

# Vräkning och hemlöshet

*– drabbar också barn*

*Slutbetänkande av Utredningen om vräkning  
och hemlöshet bland barnfamiljer*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2005:88**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22448-8  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 21 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera och lämna förslag på hur socialtjänstens insatser, såväl för att förebygga och motverka vräkning av barnfamiljer som dess arbete efter en vräkning, kan utvecklas. Även andra aktörers roll och ansvar i ärenden om vräkning skall analyseras (dir. 2004:145).

Som särskild utredare förordnades utredaren Göran Johansson fr.o.m. den 1 november 2004.

Fr.o.m. den 1 januari förordnades enhetschefen Ann Holmberg, förbundssekreteraren Leif Klingensjö, verksjuristen Åsa Mattsson och enhetschefen Jonas Wiklund att som experter biträda utredningen. Den 11 juli 2005 entledigades Leif Klingensjö från uppdraget som expert. Förbundssekreterare Per-Olov Nylander förordnades som expert från den 8 augusti 2005.

Utredningen har också haft en vetenskaplig referensgrupp bestående av: professor Janne Flyghed, fil. doktor Cecilia Löfstrand, fil. doktor Anders Nilsson, docent Ingrid Sahlin och professor Hans Swärd.

Sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 15 december 2004 varit departementssekreteraren Agneta Björklund. Professor Janne Flyghed har under tiden 1 mars–31 augusti, 2005 varit anställd på halvtid för att genomföra en särskild studie om vräkningar. Fil. mag. Hanako Sato har biträtt utredningen med sammanställning av enkätsvar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (S 2004:09).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 2005:)

Betänkandet har tillkommit i samarbete med sekreteraren, experterna och den vetenskapliga referensgruppen. Därför används orden ”vi” och ”våra” ofta vid referens till utredningen. Det innebär dock inte att alla i utredningen har deltagit i utformningen eller delar alla

synpunkter som förs fram. Jag är således ensam ansvarig för analys, bedömningar och förslag som finns i utredningen.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2005

*Göran Johansson*

*/Agneta Björklund*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Utredningens uppdrag, utgångspunkter, arbetssätt och disposition</b> .....	<b>27</b>
1.1 Barnfamiljer vräks i Sverige .....	27
1.2 Utgångspunkter .....	28
1.2.1 Barnperspektiv .....	28
1.3 Utredningens definitioner och avgränsningar.....	28
1.3.1 Definitioner.....	28
1.3.2 Utredningens avgränsningar och arbetssätt.....	31
1.4 Disposition och innehåll.....	34
<b>2 Vad säger lagen?</b> .....	<b>37</b>
2.1 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.....	37
2.2 Socialnämndens förebyggande arbete.....	38
2.3 Den rättsliga regleringen av vräkningar.....	38
2.3.1 Sammanfattning av processen.....	39
2.3.2 Närmare beskrivning av den rättsliga regleringen .....	40
2.3.3 Socialnämndens roll i processen .....	42
2.3.4 Vräkningen verkställs .....	43
2.3.5 Efter verkställd vräkning, bortförande, magasinering m.m.....	45
2.3.6 Diagram, vräkningsprocessen .....	46
2.4 Bostadskostnader, bostadsbidrag och rätten till bistånd.....	47
2.4.1 Bostadsbidrag.....	47
2.4.2 Rätten till bistånd .....	48

2.4.3	Socialstyrelsens föreskrifter .....	48
<b>3</b>	<b>Barnperspektiv .....</b>	<b>53</b>
3.1	Olika barnperspektiv.....	53
3.2	Att intervjua barn i forskningen.....	55
3.2.1	Barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd.....	57
3.2.2	Hur är det i praktiken? .....	58
3.3	Utredningens perspektiv och praktik .....	60
<b>4</b>	<b>Bostadens betydelse .....</b>	<b>63</b>
4.1	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	64
4.2	Den svenska bostadspolitikens mål.....	64
4.3	Bostadsbidrag .....	65
4.4	Socialtjänstens ansvar för barns boende.....	66
4.5	Bostadens betydelse för barns uppväxt.....	67
4.6	Två undersökningar om barnfamiljer med knapp ekonomi .....	69
4.7	Barn utan hem.....	71
4.8	Hemmet – en del av identiteten .....	72
<b>5</b>	<b>Vad visste vi tidigare om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer?.....</b>	<b>75</b>
5.1	Vräkningsstatistiken är på regionnivå .....	75
5.1.1	Hur många vräkningar verkställs? .....	76
5.2	Tidigare studier.....	77
5.3	Tryggare kan ingen vara? .....	77
5.4	Länsstyrelsernas granskningar av kommunernas arbete .....	81
5.4.1	Barnperspektivet i avhysningsärenden.....	83
5.5	Kommunala undersökningar om hemlöshet .....	85

<b>6</b>	<b>Fyra nya undersökningar .....</b>	<b>87</b>
6.1	Enkät till socialtjänsten om barn som vräkts eller berörts av vräkning under 2004.....	88
6.1.1	Enkäten och dess genomförande.....	89
6.1.2	Stadigvarande boende barn.....	91
6.1.3	Barn som bor växelvis.....	94
6.1.4	Barn som har regelbundet umgänge med en förälder .....	94
6.1.5	Enkätens öppna frågor om vräkning och hemlöshet.....	95
6.1.6	Sammanfattning.....	97
6.2	Kronofogdeundersökningen i april/maj 2005.....	98
6.2.1	Resultat.....	99
6.2.2	Sammanfattning.....	101
6.3	Avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar.....	102
6.3.1	Den nya studien.....	103
6.4	Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet i Sverige .....	109
<b>7</b>	<b>Förhållanden som påverkar socialtjänstens arbete.....</b>	<b>113</b>
7.1	En tudelad bostadspolitik.....	113
7.2	Bostadsförsörjningen är ett kommunalt ansvar .....	113
7.2.1	Bostadsförmedling.....	114
7.2.2	Vilka andra bostadspolitiska instrument har kommunerna? .....	115
7.3	Bostadspolitiken och hemlösheten .....	116
7.3.1	Ansvarsförskjutning i bostadspolitiken .....	116
7.3.2	Kommunala bostadsföretag .....	117
7.3.3	Hur styr kommunerna sina bostadsföretag? .....	119
7.3.4	Utförsäljning av allmännyttiga lägenheter och omvandlingar till bostadsrätt .....	120
7.3.5	Arbetsgrupp i regeringskansliet.....	120
7.4	Den sekundära bostadsmarknaden .....	121
7.4.1	Specialkontrakt och ansvaret för bostadslöshet .....	121
7.4.2	Boendetrappor .....	123

7.4.3	Den sekundära bostadsmarknadens oförmåga att minska hemlöshetsproblemet.....	124
7.5	Bostadsbolagens arbete för att motverka hemlöshet .....	126
7.6	Kronofogdens arbete i avhysningsärenden.....	128
7.7	Kostnader i samband med en vräkning .....	130
<b>8</b>	<b>Socialt arbete med vräkning och hemlöshet.....</b>	<b>133</b>
8.1	Alla behöver en bostad, men bostadssociala insatser riktas till särskilt behovande .....	134
8.2	Förebyggande arbete .....	134
8.3	Arbete i samband med/efter en vräkning .....	137
8.4	Barnperspektivet i det bostadssociala arbetet.....	142
8.5	Samverkan .....	146
<b>9</b>	<b>Analys, synpunkter och förslag .....</b>	<b>151</b>
9.1	Uppdragets fokus .....	151
9.2	Barn har rätt till en bostad .....	152
9.3	Kunskapen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer behöver öka .....	155
9.3.1	Kunskapsläget i dag.....	156
9.3.2	Minst tusen barn berörs av vräkningar varje år .....	157
9.3.3	Var sker vräkningarna? .....	159
9.3.4	Utveckla kronofogdemyndighetens statistik .....	159
9.3.5	Utveckla socialtjänstens statistik .....	161
9.4	Den kommunala bostadspolitiken – finns den? .....	162
9.5	Den sekundära bostadsmarknaden och socialtjänstens roll .....	166
9.5.1	Socialtjänsten tar risken, värden hyresintäkten.....	166
9.5.2	Bostadslöshet har blivit socialtjänstens problem .....	167
9.5.3	Rollerna bör klargöras .....	167
9.6	Kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden .....	169



9.7	Bostadssocialt arbete i socialtjänsten.....	170
9.7.1	Förebyggande arbete nödvändigt och lönsamt.....	171
9.7.2	Det behövs fungerande rutiner för socialtjänstens arbete .....	171
9.7.3	Det behövs samverkan med andra .....	176
9.7.4	Det vräkningsförebyggande arbetet bör utvecklas ...	178
9.7.5	Tillsynen bör utvecklas.....	180
9.8	Hyreslagen och utsökningsbalken .....	181
9.9	Hyresvärdarna .....	184
9.10	Övriga förslag.....	185
<b>10</b>	<b>Utredningens barnkonsekvensanalyser .....</b>	<b>187</b>
10.1	Barnkonsekvensanalyser.....	187
10.1.1	Erfarenheterna av barnkonsekvensanalyser .....	188
10.1.2	Hur påverkar kraven på en bättre uppföljning av barnkonventionen statliga utredningars arbete?.....	188
10.1.3	Uppbyggnaden av en barnkonsekvensanalys.....	189
10.2	Utredningens förslag – en diskussion om konsekvenserna för barnen.....	191
10.3	Analys av utredningens förslag .....	192
10.3.1	Utveckla kronofogdemyndighetens statistik.....	192
10.3.2	Utveckla socialtjänstens statistik.....	192
10.3.3	Kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden .....	193
10.3.4	Bostadssocialt arbete i socialtjänsten.....	193
10.3.5	Det behövs samverkan med andra .....	194
10.3.6	Det vräkningsförebyggande arbetet bör utvecklas ...	195
10.3.7	Hyreslagen och utsökningsbalken.....	195
<b>11</b>	<b>Övriga konsekvensanalyser .....</b>	<b>197</b>
11.1	Utveckla kronofogdemyndighetens statistik.....	197
11.2	Utveckla socialtjänstens statistik .....	199
11.3	Kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden .....	202
11.4	Bostadssocialt arbete.....	202

11.5 Samverkan.....	203
11.6 Det vråkningsförebyggande arbetet bör utvecklas.....	203
11.7 Översyn av hyreslagen och utsökningsbalken.....	204

**Referenser..... 205**

**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	211
Bilaga 2 Avhysningspraxis hos socialtjänst, .....	219
Bilaga 3 Bostadens betydelse för barn.....	261
Bilaga 4 Barns perspektiv och perspektiv på barn som informanter.....	271

# Sammanfattning

Det finns en allmän uppfattning i vårt land att barnfamiljer inte vräks. Men – vi bedömer att minst 1 000 barn vräktes under 2004. Det betyder att barn som bor stadigvarande tillsammans med en förälder/föräldrar som vräks påverkas. Det betyder att barn som bor växelvis tillsammans med en förälder som vräks påverkas. Det betyder att barn som bor delvis tillsammans med en förälder som de har umgänge med påverkas.

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

... Det betyder mycket för barn att vuxna lyssnar på vad de har att säga, med det skapar också förväntningar på att det man sagt betyder något<sup>1</sup>.

Utredningen tillsattes sedan departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn*<sup>2</sup> angivit att uppskattningsvis mellan 1 500 och 2 000 barns liv påverkades av en vräkning under 2001.

Vår huvuduppgift har varit att analysera socialtjänstens insatser för att stödja och hjälpa barnfamiljer i den process som föregår en eventuell vräkning, liksom uppgifter, ansvar och arbetsmetoder efter en vräkning. Uppdraget omfattade även hyresvärdars och kronofogdemyndigheternas roll och uppgifter. Vi skulle göra barnkonsekvensanalyser av våra förslag – en uppgift vi ägnar ett eget kapitel i betänkandet.

Socialtjänstens arbete har varit i fokus för vårt arbete. Socialtjänsten förfogar dock inte ensam över de verktyg som behövs för att lösa problemen för barnfamiljer som blir vräkta. Om tyngdpunkten läggs på socialtjänstens insatser blir problemet i allt för

---

<sup>1</sup> Wallin I. Helsingborgs socialförvaltning, till utredningen.

<sup>2</sup> Ds 2004:41.

hög utsträckning individualiserat. Man måste också se de strukturella problemen i sammanhanget. Vi har därför vidgat perspektivet och sett till bostadspolitiken i stort innefattande t.ex. bostadsförsörjningen, kommunernas möjligheter att styra hur mark- och bebyggelseutvecklingen ska ske och hur de kommunala bostadsbolagen styrs.

Vi har haft kontakt med kommuner, hyresvärdar, kronofogdar och frivilligorganisationer och tagit del av deras erfarenheter och synpunkter. En referensgrupp med hemlöshetsforskare har följt vårt arbete. Vi har själva tagit initiativ till tre undersökningar för att skaffa ny kunskap.

Betänkandet är uppbyggt så att de första åtta kapitlen utgör ett kunskapsunderlag, det nionde kapitlet innehåller utredarens analys, synpunkter och förslag. I kapitel tio finns barnkonsekvensanalyser av utredningens förslag och i kapitel elva återfinns ekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av hur förslagen påverkar kommunernas och berörda myndigheters administration. Sammanfattningen följer samma struktur.

Den formella termen för vräkning är avhysning. Vi använder oss konsekvent av begreppet vräkning eftersom det används i våra direktiv och är lättare att förstå av allmänheten.

## Vad säger lagen?

*Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*<sup>3</sup> innehåller bestämmelser om kommunernas skyldighet att planera för bostadsförsörjningen i kommunen för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Kommunfullmäktige ska en gång under varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Om det behövs ska kommunen anordna bostadsförmedling som i turordning efter kötid förmedlar bostäder. Två eller flera kommuner kan samverka om såväl bostadsförsörjning som bostadsförmedling. Regeringen kan i vissa fall förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling.

De bestämmelser som reglerar hyresavtal finns i *12 kap. jordabalken*, i dagligt tal hyreslagen. Den som inte betalar sin hyra i tid riskerar att bli vräkt från sin bostad. Om betalningen dröjer mer än en vecka kan värden säga upp hyresavtalet. Hyresgästen kan få behålla sin bostad om betalningen sker inom tre veckor efter det att

---

<sup>3</sup> 2000:1383, bostadsförsörjningslagen.

han/hon delgetts underrättelse om sin rätt att återvinna hyresrätten. Om socialnämnden inom den fristen åtar sig att betala hyran kan hyresgästen inte bli vräkt. Upprepade sena inbetalningar och störning utgör också grunder för vräkning.

Beslut om vräkning kan fattas antingen av domstol eller av Kronofogdemyndigheten. Ansökan om vräkning lämnas till Kronofogdemyndigheten, som i sin tur underrättar socialnämnden om att ansökan har kommit in och att vräkning ska ske. Kronofogden ska, om hyresgästen inte flyttar självmant, tömma bostaden på tillhörigheter. Egendomen förs bort och magasineras i tre månader. Om tillhörigheterna, trots uppmaning från kronofogden, inte hämtats inom den tiden säljs de.

*Socialtjänstlagen*<sup>4</sup> och *socialtjänstförordningen*<sup>5</sup> reglerar socialtjänstens arbete. Samma dag som kronofogdens meddelande om att vräkning ska verkställas kommer till socialtjänsten ska en handläggare utses och kronofogden informeras om ansvarig handläggare. Därefter ska nämnden ta ställning till om utredning ska inledas och pröva om den enskilde har rätt till bistånd. Den som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. I försörjningsstödet ingår bl.a. skäliga kostnader för boende. Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd och föreskrifter samt en rapport om hur barnperspektivet ska tillgodoses i ärenden om ekonomiskt bistånd för att vägleda kommunerna i deras arbete.

## Barnperspektiv

Barnperspektivet har hela tiden funnits med i och påverkat utredningens diskussioner och arbete. Vi har satt barnet i fokus och ansträngt oss för att se både vårt utredningsmaterial och våra förslag ut barnets synvinkel.

Vi menar, i likhet med många andra, att det finns olika slags barnperspektiv. Professor Elisabet Näsman har i bilaga 4 – *Barns perspektiv och perspektiv på barn som informanter* – utvecklat begreppen. Att ha ett barnperspektiv kan vara att fokusera barn och barns villkor på det sätt som görs i utredningens direktiv. Det kan bidra till en förändrad bild av den situation som råder i samhället.

---

<sup>4</sup> 2001:453.

<sup>5</sup> 2001:937.

Barnperspektivet kan fördjupas genom att ta hänsyn till vad man ser som barns behov och det förstärks i kravet på att se till barnets bästa i beslutsfattande som rör barn. Ett barnperspektiv kan också vara att i sin tolkning av olika fenomen i samhället utgå från barn som social kategori och social position. Här kan man bygga på information från barn själva eller ha en teoretiskt grundad förståelse av och/eller empirisk kunskap om barn. Barn kan också vara informanter i t.ex. forskning, utredningsarbete och socialt arbete. Det finns olika motiv till att använda barn som informanter i dessa sammanhang och skilda förhållningssätt till den information som barn förmedlar.

