

Motion till riksdagen 2005/06:Bo274

av **Lars Ohly m.fl. (v)**

Allas rätt till bostad

Motionen delad mellan flera utskott

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	1
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Inledning	4
4	Hemlöshet: definitioner och räkningar	4
5	Hemlöshet bland olika grupper	6
6	Kvinnor	7
7	Barnfamiljer	8
8	Institutionsbehandlade.....	9
9	Asylsökande	9
10	Formella och informella vräkningar	11
11	Hyresvärdarnas val av hyresgäster	12
12	Boendetrappa och sekundär bostadsmarknad.....	13
13	Bostadsförmedling och bostadsanvisning	15
14	Rätt till bostad	16

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Socialstyrelsen och Boverket tillsammans skall kartlägga hemlösheten och boenden för hemlösa minst vart tredje år.¹
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den definition av hemlöshet som skall ligga till grund för Socialstyrelsens och Boverkets fortsatta arbete.¹
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör se till att kommunerna även utformar tillfälliga boendelösningar som möjliggör för både kvinnor och män att bo såväl självständigt som tillsammans med en partner och egna barn.¹
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör tillsätta en utredning som undersöker och föreslår åtgärder för att förbättra bostadssituationen vid utskrivning från institution – sjukhus, fängelse eller behandlingshem.¹
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av Migrationsverkets minimigränser för standard och utrymme i anläggningsboende.²
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bostadsbidraget till de asylsökande som väljer eget boende återinförs.²
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att den av Bostadskreditnämnden föreslagna hyresgarantin för ungdomar införs och omfattar alla hushåll, oavsett ålder, som inte tidigare ägt eller haft förstahandskontrakt på en bostad i Sverige.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att föranstalta om en översyn av 46 § hyreslagen för att stärka hyresgästernas besittningsskydd så att upprepade försenade hyresinbetalningar inte längre utgör grund för hyresrättens förverkande.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge tilläggsdirektiv om att kartlägga och analysera förekomsten av informella vräkningar samt föreslå åtgärder som kan stärka hyresgästernas ställning i dessa situationer.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att uppdra åt Boverket att inventera och kartlägga hur kraven och villkoren för att få en bostad ser ut.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om överklagningsrätt för prövning av hyresvärdens skäl att vägra en bostadssökande hyreskontrakt.
12. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag på hur man kan skärpa reglerna kring besittningsskyddet för innehavare av andrahandskontrakt.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om obligatoriska bostadsförmedlingar.

Fel! Okänt namn på

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om behovet av att utreda och reglera fördelning av hyreslägenheter.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att införa en bostadsanvisningsrättslag.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att regeringen bör utreda och föreslå lagändringar varigenom 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om rätt till egen bostad.¹
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med en bestämmelse om rätt till egen bostad.

¹ Yrkandena 1–4 och 16 hänvisade till SoU.

² Yrkandena 5 och 6 hänvisade till SFU.

Fel! Okänt namn på

3 Inledning

För oss vänsterpartister är bostaden en social rättighet. Med det menar vi att alla människor skall ges likvärdiga möjligheter att leva i goda bostäder i bra miljöer till rimliga kostnader. Vid sidan av arbete, vård, utbildning och omsorg utgör bostaden grunden för människors möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. Att vara utan bostad är att vara berövad rätten till ett fullgott liv.

Rätten till en god bostad för alla var den sociala bostadspolitikens mål när den utformades på 1940-talet. För att nå detta mål insåg man i Sverige att det krävdes politiska beslut och en offensiv lagstiftning. Under 1960- och 1970-talen samlades alla krafter för att komma till rätta med bostadsbristen, för statens del genom finansieringsgarantier, för kommunernas del genom insiktsfull markpolitik och planering. De insatser som gjordes är ur ett historiskt perspektiv fantastiska. På två decennier lyckades staten och kommunerna avskaffa bostadsbristen.

Alla satsningar som gjordes under den här perioden var inte helt lyckade, men icke desto mindre innebar de att hemlösheten under perioden 1975–1985 näst intill upphörde. Under 1990-talet har den dock återkommit och permanentats på en mycket hög nivå. Det finns en rad olika metoder att mäta och definiera hemlöshet, men oavsett vad vi väljer är det inte värdigt ett civiliserat samhälle att låta någon människa stå utan rätt till eget boende.

Stora grupper befinner sig i närheten av fattigdom och hemlöshet. För att förhindra att de hamnar där krävs verktyg för kommuner och stat att förebygga hemlöshet och bekämpa den hemlöshet som redan är ett faktum. Det avgörande för att lösa problemet i vid bemärkelse är att bygga bostäder som de flesta har råd att bo i. Dessutom måste bostadsbidragen fungera på ett sådant sätt att de grupper som av ekonomiska skäl i dag inte kan söka eller behålla bostäder får en rimlig möjlighet att göra det. Men därutöver krävs regleringar så att bostadsförsörjningen fungerar och bostäder kan fördelas under ordnade och icke-diskriminerande former, något som en fri marknad aldrig kan garantera.

4 Hemlöshet: definitioner och räkningar

Hemlöshet är ett komplext problem som drabbar en heterogen grupp. Kommittén för hemlösa definierar hemlöshet i sitt slutbetänkande Att motverka hemlöshet (SOU 2001:95) på följande sätt: ”En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.” Den enda gemensamma nämnaren för hemlösa är alltså att man saknar en egen eller hyrd bostad och är utestängd från den reguljära bostadsmarknaden.

