

ATT FÖREBYGGA VRÄKNINGAR

*En utvärdering av socialtjänstens
hyresrådgivning i Solna*

Johan Holmdahl
Åke Bergmark
Tommy Lundström

Johan Holmdahl
Åke Bergmark
Tommy Lundström

ATT FÖREBYGGA VRÄKNINGAR

Rapport 2006:1
Grafisk form: Moment 23
Tryck: Tryckpaketet, Ockelbo
ISBN 91-976045-0-X

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	5
FÖRFATTARPRESENTATION	6
1. INLEDNING	7
1.1 Syfte	7
1.2 Metod och material	8
1.2.1 Verksamheten	8
1.2.2 Utfallsanalys	10
1.3 Metoddiskussion	13
1.4 Disposition	14
2. BAKGRUND	16
2.1 Tidigare forskning	16
2.2 Vad säger lagen?	22
2.3 Hur genomförs vräkningen?	26
3. HYRESRÅDGIVNINGEN I SOLNA	28
3.1 Verksamhetens mål och förutsättningar	28
3.2 Arbetets innehåll och upplägg	32
3.3 Hyresvärdarna i Solna	38
4. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ARBETET – TRE AKTÖRERS PERSPEKTIV	41
4.1 Rådgivningens metodologi och den individuella handläggningen	41
4.1.1 <i>Det institutionaliserade rådgivningsarbetet</i>	41
4.1.2 <i>Inför det första klientsamtalet</i>	42
4.1.3 <i>Klientsamtalet, yrkesrollen och det efterföljande arbetet</i>	43
4.2 Övriga förtjänster och brister med verksamheten	46
4.2.1 <i>Förtjänster enligt de anställda och klienterna</i>	46
4.2.2 <i>Samverkan med den egna förvaltningen och med andra organisationer</i>	47
4.2.3 <i>Problematiken med bostadsrättsföreningar</i>	52
4.3 Framgångsrika utfall och fördelaktiga ärenden	53

5. UTVECKLINGEN ÖVERTID – VAD PÅVERKAR RISKEN ATT BLI VRÄKT?	54
5.1 Kommunjämförelsen	54
5.2 Kommunernas statistik avseende vräkningar	56
5.3 Om undersöknings- och kontrollgrupp	58
5.3.1 Utveckling i ärendena	63
5.4 Kontakter i undersökningsgruppen	65
5.4.1 De som i slutändan blev vräkta	67
5.5 Vräkningens bestämningsfaktorer	67
6. AVSLUTANDE DISKUSSION	71
LITTERATURFÖRTECKNING	75

FÖRORD

CKP:Sthlm - Centrum för kunskapsutveckling i praktiken i Stockholm, inrättades sommaren 2002 i samarbete mellan Institutionen för Socialt arbete vid Stockholms universitet och åtta kommuner i nordvästra Stockholmsregionen: Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands Väsby och Upplands Bro. Verksamheten har utgjort ett så kallat fullskaleförsök inom ramen för programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” och kommer att avslutas under 2006. Arbetet har syftat till en långsiktig kunskapsutveckling på basis av en tät samverkan mellan socialtjänstens praktiskt verksamma personal samt forskare och lärare i socialt arbete. Detta har genomförts med hjälp av utbildnings- och forskningsinsatser i de aktuella kommunerna.

Den forskning som bedrivits har syftat till att utveckla kunskaper om såväl innehåll som utfall för den verksamhet som bedrivs i socialtjänsten, att utveckla instrument för ett sådant kunskapsinhämtande samt närmare identifiera vilka praktiska och principiella möjligheter och begränsningar som föreligger när det gäller att bygga upp kunskap för s.k. evidensbaserat socialt arbete. Fyra områden med, jämbördig ställning i projektet, har studerats: (1) arbete med barn, ungdom och familj, (2) arbete med vuxna missbrukare, (3) arbete med försörjningsstöd/försörjningsfrågor samt (4) arbete med äldre och funktionshindrade.

I inledningen av projektet gick vi ut med en bred förfrågan till personalen i samtliga kommuner huruvida det fanns verksamheter inom något av ovanstående områden som de önskade få utvärderade. Responsen på denna förfrågan var, med undantag för verksamheter inom området äldre/funktionshindrade, mycket god. Av resursmässiga skäl var det dock bara möjligt att genomföra utvärderingar på en verksamhet per område. De kriterier vi använde för vårt urval var att verksamheterna i) skulle bygga på en metodik som var någorlunda tydlig, ii) ha en stabilitet ifråga om fortsatt

existens (dvs. ej löpa risken att bli nedlagd under överskådlig tid), iii) ha en omfattning som gjorde den möjlig att utvärdera med kvantitativa metoder och iv) på något sätt vara av principiellt intresse för socialt arbete som profession.

I föreliggande rapport presenteras resultaten från den studie som valdes ut på området försörjningsstöd/försörjningsfrågor. Den verksamhet som studeras – Hyresrådgivningen i Solna – svarar mycket väl mot våra kriterier då den dels bygger på ett tydligt uppdrag och ett konkret arbetssätt, dels omfattar ett betydande antal hushåll i kommunen och dessutom utgör en intervention på ett område som inte bara kan betraktas som mycket viktigt, utan där det i dagsläget finns ytterst litet av utvecklade professionella verktyg. Ansvarig för datainsamlingen har varit Johan Holmdahl som tillsammans med CKP:s vetenskapliga ledare Åke Bergmark och Tommy Lundström lagt upp riktlinjerna för projektet. Planering av datainsamling och precisering av frågeställningar har dessutom gjorts i tät samverkan med personalen vid Hyresrådgivningen.