Utredningen har aktivt valt att inte använda barn som informanter. Skälen är flera: Sedan tidigare var det omvittnat att det fanns stora svårigheter att nå vräkningshotade barn eller vräkta hushåll för personliga intervjuer. Att dessutom få föräldrarnas samtycke till intervju med deras barn skulle förlänga tiden för att söka informanter. Vi bedömde utredningens tid för knapp för att göra intervjuer med barn.

Socialtjänstlagen innehåller regler om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals i ärenden som rör dem. Trots att bestämmelsen funnits sedan 1998 är arbetet med att införliva detta barnperspektiv i ärenden om ekonomiskt bistånd fortfarande bristfälligt. Hänsyn tas till barnperspektivet i bedömningar, men det är mycket ovanligt att barnen själva kommer till tals. Men det pågår en diskussion bland socialarbetare om lämpligheten av att tala med barn i ärenden om ekonomiskt bistånd och under vilka villkor man bör göra det.

## **Bostadens betydelse**

Ingen ifrågasätter att barn behöver ett hem. De behöver någonstans att vara, ha sin säng och sina saker. De behöver kunna ta hem kamrater och känna trygghet.

Olika dokument betonar barns rätt till en bostad och bostadens betydelse för barn och deras familjer. Barnkonventionen ger stöd för barns rätt till en bostad genom artikel 3:1 om barnets bästa och artikel 27:3 om konventionsstaternas skyldighet att i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar, tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram bl.a. i fråga om bostäder.

De bostadspolitiska målen slår fast att bostaden är en social rättighet.

Det finns forskning, bl.a. miljöpsykologisk, som understryker att bostaden och bostadsmiljön representerar stora värden för barn. Docent Maria Nordström utvecklar detta i bilaga 3 – *Bostadens betydelse för barn*.

I forskningsprojektet *Barn utan hem* som genomförs vid Socialhögskolan i Lund är syftet att ta reda på vilka barnen är som inte har något de kan kalla sitt hem, var de i så fall bor och hur de har det. Professorerna Gunvor Andersson och Hans Swärd deltog i departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn* med en rapport som bl.a. återger en intervju med en tonårsflicka som bor med sin mamma och som under tre år har flyttat runt och inte haft något riktigt hem. Vad flickan helst av allt skulle önska sig var

en lägenhet, en lägenhet bara. Jag menar, har jag inte rätt att ha någonstans att vara, har jag inte rätt att ha ett eget rum? Jag menar, har jag inte rätt att ha en egen trygghet? Jag har ingen trygghet någonstans, jag har ingen bas... jag har ingenstans att vara. ... Det är ingenstans jag kan ta mina nycklar och säga att jag måste gå hem nu.

### Vad visste vi tidigare som vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer?

Sedan 1980-talet har frågor om vräkning och hemlöshet fokuserats vid ett flertal tillfällen bl.a. genom regeringsuppdrag till Socialstyrelsen. Det finns kontinuerlig statistik över antalet verkställda vräkningar sedan 1982. Antalet steg under 1980-talet för att nå en kulmen i början av 1990-talet och därefter sjunka.

I en praxisstudie av vräkningsärenden hos hyresvärd, kronofogde och socialtjänst<sup>6</sup> framkom att tre fjärdedelar av kommunerna kontaktade samtliga vräkningshotade hushåll medan drygt en tiondel bara kontaktade barnfamiljer. Så gott som alla kommuner hade rutiner för handläggning när meddelande om uppsägning av hyresgästen kom från hyresvärderna. Knappt åtta av tio socialnämnder hade upparbetade handläggningsrutiner när meddelande om datum för vräkning kom in från Kronofogdemyndigheten. Barnfamiljer uppmärksammades inte särskilt i studien.

<sup>6</sup> Flyghed J. Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräkta. Vräkningar i Sverige 1982–1994. 1994.

År 1991 gjordes en undersökning i Stockholms län som visade att det fanns barn i drygt 40 procent av de hushåll som ingick i studien. En aktstudie i Göteborg 1993 visade att 40 procent av de vräkta personerna hade barn.

Den första studien som bl.a. beräknat antalet vräkta barnfamiljer på nationell nivå är Nilssons och Flygheds studie *Tryggare kan ingen vara?* som redovisas i *Ekonomiskt utsatta barn*. Studien visade att socialtjänsten inte lever upp till bestämmelserna om barnets bästa i socialtjänstlagen när familjer hotas av vräkning.

Studien utgick från vräkta personer i Stockholms län och omfattade de 314 hushåll som vräktes under andra halvåret 2001. Genom att kombinera data från register med data från intervjuer gjordes en skattning av hur många barn som vräktes. Cirka 200 barnfamiljer vräktes under hela året i länet. En femtedel av alla vräkningar i landet genomförs i Stockholms län. Under förutsättning att resultaten i studien är representativa för hela landet skulle det innebära att ungefär 1 000 barnfamiljer vräktes. Utgår man från att det finns fler än ett barn i dessa hushåll kan man, enligt forskarna, uppskatta att mellan 1 500 och 2 000 barns liv påverkades av vräkning under 2001.

Hushållen uppvisade en problematisk ekonomisk situation. Huvudskälet till vräkningen var vanligen hyresskulder och försenade hyresinbetalningar. En majoritet av barnfamiljerna hade kontakt med socialtjänsten i samband med vräkningen. De fick oftast hjälp till boende på vandrarhem eller hotell i samband med vräkningen. Om föräldrar hade gemensam vårdnad var det relativt vanligt att barnen fick bo hos den andra föräldern och att socialtjänsten inte alls hjälpte till med boendet för den förälder som vräktes.

Barnen påverkades påtagligt av vräkningen. Flytten ledde ofta till byte av skola och kamrater. Barnen fick inte med sig alla sina saker i samband med att bohaget magasineras. En del barn kände skam för att de inte hade en egen bostad och att de inte kunde ta hem kamrater. Några barn blev oroliga av vräkningen.

Familjernas situation försämrades efter vräkningen; den problematiska ekonomiska situationen blev än mer problematisk eftersom boendeproblem tillkommit. Familjerna kände sig maktlösa och hade svårt att se hur deras situation skulle lösas.

Bara ett fåtal undersökningar av vräkningar och hemlöshet på läns- eller kommunal nivå tar sikte på barnfamiljer. Länsstyrelsen i Västra Götaland granskade 2002 hur barnperspektivet beaktades i avhysningsärenden i samtliga socialnämnder i länet. Ungefär



hälften av nämnderna hade riktlinjer för handläggning av vräkningsärenden. Närmare 80 procent hade rutiner för arbetet med vräkningsärenden.

Länsstyrelsen uttalade kritik över att nämnderna, trots att man kände till barnens situation, inte medverkat till trygga boenden för barnen. Nämnderna måste utveckla beredskapen för att möta barnfamiljer som riskerar vräkning.

Under 2004–2006 följer länsstyrelsen upp sin tidigare studie. I en delrapport för 2004 konstaterades att barnperspektivet beaktas i högre grad än 2002 hos de granskade nämnderna. Hos flera nämnder pågick bra, strukturerat arbete, medan behov av utveckling kvarstod hos andra. Länsstyrelsen betonade behovet av samverkan inom olika delar av socialtjänsten liksom behovet av system för sådan samverkan för att kunna leva upp till socialtjänstlagens helhets-syn.

Sedan 2002 genomför Malmö regelbundna kartläggningar av hemlöshet i kommunen som också omfattar barn. Vid kartläggningen 2004 identifierades 785 barn i "bostadslösa" hushåll. Av dem bodde 721 i andra hand tillsammans med sin vårdnadshavare medan ett fåtal bodde tillsammans med sin vårdnadshavare i mer tillfälliga boenden.

Socialtjänstförvaltningen i Stockholm genomförde 2004 en kartläggning av familjer som saknar fast bostad och som var aktuella hos stadsdelsförvaltningarnas olika enheter en viss dag. Sammanlagt 188 hushåll rapporterades. I hushållen fanns 327 barn. En fjärdedel av dem bodde i jourlägenheter, lika många i tillfälligt inneboende/ i föräldrahemmet/släkt och knappt en fjärdedel på hotell. Drygt en fjärdedel hade blivit vräkta. Andra vanliga skäl till bostadslösheten var t.ex. separation eller att man var nyinflyttad i stadsdelen.

Alla barnfamiljer hade en eller flera insatser från socialtjänsten. Vanligast var försörjningsstöd kombinerat med andra insatser som exempelvis medverkan i öppenvårdsprogram, boende i jour- eller träningslägenhet samt i vissa fall insatser för barnen från stadsdelsförvaltningarnas barn- och ungdomsenheter.

## Fyra nya undersökningar

Som vi redan konstaterat bygger siffrorna om antalet vräkta barn på skattningar. För att få mer kunskap sände vi en *enkät till samtliga kommuner/kommundelar* om deras arbete med vräkningar när barn är berörda.

Vår enkät omfattade de vräkningar som kommit till socialtjänstens kännedom genom hyresvärden och/eller kronofogdemyndigheten och där den vräkte haft ett förstahandskontrakt på bostaden. Den innehöll frågor om barn som bor stadigvarande hos minst en förälder och om barn som bor växelvis respektive har ett regelbundet umgänge. Vi ville veta antalet barn, barnens ålder vid vräkningstillfället, hur boendet ordnades efter vräkningen samt i vilket land barnens föräldrar var födda. Tre öppna frågor ställdes om skälen till att det inte gått att förhindra en vräkning, om det finns behov av förändringar i lagstiftning etc. för att förhindra att barnfamiljer vräks och om övriga synpunkter. Socialtjänstens uppgifter är osäkra eftersom de oftast bygger på socialarbetarnas minnesuppgifter.

Socialtjänsten i de kommuner/kommundelar som besvarade utredningens enkät kände till 813 barn i åldrarna 0–17 år som under 2004 berördes av en vräkning. Av dessa bodde 600 barn stadigvarande tillsammans föräldern/båda föräldrarna, 66 barn bodde växelvis och 147 barn hade regelbundet umgänge med en förälder som blev vräkt. Därutöver finns ett okänt antal barn. Fem kommuner/stadsdelar uppgav att de hade kännedom om att barnfamiljer vräkts, men att de inte kunde ange exakt hur många barn som fanns familjerna.<sup>7</sup> Detta innebär ytterligare minst 45 vräkta barn om man utgår från att familjerna har 1,79 barn per hushåll.<sup>8</sup>

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

Det stora bortfallet när det gäller barn som bor växelvis eller har regelbundet umgänge ger uttryck för att antalet vräkta barn är kraftigt underskattat. Med andra ord kan antalet vräkta barn vara betydligt högre eftersom socialtjänsten av olika skäl inte kommit i kontakt med alla vräkningsärenden.

Det sker vräkningar av barnfamiljer i kommuner som har bostadsbrist, i kommuner med balans i utbud och efterfrågan och i

<sup>7</sup> I Rinkeby (Stockholm) uppgavs att två till tre barnfamiljer vräkts, i Södra innerstaden (Malmö) fem barnfamiljer, i Botkyrka tio barnfamiljer, i Gävle tre till fem barnfamiljer samt i Eskilstuna fem till tio vräkta barnfamiljer.

<sup>8</sup> Enligt SCB:s befolkningsstatistik har svenska familjer i genomsnitt 1,79 barn.

kommuner med överskott av lägenheter. Vräkningar av barnfamiljer förekommer i alla kommuntyper, inte bara i stora städer utan också i mindre kommuner.

Tre kronofogdedistrikt – Umeå, Kalmar och Sollentunakontoret/Stockholm – utgjorde underlaget i den undersökning som genomfördes på uppdrag av utredningen under perioden april/maj 2005, för att få uppgifter om antalet barn som berörs av vräkningar under en viss period.

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

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

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

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

Professor Janne Flyghed har genomfört en studie – *Avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar 1995–2005 med särskilt fokus på barnfamiljer* – som finns i sin helhet i bilaga 2. Undersökningen riktade sig till kronofogdemyndigheterna, hyresvärdar och socialtjänsten i Malmö, Stockholm, Uppsala och Umeå.

De övergripande frågorna i enkätundersökningen var: Vilka förändringar i avhysningspraxis har skett mellan 1995 och 2004? Hur fungerar avhysningsreglerna? Hur har problematiken med barn beaktats? Därtill ingick frågor om hur de tre aktörerna samverkar.

Svaren vittnade om en tilltagande restriktivitet i arbetet med vräkningar jämfört med hur praxis såg ut för tio år sedan. Det hade t.ex. blivit vanligare att hyresvärdar inte accepterar hyresgäster som i huvudsak försörjer sig genom ekonomiskt bistånd.

De flesta kronofogdar tog särskild hänsyn om det fanns barn i det hushåll som skulle vräkas främst genom att de kontaktade

socialtjänsten och förvissade sig om att barnen hade någonstans att bo. Även socialtjänsten uppgav att den vidtar särskilda åtgärder när det gäller vräkning av barnfamiljer. Socialtjänsten betalar oftare barnfamiljers hyresskulder i dag än för tio år sedan. De flesta hyresvärdarna tog inte särskild hänsyn till barnfamiljer.

Ett centralt tema i många enkätsvar var att samverkan behöver förbättras för att minska antalet vräkningar, i synnerhet när barn är berörda. Det bör ske genom att både hyresvärderna och socialtjänsten tar kontakt med hushållet i ett tidigare skede under vräkningsprocessen.

Socialstyrelsen genomförde under en vecka i april 2005 en *kartläggning av hemlöshet i Sverige*. Fler frågor än tidigare ställdes om barn i enkäterna. Men de uppgifter som lämnades om barn i enkäterna är så knapphändiga att det, enligt Socialstyrelsen, inte går att uttala sig om barnens förhållanden på ett någorlunda säkert sätt. Uppgifter finns endast om föräldrarna. Vi har fått ta del av en del information ur enkäten som hänför sig till de sammanlagt 5 009 personer som har registrerats som hemlösa föräldrar. Av dem är 1 701 kvinnor och 3 195 män. Det går däremot inte att uttala sig om hur många barn som är berörda, eftersom båda föräldrarna kan förekomma som hemlösa i materialet. Materialet ger inte svar på frågan om det rör sig om föräldrar som bor stadigvarande med barn, om barnet bor växelvis med eller bor med föräldern i samband med umgänge.

### **Förhållanden som påverkar socialtjänstens arbete**

Utöver ansvaret för bostadsförsörjningen och möjligheten att inrätta bostadsförmedling har kommunen ytterligare instrument att använda för att styra utvecklingen av bostäder i kommunen. Plan- och bygglagen<sup>9</sup> ger kommunerna möjligheter att påverka hur bebyggelseutvecklingen sker och dess innehåll. Kommunen kan ge villkor för kommande bebyggelse som t.ex. att säkra kommunen förmedlingsrätten till nybyggda bostäder och påverka lägenhetsammansättningen och upplåtelseformen. Genom exploateringsavtal kan lägenheter säkras för socialtjänstens behov. Kommunen kan styra det kommunala bostadsföretaget med ägardirektiv och därigenom driva på att det finns bostäder för alla.

---

<sup>9</sup> 1987:10.

Det har skett en ansvarsförskjutning i bostadspolitiken under 1990-talet framförallt i hanteringen av bostadslösheten som problem. Bostadslösheten har genom den utvecklingen blivit ett alltmer centralt problem för socialtjänsten att hantera. Men för att socialtjänsten ska agera krävs i dag problem utöver bostadslösheten, t.ex. missbruk.

En sekundär bostadsmarknad, med sociala kontrakt och kategoribostäder, har utvecklats sedan mitten av 1980-talet. Såväl kommunala som privata hyresvärdar började ställa krav på att socialtjänsten skulle stå för kontrakten för människor som ansågs för riskabla för förstahandskontrakt. Värden slapp därigenom ansvaret och kostnaderna för en vräkning, hyreslagens regler om besittningsskydd sattes ur spel, socialtjänsten hjälpte till med förvaltningen och företaget garanterades ändå full hyra för sina bostäder.

Utvecklingen av specialkontrakten har lett till att socialtjänsten skapat s.k. boendetrappor som den enskilde ska ta sig upp för med målet att på översta trappsteget få ett förstahandskontrakt.

Flera hemlöshetsforskare är kritiska till systemet och hävdar att ju mer socialtjänsten samverkar med hyresvärdar kring sociala kontrakt och liknande desto svårare blir det för den enskilde att få ett eget kontrakt. Den sekundära bostadsmarknaden permanentas och växer.

Vi har gjort en sammanställning av kostnader i samband med en vräkning hos hyresvärdar, kronofogden respektive socialtjänsten. Den genomsnittliga hyresskulden antas ligga kring 20–25 000 kronor. Kostnaden för hyresvärden att byta hyresgäst uppskattas till cirka 20 000 kronor. Ett ärende hos Kronofogdemyndigheten kräver en genomsnittlig arbetsinsats på 8 timmar. Därtill kommer kostnader för magasinering m.m. som har stora variationer från några tusenlappar och uppåt. Socialtjänstens utredningskostnader varierar utifrån hur omfattande utredning som behöver göras. Till utredningskostnaderna kommer antingen betalning av hyresskulden eller kostnader för alternativt boende som i storstäderna kan uppgå till ca 30 000 kronor om det rör sig om hotellboende vilket är dyrast, samt kostnader för eventuella andra stödinsatser.