Socialstyrelsens kartläggningar av hemlösa 1993, 1999 och 2005 är inte heltäckande utan omfattar endast dem som haft kontakt med socialtjänsten, psykiatrin, kriminalvården eller frivilligorganisationer under en given vecka. Den nationella statistiken utgår alltså från myndigheter och organisationer

som i de flesta fall är fokuserade på något annat än just bostadslöshet. För att räknas som hemlös måste man både sakna bostad och ha sådana problem som leder till kontakter med behandlingshem, psykiatri och sociala myndigheter. Den som ”bara” saknar egen bostad och inte kan få ett nytt kontrakt på grund av exempelvis betalningsanmärkningar, räknas inte som hemlös i Socialstyrelsens kartläggningar.

Inte heller räknas en person som hemlös som för tillfället hyr en andrahandsbostad av socialtjänsten på den sekundära bostadsmarknaden. Det innebär att mörkertalet är betydande och att den reella omfattningen av hemlösheten är avsevärt större än den som Socialstyrelsen redovisar. Den grupp som antagligen är störst bland dessa okända utgörs av flyktingar som nekats uppehållstillstånd men finns kvar i landet samt de asylsökande som vanligen inte har kontakt med dem som får Socialstyrelsens enkät.

För att få en klar bild över hur hemlösheten ser ut nationellt och jämfört med andra länder i Europa och hur den förändras över tid är det viktigt att statistiken utgår från en heltäckande och operationaliserbar definition. Det pågår sedan flera år ett arbete inom la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaiillant avec les Sans-Abri, Feantsa (fritt översatt: Den europeiska federationen för nationella organisationer som arbetar för bostadslösa) som är ett partipolitiskt obundet nätverk. Man arbetar med hemlösa inom regionen och har ett tydligt mål att minska hemlösheten och verka för allas rätt till bostad. I Sverige har olika relevanta organisationer bildat en plattform som representerar Sverige på möten etc.

Feantsa jobbar för att skapa enhetliga definitioner av sådana problematiska boendesituationer som brukar kartläggas av nationer och frivilligorganisationer under beteckningen hemlöshet. Typologin innebär att begreppet ”hemlös” (homeless) överges och att man i stället talar om fyra olika problematiska boendesituationer: roofless, houseless, insecure housing och inadequate housing, vilket kan översättas med

- utan tak över huvudet (uteliggare, boende på härbärgen, lågtröskelinstitutioner eller enkla hotell),
- bostadslös (tillfälligt boende, stödboende, fångar och andra som saknar bostad utanför institutionen),
- otryggt boende (inneboende hos anhöriga, vräkningshotade, boende med misshandlande partner, boende utan kontrakt eller med specialkontrakt),
- undermåligt boende (utdömda bostäder, tält, extremt trångbodda etc.).

Fördelen med denna definition, som för närvarande prövas av olika organisationer och forskare i Europa (se Third Review of Statistics on Homelessness in Europe – Developing an Operational Definition of Homelessness av Edgar, Doherty & Meert 2004), är dels att den löser olika tvister om hur ”hemlöshet” skall definieras, dels är lättare att operationalisera, dels slutligen medger jämförelser mellan olika länder och över tid beträffande inte bara det totala antalet hemlösa, utan också hur deras situation ser ut. Den är också neutral med avseende på vem som råkar vara hyresvärd för den som saknar kontrakt med besittningsskydd och måste underkasta sig särskilda villkor för att få bo kvar.

Fel! Okänt namn på

Socialstyrelsen har på nationell nivå genomfört tre kartläggningar av hemlöshetens omfattning (åren 1993, 1999 och 2005) utifrån givna regeringsuppdrag. Det rimliga vore, som Kommittén för hemlösa framhöll i sitt slutbetänkande (SOU 2001:95) att regelbunden uppföljning och kartläggning ingår som en självklar del av Socialstyrelsens löpande verksamhet. Annars fungerar inte statistiken som ett hjälpmedel för ansvariga myndigheters strategiska arbete på central, regional och kommunal nivå för att motverka och minska hemlösheten i samhället. Socialstyrelsen och Boverket bör kartlägga hemlöshet och boende för hemlösa minst vart tredje år. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

När Socialstyrelsen kartlägger hemlösa görs uttryckligen undantag för personer som för tillfället befinner sig i boenden för hemlösa, med undantag av härbärgen, dvs. man räknar bara kategorin som i Feantsas definition kategoriseras som "utan tak över huvudet".

Boverket genomför årligen enkäter till kommunerna om bostadsmarknadsläget. Häri ingår bl.a. frågor om huruvida det råder brist eller överskott på lägenheter, om förekomst av bostadsförmedling, förturer och kösystem inom allmännyttan, om samarbete mellan socialtjänst och privata och allmännyttiga hyresvärdar samt om de ökande svårigheterna att ordna bostäder åt hemlösa, ungdomar och äldre. Under några år kring millennieskiftet kartlades också kommunens sekundära bostadsmarknad, antal härbärgesplatser etc. För att avsevärt förbättra informationen om bostadslöshetens utveckling och förändringar i de bostadslösa situation bör dessa två typer av kartläggningar samordnas och anpassas till Feantsas rekommenderade definition. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5 Hemlöshet bland olika grupper

Målgruppen för tillfälliga boenden och stödformer för hemlösa är ofta missbrukande, ensamstående män utan social förankring; annars vore det svårt att förklara att det fortfarande inrättas natthärbärgen där flera personer måste dela rum, vilka de dessutom tvingas lämna tidigt på morgonen. Paradoxalt nog förknippas åtgärderna med villkor som tenderar att utestänga just missbrukare, t.ex. dokumenterad absolut drogfrihet under en viss period innan man erbjuds boende. Socialstyrelsen (2004) har i en femårsuppföljning av 82 hemlösa män visat att män med både missbruk och psykiska problem får mycket illa som hemlösa och att nuvarande åtgärder är uppenbart olämpliga eller otillräckliga för att ge dem bostäder och ett drägligt liv.