En jämförelse mellan vad en vräkning kostar hos hyresvärden, kronofogden och inom socialtjänsten visar att det i det enskilda fallet oftast är mest fördelaktigt för samhället att socialtjänsten ger ekonomiskt bistånd till hyresskulden för att på så sätt ge möjlighet för familjen att bo kvar i bostaden.

## Socialt arbete med vräkning och hemlöshet

De flesta som vräks – det gäller även barnfamiljer – gör det på grund av bristande hyresbetalning. Ofta finns en komplicerad ekonomisk problematik i bakgrunden. Familjerna kan ha behov av ekonomisk rådgivning, men de har vanligen inte behov av socialpedagogiska insatser för att ”klara att bo”. För många behövs inga insatser från socialtjänsten.

Det vräkningsförebyggande arbetet organiseras på olika sätt i kommunerna. De kommuner som lyckats sänka kostnaderna har inom skiftande organisatoriska ramar ”öronmärkt” socialarbetare för att arbeta med bostadssociala insatser. Gemensamt för de flesta är att socialarbetarna arbetar rådgivande och utan myndighetsutövning.

Det är inte alltid möjligt att förhindra en vräkning. I de fall den enskilde inte själv kan ordna ett fortsatt boende har socialtjänsten en viktig uppgift att hjälpa familjen att finna lösningar på boendet. Den vanligaste lösningen i en akut situation torde vara att familjen får en lägenhet med s.k. socialt kontrakt. Det kan i vissa fall vara den lägenhet som familjen blir vräkt från. När familjen bott i lägenheten en viss tid – vanligtvis 12 månader, ibland längre – är det tänkt att kontraktet ska övergå i ett förstahandskontrakt. Under prövotiden arbetar man ofta stödjande med familjen så att inte nya hyresskulder uppstår.

Det förekommer också att socialtjänsten ordnar boenden med kvalificerade socialpedagogiska inslag för familjer som har mycket stora behov av stödinsatser för att klara sin vardag.

Barnperspektivet i det bostadssociala arbetet lämnar en hel del övrigt att önska. Det finns i regel riktlinjer och rutiner för hur man ska arbeta för att tillgodose barnets bästa och se till att barnet kommer till tals. Men det förekommer knappast någonstans att socialarbetarna samtalar med barn i ärenden om ekonomiskt bistånd eller i samband med att familjen hotas av vräkning.

Det är inte ovanligt att barnfamiljer omdefinieras till att bli ensamstående utan barn i samband med vräkning. Ett barn som bor tillsammans med den vårdnadshavare som blir vräkt flyttas över till den andra föräldern och därigenom är det inte en barnfamilj som blir vräkt. Detta sker utan att pröva om förändringen i boendet är till barnets bästa enligt föräldrabalkens regler.

Från de exempel vi fått del av som innehåller barns röster står det klart att barn är väl medvetna om vad som händer och sker och

kan berätta, men själva upplever att ingen pratar med dem om det som sker och ska ske så att de är förberedda. Barn uttrycker oro för sina föräldrar och syskon.

Samverkan förväntas göra verksamhet effektivare, billigare och bättre och framställs ofta som lösningen på många problem. Flygheds praxisstudie visar att samverkan mellan hyresvärd, kronofogde och socialtjänst i vissa fall kan förhindra vräkning. Det finns också praktiska exempel från kommunerna på att samverkan ger resultat när en barnfamilj hotas av vräkning. Ju tidigare i processen samverkan sker desto lättare är det att förhindra en vräkning. Men flera hemlöshetsforskare varnar för att samverkan mellan hyresvärd och socialtjänst skapar en samhörighet dem emellan som medför ett avstånd till den vräkningshotade hyresgästen som kan innebära att man inte ser en eventuell vräkning som en följd av sitt eget agerande. Socialtjänsten bör vara medveten om, och agera därefter, att samverkan mellan socialtjänst, hyresvärd, kronofogde och den enskilde inte sker mellan jämlika parter.

När socialtjänsten har socialarbetare som enbart arbetar med bostadssociala frågor behöver de ofta samverka med andra enheter inom förvaltningen för att undvika att den enskilde faller mellan stolarna. Det gäller framförallt med den enhet som arbetar med ekonomiskt bistånd. Men samverkan kan också vara nödvändig med barn- och ungdomsenheter och familjerätt.

## Analys, synpunkter och förslag

Barn har rätt till ett gott boende. Utredningen *bedömer* att socialtjänstlagens regler om rätten till bistånd borde vara tillräckliga för att garantera att barn inte vräks från sin bostad. Problemet ligger snarare i lokal tillämpning av lagen, socialtjänstens organisation och metoder, situationen på den lokala bostadsmarknaden, bristande medvetenhet om problemet samt varierande lokalt intresse för att med hjälp av befintliga bostadspolitiska instrument förbättra situationen.

Det är viktigt att diskutera *både* individuella och strukturella aspekter av problemet vräkning och hemlöshet. Det kan inte reduceras till vård och behandling av avvikande personer. Inte heller kan socialtjänsten ensam klara problemen med bostadsbrist och hemlöshet. Bostadsmarknaden i stort, den kommunala bostadspolitiken

och möjligheterna för människor i små omständigheter att få en bostad måste därför uppmärksammas.

Utredningen *bedömer* att kunskapsläget om vräkning och hemlöshet bland barn är bristfälligt. Dessutom har det funnits uppfattningar både inom och utom socialtjänsten att barnfamiljer inte vräks i vårt land. Att vräka barnfamiljer strider ju mot de normer som de flesta socialarbetare och socialpolitiker omfattar.

Tidigare i sammanfattningen nämndes att lågt räknat har de kommuner som besvarat vår enkät kännedom om minst 858 vräkta barn under 2004. Det är sannolikt att kommunerna underskattat antalet barn som vräks liksom att man inte känner till samtliga. *Utredningens bedömning är därför att sammanlagt minst 1 000 barn vräktes under 2004.*

För att kunna följa utvecklingen behövs säkra och kontinuerliga uppgifter. Utredningen *föreslår* därför att Skatteverket får i uppdrag att utveckla en statistik om avhysningar/vräkningar som redovisar ansökningar och faktiskt verkställda avhysningar/vräkningar per kommun och hushållens sammansättning.

Utredningen *föreslår* också att Socialstyrelsen får i uppdrag att utveckla en officiell statistik om socialtjänstens insatser för att motverka och avhjälpa vräkning och hemlöshet med särskilt fokus på barn.

Utredningen gör *bedömningen* att kommunerna måste använda de bostadspolitiska instrument som finns, ta större ansvar för bostadsförsörjningen, understryka sina bostadsföretags sociala ansvar genom ägardirektiv samt utveckla socialtjänstens kunskaper om levnadsförhållandena i kommunen och använda den i bostadsplaneringen. Barns villkor behöver särskilt uppmärksammas.

Utredningen gör vidare *bedömningen* att socialtjänsten, där det är aktuellt, bör ompröva sin dubbla roll att vara både hyresvärd och socialtjänst. Kommunerna bör verka för att den sekundära bostadsmarknaden minimeras och att de boende får förstahandskontrakt.

Utredningen *föreslår* att Boverket och Socialstyrelsen får i uppdrag att tillsammans kartlägga och fortlöpande studera den sekundära bostadsmarknadens utbredning och utveckling.

Utredningen gör *bedömningen* att kommunerna måste organisera det bostadssociala arbetet för att möta lagstiftningens krav på ett kompetent, snabbt och säkert agerande vid hyresskulder, störningar och/eller risk för vräkning. Arbetet med barns bostadssituation måste prioriteras. Socialtjänsten måste arbeta aktivt uppsökande i förhållande till barnfamiljer som riskerar att vräkas. Barn-



perspektivet behöver uppmärksammas och metoder utvecklas för hur barnet ska kunna göra sin röst hörd i utredningen. I de fall en vräkning påverkar barnets boende eller umgänge med en förälder ska förändringar ske utifrån en bedömning om vad som är bäst för barnet och familjerättslig kompetens kopplas in. Tillsynen av kommunernas arbete med att förhindra vräkning av barnfamiljer behöver utvecklas.

Utredningen *föreslår* att socialtjänstförordningen kompletteras med en bestämmelse om att när socialtjänsten får ett meddelande från hyresvärden om att hyresavtalet sagts upp ska nämnden omgående utse handläggare i ärendet, meddela hyresvärden och kontakta den enskilde. Socialstyrelsen bör vidare bidra till utvecklingen av det bostadssociala arbetet genom att ge ut en handbok för arbetet med att motverka att barnfamiljer vräks.

För att utveckla samverkan mellan socialtjänsten, hyresvärdar och kronofogdemyndigheterna *föreslås* att socialtjänstförordningen kompletteras med en bestämmelse om samverkan för att förebygga och motverka vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

Utredningen *föreslår* att hyreslagen ses över bl.a. för att göra den överskådlig, förenkla och modernisera reglerna, införliva ett barnperspektiv och tydliggöra lagens karaktär av social skyddslag.

En översyn av utsökningsbalken *föreslås* också i de delar som rör avhysning från bostad. De sociala skyddsaspekterna och barnperspektivet bör särskilt beaktas.

För att tidigt uppmärksamma hushåll som inte betalar hyran gör utredningen *bedömningen* att hyresvärdarna bör ha effektiva och tydliga hyresrutiner kombinerat med god information till hyresgästerna om konsekvenserna av bristande betalning.

## Utredningens barnkonsekvensanalyser

Utredningen är en av de första som haft direktiv om att göra barnkonsekvensanalyser av de förslag som läggs fram. Det saknas centrala direktiv för hur utredningar ska göra barnkonsekvensanalyser vilket har gjort att vi fått söka oss fram till en metod som vi kunnat använda oss av. Vi har samrått med Barnombudsmannen i arbetet med barnkonsekvensanalyser.

Barnombudsmannen och Ekonomistyrningsverket har tagit fram ett antal frågor som man bör ställa sig vid analyserna och dem har

vi använt oss av för vart och ett av utredningens förslag i den mån de varit tillämpliga.

Vi kan inte här redogöra för analysen av samtliga förslag utan väljer ut ett exempel och redovisar delar av analysen.

Förslaget att komplettera socialtjänstförordningen med en bestämmelse om att socialnämnden ska agera så snart ett meddelande från hyresvärden om att hyresavtalet sagts upp *påverkar barnet* genom att familjen uppmärksammas tidigare i processen. Det skapar möjligheter att lösa situationen för familjen.

Det finns en *intressekonflikt* mellan behovet av en tidig intervention och föräldrarnas intresse av att själva bestämma över sina kontakter med myndigheterna. Men att säkerställa barnets rätt till ett stabilt boende väger tyngre än föräldrarnas eventuella intresse av att hålla socialtjänsten utanför i dessa ärenden.

Det finns också en *intressekonflikt* mellan detta och andra förslag av organisatorisk natur med det kommunala intresset att organisera sin verksamhet utan styrning från lagstiftaren.

### Övriga konsekvensanalyser

Vi har kostnadsberäknat våra förslag och bedömt hur de kommer att påverka kommunernas och myndigheternas administration. Sammantaget kommer förslagen att utveckla statistik inom Skatteverket och Socialstyrelsen att medföra engångskostnader som understiger 1 miljon kronor. Därefter tillkommer årliga driftskostnader om ca 200 000 kronor för respektive myndighet. Den genomsnittliga årliga kommunala kostnaden för att komplettera datasystemen med en ny ”statistikmodul” beräknas uppgå till högst 10 000 kronor.

Möjligheten att regelbundet kunna följa utvecklingen inom området medför på sikt att samhället slipper bekosta dyra specialundersökningar.

Vi bedömer att övriga förslag ryms inom ramen för ordinarie verksamhet. De kan inledningsvis medföra vissa kostnader för kommunerna men vi har sett att de kommuner som har lyckats väl i sitt vräkningsförebyggande arbete gjort besparingar inom en relativt kort tidsperiod.

# 1 Utredningens uppdrag, utgångspunkter, arbetssätt och disposition

## 1.1 Barnfamiljer vräks i Sverige

Regeringen har som ett led i arbetet med att genomföra barnkonventionen i Sverige uppmärksammat ekonomiskt utsatta barns situation i olika sammanhang. I departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn*<sup>1</sup> beskrivs bl.a. situationen för barn i familjer som blir vräkta och som i vissa fall dessutom blivit hemlösa. Enligt promemorian vräktes cirka 1 000 barnfamiljer i Sverige år 2001. I många av dessa familjer ingick fler än ett barn, vilket innebär att det fanns uppskattningsvis mellan 1 500 och 2 000 barn vars liv påverkades av en vräkning år 2001.

Problemet med en svag position på bostadsmarknaden gäller inte enbart de barnfamiljer som blir vräkta under ett givet år. Flera av dem som vräkts saknar också eget boende ett drygt år efter vräkningen och bostadsproblemet för familjen finns alltså kvar. Det finns också brister i socialtjänstens barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

### Direktiven

Enligt direktiven till denna utredning ska utredaren analysera och lämna förslag på hur socialtjänstens insatser för att förebygga och motverka vräkning av barnfamiljer kan utvecklas. Socialtjänstens uppgifter, ansvar och arbetsmetoder efter en vräkning ingår också i uppdraget. Även andra aktörers roll och ansvar i ärenden om vräkning ska analyseras. Om det behövs författningsändringar ska utredaren föreslå sådana. Förslagen ska även innehålla de barnkonsekvensanalyser som bedöms nödvändiga.

---

<sup>1</sup> Ds 2004:41.

## 1.2 Utgångspunkter

### 1.2.1 Barnperspektiv

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att analysera de olika aktörernas insatser med utgångspunkt i ett *barnperspektiv*. Det gäller också utredningens förslag som följs av barnkonsekvensanalyser.

Vi anser att man kan anlägga flera slags barnperspektiv.

1. Barn och barns villkor kan fokuseras.
2. Att ta hänsyn till vad man ser som barns behov är en fördjupning av barnperspektivet som kan sägas förstärkas i kravet på att se till barnets bästa i beslutsfattande som berör barn.
3. Ett barnperspektiv kan också vara att i sin tolkning av olika fenomen i samhället ta sin utgångspunkt i barn som social kategori och social position.
4. Barn kan också vara informanter t.ex. i forskning, utredningsarbete och socialt arbete.

Den läsare som vill ha en utveckling av diskussionen om barnperspektiv hänvisas till Elisabet Näsmans artikel i bilaga 4 till utredningen.

I utredningsarbetet har vi antagit de tre första slagen av barnperspektiv. Vi har inte i våra undersökningar använt barn som informanter. Däremot har vi använt material från forskare, socialarbetare och en frivilligorganisation som samtalat med barn.

## 1.3 Utredningens definitioner och avgränsningar

### 1.3.1 Definitioner

#### Barnfamilj

Vi har definierat begreppet *barnfamilj* på följande sätt: Samboende och ensamstående som bor tillsammans med barn under 18 år. De föräldrar som har barn växelvis boende<sup>2</sup> hos sig ingår också liksom umgängesförälder med ett regelbundet umgänge<sup>3</sup> med barnet.

---

<sup>2</sup> Vi har använt oss av Socialstyrelsens definition av växelvis boende, dvs. att barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna och har ett varaktigt boende hos båda.

<sup>3</sup> Vi har använt oss av reglerna för bostadsbidrag, nämligen den som p.g.a. umgänge har ett barn boende hos sig under minst 30 dagar per kalenderår.

Erfarenheten har visat att det i samband med hot om vräkning finns risk för att socialtjänsten inte tar hänsyn till de beslut och avtal som gäller boende och umgänge. Avtalen har kommit till för barnets bästa och vi har ansett att det varit angeläget att uppmärksamma problematiken.

Däremot ingår *inte* föräldrar (som är bostadslösa eller hotas av vräkning) vars barn omhändertagits av socialtjänsten och där det inte finns någon plan för att barnet ska återvända.

Barnfamilj definieras ofta olika beroende på studie och syfte. Vår definition har stämts av mot aktuella undersökningar om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Den har också diskuterats med experterna i utredningen och med den vetenskapliga referensgruppen.

## Hemlöshet

Utredningens fokus har inriktats mot processen före, under och efter vräkning av barnfamiljer. Vräkningen kan bl.a. leda till hemlöshet i någon form. Här återger vi därför två definitioner av hemlöshet.

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att kartlägga omfattningen av hemlöshet i Sverige och redovisa de insatser som görs för hemlösa. Kartläggningen som genomfördes i april 2005 var en uppföljning av kartläggningar genomförda 1993 respektive 1999.

Socialstyrelsen använde sig 2005 av en definition som bygger på fyra olika situationer som den hemlöse befinner sig i:

1. En person är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende eller är uteliggare.
2. En person är intagen/inskriven på antingen; kriminalvårdsanstalt/ behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst/landsting/ privat vårdgivare/HVB-hem/SIS-institution och planeras skrivas ut inom tre månader efter mätperioden men har inte någon bostad ordnad inför utskrivningen/utflyttningen.
3. En person är intagen/inskriven på behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst/landsting/privat vårdgivare/HVB-hem/SIS-institution och planeras inte att skrivas ut inom tre månader men har inte någon bostad ordnad vid eventuell framtida utskrivning/utflyttning.
4. En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader

efter mätperioden) inneboende- eller andrahandskontrakt och har på grund av denna situation sökt hjälp/varit i kontakt med den uppgiftslämnande myndigheten/organisationen under mätperioden.

Det finns också en typologi om hemlöshet som utvecklats av FEANTSA<sup>4</sup>, ett europeiskt nätverk av organisationer som arbetar med hemlösa. De flesta medlemsorganisationerna är nationella eller regionala paraplyorganisationer som förmedlar exempelvis logi och ekonomiskt stöd till hemlösa. FEANTSA får ekonomiskt stöd av EU-kommissionen. ETHOS är ett europeiskt projekt med syfte att ta fram en gemensam definition av vilka grupper som bör omfattas av åtgärder mot hemlöshet och bristfälligt boende. Definitionen innehåller fyra överkategorier, med att antal underkategorier. Här nedan följer ett försök till en svensk översättning av ETHOS kategorier med överkategorierna och exempel på underkategorier.

*Utan tak över huvudet (roofless)* – uteliggare, boende i natthärbärge, korttids- eller lågtröskelboende och billiga hotell som man får tillträde till omgående dock utan garanti att få stanna kvar.

*Utan bostad (houseless)* – stöd- eller tillsynsboende som innebär att man har tak över huvudet men inget kontrakt, boende i anläggning för asylsökande, boende i institution (t.ex. fängelse).

*Osäkert boende (insecure housing)* – inget reguljärt hyreskontrakt, inneboende, beslut om vräkning.

*Undermåligt boende (inadequate housing)* – mobilt hem (t ex husvagn), extrem trångboddhet, utdömda bostäder.

Med ETHOS terminologi kan de barnfamiljer som vår utredning arbetat med i de flesta fall efter vräkningen räknas in i kategorin osäkert boende (insecure housing) eller undermåligt boende (inadequate housing) eftersom de ofta är inneboende och trångbodda och/eller har stora svårigheter att få ett förstahandskontrakt på en lägenhet. Men det finns också exempel på föräldrar som har dom eller avtal om umgänge med barn som tillhör andra av ETHOS kategorier, t.ex. boende i billiga hotell.

---

<sup>4</sup> La Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

## Vräkning – avhysning

När det gäller begreppet vräkning står det både i direktiven och i vår utredning synonymt med den juridiska termen avhysning. *Avhysning* (vräkning) innebär att någon skiljs från besittningen till en fastighet eller del av fastighet och att hans tillhörigheter avlägsnas från denna. Det kan vara en bostad, en lokal, en garageplats eller dylikt.<sup>5</sup> I de undersökningar som vi initierat räknar vi enbart med vräkning från bostad, medan exempelvis vräkningsstatistiken omfattar samtliga vräkningar.

## Socialtjänst – socialnämnd

Socialtjänsten organiseras på skilda sätt i kommunerna och det finns många lokala namn på de olika delarna av socialtjänsten. Vi använder oss konsekvent av begreppen socialtjänsten och socialnämnden.

### 1.3.2 Utredningens avgränsningar och arbetssätt

Vi har, i överensstämmelse med direktiven, koncentrerat vårt arbete till *socialtjänstens insatser* för att stödja och hjälpa barnfamiljer i den process som föregår en eventuell vräkning, liksom dess uppgifter, ansvar och arbetsmetoder efter en vräkning.

Utredningens fokus har varit vräkningar som verkställts av kronofogden när barnfamiljer drabbas. Problemet med vräkning och bostadslöshet gäller också bl.a. familjer som bor *inneboende eller i andra hand, asylsökande i eget boende* eller familjer som blir utan boende i samband med *separationer/misshandel*. Familjer som flyttar självmant då de vet att de ska bli vräkta eller på uppmaning av socialtjänsten i samma situation har inte ingått i vårt uppdrag.

Vi har inte utrett *trångboddhet bland barnfamiljer*<sup>6</sup> och inte heller *omfattningen av sociala kontrakt eller motsvarande* som socialtjäs-

<sup>5</sup> Definitionen är hämtad ur Handledning för betalningssäkring. Skatteverket 2004. SKV 602 utgåva 2. s. 348. Avhysningar regleras i Utsökningsbalkens 16 kap om annan verkställighet.

<sup>6</sup> Utredningen har dock bl.a. tagit del av rapporten "Trångt i Herrgårdsmiljö" av Margareta Popoola (1999) som beskriver situationen i ett bostadsområde i Malmö där 35 procent av befolkningen är trångbodda. Av dessa lever 3,4 procent under vad som enligt dagens standard skulle kunna definieras som extremt trångbodda, dvs minst 4 personer per rum, vardagsrum och kök räknat. Barnens situation i dessa hushåll utmärks av sömnsvårigheter, huvudvärk och andra psykiskt eller fysiskt betingade sjukdomar.

ten ofta erbjuder barnfamiljer i samband med vräkning eller hot om vräkning. I ett särskilt avsnitt avhandlas dock den s.k. sekundära bostadsmarknaden. Familjer som av andra skäl än att de blivit vräkta står utanför den reguljära bostadsmarknaden har inte heller utretts.

Problemet med bostadslöshet är också stort bland familjer som inte får eget hyreskontrakt på grund av låg eller ingen inkomst eller betalningsanmärkning. Dessa familjer flyttar runt i osäkra andrahandsboenden med sina barn eller bor mycket trångt. Ur *barnets perspektiv* är sannolikt situationen med tvångsvisa flyttningar lika påfrestande oavsett orsaken till flyttningen. Detta problem har inte ingått i vårt uppdrag, men vi vill ändå fästa uppmärksamhet på problemet.

*Barn och unga som av olika skäl avvikit från sin bostad* har uppmärksammats i en rapport från Stockholms Stadsmission.<sup>7</sup> År 2003 fanns det 15–25 ungdomar per månad på polisens lista med handräkningsbegärda eller saknade. Orsaken till hemlöshet kan i dessa fall delas in i: svåra konflikter hemma, missbruk hemma, eget missbruk och spelberoende. Vi har dock inte ägnat särskild uppmärksamhet åt dessa ungdomar. Vi utgår från att de uppmärksammas i andra sammanhang eftersom dessa ungdomar befinner sig i en extrem utsatt situation och riskerar att exploateras.

Vi har också analyserat hur *andra myndigheters uppgifter och ansvar* bör utvecklas för att barnens situation i samband med vräkningar ska uppmärksammas.

Det har i många sammanhang under utredningsarbetet påpekats att socialtjänsten inte ensam har verktygen att lösa problemen med *bristen på bostäder* för utsatta människor. Bl.a. har frågan tagits upp av Hyresgästföreningen, Föreningen Sveriges Socialchefer, den vetenskapliga referensgruppen, utredningens experter och i samband med besök i olika kommuner.

För att inte få slagsida i diskussionen, där bostadsproblemen riskerar att enbart bli en fråga för socialtjänsten, bör perspektivet vidgas till att också omfatta *bostadspolitiken i stort*; exempelvis kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen, kommunernas olika möjligheter att styra hur mark- och bebyggelseutvecklingen ska ske, styrningen av de kommunala bostadsbolagen etc. Det har inte ingått i vårt uppdrag att utreda dessa frågor men man kan inte arbeta med frågan om vräkningar och hemlöshet utan att inse att

---

<sup>7</sup> Gunnars, Kylberg och Corell. Om ingen ser mig, finns jag inte! Hemlöshet bland barn och unga – en redogörelse för projektet år 1 2004-03-01 – 12-31. Stockholms Stadsmission. 2005.



det krävs insatser från flera andra än de myndigheter som nämns i utredningens direktiv. Man kan å andra sidan konstatera att även när det funnits en balans i utbudet av bostäder eller till och med ett överskott har människor vräkts.

Under utredningens gång tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att se över kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förmedling av bostäder. Den förväntas vara klar under hösten 2005.

*Lagstiftningen* på området – främst socialtjänstlagen<sup>8</sup> och hyreslagen<sup>9</sup>, och i någon mån utsökningsbalken – har analyserats. När det gäller socialtjänstlagen har vi tagit stöd i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för att tolka hur lagen bör tillämpas när det gäller barnfamiljer och socialtjänstens arbete med att förhindra vräkningar och hemlöshet.

Vi har haft kontakt med många *kommuner* för att bilda oss en uppfattning om *arbetssätt och metoder* för att förebygga och avhjälpa hemlöshet bland barnfamiljer. Kommunala måldokument, ansvar och praxis i arbetet med bostadssociala frågor har analyserats. Samarbetet mellan socialtjänst och bostadsföretag, mellan socialtjänst och kronofogde och även inom socialtjänstens egen organisation har beskrivits och analyserats.

Olika intressenter har *intervjuats* – socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar. Vi har haft *överläggningar* med de allmännyttiga bostadsföretagens organisation (SABO), de privata bostadsföretagens organisation Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Hyresnämnden i Stockholm och Skatteverkets kronofogdeavdelning. I uppdraget har vi *samverkat* med Barnombudsmannen, Boverket, Socialstyrelsen, Konsumentverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

En *enkätundersökning* har riktats till samtliga kommuner om bl.a. antalet vräkningar av barnfamiljer under 2004 och vilka insatser socialtjänsten gör i bostadssociala frågor för den målgruppen.

*Skatteverket* har gjort en undersökning riktad till tre av sina totalt tio kronofogdedistrikt om samtliga vräkningsärenden under april/maj 2005. Dokumentationen i vräkningsärenden har i undersökningen utökats med uppgifter om aktuell kommun, hushållsammansättning, antalet barn och hyresskuldens storlek.

Janne Flyghed, professor och forskare på området, har på utredningens uppdrag genomfört en *studie* av hyresvärdarnas, social-

<sup>8</sup> 2001:453.

<sup>9</sup> 12 kap. jordabalken.

tjänstens och kronofogdens praxis när det gäller vräkningar i Sverige,<sup>10</sup> en replik på den studie som Flyghed gjorde 1994 på Socialstyrelsens uppdrag.<sup>11</sup>

Socialstyrelsens kartläggning av hemlösa i april 2005 innehöll fler frågor om barn än tidigare. I de fall en hemlös vuxen hade barn fanns ett antal följdfrågor om barnen. Vi har därför inte gjort egna undersökningar om hemlösheten bland barnfamiljer. Vi har tagit del av vissa råtabeller med resultatet av undersökningen. Socialstyrelsen avser att presentera en rapport om kartläggningen i januari 2006.

Tidigt i arbetet kopplades en *vetenskaplig referensgrupp* till utredningen. Dess uppgift har varit att ge utredningen råd i sin analys och val av angreppssätt. Referensgruppen har sammanträtt vid tre tillfällen. Två forskare har författat artiklar till utredningen. Artiklarna utgör en del av underlaget för vår analys.

I samarbete med Allmänna Barnhuset ordnades en *idékonferens* på kursgården Sätra Bruk den 23–25 maj på temat Vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Vid konferensen medverkade inbjudna från socialtjänsten, bostadsföretagen, Kronofogdemyndigheten, Barnombudsmannen, Socialstyrelsen och Hyresgästföreningen tillsammans med utredningens experter, vetenskapliga referensgrupp och sekretariat.

Den 13 juni genomförde vi ett *möte med frivilligorganisationer/brukarorganisationer* på området.

## 1.4 Disposition och innehåll

De första åtta kapitlen utgör utredningens kunskapsunderlag. Målsättningen har varit att i de kapitlen *beskriva och referera*, inte kommentera och diskutera.

I det nionde kapitlet *Analys synpunkter och förslag* återfinns utredningens förslag. Jag har haft målsättningen att så långt det varit meningsfullt samla analys, diskussion och mina egna bedömningar till det kapitlet.

---

<sup>10</sup> Flyghed J. Avhysningspraxis hos socialtjänst, hyresvärdar och kronofogdar 1995–2005 med särskilt fokus på barnfamiljer. Bilaga 2.

<sup>11</sup> Flyghed J. Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräktas. Vräkningar i Sverige 1982–1994. Augusti 1994. Stencil.

Det tionde kapitlet innehåller *barnkonsekvensanalyser* av de förslag vi lagt. I det elfte har vi samlat övriga konsekvensanalyser, dvs. *ekonomiska konsekvensanalyser* för stat och kommun samt analyser av förslagets konsekvenser för *kommunerna och berörda myndigheters administration*.

## 2 Vad säger lagen?

Kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen<sup>1</sup> innebär att den har ett stort ansvar för att förebygga och avhjälpa hemlöshet och vräkning. Socialtjänsten kan dock inte ensam ta ansvaret eller ha verktygen för att tillhandahålla bostäder. I detta kapitel beskriver vi först kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Därefter ägnas förhållandevis stort utrymme åt den rättsliga regleringen av vräkningar.<sup>2</sup> Vi beskriver också den process som inleds med bristande hyresbetalning och avslutas med vräkning både i text och i diagramform. Reglerna om bostadsbidrag redovisas kortfattat. Rätten till bistånd till bostadskostnader enligt socialtjänstlagen beskrivs slutligen.

### 2.1 Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen

Varje kommun är enligt bostadsförsörjningslagen<sup>3</sup> skyldig att planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Kommunen ska också främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs för bostadsförsörjningen. Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

Lagen säger också att kommunen ska anordna bostadsförmedling om det behövs och att kommunala bostadsförmedlingar som

---

<sup>1</sup> 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>2</sup> I strikt juridisk mening är vräkning ett samlingsnamn för avhysning och avlägsnande, oftast från bostad eller lokal. Avhysning syftar på de fall där någon har en giltig rättsgrund för besittningen, till exempel ett hyreskontrakt. Avlägsnande syftar på de fall där en person inte har en rättsgrundad besittning, till exempel vid en husockupation. Jag använder i denna framställning vräkning istället för avhysning då det stämmer bättre med allmänt språkbruk samt att avlägsnande är en mycket ovanlig åtgärd.

<sup>3</sup> Lag (2000:1983) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

förmedlar lägenheter i turordning efter kötid har möjlighet att ta ut en köavgift av de bostadssökande. Om två eller flera kommuner behöver en gemensam bostadsförmedling ska de gemensamt anordna en sådan. Regeringen kan förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.

## 2.2 Socialnämndens förebyggande arbete

Socialnämnden ska enligt socialtjänstlagen bl.a. göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Nämnden ska också genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden.<sup>4</sup>

Socialnämnden ska också ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd. Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.<sup>5</sup>

Nämnden har således ett stort ansvar för ett förebyggande arbete. Att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen bör innebära att skaffa sig kunskap om barn och familjer som riskerar att vräkas. Socialnämnden bör också ha en beredskap att förebygga vräkningar. Den information som ska ges till socialnämnden från hyresvärdarna enligt hyreslagen, som senare beskrivs i detta kapitel, ger också socialnämnden möjlighet att agera tidigt för att hindra vräkningar.

## 2.3 Den rättsliga regleringen av vräkningar

Vi har under utredningsarbetet fått många påpekanden om att särskilt hyreslagstiftningen är både komplicerad och svåröverskådlig samt att hyreslag och utsökningsbalk också är dåligt kända i socialtjänsten. Vi beskriver därför den rättsliga regleringen av vräkningar relativt ingående. Motivet för detta är främst pedagogiskt. Kapitlet utgör en grund för den fortsatta beskrivningen av processen vid

---

<sup>4</sup> 3 kap. 1 § socialtjänstlagen.

<sup>5</sup> 3 kap. 2 § socialtjänstlagen.

vräkningar, liksom diskussionen om de olika intressenternas agerande före, under och efter en vräkning.

Det finns två regelsystem för uppsägning av hyresavtal som kan leda fram till en avhysning. Ett system innebär att *hyresrätten är förverkad* och att hyresvärden kan *säga upp avtalet att upphöra i för-tid*, dvs. omedelbart, om hyresgästen inte har betalat hyran inom en vecka, den s.k. förverkandefristen. Hyresgästen kan dock få behålla sin bostad om betalningen sker inom tre veckor efter det att han/hon delgetts underrättelse om sin rätt att återvinna hyresrätten, den s.k. återvinningsfristen.<sup>6</sup> Frågan om hyresrätten är förverkad prövas av tingsrätt eller kronofogdemyndighet. En avhysning verkställs av kronofogdemyndigheten.

Det andra systemet innebär att *hyresvärden kan säga upp ett hyresavtal att upphöra efter en sedvanlig uppsägningstid* – normalt tre månader<sup>7</sup>. Om hyresgästen inte flyttar kan hyresvärden överlämna frågan om avtalet ska *förlängas* till hyresnämnd för prövning. Om hyresnämnden finner att det inte finns skäl att förlänga avtalet upphör det att gälla. Om hyresgästen då inte flyttar *verkställs* en avhysning enligt samma regler som när hyresrätten är förverkad.

Reglerna för kronofogdemyndighetens handläggning av avhysningsärenden finns i 16 kap. utskökningsbalken. Eftersom avhysning är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde innehåller lagen skyddsregler. De ger kronofogdemyndigheten möjlighet att ta individuella sociala hänsyn i avhysningssituationen.