Å andra sidan visar en rad studier att hemlösa personer ofta inte svarar mot schablonbilden: av alla som får bistånd i form av tillfälligt boende genom socialtjänsten enligt Socialstyrelsens årliga kartläggning av bistånd till "missbrukare och övriga vuxna" kategoriseras mindre än hälften som missbrukare och ungefär hälften är kvinnor. Dessutom kan även den "ensamstående hemlöse mannen" ha ansvar för egna barn och/eller vara gift, vilket bl.a. sociolo-

gen Cecilia Löfstrand nyligen lyft fram i sin avhandling Hemlöshetens politik – lokal policy och praktik (2005).

6 Kvinnor

Hemlösheten bland kvinnor anses mer dold än bland män och många befinner sig i ett gränsland (bor på nåder hos sina vuxna barn eller i dysfunktionella parförhållanden) som gör att de inte automatiskt räknas som hemlösa trots att de själva upplever sig vara det. Enligt Socialstyrelsens statistik över hemlösa har andelen kvinnor ökat från 17 till 21 % mellan 1993 och 1999 (resultaten från den senaste räkningen publiceras först i januari 2006). Förklaringen kan vara en ökad tillgång på härbärgesplatser för kvinnor, vilket gör att de inrapporteras och därmed blir så att säga synliga som hemlösa.

Många kvinnor har drabbats dubbelt av manssamhället och utsatts för våld och övergrepp i de privata och offentliga livsmiljöer som står dem till buds. Den finländska sociologen Margareta Järvinen hävdar i en studie om hemlösa kvinnor i Köpenhamn, att om man skulle isolera en utlösande faktor till att kvinnor blivit hemlösa så är det förekomsten av familjevåld. Joanne Passaro har funnit att en stor grupp kvinnor i New York förklarar sin hemlöshet med psykisk och fysisk misshandel i äktenskapet.

Det finns ingen anledning att tro att förhållandet är annorlunda i Sverige. Samtidigt kan det konstateras att många kvinnor blir kvar i hemlöshet långa tider efter det att de lämnat hem de misshandlats i. Det har att göra med deras fattigdom och bristen på möjlighet att skaffa eget boende. Den manliga hemlösheten förklaras ibland av strukturella förhållanden, medan skulden för kvinnors hemlöshet läggs på de män som misshandlar dem och inte på myndigheterna eller arbetsmarknaden. Det är ett sätt att friskriva myndigheter och strukturer från ansvaret för hemlöshet.

Myndigheter, frivilligorganisationer och medier utgår ofta från en förutfattad och klichéartad syn på hemlösa kvinnor som drogmissbrukare, prostituerade och/eller misshandlade. Av sociologen Catharina Thörns avhandling *Kvinnans plats(er) – bilder av hemlöshet* (2004) framgår att denna bild av den hemlösa kvinnan i sig blivit ett problem för kvinnor utan bostad. Flera av hennes intervjupersoner skämdes, men inte i första hand över sin situation ”utan över att bli identifierade som hemlösa” (s. 234). Det är i och för sig viktigt att hemlösa kvinnor inte tvingas bo på männens villkor, men lösningen är knappast en bostad på socialtjänstens villkor utan en egen lägenhet, vilket intervjuade hemlösa kvinnor själva säger sig föredra.

Det som socialtjänsten erbjuder är i bästa fall en lägenhet i andra hand utan besittningsskydd och med integritetskränkande villkor, exempelvis att man inte får bo tillsammans med någon annan i lägenheten (samboende eller gifta par tillåts alltså inte leva tillsammans), att man inte får ha husdjur i bostaden, att socialtjänstens personal har rätt att gå in i lägenheten med egen nyckel för att kontrollera hyresgästen osv. Bryter hyresgästen mot dessa regler blir hon vräkt. Detta paternalistiska synsätt strider naturligtvis mot socialtjänstlagens

Fel! Okänt namn på

intentioner. Från att tidigare kanske ha tvingats underkasta sig männens villkor, tvingas dessa kvinnor nu underkasta sig socialtjänstens diktamen – konsekvensen av eventuell olydnad blir densamma: hon blir utkastad från sin lägenhet.

7 Barnfamiljer

Forskarna Janne Flyghed och Anders Nilsson undersöker för närvarande marginaliseringsprocessen bland straffade, vräktade och hemlösa. Ett resultat är att andelen barnfamiljer som vräks är oroväckande stort, uppskattningsvis 1 000 barnfamiljer om året. Det barnperspektiv som sedan 1998 finns inskrivet i socialtjänstlagen tycks inte ha fått genomslag, och enligt de båda forskarna är andelen barnfamiljer som vräktes 2001 ”ungefär densamma som tio år tidigare”, vilket de finner ”uppseendeväckande” (Ds 2004:41). Länsstyrelsen i Västra Götaland var i rapporten Barnperspektivet i avhysningsärenden (2002) starkt kritisk till denna utveckling och fann det ”anmärkningsvärt att nämnderna trots vetskap om barnens situation inte medverkat till trygga boenden för barnen. Detta oavsett hur hyresskulden uppstått.”

Enligt intervjuer som Flyghed och Nilsson gjort har vräkningarna för många av barnfamiljerna betytt att de ”under längre och kortare tid varit hänvisade till högst tillfälliga lösningar som boende på hotell och/eller inneboende hos släktingar eller bekanta” (Ds 2004:41). Det finns med andra ord en avgrund mellan den verklighet som dessa utsatta barnfamiljer lever under och socialtjänstlagens målsättning att barn och ungdomar skall växa upp under trygga och goda förhållanden (5 kap. 1 § SoL).

Trots barnperspektivet är det också ett faktum att ett stort antal barnfamiljer förvägras bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Ibland åberopas de vanliga skälen, såsom tidigare hyresskulder eller frånvaro av fast inkomst, ibland är hyresvärdens argument att familjen har för många barn i förhållande till lägenheten och ibland kan man också misstänka att det förekommer etnisk diskriminering.

Oavsett orsak så uppger socialstyrelsen i sin lägesrapport Individ- och familjeomsorg (februari 2005) att det i dag finns över 1 600 barn i de tre storstäderna, Stockholm, Göteborg och Malmö, som saknar fast bostad. Socialtjänstens möjligheter att för dessa familjer ordna rimliga, permanenta bostäder som kan ge barnen en god uppväxtmiljö och inte fordrar ständiga byten av grannskap och skolor är i dagsläget små, eftersom allmännyttan liksom privata hyresvärdar föredrar hyresgäster som förutom att vara säkra hyresbetalare också kan antas förorsaka minimalt slitage på bostaden. Få flerbarnsfamiljer kan leva upp till det.

Regeringen bör se till att kommunerna utformar även tillfälliga boendelösningar som möjliggör för både kvinnor och män att bo såväl självständigt som tillsammans med en partner och egna barn eller att utöva umgänge med barn. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

8 Institutionsbehandlade

I Socialstyrelsens rapport från kartläggningen 1999 uppges att 36 % av de hemlösa har psykiska problem, men eftersom man blandat begreppen psykiska problem, psykiska störningar och psykisk sjukdom och använt uppgiftslämnare som saknar psykiatrisk kompetens är denna siffra inte tillförlitlig. Men även om det är svårt att få en bedömning av hur stor andel av de hemlösa som i klinisk mening är psykiskt sjuka, har tidigare undersökningar visat att de som skrivits ut från psykiatrisk slutenvård är kraftigt överrepresenterade bland de vräkt. Orsakerna går att finna i den nedbantade psykiatrin, bristen på stöd i boendet och institutionsalternativ men också på hyresvärdarnas misstro mot dem som t.ex. har sjukersättning av psykiska skäl.

Bland intagna i fängelse är 15 % bostadslösa före frihetsberövandet, men vad som är värre är att 20 % är bostadslösa efter frigivningen. Liknande paradoxala förhållanden gäller dem som intagits med tvång enligt LVM: en studie av Yohanes m.fl. (2002) visar att fler är hemlösa vid utskrivningen än vid inskrivningen på LVM-hem i Skåne.

Det framstår som helt ovärdigt en välfärdsstat att använda tvång för att rädda människor från att förstöra sina liv, samtidigt som själva vården bidrar till att deras sociala situation i detta avseende förvärras. För att förebygga att människor blir hemlösa samtidigt som – eller t.o.m. till följd av att – de är föremål för samhällsingripande med tvång, oavsett om det sker för missbrukarvård, psykiatrisk vård eller fängelsevistelse, måste bostadsproblemen vid omhändertagandet utredas och i möjligaste mån lösas.

Det kan handla om att i samråd med den tvångsintagna städa, reglera hyresskulder, ordna med andrahandsuthyrning eller genomföra en uppsägning. Dessutom måste den myndighet som ansvarar för tvångsvårdens genomförande se till att en bostad finns till hands vid utskrivningen för att förhindra att personen tvingas söka sig till härbärgen eller tillfälligt boende hos kamrater eller anhöriga.

Regeringen bör tillsätta en utredning som undersöker och föreslår åtgärder för att förbättra bostadssituationen vid utskrivning från institution – sjukhus, fängelse eller behandlingshem – särskilt vid placering som sker utan den enskildes samtycke. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

9 Asylsökande

Det finns tre kategorier av invandrade som i dag alltid har ett otryggt och ofta också ett undermåligt boende: asylsökande i Migrationsverkets anläggningsboende eller i s.k. eget boende (EBO) samt gömda flyktingar. Invandrade utan uppehållstillstånd kan inte teckna förstahandskontrakt och är därför hänvisade till bostäder som Migrationsverket upplåter, och där familjer vanligen får dela lägenhet med andra familjer de inte känner, medan ensamstående kanske inte ens får ett eget rum. Den 30 juni 2005 hade över 15 000 asylsökande ett så-

Fel! Okänt namn på

dant boende, som infödda svenskar skulle kalla undermåligt. De 18 500 asylsökande som själva vill välja bostadsort, exempelvis någon av storstäderna, är hänvisade till EBO.

Som en eftergift åt bl.a. kommunpolitiker i de tre storstäderna, vilka inte vill avtala med Migrationsverket om organiserad mottagning av asylsökande, har regeringen dragit in det redan tidigare mycket modesta bostadsbidraget till asylsökande som väljer EBO, vilket dock inte minskat deras antal. Däremot har det inneburit att dessa blivit ännu mer beroende av att anhöriga eller andra landsmän tar emot dem som inneboende utan hyra.

Den tredje gruppen är de gömda flyktingarna som fått avslag på sina asylansökningar och hotas av verkställande av avvísningar. Deras antal är av naturliga skäl okänt men uppgifter varierar mellan 10 000 och 20 000. De har inte ens rätt till dagbidrag till uppehälle och tvingas flytta runt mellan olika tillfälliga bostäder.

Ett minimivillkor för ett välfärdsland är att de asylsökande, som i Sverige ofta får vänta i flera år på beslut, erbjuds bostäder med möjlighet till integritet och en privat sfär. Det innebär att minimigränser för standard och utrymme i Migrationsverkets anläggningsboende bör ses över och att bostadsbidraget till dem som väljer eget boende återinförs och läggs på en nivå som gör det möjligt att betala hyra för ett inackorderingsrum för ensamstående och för en lägenhet för familjer.