Den intresserade kan välja mellan tre alternativ i sin läsning, en kort sammanfattning av vräkningsprocessen, en mer ingående beskrivning av den rättsliga regleringen och ett flödesdiagram.

### 2.3.1 Sammanfattning av processen

Den som inte betalar sin hyra eller månadsavgift i tid riskerar att bli vräkt från sin bostad. Hyresavtalet kan sägas upp om betalningen dröjer mer än en vecka. Hyresgästen kan dock få behålla sin bostad om betalningen sker inom tre veckor efter det att han/hon delgetts underrättelse om sin rätt att återvinna hyresrätten. Om socialnämnden inom den fristen åtar sig att betala hyran kan hyresgästen inte vräkas. Även upprepade inbetalningsförseningar kan leda till vräkning. Ytterligare en grund för vräkning är störning.

<sup>6</sup> 12 kap 44 § JB samt 7 kap 23 § första stycket bostadsrättslagen.

<sup>7</sup> 12 kap. 45–46 §§ jordabalken.

Vräkning grundas på beslut av domstol eller genom den summariska processen som kronofogden ansvarar för. Ansökan om vräkning lämnas till Kronofogdemyndigheten, som i sin tur underrättar socialnämnden om att ansökan har kommit in och att vräkning ska ske. Om hyresgästen inte flyttar självmant, är det kronofogdemyndighetens uppgift att se till att bostaden töms på tillhörigheter. Vräkningen genomförs då av personal från kronofogdemyndigheten och om det behövs, tillsammans med låssmed. Egendomen transporteras bort och magasineras i tre månader. Hämtas inte ägodelarna inom den tiden säljs de. Kronofogdemyndigheten är skyldig att uppmana till hämtning av egendomen. Den skyldigheten anses vara uppfylld om det skickas ett rekommenderat brev till ägarens senast kända adress.

### 2.3.2 Närmare beskrivning av den rättsliga regleringen

Hyreslagen är i likhet med mycket annan lagstiftning avsedd som konfliktreglerare. I detta fall är syftet att reglera konflikten mellan fastighetsägarens krav på hyra och hyresgästens rätt till bostad. Denna konflikt dras till sin spets när det kommer till vräkning.

Med vräkning menas att hyresgästen genom kronofogdemyndighetens ingripande tvingas flytta från bostad eller lokal. Men innan kronofogdemyndigheten vräker någon måste det finnas ett formellt beslut som utgör bevis för att värden har rätt att ansöka om vräkning hos kronofogdemyndigheten. Detta bevis benämns *exekutionstitel*.

Exekutionstiteln kan utgöras av en dom, ett utslag eller annan handling som genom sitt innehåll utgör rättslig grund för verkställighet (exekution). För att få ett sådant beslut ska värden vända sig till kronofogdemyndigheten eller tingsrätten.

Vänder sig värden till kronofogdemyndigheten kan denna i en summarisk process meddela utslag. Den summariska processen är inrättad av lagstiftaren för att den som har ett krav mot någon ska kunna få det rättsligt fastställt på ett snabbt, enkelt och billigt sätt.<sup>8</sup>

Förfarandet i den summariska processen är nästan uteslutande skriftligt och hårt formaliserat. Det sker ingen medling mellan parterna. Kort uttryckt kan man säga att den summariska processen huvudsakligen syftar till att kontrollera om hyresgästen har något att invända innan rättsväsendet ger sökande rätt att genomdriva

---

<sup>8</sup> Denna processföring gäller således inte enbart vid vräkning.

sina krav. Invänder hyresgästen överlämnas ärendet till tingsrätten. Bifaller tingsrätten värdens yrkande finns det rättslig grund för vräkning.

Det finns i huvudsak åtta formella grunder för att hyresrätten av bostad kan förverkas:<sup>9</sup>

1. Dröjsmål med betalning av hyran mer än en vecka efter förfallodagen
2. Otillåten överlåtelse eller upplåtelse av hyresrätten i andra hand
3. Lägenheten används för andra ändamål än det avsedda eller hyresgästen låter utomstående personer bo i lägenheten vilket medför men för hyresvärden.
4. Vållande till ohyra
5. Om lägenheten på annat sätt vanvårdas, eller hyresgästen åsidosätter sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten när han använder lägenheten.
6. Hyresgästen utan giltig ursäkt vägrar hyresvärden tillträde till lägenheten.
7. Hyresgästen ”åsidosätter avtalsenlig skyldighet, som går utöver hans skyldigheter enligt detta kapitel, och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgöres”.
8. Lägenheten till väsentlig del används för näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del eller används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning.

Till skillnad mot andra nyttjanden, som el och vatten, ska hyran erläggas i förskott. För bostadslägenheter är regeln om att hyran betalas för varje kalendermånad i förskott tvingande. Betalas hyran på post- eller bankkontor anses beloppet ha kommit till hyresvärden omedelbart vid betalningen. Detta trots att det tar ett par dagar innan hyresvärden får pengarna registrerade på sitt konto. Om hyresgästen använder någon form av giro, anses betalningen ha skett när betalningsordern tas emot av det förmedlande kontoret.

Dom eller annat utslag som förpliktar någon att flytta kan inte verkställas efter hur lång tid som helst. Om fastighetsägaren låter nyttjanderättshavaren bo kvar och fortsätter ta emot hyra anses ett nytt hyresförhållande uppkommit mellan parterna. För detta finns ingen fastlagd tid, men enligt förarbetena till utsökningsbalken framgår att om fastighetsägaren dröjt sex månader med att begära

---

<sup>9</sup> 12 kap.42 § 1st JB.



verkställighet och mottagit hyra under tiden bör detta normalt innebära att svaranden får anses på nytt ha godtagits som hyresgäst.

Sökanden (värden) i avhysningsmål kan, i motsats till i andra mål, lämna ett obegränsat antal uppskov med verkställigheten. Dock får uppskovet inte vara mer än sex månader från dagen för ansökan.

### 2.3.3 Socialnämndens roll i processen

När värden säger upp hyresgästen får socialnämnden den första signalen om att en hyresgäst riskerar att vräkas. Denna skyldighet för värden ger socialnämnden möjlighet att undersöka om det finns behov för socialtjänstens att vidta åtgärder.

Socialnämndens möjlighet att förhindra vräkningar förstärktes 1993 genom en ändring i hyreslagen.

Om socialnämnden inom återvinningsfristen skriftligen meddelar hyresvärden att nämnden åtar sig betalningsansvaret för hyran, bör hyresgästen alltså inte kunna avhysas. Det ger socialnämnderna bättre möjligheter att förhindra att hyresgäster förlorar sina bostäder utan att man åsidosätter hyresvärdens berättigade krav på att hyran skall betalas.<sup>10</sup>

Syftet med den nya bestämmelsen var att det skulle räcka med att socialnämnden inom återvinningsfristen skriftligen meddelade hyresvärden att nämnden åtog sig betalningsansvaret.<sup>11</sup> Men det handlar inte om något åtagande per automatik för socialnämnden. Det krävs ett formellt beslut grundat på en individuell bedömning av varje enskilt fall.

Socialnämnden ska när den får underrättelsen från kronofogdemyndigheten om tiden för avhysningen, samma dag sända en bekräftelse av mottagandet till kronofogdemyndigheten. I bekräftelsen ska det anges vem som är ansvarig handläggare vid socialnämnden<sup>12</sup>.

När socialnämnden får besked om en vräkning från kronofogdemyndigheten återstår normalt en vecka till verkställighet. Nu är nämndens möjligheter att förhindra vräkning avhängigt om hyresvärden vill gå med på en uppgörelse med hyresgästen eller näm-

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:115, s. 16.

<sup>11</sup> Hyresgästen ska fortfarande själv stå för kontraktet, vilket innebär att det inte ska vara någon ny variant av socialt kontrakt.

<sup>12</sup> 5 kap 4 § Socialtjänstförordningen (2001:937).

den. Lyckas inte detta har hyresvärden full frihet att genomdriva vräkningen. De tidsfrister som finns ställer krav på en snabb och effektiv handläggning från socialnämndernas sida.

#### 2.3.4 Vräkningen verkställs

##### Tidigast en vecka efter delgivningen

För att hyresgästen ska få möjlighet att yttra sig, skickar kronofogdemyndigheten ett brev till den avhysningshotades adress. Om brevet inte returneras delges vederbörande om tidpunkt för vräkning. Det räcker med s.k. spikning, dvs. att meddelande läggs i brevlådan, eller fästs på vederbörandes dörr. Verkställighet får ske tidigast en vecka från det att hyresgästen beretts tillfälle att yttra sig, det vill säga från delgivningsdagen. Kronofogdemyndigheten ska också förbereda vräkningen så att onödig skada undviks och att avhysningen kan verkställas så enkelt och billigt som möjligt. Det är därför värdefullt om kronofogdemyndigheten tar kontakt med svaranden personligen innan vräkningen verkställs.

##### Olika sätt att genomföra en vräkning

Vräkningen kan genomföras på olika sätt. En vanlig metod är den så kallade *lås- och namnbytesmetoden*. Den innebär att personal från kronofogdemyndigheten tillsammans med låssmed byter lås och namnskylt på dörren och lägenheten omvandlas till förvaringsplats, magasin. Metoden förutsätter en överenskommelse mellan kronofogdemyndigheten och värden.

Det ankommer sedan på värden att ta hand om egendomen i lägenheten. Värden kan antingen låta egendomen stå kvar i lägenheten och uppmana svaranden att hämta den eller kan han/hon köra den till ett förråd. Även i detta sena skede händer det att hyresgästen återfår lägenheten på grund av att det gått att nå en överenskommelse med värden. På så vis kan ett vräkt hushåll bo kvar i lägenheten och få ett nytt kontrakt trots att de formellt sett är vräkta.

Lås- och namnbytesmetoden kan inte användas om den vräkta har en ny bostad dit vederbörande vill ha sitt bohag flyttat. Det förekommer även att hyresgästen själv tömmer lägenheten innan kronofogden anländer. Lämnar vederbörande även ifrån sig nyckeln

till värden kan detta leda till att kronofogden inte behöver ingripa, vilket för hyresgästen kan innebära att han/hon endast drabbas av en betalningsanmärkning och slipper en registrerad verkställd vräkning.

En annan metod är att kronofogden begär assistans från flyttfirma och transporterar bort bohaget för magasinering. Kronofogdemyndigheten är vid ett sådant förfarande skyldig att hyra utrymme för förvaring av bohaget.

Ytterligare en metod är *stegvis avhysning* som börjar med att kronofogdemyndigheten skiljer den som ska vräkas från lägenheten genom att först byta namn och lås på dörren. Kronofogdemyndigheten behåller dock, till skillnad från vid lås- och namnbytesmetoden, ansvaret för egendomen. Någon eller några dagar efter låsbytet forslas egendomen bort av kronofogdemyndigheten. Fördelen med stegvis avhysning, för kronofogdemyndigheten, är att man kan verkställa flera vräkningar samma dag och inte behöver beställa transport förrän man vet hur mycket gods som ska flyttas.

Det finns ingen reglerad skyldighet för socialtjänsten att närvara vid en vräkning. Socialtjänstens yttersta ansvar enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen innebär dock att socialtjänsten har ett ansvar att utreda om det finns behov av insatser från socialtjänstens sida i samband med en vräkning. Socialstyrelsen rekommenderar att kommunerna, med tanke på de allvarliga konsekvenser en avhysning kan få för ett barn, har riktlinjer för hur hyresskuld- och avhysningsärenden ska hanteras när barn är inblandade.<sup>13</sup>

### Inom fyra veckor efter ansökan

I normala fall ska vräkningen ha genomförts inom fyra veckor från det att ansökan kommit till kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten har rätt att bevilja anstånd med att verkställa vräkningen om det behövs av hänsyn till svaranden<sup>14</sup>. "Kronofogdemyndigheten har således möjlighet att vid avhysning ta hänsyn till svarandens sociala situation. Detta gäller särskilt vid avhysning från bostad."<sup>15</sup> Anstånd kan beviljas med två veckor, och vid synnerliga skäl ytterligare två. Hyresgästen är skyldig att betala hyra under anståndstiden. Innan kronofogdemyndigheten beviljar

<sup>13</sup> Socialstyrelsen, Länsstyrelserna: Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd, art.nr 2003-109-1.

<sup>14</sup> 16 kap 4 § UB.

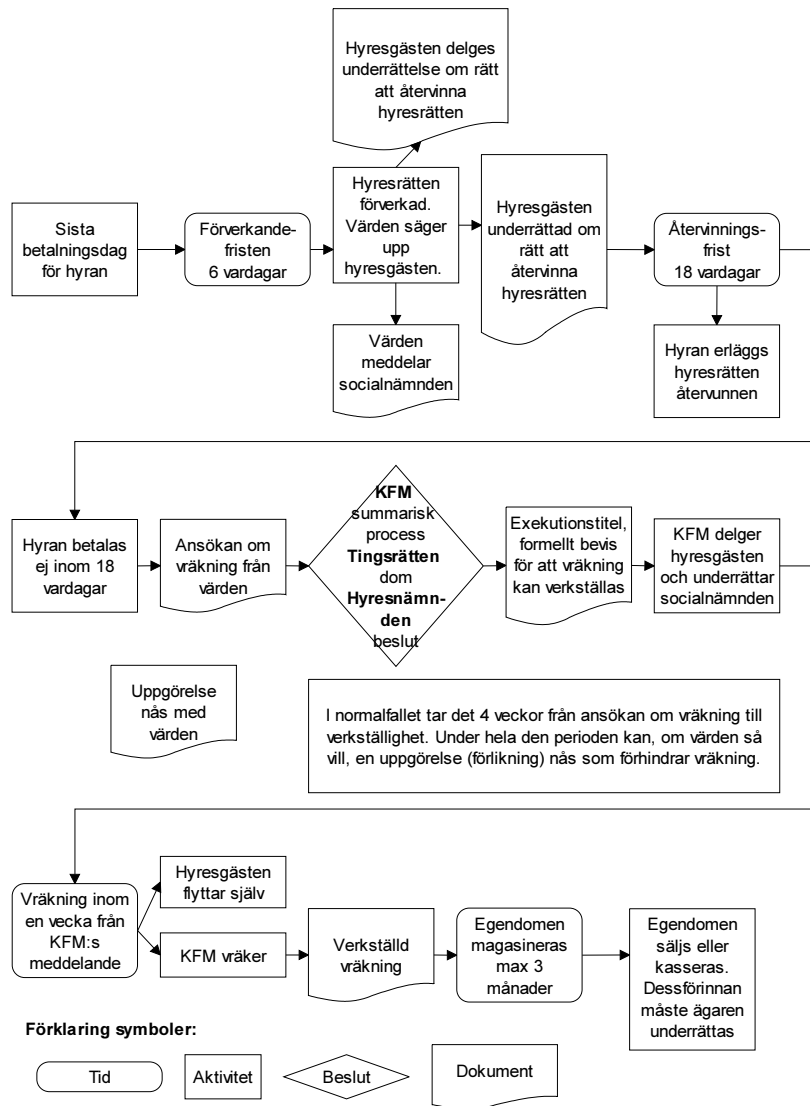
<sup>15</sup> Kronofogdemyndighetens handbok, s.348.

anstånd bör värden höras. Enligt kronofogdemyndigheten brukar flertalet av hyresvärdarna medge att vräkning skjuts upp när kronofogdemyndigheten bedömer att det finns skäl till anstånd.

### **2.3.5 Efter verkställd vräkning, bortförande, magasinering m.m.**

Kronofogdemyndigheten ska om det är nödvändigt sköta bl.a. transport och ordna förvaring av egendomen vid vräkning. Om ägaren inte hämtar sin egendom inom tre månader efter avhysningen får den som förvarar egendomen sälja den, eller om den inte har något värde, bortskaffa den. Ägaren ska dock först anmanas hämta egendomen. Den skyldigheten anses uppfylld om ett rekommenderat brev skickas till den vräktes senast kända adress. Kostnaderna för transport och magasinering ska i första hand tas ut av svaranden. I andra hand svarar sökanden för kostnaderna. Sökanden ska också svara för kostnaden för ett nytt lås.

### 2.3.6 Diagram, vräkningsprocessen



## 2.4 Bostadskostnader, bostadsbidrag och rätten till bistånd

Bostadsbidraget syftar till att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Reglerna om bostadsbidrag finns i lagen om bostadsbidrag och bostadsbidragsförordningen<sup>16</sup>. Gällande regler i fråga om rätten till bistånd återfinns i socialtjänstlagens 4 kapitel. Vi har valt att beskriva reglerna i förhållande till barnfamiljers rätt till försörjningsstöd.

### 2.4.1 Bostadsbidrag

Bostadsbidraget har både ett bostadspolitiskt och ett familjepolitiskt syfte. Det bostadspolitiska syftet är att göra det möjligt för barnfamiljer med svag ekonomi att hålla sig med goda bostäder. Det familjepolitiska syftet är att omfördela resurser till barnfamiljer med tung försörjningsbörda och ge dem en ekonomisk trygghet.

Bostadsbidraget är inkomstprövat. Det bestäms huvudsakligen av hushållets sammansättning, hushållets bidragsgrundande inkomst och bostadens storlek.

Bidraget består av två delar. Den ena delen är ett särskilt bidrag som lämnas till hushåll med hemmavarande barn. Storleken på bidraget är beroende av antalet barn i familjen och inte av boendekostnaderna. Den andra delen är ett bidrag till kostnaderna och är beroende av hushållets bostadskostnader. Föräldrar som på grund av vårdnad eller umgänge har barnet boende hos sig under minst 30 dagar per år kan få bostadsbidrag till bostadskostnaden.

Bostadsbidraget är preliminärt och betalas ut löpande under bidragsåret. Det grundas på sökandens uppskattade årsinkomst. Det slutliga bidraget bestäms i efterhand för varje kalenderår på bl.a. på grundval av de inkomster som fastställs vid taxeringen. Bidragsmottagaren kan bli återbetalningsskyldig eller få ett högre bidrag i efterhand.

Riksdagen beslutade i juni 2005 om ändrade regler för bostadsbidrag<sup>17</sup> som börjar gälla den 1 november 2005 och ska i huvudsak tillämpas på bostadsbidrag efter 2005. De nya reglerna syftar till att stärka bostadsbidraget till barnfamiljer och innebär bl.a. att det sär-

---

<sup>16</sup> 1993:737, 1993:739.

<sup>17</sup> prop. 2004/05:112.

skilda bidraget för hemmavarande barn höjs och att ett umgängesbidrag införs. Den del av bostadsbidraget som lämnas till bostadskostnaden får en i stället för två nivåer.

#### 2.4.2 Rätten till bistånd

I 6 kap. socialtjänstlagen<sup>18</sup> avhandlas rätten till bistånd.

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

3 § Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 skall i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, skall socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

#### 2.4.3 Socialstyrelsens föreskrifter

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd med rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. De allmänna råden finns utgivna i Socialstyrelsens författningssamling<sup>19</sup>. När det gäller boendet behandlar de allmänna råden vad som är skälig boendekostnad, hur man ska beräkna den faktiska boendekostnaden för olika boendeformer, kostnaderna vid kort- respektive långvarigt biståndsbehov, skäligt rådtrum för bostadsbyte och byte till dyrare bostad. I ett senare avsnitt behandlas också ekonomiskt bistånd till skulder.

---

<sup>18</sup> 2001:453.

<sup>19</sup> SOSFS 2003:5.

## Skälig boendekostnad

Socialnämnden bör vid bedömningen av vad som är en skälig boendekostnad utgå från den enskildes faktiska kostnad och behov av boende. *Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad bör vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig.*<sup>20</sup> Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen.

Socialnämnden bör vid bedömningen ta hänsyn till ett barns behov av utrymme även hos den förälder där barnet enbart vistas under umgängestid.

Ett kvarboende vuxet barn som får ekonomiskt bistånd bör genom biståndet få möjlighet att betala sin del av familjens boendekostnad bl.a.

- om föräldrarna på grund av att det vuxna barnet bor kvar har en högre boendekostnad än de annars skulle ha haft, antingen genom att tvingas behålla en stor bostad eller genom att helt eller delvis mista rätten till bostadsbidrag, eller
- om det vuxna barnet tidigare har betalt hemma och inte har rätt till studiestöd enligt studiestödslagen<sup>21</sup> eller förlängt barnbidrag enligt lagen om förlängt barnbidrag<sup>22</sup>.

Med ett kvarboende vuxet barn avses ett barn som efter fyllda 18 år bor kvar i föräldrahemmet.

---

<sup>20</sup> Vår kursivering.

<sup>21</sup> 1999:1395.

<sup>22</sup> 1986:378.



### Boendekostnad vid kort- och långvarigt biståndsbehov

Vid ett kortvarigt biståndsbehov bör socialnämnden i regel godta den faktiska boendekostnaden. Med kortvarigt avses en period om maximalt *tre sammanhängande månader*<sup>23</sup>.

Om socialnämnden bedömer att behovet av ekonomiskt bistånd blir längre än tre sammanhängande månader, bör nämnden kunna pröva om den faktiska boendekostnaden är skälig. I prövningen bör, vid beaktande av en skälig levnadsnivå, hänsyn tas till att den enskilde kan byta till en billigare bostad eller på annat sätt kan sänka boendekostnaden. Nämnden bör dock undvika beslut som medför att den enskilde tvingas flytta från den tätort eller den del av kommunen där han eller hon bott under flera år. Nämnden bör även ta hänsyn till om det i individuella fall finns särskilda skäl mot byte av bostad eller bostadsområde som t.ex.

- om det finns risk för att ett byte medför negativa sociala konsekvenser,
- om en barnfamilj genom att flytta skulle tvingas bryta upp från barnomsorg, skola och socialt nätverk,
- om en ensamstående vuxen, t.ex. med funktionshinder eller sociala problem och äldre med sviktande hälsa, har ett särskilt stort behov av kontinuitet i det sociala nätverket eller den fysiska miljö som hänger samman med det nuvarande boendet,
- om bostaden är anpassad till en boendes funktionshinder, eller
- om den enskilde har begränsad möjlighet att bli godkänd som hyresgäst, t.ex. vid arbetslöshet eller betalningsanmärkning.

Häktade och personer som avtjänar en faktisk strafftid på högst sex månader bör ges ekonomiskt bistånd till den faktiska boendekostnaden under hela häktningstiden respektive strafftiden, om de annars riskerar att bli bostadslösa. Socialnämnden bör rekommendera den enskilde som avtjänar ett straff att hyra ut sin bostad i andra hand, om hyresvärden ger sitt samtycke och det är lämpligt. Om hyresvärden inte ger något sådant samtycke, kan hyresgästen begära tillstånd till uthyrningen hos hyresnämnden.

Socialnämnden bör i förekommande fall ge ekonomiskt bistånd till boendekostnaden i avvaktan på hyresnämndens beslut.

---

<sup>23</sup> Vår kursivering.

## Skäligt rådrum för bostadsbyte

Om socialnämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig, bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid så att den enskilde ges skäligt rådrum att förändra sin boendekostnad. Med skäligt rådrum avses en tidsperiod som i regel inte understiger fyra månader från den tidpunkt då den enskilde fick information om nämndens bedömning.

Nämnden bör även godkänna den faktiska boendekostnaden så länge den enskilde aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader. Ovanstående bör inte tillämpas, om boendet är en särskilt dyrbar nödlösning, t.ex. boende på hotell, och nämnden kan erbjuda ett billigare alternativ med godtagbar standard i avvaktan på en permanent lösning.

Om den enskilde efter information från socialnämnden och efter skäligt rådrum väljer att behålla ett boende med en kostnad som inte är skälig, bör ekonomiskt bistånd beräknas utifrån den boendekostnad som bedöms skälig för en låginkomsttagare på orten.

## Skulder

Socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till betalning av skulder, endast om det är enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå. Nämnden bör ge bistånd till skulder efter en individuell prövning och när det enligt nämndens bedömning skulle få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalas. Det kan t.ex. gälla skulder för boendekostnader eller hushållsel.

Socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd även till en skuld som uppstått under sådan tid då den enskilde inte har haft bistånd till kostnaden, men hade fått bistånd om han eller hon hade ansökt om detta.

## 3 Barnperspektiv

Utredningens förslag ska enligt våra direktiv innehålla de barnkonsekvensanalyser som bedöms nödvändiga. För att kunna göra sådana krävs att man anlägger ett barnperspektiv. Kapitlet innehåller en diskussion om olika slags barnperspektiv. *De barnkonsekvensanalyser som vi ska göra av våra förslag redovisas separat i kapitel 10.*

### 3.1 Olika barnperspektiv

Barnperspektiv är ett begrepp som hela tiden funnits med i och påverkat våra diskussioner och vårt arbete. Vi anser att man kan tala om flera slags barnperspektiv. Vår redogörelse och beskrivning av ”barnperspektiven” bygger bl.a. på en artikel som professor Elisabet Näsman skrivit på utredningens uppdrag. Artikeln finns i bilaga 4.

*Barn och barns villkor fokuseras.* Det görs exempelvis i våra utredningsdirektiv och det har varit vår ambition. Att t.ex. lyfta fram barn som en egen statistisk enhet och synliggöra hur många barn som lever under olika villkor är att ge uttryck för en form av barnperspektiv. Sådana uppgifter kan bidra till en förändrad bild av den situation som råder i samhället.

Näsman exemplifierar med att man kan underskatta exempelvis den ekonomiska utsattheten i barnpopulationen genom att låta barn ingå som ”en egenskap” hos en familjeenhet snarare än att räknas som individer. Att basera bilden av barns villkor på statistik där barn ses som en egenskap hos vuxna (t.ex. förvärvsarbetande kvinnor med barn 0–7 år) eller hushåll kan också innebära att fokus hamnar på de vuxnas villkor snarare än på barnen.

Att ta hänsyn till vad man ser som barns behov är en fördjupning av barnperspektivet som kan sägas förstärkas i kravet på att se till barnets bästa i beslutsfattande som berör barn.

Vem som ska bedöma vad som är barnets bästa och från vilka utgångspunkter är dock öppet för tolkning. På t.ex. bostadsområdet innebär det att man kan utgå från att barnets bästa är att alltid ha en bostad. Om föräldrarna är separerade bör båda föräldrarna ha en bostad där barnet kan umgås med sina föräldrar.

Ett barnperspektiv kan också vara att *i sin tolkning av olika fenomen i samhället ta sin utgångspunkt i barn som social kategori och social position*. Detta perspektiv kan, men behöver inte, bygga på information från faktiska barn utan kan utgöras av en teoretiskt grundad förståelse av och/eller empirisk kunskap om barn snarare än från barn.

*Barn kan också vara informanter* t.ex. i forskning, utredningsarbete och socialt arbete. I sin artikel utvecklar Näsman olika motiv inom skilda discipliner för att låta barn vara informanter liksom olika förhållningsätt till den information som barn förmedlar. Rättighetsperspektivet som finns uttryckt i barnkonventionen omfattar barnets rätt att få information, *att få göra sin röst hörd och att få den beaktad*. Det kan ses som ett i första hand etiskt motiverat kunskapsintresse för barns uppfattningar och vilja.

Näsman kommenterar i sin artikel hur värdeladdat området *barn och hem* är. Just hemmet inkarnerar den trygghet som förväntas präglade en god barndom.

Vi rör oss alltså på ett i högsta grad värdeladdat område, vilket i sig behöver diskuteras i relation till barns roll som informanter både vad gäller förutsättningarna för barn att få komma till tals och hur det barn berättar tolkas och används.<sup>1</sup>

Hon kommenterar också hur barn cyniskt kan utnyttjas av vuxna som dekoration och maskotar:

Ett typiskt exempel på detta är politikernas barnkramande under valkampanjer, men även yrkesgrupper som har barn som föremål för sitt arbete kan agera i egen sak med utnyttjande av barn på detta sätt i sken av ett engagemang för barnens sak<sup>2</sup>. Detta fångas upp i Roger Harts diskussion om den skenbara delaktighet barn ges när de av vuxna används som dekoration och maskotar eller manipuleras att delta aktivt utan att veta vad det handlar om<sup>3</sup>. Det ökade politiska intresset för barn och barndom i FN, Europarådet och EU liksom i olika ideella organisationer under de senaste decennierna kan öka lockelsen i den

<sup>1</sup> Bilaga 4. s 5

<sup>2</sup> Näsman E. Vuxnas intresse av att se med barns ögon i Dahlgren & Hultqvist (red) Seendet och seendets villkor. En bok om barns och ungas välfärd. s. 279–304 1995.

<sup>3</sup> Hart R. (1997): Children's participation: - from tokenism to citizenship. Firenze: UNICEF international Child Development Centre: 41.

här typen av utnyttjande. Barn kan användas som informanter i dessa syften utan att det bidrar till deras delaktighet och utan att det gynnar deras intressen. Att barn är informanter kan dock ha fler innebörder beroende på vilken typ av barnperspektiv som är utgångspunkten.

Det finns inom socialtjänstens breda arbetsfält utrymme för flera barnperspektiv och kunskapsintressen. Det ger, enligt Näsman, möjlighet till en mångfald av typer och metoder för barns informantskap.

Socialtjänsten kan inpta ett diagnostiskt, terapeutiskt och pedagogiskt perspektiv, men också ett rättighets- och expertperspektiv. Kunskapsintresset kan handla om att utreda ett barns situation och hälsa, att behandla och fostra barnet men också om att för beslutsfattande få del av barns expertkunskap om sitt eget liv och att ge dem deras rätt till delaktighet i beslut som gäller dem själva, skriver Näsman.

Att låta barn komma till tals genom att intervjua dem om vräkningar och hemlöshet är inte problemfritt i vare sig utredningsarbete, forskning eller socialt arbete. Det har också visat sig att det är ytterst sällsynt att socialarbetare talar med barn i ärenden om ekonomiskt bistånd.<sup>4</sup> I dag finns dock en pågående diskussion bland socialarbetare om lämpligheten av att tala med barn i ärenden om försörjningsstöd och under vilka villkor man bör göra detta.

### 3.2 Att intervjua barn i forskningen

Näsman & Gerber har använt barn som informanter, bl.a. har de intervjuat barn till *arbetslösa*. De beskriver riskerna med att betrakta barn som schabloner. ”Att vara uppmärksam mot barn är ett övergripande förhållningssätt, som inte är så självklart som man kan tro.”<sup>5</sup> De beskriver maktstrukturen mellan barn och vuxna som visserligen förändrats starkt i demokratisk riktning i vår del av världen, men det finns en seghet som gör det rimligt att anta att barn i allmänhet har en relativt omfattande erfarenhet av vuxna som talar om barn i stället för med dem, även när de är närvarande.

Vi identifierar, ofta på ett oreflekterat sätt, att människor tillhör en given social kategori: barn/vuxen, man/kvinna, svensk/invandrare osv.

<sup>4</sup> Det visar både uppföljningar av socialt arbete och utredningens egna samtal med socialarbetare.

<sup>5</sup> Näsman E. och von Gerber C. ”Det angår ju oss” – Barnperspektivet. Linköpings universitet. s. 16 2003.

För det mesta underlättar det livet för oss men det kan också hindra oss från att upptäcka människan bakom. Barn är en social kategori som det finns många schablonbilder av.

Att som vuxen i en intervju försöka möta barnet inte som ett schablonbarn utan som en person, är viktigt för att intervjun ska ge något mer än en bekräftelse av det intervjuaren redan visste (eller trodde sig veta). Det är också nödvändigt för att barnet i sin tur ska upptäcka den vuxne som person, snarare än som schablonvuxen.<sup>6</sup>

De *forskningsetiska* övervägandena påverkar valet av barn och vilka frågor som bör ställas till barn i olika åldersgrupper. En etablerad forskningsetisk princip är att inte kringgå föräldrarnas medgivande när det gäller barn under 15 år.

I Andersson och Swärds pågående forskningsarbete *Barn utan hem* är barn informanter i en av delstudierna. I departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn* redovisas en intervju med en flicka i mellersta tonåren som bor med sin mamma men som inte har någon fast adress.<sup>7</sup>

I rapporten *Barn och knapp ekonomi*<sup>8</sup> redovisar Anne Harju, resultatet av en studie som hon genomfört i Malmö under 2003/2004 i syfte att bygga en metodologisk grund för studier av barns ekonomiska utsatthet. Det blir då centralt att fundera över hur man på bästa sätt når barn med frågor om ekonomisk utsatthet. Harju konstaterar att det "krävs ett förtroendearbete för att nå barnen" och nämner några viktiga faktorer att ta hänsyn till när man intervjuar/samtalar med barn. Det är angeläget att intervjun med barnet sker i en bekant och trygg miljö, att tidpunkten för intervjun är anpassad till barnet, att barnet inte är uttröttat eller att intervjun avbryter barnet i en pågående aktivitet. Frågor som ställs bör få barnet att dela med sig av sina tankar och inte vara kränkande för barnet. De bör till en början vara övergripande för att sedan gå in mer i detalj. Barn måste få tillräckligt med tid så att de hinner tänka färdigt. Det är särskilt viktigt när ämnet inte känns naturligt för barnet att reflektera kring.

---

<sup>6</sup> Ibid. s 17.

<sup>7</sup> Andersson och Swärd. *Barn utan hem* s. 298 *Ekonomiskt utsatta barn*. Ds 2004:41.. Intervjun redovisas komprimerad i kapitel 4.

<sup>8</sup> Harju A. *Barn och knapp ekonomi*. Växjö universitet. Rapportserie i socialt arbete. Nr 001 2005.

### 3.2.1 Barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd

I propositionen 1996/97:124 föreslogs nya bestämmelser i socialtjänstlagen, bl.a. att den s.k. portalparagrafen skulle kompletteras med en bestämmelse som svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention och innebär att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver när åtgärder rör barn.

Ett stärkt barnperspektiv inom socialtjänsten betyder också att ”även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen”.<sup>9</sup>

Enligt artikel 18 i barnkonventionen ska konventionsstaterna göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Konventionsstaterna ska också ”ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar”.