Med en sådan möjlighet skulle de asylsökande kunna söka sig till orter där det finns lediga lägenheter och inte enbart vara hänvisade till de städer och bostadsområden där de flesta av deras landsmän redan befinner sig.

Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utöver de grupper som officiellt räknas som hemlösa finns stora grupper som inte har eget kontrakt men som skulle vilja ha ett om de hade ekonomiska förutsättningar. Framför allt är det ungdomar som drabbats hårt av den marknadsanpassning som skett på bostadsmarknaden. I dag är det ca 190 000 unga som bor kvar hos sina föräldrar trots att de egentligen skulle vilja ha en egen bostad. Huvudskälet är bristande ekonomiska möjligheter till eget boende på grund av arbetslöshet och alltför höga boendekostnader.

Särskild risk för hemlöshet löper grupper som tidigare inte haft någon ägd eller förhyrd bostad i landet. Det beror dels på att även allmännyttiga hyresvärdar brukar kräva goda referenser från tidigare hyresvärdar för att hyra ut en ny bostad, dels på att de nyanlända grupperna ofta inte heller hunnit bli helt förankrade på arbetsmarknaden och därför inte har de stadigtvarande anställningar som är ett annat vanligt villkor hos hyresvärdar.

I rapporten En egen härd redovisar Statens bostadskreditnämnd, BKN, sin granskning av ungdomars bostadsproblem och föreslår åtgärder för att underlätta att de får tillgång till billiga hyresrätter. Huvudförslaget är en tre månaders hyresgaranti, som minskar risken för hyresförlust och därmed antas göra värdarna mer benägna att hyra ut till ungdomar. Denna garanti föreslår man skall administreras av kommunala bostadsförmedlingar, av vilka det dock bara finns en handfull i Sverige i dag. "Bostadsförmedling, eventuellt kopplat till regler om bostadsanvisning", skriver BKN, "bör kunna vara ett effektivt

sätt att fördela de lägenheter som blir tillgängliga på bristmarknader till prioriterade grupper, som i detta fall ungdomar.”

En annan grupp med liknande problem i sin egenskap av nykomlingar på bostadsmarknaden är flyktingar och andra invandrare som fått uppehållstillstånd. Även de har svårigheter att konkurrera med bostadssökande som kan uppvisa tidigare bostadsreferenser och fasta anställningar. Den av BKN föreslagna hyresgarantin bör införas och omfatta alla hushåll, oavsett ålder, som inte tidigare ägt eller haft förstahandskontrakt på en bostad i Sverige. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

10 Formella och informella vräkningar

Från slutet av 1980-talet till mitten av 1990-talet ökade antalet verkställda vräkningar mycket kraftigt. Det huvudsakliga skälet var de kraftiga hyreshöjningar som följde efter 1991 års skattereform samtidigt som kommunala och privata bostadsföretag började tillämpa en hårdare linje mot hushåll med hyresskulder. Under de senaste fem åren (2000–2004) har antalet ansökningar om vräkningar respektive verkställda vräkningar visserligen minskat något.

Enligt Kronofogdemyndighetens statistik verkställdes totalt 3 021 vräkningar i landet under de tre första kvartalen 2004, vilket är ca 200 färre än förra året vid samma tid. Men samtidigt finns det ett stort mörkertal eftersom Skatteverkets statistik inte inbegriper alla dem som av hyresvärden uppmanats att ”frivilligt” säga upp hyreskontraktet för att undgå en formell vräkning. Den absoluta majoriteten av de verkställda vräkningarna sker på grund av hyresskuld, varav flertalet inte gäller mer än 20 000 kr, vilket är mindre än vad det kostar att verkställa en vräkning.

För 10 % av de vräktas är vräkningsgrunden upprepade försenade hyresinbetalningar trots att ingen hyresskuld kvarstår. Sådana förseningar kan bero på slarv, bristande kunskap om hyreslagens regler och tillämpningar eller oregelbundna utbetalningar av löner och socialförsäkringar. Ungdomar är en grupp som ofta finns i den här kategorin. För att stärka ställningen för de hyresgäster som fastnat i skuldfällan eller saknar marginaler vid tillfälliga inkomstbortfall är det viktigt att man ser över hyreslagen från 1993 och förbättrar förutsättningarna för att de boende skall kunna behålla sina kontrakt.

En normal konsekvens av sena betalningar är i andra sammanhang först en betalningspåminnelse och därefter någon form av straffavgift. Detta borde vara en rimlig ordning när det gäller försenad hyresinbetalning också. Ingen borde kunna avhyllas enbart på grund av försenade inbetalningar.

Med beaktande av de konsekvenser som en vräkning får är det nödvändigt att regeringen föranstaltar om en översyn av 46 § hyreslagen för att stärka hyresgästernas besittningsskydd. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utöver vräkningar med stöd av hyreslagstiftningen finns det också en oroande tendens till ökning av antalet informella vräkningar. Bostadsföretagen – eller socialtjänsten som uthyrare av lägenheter i andra hand – förmår ibland

Fel! Okänt namn på

hyresgäster att självmant säga upp sina hyresavtal för att undgå en formell avhysning. Frivilligheten blir i detta sammanhang illusorisk och hyresgästen blir i praktiken rättslös och kan inte få sin sak prövad i hyresnämnden. Konsekvensen blir densamma som vid en formell vräkning – den enskilde blir av med sin bostad och genom hyresvärdarnas interna upplysningssystem i praktiken också svartlistad.

Förekomsten av informella vräkningar har inte kartlagts och ingår inte i Skattemyndighetens officiella statistik över antalet verkställda vräkningar. Det finns dock anledning att befara att omfattningen är betydande.

Regeringen bör därför föranstalta om tilläggsdirektiv till Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (S 2004:09) om att dels kartlägga och analysera förekomsten av informella vräkningar hos såväl privata och allmännyttiga fastighetsägare som socialtjänsten, dels föreslå åtgärder som kan stärka hyresgästernas ställning i dessa situationer. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

11 Hyresvärdarnas val av hyresgäster

Det minskade antalet ansökningar och vräkningar och verkställda vräkningar kan inte automatiskt tolkas som att problemen för hushåll med svag position på bostadsmarknaden har minskat. En person som tidigare blivit vräkt har mycket små möjligheter att återkomma till den reguljära bostadsmarknaden. Hyresvärdarna har under 1990-talet skärpt sin bedömning av nya hyresgäster. Kreditupplysning, referenser och kontakter med arbetsgivare är några av de verktyg som hyresvärdarna använder i sorteringen av sina tilltänkta hyresgäster, utöver det som närmast kan beskrivas som underrättelseverksamhet och som förekommit åtminstone inom allmännyttan i Malmö. Med andra ord har ingången till den reguljära bostadsmarknaden blivit mycket trång. I detta avseende skiljer sig inte allmännyttan nämnvärt från de privata hyresvärdarna.

Den uppmärksammade MKB-affären i Malmö vintern 2005 är ett tydligt och avskräckande exempel på vad som kan hända när ett kommunalt bostadsföretag utformar sina egna lagstridiga rutiner och riktlinjer för att underlätta avhysning av vad man anser vara misshagliga hyresgäster. Allmännyttan har, som bl.a. Bengt Turner vid Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) i Gävle framhållit, successivt ”befriats” från sitt bostadssociala ansvar och i stället anpassats till en mer konkurrensinriktad bostadsmarknad, vilket har medfört en skärpning av bostadsföretagens uthyrningspolicy.

Många hyresvärdar ställer en rad krav på de tilltänkta hyresgästerna. Kraven varierar från hyresvärd till hyresvärd. Villkoren för kontrakt dikteras av hyresvärdarna, hanteras godtyckligt av uthyrarna och vare sig avvisningskriterier eller enskilda beslut är möjliga att överklaga så länge de inte kan bevisas innebära uppenbar diskriminering. Framför allt ungdomar, men också socialbidragstagare, arbetslösa och lågavlönade, drabbas av hyresvärdarnas godtycke.

Det borde ligga i regeringens intresse att få en samlad bild av alla de olika krav och regler som finns på bostadssektorn avseende rätten till hyreskontrakt. Boverket bör få till uppgift att inventera och kartlägga hur kraven och villkoren för att få en bostad ser ut. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

En rättssäker beslutsprocess, där de som söker men inte får en ledig bostad får veta på vilka grunder de avvisats, liksom vilka urvalskriterier och prioriteringsregler som hyresvärden använder är en första förutsättning för att komma till rätta med diskrimineringen på bostadsmarknaden. Den rättslöshet som för närvarande drabbar de bostadssökande skulle minska om det fanns en överklagningsrätt för prövning av hyresvärdens skäl att vägra en bostadssökande ett hyreskontrakt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

12 Boendetrappa och sekundär bostadsmarknad

I takt med att allt fler får svårt att komma in på den reguljära bostadsmarknaden växer logimarknaden (härbärgen och hotell) och den sekundära bostadsmarknaden där socialtjänsten erbjuder hemlösa bostäder med andrahandskontrakt. Den sekundära bostadsmarknaden kan delas in i tre huvudkategorier:

- gruppboende eller kategoriboende som i stort ersatt de gamla ungarlshottellen där de boende hyr rum eller lägenheter av socialtjänsten,
- träningslägenheter som är avsedda att vara ett led i en boendekarriär med normalisering som mål,
- sociala kontrakt (försöks- eller övergångslägenheter) där den boende hyr bostad i andra hand på särskilda villkor av kommunen eller socialtjänsten.

Den sekundära bostadsmarknaden är i kommunerna ofta organiserad som en s.k. boendetrappa, där syftet uppges vara att klienter hos socialtjänsten som står utan bostad skulle kunna ”träna i eget boende” och gradvis avancera för att någon gång i framtiden erhålla en bostad med eget kontrakt. Verkligheten bakom denna retorik ser dock annorlunda ut. Sociologen Ingrid Sahlin påvisade redan för tio år sedan att i kommuner som använder boendetrappor är de helt hemlösa avsevärt fler än i kommuner som inte gör det. Resultatet bekräftades också i Hemlöshetskommitténs slutbetänkande från 2001 (SOU 2001:95).

Till detta kan fogas några slutsatser som Cecilia Löfstrand redovisar i sin avhandling från innevarande år. I sin undersökning av ”hemlöshetspolitiken” i två kommuner har hon granskat vilka klientkategorier som ges tillträde till boendetrappan, och noterar bl.a. följande:

Den tredje – och största gruppen – flyttar in på trappans lägsta steg, vilket innebär jour- och korttidsboende i Göteborg respektive härbärke eller behandlingshem i Luleå. Denna grupp kommer i regel inte vidare uppåt i trappan.

Fel! Okänt namn på

Efter en tid på det första trappsteget flyttar de i stället ut och befinner sig då ofta i en situation där de helt saknar tak över huvudet. I stället för att fungera som ett första steg på vägen till en bostad tycks alltså trappans lägsta steg leda ut ur trappan till akut bostadslöshet. Det tycks också i hög grad vara avskuret från resten av trappan. Här finns de klienter som kategoriseras som ”omotive-rade” och ”icke-behandlingsbara” (s. 324).