Socialstyrelsen gav 2003 ut rapporten *Ekonomiskt bistånd*<sup>10</sup> som stöd för rättstillämpning och handläggning. Rapporten kompletterar Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd<sup>11</sup>. I ett särskilt avsnitt utvecklar Socialstyrelsen sin syn på begreppet barnperspektiv. Där anges att när en åtgärd rör ett barn, ska barnets inställning så långt möjligt klarläggas.<sup>12</sup> Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Barn som fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen.<sup>13</sup>

Enligt Socialstyrelsen måste varje beslut som rör ett barn grunda sig på en bedömning av vad som är bäst för just det barnet. I samband med sådana beslut behöver olika förslag till lösningar analyseras och vägas mot varandra. Syftet är att uppmärksamma hur beslutet påverkar barnet. Även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska barnets bästa alltid *beaktas, utredas och redovisas*.<sup>14</sup> Socialtjänsten ska också dokumentera hur barnets intressen beaktats, vilka överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet, oavsett om bedömningen resulterar i att

<sup>9</sup> Prop. 1996/97:124, s. 100.

<sup>10</sup> Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten. Socialstyrelsen, 2003.

<sup>11</sup> SOSFS 2003:5.

<sup>12</sup> 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>13</sup> 11 kap. 10 § socialtjänstlagen.

<sup>14</sup> Vår kursivering..

ekonomiskt bistånd beviljas eller inte. Detta ska säkra att barnperspektivet tillgodoses.

Det finns ännu inte någon uppföljning av hur Socialstyrelsens ”handbok” tillämpas i kommunerna.

Innan de allmänna råden om ekonomiskt bistånd utarbetades hade Socialstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna i ett projekt sammanställt kunskap om barn och långvarigt ekonomiskt bistånd/svag ekonomi samt identifierat viktiga faktorer för att införa ett barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd.<sup>15</sup> Man konstaterade i rapporten att länsstyrelsernas tillsyn och Socialstyrelsens uppföljningar visar att barnperspektivet generellt inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Rapporten gav rekommendationer till kommunernas arbete på både lednings- och handläggarnivå.

På *ledningsnivå* handlar det om att sörja för att riktlinjer, delegationsbestämmelser, personalens kompetens och rutiner för arbetet utvecklas för att uppmärksamma barnen. På *handläggarnivå* finns ett antal rekommendationer som i tillämpliga delar inarbetats i den tidigare nämnda ”handboken” om ekonomiskt bistånd.

### 3.2.2 Hur är det i praktiken?

#### Länsstyrelserna uppföljning av hur barnperspektivet tillämpas i socialtjänsten

Två uppföljningar av hur barnperspektivet tillämpas i arbetet med ekonomiskt bistånd i kommunerna går tillbaka till 2001. Då granskade länsstyrelsen i Västra Götalands län socialtjänstens insatser för barn i avhysningssituationer. Resultatet återges i kapitel 3. Länsstyrelsen i Uppsala län granskade samma år barnperspektivet i kommunernas riktlinjer om försörjningsstöd, och konstaterade att ”kommunerna har lång väg kvar innan ett barnperspektiv finns med som en självklar del i varje beslut som rör barn”.

Under 2003 och med en fördjupning 2004 granskade länsstyrelsen i Stockholms län barnperspektivet vid långvarigt socialbidragsberoende. Sammanfattningsvis konstaterade länsstyrelsen i sin rapport<sup>16</sup> att barns behov inte uppmärksammas tillräckligt vid långvarigt socialbidragsberoende. Föräldraperspektivet var framträdande

<sup>15</sup> Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen, Länsstyrelserna. 2003.

<sup>16</sup> Barnperspektiv vid långvarigt socialbidragsberoende. Länsstyrelsen i Stockholms län. 2005.



och det var oklart i vilken utsträckning som barns behov prövades individuellt. Medvetenheten om barnperspektivet var hög inom socialtjänsten. Utbildningssatsningar, ständiga diskussioner på ärendedragningar m.m. och förtydliganden i kommunala riktlinjer har levandegjort socialtjänstlagens och barnkonventionens bestämmelser om barns bästa. *Intrycket är dock att arbetet inte kommer ekonomiskt utsatta familjer och enskilda barn till del.* Aktgranskning och intervjuer visar inte heller något förstärkt barnperspektiv.

Länsstyrelsen i Västra Götaland genomför sedan 2004 som ett led i sin verksamhetstillsyn en undersökning av tillämpningen av barnperspektivet vid långvarigt ekonomiskt bistånd och i avhysningsärenden. Det sker bland en tredjedel av kommunerna varje år.<sup>17</sup> I övrigt saknas undersökningar som kan beskriva hur barnperspektivet tillämpas vid kommunernas handläggning av försörjningsstöd. Av Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsynsrapport för 2004<sup>18</sup> framgår att det fanns brister i hur kommunerna beaktade barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

En alltmer strikt behovsbedömning där behoven prövas enbart utifrån riksnormen och det tas liten hänsyn till individuella behov riskerar att medföra att handläggare sällan frågar efter barnen i bidragshushållen. De bidragssökande är ofta inte medvetna om att de kan ansöka och få bidrag till sådant som ligger utanför riksnormen. Detta leder till att barnens specifika behov inte uppmärksammas i hanteringen av det ekonomiska biståndet.

### Varför är barn inte informanter?

Näsman redovisar, i den bilagda artikeln, olika skäl till att barns perspektiv ofta saknas hos myndigheterna. Som exempel nämns:

- Man vet inte hur man gör för att tala med barn eller hur man ska tolka det barn säger.
- Organisatoriska skäl: Det är besvärligt att genomföra, tidskrävande samt psykiskt och emotionellt krävande.
- Barns perspektiv behövs inte i sammanhanget. Det kan t.ex. hävdas att i frågor om ekonomiskt bistånd är det en fråga för föräldrarna och myndigheterna tillsammans.

<sup>17</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Barnperspektivet i långvarigt ekonomiskt bistånd och vid avhysningsärenden. Granskning i 20 kommuner/stadsdelsnämnder. Rapport 2005:31.

<sup>18</sup> Social tillsyn 2004, Resultat av länsstyrelsernas tillsyn, Socialstyrelsen och Länsstyrelserna.

- Den vuxne professionelle vet vad barn behöver och den vetskaperen är mer giltig än barns egen uppfattning

Enligt Näsman väcker de ovanstående argumenten frågor om synen på vuxna, barn, föräldraskap och professionalitet.

Ytterligare en typ av argument handlar om att det av olika skäl är negativt att låta barn vara informanter. Det kan handla om att barn behöver skyddas från den press det skulle innebära att behöva ta ställning, ibland förstärkt med att barn saknar kompetens för att fylla denna roll. Pressen kan bestå av att föräldrar skulle utnyttja barnen och regissera deras framträdande eller efteråt utsätta dem för förhör och sanktioner beroende på vad de sagt.

Dessa argument används för att utnyttja det handlingsutrymme att välja bort barn som informanter som uppenbarligen finns i myndigheters beslutsprocesser.

Beroende på vilken fråga det gäller, vilket sammanhang och vilken kategori barn det gäller, kan barn befinna sig i olika blandade positioner i dessa avseenden likaväl som vuxna kan det. Näsman betonar att ”det som behövs är alltså en reflekterad prövning av det enskilda fallet. Utifrån barnkonventionens rättighetsperspektiv kan delaktigheten ses som normalfallet och frånvaro av delaktighet som det som behöver motiveras.”

### 3.3 Utredningens perspektiv och praktik

Vi har arbetat med ett barnperspektiv. Vi har satt barnet i fokus och har ansträngt oss för att se både vårt utredningsmaterial och förslagen ur barnets synvinkel.

I utredningsarbetet har vi tagit med de tre första aspekterna av barnperspektiv som beskrivs tidigare.

De tre undersökningar<sup>19</sup> som vi initierat hämtar uppgifter från vuxna yrkesverksamma inom området. Frågorna i undersökningarna och våra kommunintervjuer fokuserar på barn och barnfamiljernas situation. Vi återger också material från forskare som haft ett barnperspektiv eller som använt sig av barn som informanter.

Vi har aktivt valt att inte använda barn som informanter. Skälen är flera: Sedan tidigare var det omvittnat att det fanns stora svårigheter att nå vräkningshotade eller vräkta hushåll<sup>20</sup> för personliga

---

<sup>19</sup> Enkät till kommunerna, Skatteverkets kartläggning och Flygheds praxisstudie.

<sup>20</sup> Forskare som ingått i vår referensgrupp har sådana erfarenheter.

intervjuer. Att dessutom få föräldrarnas samtycke till intervju med deras barn skulle sannolikt försvåra möjligheten att hitta informanter. Vi bedömde utredningens tid för knapp för att göra intervjuer med barn.

Vi har inriktat oss på socialtjänstens insatser för att motverka vräkningar, dvs. professionella, deras agerande och samarbete. Vi har i utredningsarbetet utgått från att bostaden är en social rättighet för barn och att socialtjänstens insatser bör inriktas på detta. Därför bedömdes vår ”nytta” av att få ytterligare information från vräkningshotade vuxna och barn som marginell i förhållande till den arbetsinsats som skulle krävas för att spåra och få intervjua barnen.

## 4 Bostadens betydelse

När departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn* presenterades reagerade många kraftigt på uppgifterna om att så många barn i vårt land utsätts för vräkningar och att flera av dem saknade en fast bostad ett år efteråt<sup>1</sup>. Reaktionen hade troligen sin grund i erfarenheten att uppväxtvillkoren, där bostaden är grundläggande, har stor betydelse för barnets utveckling till en vuxen individ.

Ingen ifrågasätter att barn behöver ett hem. De behöver någonstans att vara, ha sin säng och ha sina saker. De behöver kunna ta hem kamrater och känna trygghet. Barn som saknar ett hem upplever det som mycket pinsamt bl.a. i förhållande till sina kamrater. Vräkningen är förknippad med skuld och skam och inget som barn kan tala med sina kamrater om.

Det finns dock en utbredd (miss-) uppfattning i vårt land bland sociala myndigheter att barnfamiljer nästan aldrig vräks eller åtminstone aldrig blir bostadslösa.<sup>2</sup>

I detta kapitel har vi samlat dokument och kunskap som betonar bostadens betydelse för barn och barnfamiljer. FN:s konvention om barnets rättigheter citeras och de nationella bostadspolitiska målen redovisas. I Sverige har vi haft bostadsbidrag med en kombination av familjepolitiska och bostadspolitiska syften varför också bostadsbidragets roll beskrivs. Socialstyrelsens tolkning av socialtjänstlagen som rör bedömningen av försörjningsstöd till familjen sammanfattas. Sedan följer ett avsnitt om bostadens och den närmaste omgivningens betydelse för barnets utveckling till en vuxen individ. Bostadens roll i den sociala barnvården beskrivs liksom vissa resultat av forskning om barn och ekonomisk knapphet. En del av en tidigare publicerad intervju med en hemlös tonårsflicka återges i sammanfattning och kapitlet avslutas med en diskussion

---

<sup>1</sup> Nilsson & Flyghed. Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer. Förekomst, orsaker och konsekvenser. Ds 2004:41.

<sup>2</sup> Se Lofstrand C. Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna. SOU 2001:95, bilagedel, s. 188.

om hemlöshet i relation till socialtjänstens roll på bostadsmarknaden.

#### 4.1 FN:s konvention om barnets rättigheter

Artikel 3 p.1 i konventionen betonar att barnets bästa bör sättas i främsta rummet:

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Artikel 27 p. 3 i konventionen behandlar barnets rätt till bostad:

Konventionsstaterna skall i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

#### 4.2 Den svenska bostadspolitikens mål

Rätten till bostad uttrycks i grundlagen. I 1 kap. 2 § Regeringsformen står det:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

De tidigare gällande bostadspolitiska målen inleddes med orden, ”bostaden är en social rättighet”.<sup>3</sup>

Det nuvarande målet för bostadspolitiken formulerades i budgetpropositionen och fastställdes av riksdagen i december 2002:

Målet för bostadspolitiken är att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:119, bet. 1997/98: BoU10, rskr 1997/98:306.

Förändringen i de bostadspolitiska målen 2002 betonade hållbar utveckling som omfattar de tre dimensionerna ekonomisk, social och ekologisk utveckling.

Sammanfattningsvis har bostaden under lång tid, i olika måldokument, betraktats som en social rättighet i vårt land. Det gäller särskilt för barn.

Men hur är det i praktiken? Vad är det som är karaktäristiskt för en generell respektive selektiv bostadspolitik i fråga om bostaden som social rättighet? Bo Bengtsson<sup>5</sup> tar som exempel på en generell politik att allmännyttiga bostäder är tillgängliga för alla hushåll. I en selektiv bostadspolitik garanteras rätten till bostad hushåll som inte själva kan ordna bostad på den öppna marknaden. Någon sådan rätt finns inte i länder med generell bostadspolitik (som Sverige) utan ”bostaden är en social rättighet i den utsträckning som staten ser till att medborgarna – alla medborgare – har möjlighet att skaffa sig en god bostad på den allmänna bostadsmarknaden”<sup>6</sup>.

Bengtsson pekar också på att 1990-talets bostadspolitiska utveckling har inneburit en ökad spänning mellan idén om bostaden som social rättighet och utfallet i en mer selektiv riktning.

### 4.3 Bostadsbidrag

Bostadsbidrag infördes för första gången på 1930-talet. Syftet var att genom ekonomiskt stöd till hushållen bidra till en större efterfrågan på bostäder. Därmed skulle den ekonomiska aktiviteten inom byggsektorn hållas uppe och hushåll med låga inkomster skulle ges möjlighet att efterfråga rymliga bostäder med god standard. Det nuvarande regelsystemet har både en familjepolitisk och en bostadspolitisk inriktning.

Bostadsbidraget var som störst i mitten av 1990-talet. I dag är det företrädesvis ett stöd för ensamstående barnfamiljer med låga inkomster som bor i hyresrätt.

År 1995 fick nästan 600 000 svenska hushåll bostadsbidrag. År 2004 fick drygt 210 000 hushåll bostadsbidrag. Kostnaderna för bostadsbidrag minskade med 5 400 miljoner kronor under den här perioden. Det har således skett en mycket stor besparing på bekostnad

---

<sup>4</sup> Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03: BoU1, rskr. 2002/03:66

<sup>5</sup> Bengtsson B. Bostaden som social rättighet i antologin Den ny bostadspolitiken. red. Anders Lindbom. Borea 2001.

<sup>6</sup> Ibid. s. 77.

av familjer som tidigare var berättigade till bostadsbidrag. Detta beror, enligt Boverket, till stor del på att gränserna för bostadsbidrag inte har anpassats till inkomst- och hyresutvecklingen på snart 10 år. Den sammantagna effekten av att det sedan år 1997 inte längre sker anpassningar i bostadsbidragssystemet i förhållande till den allmänna hyres- och inkomstutvecklingen är kännbar för barnfamiljer med svag ekonomi.

Effekterna av de regelförändringar som gjordes i samband med besparingar i statsbudgeten och att bostadsbidraget inte har värdesäkrats har blivit att den bostadspolitiska betydelsen av bostadsbidraget har minskat, även om den inte helt har upphört, enligt Boverket.<sup>7</sup>

Regeringen har i propositionen<sup>8</sup> om ändrade regler för bostadsbidrag ansett att det finns skäl att göra en översyn av bostadsbidraget för att analysera hur det uppfyller sina mål.

#### 4.4 Socialtjänstens ansvar för barns boende

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd ska lämnas till skäliga kostnader för bl.a. boende och hushållsel.<sup>9</sup> Detta har utvecklats i kapitel 2.

Lagen har också målinriktade bestämmelser för olika grupper. När det gäller barn och ungdom ska socialnämnden verka för att de växer upp under trygga och goda förhållanden.<sup>10</sup>

För att konkretisera barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd och tjäna som stöd för länsstyrelsernas tillsyn har Socialstyrelsen och länsstyrelserna sammanställt kunskap och identifierat viktiga faktorer för att införa ett barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd.<sup>11</sup> I rapporten betonar man att det kan vara viktigt för barn att få bo kvar i sitt bostadsområde. Barn kan känna rädsla för att behöva flytta. Att byta bostad och bostadsort är ofta en stor händelse för barn som vanligtvis rör sig inom ett ganska begränsat område. Det har visat sig att flyttningar

---

<sup>7</sup> Boverket. Yttrande över promemoria om reformerat bostadsbidrag. Dnr 2011-4144/2004.

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:112.

<sup>9</sup> 4 kap. 1 o 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>10</sup> 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

<sup>11</sup> Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. 2003.

som innebär byte av kamrater och skola, kan få negativa konsekvenser för barns skolgång.

Socialstyrelsen hänvisar i sin diskussion om bostaden bl.a. till Näsman och Gerber som visat hur arbetslösa barnfamiljer prioriterar ett bra boende för barnen.<sup>12</sup> Ett bra boende för barnens skull fick ge vika för andra behov hos barnen. Att barn som regel har sina sociala relationer nära sin bostad var något som föräldrar tog hänsyn till, trots de ekonomiska fördelar som en flyttning skulle ge.

#### 4.5 Bostadens betydelse för barns uppväxt

I en nyligen publicerad artikel i tidskriften Socionomen diskuterar Hans Swärd hur barn och hem har gått som en röd tråd i den sociala barnavårdens historia.<sup>13</sup> ”Vi har svårt att tänka oss en barndom utan ett hem. Barn och hem går som en röd tråd genom barnavårdens historia. Att förbättra det egna hemmet för försummade eller misskötsamma barn eller att finna alternativa hem har varit centralt.”

Swärd beskriver bl.a. den sociala barnavårdens uppkomst och utveckling, för att i slutet på artikeln uppmärksamma problemet med hemlöshet bland barn.

Barns rätt till ett hem finns direkt och indirekt uttryckt i en handfull svenska lagar och finns som en oomtvistad grundbult i vår socialhistoria....

Man kan naturligtvis hävda att svenska barn lever under historiskt ganska unika förhållanden både ekonomiskt och socialt. Men samtidigt är det en klen tröst för de barn som trots allt är utsatta i dagens samhälle. Sannolikheten är liten för att de jämför sig med hur barn hade det i historisk tid. I stället jämför de sig med hur andra barn har det i dag och då är situationen långt ifrån acceptabel.

Maria Nordström, docent i psykologi och forskare vid Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet, har skrivit en artikel för utredningen om bostadens betydelse för barn ur ett miljöpsykologiskt perspektiv. Miljöpsykologin beskriver hur individer

---

<sup>12</sup> Näsman E, von Gerber C. Mamma pappa utan jobb. Rädda barnen. 1996.

<sup>13</sup> Swärd H. Barn och hem – en röd tråd i den sociala barnavårdens historia. Socionomen 4/2005.



använder, upplever och värderar sin fysiska omgivning.<sup>14</sup> Artikeln återges i sin helhet i bilaga 3.<sup>15</sup>

Bostadens betydelse och medvetenheten om detta växer långsamt fram hos individen och förändras med tilltagande ålder. Under barndomen och uppväxttiden byggs personens föreställningar om platser sakta upp.

Den unga människan utforskar sin omvärld genom sina sinnen och konkreta handlingar. Det är först i tonåren som hon/han utvecklar en tankemässig förståelse av omvärlden och i sina tankar kan relatera platser till varandra liksom förmedla sin kännedom om dem språkligt och i abstrakta framställningar.

De platser där vi växer upp har, enligt Nordströms undersökningar, stor betydelse för oss. Det är här vi börjar utveckla vår förståelse av omvärlden. De utgör den personliga första referensen, med vilken andra platser sedan jämförs. Dessa första platser är intimt förknippade med familjen och relationerna till föräldrarna och syskonen. För det lilla barnet hänger föräldrarna och platsen där man lever tillsammans upplevelsemässigt ihop.

Studier visar att det är först i 15-årsåldern som den unge individen självständigt tar ställning till föräldravärlden, föräldrarnas sätt att leva och därmed sin uppväxtmiljö.<sup>16</sup> Då har individen utvecklat en tydlig och självständig identitet, vilket gör detta ställningstagande möjligt. Samtidigt är detta ställningstagande präglad av individens uppväxtmiljö, familjeförhållanden och erfarenheter.

Nordström understryker att bostaden och bostadsmiljön representerar stora värden för barn.

Det är platsen för hemhörighet i en konkret fysisk bemärkelse liksom i en symbolisk bemärkelse, eftersom den är associerad med föräldrarna, familjen och uppväxten. Den har stor utvecklingsmässig betydelse för barn som ett 'frirum' och kan ses som en utvecklings- och lärandemiljö fysiskt, psykiskt och socialt. .... Det är i tonåren som boendemiljöns

<sup>14</sup> Bonnes & Secciaroli 1995, Svensk miljöpsykologi. En antologi, 2005.

<sup>15</sup> Nordström M. Bostadens betydelse för barn ur ett miljöpsykologiskt perspektiv. Artikel till S 2004:09. Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

<sup>16</sup> Nordström M. (2000a), Känslan för platser. En jämförande utvecklingspsykologisk studie av barns och ungdomars värdering av fysisk miljö i Sverige och Frankrike, del 1: Landsbygdsbarn, Kulturgeografiskt seminarium 1/00, Stockholms universitet.

Nordström M. (2000b), Rummet som plats. En jämförande utvecklingspsykologisk studie av barns och ungdomars värdering av fysisk miljö i Sverige och Frankrike, del 2: Stadsbarn, Kulturgeografiskt seminarium 4/00, Stockholms universitet.

Trondman, M. (2000), "Att flytta eller stanna, det är frågan? Om barns och ungdomars föreställningar om att vilja bo kvar i Hällefors eller att flytta" i Vi flytt nu. Om befolkningsflyttningarna i Sverige, red. G. Graninger, G. Blücher & L. Nyström, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, skrift XIV 2000, Stadsmiljörådet/Boverket, Karlskrona.

värde för individen prövas – som en plats att tryggt lämna bakom sig för nya erfarenheter eller som en plats som stänger henne inne och håller henne tillbaka i vidare kontakter med omvärlden utanför familjen och bortom barndomen.

#### 4.6 Två undersökningar om barnfamiljer med knapp ekonomi

Hjort och Salonen genomförde 2000 en kombinerad intervju- och registerundersökning om hur barnfamiljer med knapp ekonomi påverkades av välfärdsförändringarna i slutet av 1990-talet. Den redovisades i rapporten *Knapphetens boningar*.<sup>17</sup> Undersökningen hade särskilt fokus på boendet. Syftet var att synliggöra bostadspolitikens fördelningspolitiska konsekvenser för ekonomiskt utsatta barnfamiljer.<sup>18</sup>

De undersökta hushållen upplevde en permanent ekonomisk otillräcklighet som ofta berodde på bristande etablering på arbetsmarknaden. Hushållen flyttade förhållandevis många gånger, mestadels för att undvika trångboddhet och bostadsområden som stämpas som socialt belastande. Ekonomin påverkades av oförutsägbarheten och otryggheten i de olika trygghetssystem som de är beroende av för sin försörjning. Barnen prioriterades genom att de vuxna stod tillbaka för barnens behov.

I intervjuerna betonades behovet av trygghet i boendet, dels för den egna personen, dels för familjen. Boendet och bostaden spelade en viktig roll i vardagen. Familjerna ville organisera en tillvaro som är förhållandevis förutsägbar och trygg, som innebär att man har en bostad man trivs i och vet att man kan bo kvar i, att ha sin försörjning tryggad genom arbete och/eller olika typer av välfärdslösningar som man kan känna tillit till. Om man inte kan lita på att försörjningen är tryggad är det svårt att få övriga delar av vardagen att upplevas som trygg. Den kan i stället komma att präglas av oro för ekonomi, barnens situation och framtiden både på kort och på lång sikt.

---

<sup>17</sup> Hjort T, Salonen T. Knapphetens boningar. Meddelanden från Socialhögskolan. Lund. 2000:8.

<sup>18</sup> Undersökningen genomfördes på uppdrag av Hyresgästföreningen. Den gjordes i Landskrona kommun. Urvalet baseras på bostadsbidragsregistret och består av hushåll som bor i hyresrätt, har haft minderåriga barn under hela undersökningsperioden 1994–1999 och haft bostadsbidrag under hela perioden. Registerundersökningen bygger på 112 hushåll och intervjuundersökningen på 20 hushåll.

De 20 intervjuade familjerna prioriterade barnen på ett tydligt sätt. Barnen ska i första hand ha ett sovrum och man vill inte bo i områden som inte upplevs som trygga för barnen. De vuxna avstod t.ex. från egna inköp till förmån för olika inköp till barnen när pengarna inte räckte till.

I rapporten *Barn och knapp ekonomi*<sup>19</sup> redovisar Anne Harju, doktorand i socialt arbete vid Växjö universitet, resultatet av en studie som hon genomförde i Malmö under 2003/2004. Studien rörde barns ekonomiska knapphet utifrån deras erfarenheter och föreställningar samt om hur man på lämpligaste sätt når och möter barn i familjer som lever i ekonomisk utsatthet. Rapporten består dels av en kunskapsöversikt, dels av en presentation av erfarenheter av att undersöka lämpliga kontaktvägar när man i forskning vill öka förståelsen av hur man når barn och deras upplevelser om knapp ekonomi.

Resultatet av översikten pekade på att ekonomisk knapphet påverkar barnen både materiellt, socialt och emotionellt. Harju lyfte fram några *generella tendenser*; bl.a. betydelsen av sociala relationer för barnen och att möjligheter till social delaktighet påverkas av deras knappa ekonomiska situation. Barnens berättelser visade på en medvetenhet om familjens ekonomi och att de är oroliga över familjens ekonomiska situation. Många försökte hjälpa till så gott de kunde.

Det fanns också *skillnader* i hur barnen upplevde sin situation. Äldre barn visade större oro för ekonomin och skaffade egna inkomster för att ha pengar till sina personliga utgifter. Positiva familjerelationer skyddar barnen. Var man bor kunde ha betydelse för den egna upplevelsen.

Barn hanterade den egna situationen *aktivt*, genom att ta itu med själva problemet och att själva försöka påverka den, eller *passivt* genom att avstå från t.ex. egen konsumtion och aktiviteter. ”Barn med knapp ekonomi är inte en homogen grupp och det är därför viktigt att försöka förstå och föra fram den komplexitet som förekommer i deras upplevelser.”<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Harju A. Barn och knapp ekonomi. Växjö universitet. Rapportserie i socialt arbete. Nr 001 2005.

<sup>20</sup> Ibid. s. 9.

## 4.7 Barn utan hem

Andersson och Swärd driver forskningsprojektet *Barn utan hem*. De vill bl.a. ta reda på vilka barn som inte har något de kan kalla sitt hem, var de i så fall bor och hur de har det. Studien genomförs i Malmö. De medverkar med en rapport från studien i departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn*.<sup>21</sup> Studien visade att de hemlösa barnfamiljerna har fem olika positioner utanför den ordinarie bostadsmarknaden:

- camping/vandrarhem/hotell
- inneboende hos släktingar och bekanta/trångbodda
- kategoriboende/barackområde
- ambulerande tillvaro
- kriscentrum/kvinnoboende

En ambulerande tillvaro är den mest extrema formen av hemlöshet.

I promemorian återges en intervju med Vilma som beskriver hur hon saknar en fast punkt i tillvaron. Vi ser intervjun som ett individuellt exempel på vad avsaknaden av fast bostad kan innebära för en ung människa.

Vilma är i de mellersta tonåren och bor med sin mamma men har ingen fast adress. Det är några år sedan de vräktes från sin bostad. Under en period hade mamman en ny man, som de bodde hos, men deras förhållande tog slut och därefter har mamman förgäves sökt en egen lägenhet för sig och dottern.

Här följer en förkortad version av intervjun. Den omfattar främst de delar som handlar om vad bostaden eller avsaknaden av den betyder för Vilma. Det är tre år sedan hon hade ett riktigt hem. Sedan dess har familjen flyttat runt.

Om vi hade tur så kunde vi bo i ett hem tre månader, ett halvår, sen packa sakerna, flytta igen... Så fort man känner sig hemma på ett ställe, då får man flytta till ett nytt ställe. Och du ser, jag har tappat bort alla mina saker... Jag har ingen säng, jag har ingen bokhylla, inga egna saker...

Och nu sist vi fick flytta, då gick det över gränsen. En hel vecka var jag jätteledsen, jättedeprimerad, jag gick inte till skolan, jag kände inte jag kunde klara av det. Och jag hittade inte mina skolböcker, ena boken var i det ena huset och den andra i det andra. Jag hade ingenting, jag hade inga kläder.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ds 2004:41.

<sup>22</sup> Ibid. s. 298.

Mot slutet av intervjun frågar intervjuaren: Om du skulle önska dig något för egen del, vad skulle det vara?

Det är en lägenhet, en lägenhet bara. Jag menar, har jag inte rätt att ha någonstans att vara, har jag inte rätt att ha ett rum? Jag menar, har jag inte rätt att ha en egen trygghet? Jag har ingen trygghet någonstans, jag har ingen egen bas... jag har ingenstans att vara. Varje dag får jag fråga min mamma: Vart ska jag gå efter skolan? Det är ingenstans jag kan ta mina nycklar och säga att jag måste gå hem nu.<sup>23</sup>

Forskarna vill också höra av Vilma vad det viktigaste man kan lära bli avande socialarbetare som kommer att möta människor i hennes situation?

Det är framförallt att lyssna på människor. För varje socialmänniska som jag har träffat, de vill inte ens lyssna på en. "Öh, det finns inga lägenheter, hej då, kom igen nästa vecka" De försöker inte ens, de skyltar på politikerna. "Vi kan inte göra någonting för det är inte vi som bestämmer vad som ska byggas." De vill inte lyssna på oss, de försöker inte ens hjälpa oss... Vet du, det känns som att ingenting är lönt.<sup>24</sup>

#### 4.8 Hemmet – en del av identiteten

Catharina Thörn har i sin avhandling intervjuat hemlösa kvinnor. Hon redovisar en diskussion om vad hemmet betyder för den vuxnes identitetskonstruktion, framför allt i förhållande till omgivningen.

I intervjuerna framkom att flera talade om hemmet som en del av en identitetskonstruktion – men inte främst den kvinnliga utan i högre grad som en del av en bekräftelse från omgivningen....Hemmet framstod som den plats där man har sina saker, sina minnen. Hemmet blir en symbol för att man har en plats i samhället – en plats som är en egen varifrån man kan leva sitt eget liv. Kvinnor utan bostad förvägras detta privata rum. De måste också berätta om sina livshistorier, sina misslyckanden och svårigheter för ett antal socialarbetare. Att "erkänna" sina problem är ett led i att bevisa sin motivation.<sup>25</sup>

De träningslägenheter som flera av de intervjuade kvinnorna bor i är inte ett hem, enligt dessa kvinnor. Det är inte heller hemlöshet i bemärkelsen att sakna tak över huvudet. De är rum som varken är privata eller offentliga utan något mitt emellan, skriver Thörn.

---

<sup>23</sup> Ibid s. 300.

<sup>24</sup> Ibid. s. 300.

<sup>25</sup> Thörn C. Kvinnans plats(er) – bilder av hemlöshet. Égalité. Stockholm. 2004 s. 239.

Makten över dörren framkom i intervjuerna som ett villkor för att uppleva en bostad som ett hem. Dörren symboliserar möjligheterna att både släppa in de gäster man vill ha i sitt hem och stänga ute dem man inte vill bjuda in. Men hemmet är också makt i bemärkelsen att ha makt över sin tid. Den som står utan bostad har vare sig en plats, där man kan förvara sina saker som kopplar till det förflutna eller möjlighet att planera sin framtid.

Thörn kritiserar att sociala myndigheter i dag har företräde att tolka hemlöshetsproblemet. Det offentliga samtalet präglas därför av ett myndighetsperspektiv.<sup>26</sup>

Definitioner och kategorier är ett sätt att utöva makt. Hemlöshet definieras i dag framför allt som ett socialt problem och lösningarna antas ligga i olika typer av vård och behandling av individer. Med en sådan förklaring till hemlöshet handlar den inte primärt om bristen på bostad. Kategorin ”hemlös” sammankopplas som den ser ut med en mängd andra begrepp – missbruk, psykisk sjukdom, asocialitet, avvikande beteende osv. Hemlösa homogeniseras till en grupp, ”de andra”, och stereotypifieras och antagandet att de inte klarar eget boende rättfärdigas att de exkluderas från bostadsmarknaden.<sup>27</sup>

Socialtjänstens arbete, främst i storstadsområdena, påverkas av bostadsbristen, men också av att hemlöshet har definierats så att klienterna för att ha rätt till bistånd behöver ha andra problem utöver bostadsproblemen.

Genom att ständigt ha fokus på individen legitimeras den rådande samhällsordningen. Problemet med detta är att ”hemlöshetsproblematiken” inte bara är ett individuellt problem – det hjälper inte att förändra individer om hyresvärdarna ändå inte accepterar dem på den vanliga bostadsmarknaden. Detta har lett till stora problem för både socialtjänsten och alla dem som inte får eget kontrakt på den reguljära bostadsmarknaden. Den propp som bildas på översta steget i boendetrappan visar att en tillfällig lösning permanentats.<sup>28</sup>

Thörn avslutar sitt resonemang med en diskussion om att begreppet ”hemlös” i dag har en ideologisk funktion. Det leder till en individualisering av problemet att människor är utan bostad. ”Genom att definiera dessa människor som ’de andra’, inkapabla att ’klara eget boende’, avvikande missbrukare, prostituerade osv. undviker

---

<sup>26</sup> Ibid..

<sup>27</sup> Ibid. s. 233.

<sup>28</sup> Ibid. s. 244.

man att definiera problemet som ett bostadsproblem, marknadsproblem eller fördelningsproblem.”<sup>29</sup>

Det innebär också att hemlösheten blir något som den enskilde individen främst har ansvar för att lösa själv, vilket förminskar samhällets ansvar.

---

<sup>29</sup> Ibid. s. 246