Socialtjänsten ikläder sig genom andrahandsuthyrning den motstridiga rollen som både hjälpare och hyresvärd. För att minimera uppsägningstiden hyrs bostaden formellt ut under mycket korta perioder (en till två veckor), vilket understryker bostadens tillfälliga karaktär och försvårar klientens integration och normalisering. Andrahandsupplåtelsen kombineras vanligtvis med specialvillkor som innebär betydande begränsningar i hyresgästens möjligheter att disponera och förfoga över lägenheten.

Dessa villkor går långt utöver dem som gäller för övriga, ”vanliga”, hyresgäster och är inte så sällan integritetskränkande, i vissa fall direkt olagliga (SOU 2001:95, SOU 2004:3). De kan bl.a. innebära förbud mot att ha övernattande gäster eller sällskapsdjur i bostaden.

Bostaden är för socialtjänsten ett medel för att uppnå en viss målsättning som formulerats i en s.k. arbetsplan. För att få ett andrahandskontrakt måste klienten underkasta sig tillsyn och kontroll, ett uttryckligt villkor från socialtjänsten och fastighetsägaren, vilket ibland innebär oanmälda hembesök med hjälp av en extranyckel. Studier visar att hemlösa människor i mycket liten utsträckning efterfrågar den typ av s.k. stöd som hjälpsystemet erbjuder dem. Majoriteten anser sig ha kontroll över sina liv; förutom att de saknar bostad är det stora problemet deras ekonomiska situation.

Det finns dock alternativ till det svenska systemet. I ett tyskt hemlöshetsprojekt (H13) i Hannover erbjöds personer med långvarig hemlöshet en fast bostad, där stöd från socialtjänst/frivilligorganisationer förmedlades som ett varaktigt erbjudande, inte som ett villkor för att få tillgång till bostaden. En nyligen genomförd sjuårsuppföljning av sociologen Volker Busch-Geertsema, Från härbärke till egen bostad (2005), visar att socialtjänstens initiala prognoser om hur hyresgästernas vårdbehov skulle komma att utvecklas ofta visade sig vara felaktiga.

Hyresgäster som från början hade haft en positiv prognos och där inga riskfaktorer bedömdes föreligga hade ändå hamnat i krissituationer, bl.a. till följd av förfallna hyresskulder. Hemlösa som dessförinnan hade bott på institutioner i många år och som socialarbetarna trodde skulle löpa stor risk att förlora sina bostäder, lyckades tvärtom behålla sina kontrakt samtidigt som deras behov av stöd minskade successivt.

En uppenbar risk med den sekundära bostadsmarknaden och härbärgen är att hemlösa förutsätts vara i behov av någon annan insats än en bostad. Denna inställning från socialtjänstens sida, tillsammans med föreställningen att klienterna strax kommer att få egna bostäder, legitimerar också att hemlösa som placerats i boendetrappan får hålla till godo med en bostadsstandard och hyresvillkor som är oacceptabla för andra – och som dessutom är kontraproduktiva i förhållande till socialtjänstlagens normaliseringssträvanden.

När andrahandskontraktet görs till norm för bostadslösa är syftet med denna upplåtelseform förfelat. Lagstiftningen utgår från att den som hyr ut en bostad i andra hand tillfälligt upplåter sitt privata hem och inte därmed bör riskera att förlora det, men på den sekundära bostadsmarknaden har andrahandskontraktet konstruerats enbart för att begränsa den boendes rättigheter. Det är därför nödvändigt att se över besittningsskyddet för innehavare av andrahandskontrakt i de fall där juridiska personer innehar förstahandskontraktet.

De som bor med andrahandskontrakt på den sekundära bostadsmarknaden bör dessutom ges reell möjlighet att komma in på den reguljära bostadsmarknaden. Detta kan ske antingen genom att göra det möjligt att omvandla andrahandskontrakt till förstahandskontrakt eller, om hyresgästen själv vill, garantera förstahandskontrakt på en annan bostad.

Regeringen bör återkomma med förslag på hur man kan skärpa reglerna kring besittningsskyddet för innehavare av andrahandskontrakt där hyresvärden är en juridisk person, i enlighet med det som ovan anförs. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

13 Bostadsförmedling och bostadsanvisning

Konsekvenserna för hushåll med svag position på bostadsmarknaden av upphävandet av bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningsrättslagen vid halvårsskiftet 1993 har aldrig blivit utredda, men det är tydligt att det kraftigt försvårade förhållandet för de bostadslösa. Den nya bostadsförsörjningslagen (2000:1383) som trädde i kraft den 1 januari 2001 ger staten rätt att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden, en möjlighet som regeringen fortfarande inte använt sig av trots att det är uppenbart att många kommuner inte klarar av att upprätthålla en fungerande bostadsförsörjning.

Den nu gällande lagstiftningen är ett steg i rätt riktning, men med tanke på att hemlöshet även finns i kommuner med överskott på lägenheter hade det varit bättre med obligatorisk bostadsförmedling, även för att få en tydlig bild av efterfrågan och därmed ett planeringsunderlag. Boverket anger i sin bostadsmarknadsenkät för 2005 att endast tio av landets kommuner (3 %) har en kommunal bostadsförmedling. Denna utveckling är till förfång för alla bostadssökande men lämnar också fältet öppet för fastighetsägare att enväldigt avgöra vem som skall få en ledig lägenhet. Även många kommunala bostadsföretag har i dag övergivit kösystemet för att fritt kunna välja den bostadssökande de föredrar till en viss lägenhet, något som också förvärrar segregationen.

En kommunal bostadsförmedling måste kombineras med bestämmelser som inskränker hyresvärdarnas makt att själva uppställa krav eller villkor i samband med uthyrning. Boverket redovisar i 2005 års bostadsmarknadsenkät hur det – med Stockholm som exempel – kan förekomma att hyresvärdar ”ställer krav att det inte får bo fler än x antal personer i bostaden eller ha fler

Fel! Okänt namn på

än ett visst antal barn”. En undersökning av vilka adresser som kraven ställs på indikerar att ”i vissa geografiska områden ställs högre krav än i andra, detta oberoende av hur hög hyran är”.

Diskrimineringen av bostadssökande har även lett till att personer som saknar fast anställning eller som uppbär försörjningsstöd inte kan få en lägenhet. Stockholms bostadsförmedling upplyser på sin hemsida att hyresvärdarna har möjlighet att själva avgöra ”kravprofilen” på de bostadssökande som förmedlingen föreslår.

Regeringen har nyligen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av bostadsförsörjningslagen och föreslå åtgärder som tydliggör och konkretiserar kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I detta avseende är det angeläget att den kommande reviderade lagstiftningen dels ger kommunerna obligatorisk skyldighet att anordna en kommunal bostadsförmedling, dels klargör vilka kriterier som skall gälla vid förmedling av alla hyreslägenheter och ge samhället insyn i hyresvärdarnas tillämpning av dessa regler. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Den servila inställning till fastighetsägarna som Stockholms bostadsförmedling demonstrerar kan förklaras av dess beroende av hyresvärdarnas goda vilja för att alls ha några bostäder att förmedla. För att faktiskt kunna påverka vilka som får tillgång till privata fastighetsägares lägenheter måste kommunen ha makt att fördela dem. Bostadsanvisningsrättslagen gav kommunerna rätt att anvisa bostadssökande till bostadslägenhet som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt och var ett kraftfullt redskap för att garantera kommunmedborgarnas möjlighet till bostad. Erfarenheterna under den senaste tioårsperioden visar att det är nödvändigt att införa en lagstiftning på detta område, varvid den tidigare bostadsanvisningsrättslagen kan tjäna som en lämplig utgångspunkt för kommande lagstiftningsarbete. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

14 Rätt till bostad

Socialtjänstlagen som den tolkas i dag garanterar inte hemlösa rätten till eget boende utan endast ”tak-över-huvudet”. Med rätt till bostad avser vi här den enskilde medborgarens rätt i strikt juridisk mening. När Owe Hellberg ställde en fråga till folkhälso- och socialtjänstminister Morgan Johansson om hemlösas rätt till bostad (2003/04:1002), framförde statsrådet i sitt svar å ena sidan att kommunerna har svårt att fullgöra en sådan skyldighet, och å andra sidan att rätten till bostad redan finns enligt socialtjänstlagen. Dessa två ståndpunkter går knappast att förena.

Vidare åberopade Morgan Johansson i sitt skriftliga svar att en stor mängd remissinstanser hade avstyrkt Kommittén för hemlösas förslag i SOU 2001:95 att komplettera SoL med en rätt till bostad för hemlösa. Men regeringens politik måste styras av ett rättighetsperspektiv i enlighet med både regeringsformen och de av riksdagen antagna bostadspolitiska målen, dvs. att bostaden är en social rättighet. Människors sociala rättigheter kan aldrig göras bero-

Fel! Okänt namn på

ende av hur en majoritet utvalda remissinstanser tycker i en viss fråga, särskilt inte som många av dessa är parter i målet.

År 2002 bildade ett femtontal ideella föreningar med verksamhet för hemlösa föreningen "Nätverket för boende- och hemlöshetsfrågor" med syftet att "i samverkan med medlemsorganisationerna mobilisera alla aktiva aktörer för att alla rätt till en god bostad till rimlig kostnad". Till medlemsorganisationerna hör bl.a. Hela människan, Stadsmissionen och Frälsningsarmén, vilka genom sin stöd- och härbärgesverksamhet är väl förtrogna med hemlöshetens konsekvenser. Hittills har nätverket talat för döva öron, men det finns anledning att erinra om att det skotska parlamentet relativt nyligen har antagit en lag, Homelessness Etc. (Scotland) Act 2003, som ger alla hemlösa en villkorslös rätt till en fast bostad. Denna reform skall vara fullt genomförd år 2012. Det som är möjligt i Skottland borde också vara fullt genomförbart här i Sverige.

Rätten till bostad kan som Kommittén för hemlösa skriver inarbetas i socialtjänstlagen, där 4 kap. 1 § kompletteras med en bestämmelse om att rätt till bistånd också skall omfatta rätten till en egen bostad. Denna rättighet utgår från den definition av hemlöshet som Feantsa har utarbetat (se ovan under avsnittet Hemlöshet: definition och räkningar) och innebär att även hushåll med exempelvis ett inadekvat boende kan betraktas som hemlös och därmed omfattas av rätten till bostad.

Avsaknaden av en bostad är naturligtvis ett reellt problem även för dem som inte är klienter hos socialtjänsten. I dessa fall är det inte rimligt att den enskilde skall behöva vända sig till socialtjänsten för att kunna tillförsäkras en adekvat bostad, och socialtjänsten är inte heller dimensionerad för att klara av en sådan uppgift. Rätt till bostad i fall där socialtjänstlagen inte är tillämplig skulle i stället kunna inarbetas i nu gällande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och med den av oss föreslagna kommunala bostadsförmedlingen som ansvarig för att tillgodose detta behov.

Regeringen bör utreda och föreslå lagändringar varigenom 4 kap. 1 § socialtjänstlagen respektive lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med en bestämmelse om rätt till egen bostad. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 3 oktober 2005

Lars Ohly (v)

Lars Bäckström (v)

Berit Jóhannesson (v)

Sermin Özurküt (v)

Lennart Gustavsson (v)

Alice Åström (v)

Sten Lundström (v)