FÖRFATTARPRESENTATION

Johan Holmdahl är fil. mag. i etnologi och doktorand vid institutionen för socialt arbete på Stockholms universitet. Han arbetar för närvarande på sin avhandling om hur vräkningsprocessen kan te sig och vilka de grundläggande villkoren är som gör att människor blir vräkt.

Åke Bergmark är professor i socialt arbete vid Mittuniversitetet och vetenskaplig ledare för CKP:Sthlm

Tommy Lundström är professor i socialt arbete vid Stockholms universitet och vetenskaplig ledare för CKP:Sthlm

1. INLEDNING

I föreliggande rapport presenteras en utvärdering av hyresrådgivning inom individ- och familjeomsorgen. Verksamheten bedrivs inom ramen för Solna socialförvaltning och startade i projektform hösten 1997 i syfte att genom särskilda insatser för boende med hyresskulder och sena inbetalningar undvika framtida hyresskulder och vräkningar. Att det regelbundet inkom underrättelser om ansökta avhysningar till socialtjänsten var den problematik som låg till grund för att projektet initierades. Insatserna har sedermera – hösten 1998 - utökats till att också innefatta hushåll som anmälts som störande samt de fall där det föreligger sanitära olägenheter. Verksamheten permanentades hösten 1999 i ordinarie förvaltning. Målsättningen är att erbjuda boende i Solna en kvalificerad hyresrådgivning i syfte att få till stånd lösningar för klienter som riskerar att förlora sin bostad av olika anledningar. Lösningarna skall inte bara avse de akuta problemen kring boendet utan skall samtidigt medföra att klienten i framtiden kan sköta sin ekonomi eller sitt leverne på sådant sätt att denne inte åter igen hamnar i samma situation. Det innebär att man skall arbeta preventivt med personer som befinner sig i riskzonen, men ännu inte fått någon underrättelse om vräkning. Detta sker bland annat genom en institutionaliserad samverkan med några av de större hyresvärdarna (bostadsföretagen) i kommunen – vilka dessutom är med och finansierar verksamheten. Övriga samarbetspartners är andra sektioner inom socialförvaltningen, äldreförvaltningen, landstinget, Kronofogden och andra myndigheter, inkassoföretag, advokatfirmor med flera. Samarbetet med hyresvärdarna syftar utöver att minska antalet vräkningar också mot att minska kostnaderna för enskilda, socialförvaltningen och hyresvärdar samt att uppnå bättre kontaktytor mellan socialtjänst och hyresvärdar. Vidare skall man, där det finns andra problem, utöver boendesituationen, slussa klienten vidare till rätt instans och vid behov samverka för att hitta en långsiktig lösning, såväl socialt som ekonomiskt.

1.1 Syfte

Den här studien syftar till att utvärdera hyresrådgivningen i Solna.

Verksamheten har huvudsakligen studerats med avseende på utfallet för berörda klienter. För att tydliggöra vilken typ av insats det handlar om ägnar vi också en del uppmärksamhet åt verksamhetens innehåll. Utvärderingens syfte kan sammanfattas i tre övergripande frågeställningar: *Vad gör hyresrådgivningen? Vilket är utfallet av arbetet? I vilken utsträckning beror utfallet på hyresrådgivningens verksamhet?*

1.2 Metod och material

Materialinsamlingen till studien innefattar dels en beskrivning av själva verksamheten, dels data som utnyttjats för att beskriva klientpopulationen och utfallet av arbetet.

1.2.1 Verksamheten

Verksamheten beskrivs med avseende på rådgivningens metodologiska utgångspunkter, målsättningar samt faktiska innehåll. Det innebär att vi inte bara ställer frågan om hur verksamheten bedrivs, utan också om dess bevekelsegrunder och lång- och kortsiktiga mål. De metoder som används för detta är följande:

- 1) *Kvalitativa intervjuer med personal, klienter och hyresvärdar*
- 2) *Observationer av klientsamtal*
- 3) *En genomgång av måldokument och verksamhetsbeskrivningar*

Samtliga nuvarande och tidigare anställda på rådgivningen (fem personer) har intervjuats. Den person som var anställd som hyresrådgivare under den pågående datainsamlingen har intervjuats två gånger, dels i inledningsskedet av anställningen, dels nio månader därefter. Vidare intervjuades klienter (fem personer), fyra av de större hyresvärdarna (fyra handläggare) samt att vi genomförde observationer av klientsamtal (fem stycken).

Syftet med de kvalitativa intervjuerna är att få en beskrivning av personalens, klienternas och hyresvärdarnas perspektiv, en beskrivning av hur arbetet bedrivs, att få ta del av informanternas uppfattning om förtjänster och brister med rådgivningen, att få initierad kunskap om vad som kan anses viktigt för ett framgångsrikt

utfall samt vilken typ av ärenden som rådgivarna anser fungera bättre eller sämre i verksamheten. Intervjuerna var strukturerade kring specifika teman samtidigt som det funnits utrymme för ytterligare följdfrågor. Svaren har registrerats med bandspelare och har tagit mellan 30 och 90 minuter i anspråk. Att längden på intervjuerna varierat beror på sammanhang samt intervjupersonernas olika engagemang och intresse. Efter intervjuerna har dessa transkriberats ordagrant. När det gäller pauser, betoningar i intonationen och emotionella uttryck har dessa inte angetts förutom vid de tillfällen som varit viktiga för sammanhanget. För hyresrådgivarna har intervjuerna behandlat utbildnings- och yrkesbakgrund, verksamhets- och metodbeskrivningar, klient- och ärendebeskrivningar samt erfarenheter av kontakten med bostadsföretag. För klienterna har frågorna kretsat kring personlig bakgrund, orsak och konsekvenser av hotet om vräkning samt erfarenheter av kontakter med hyresrådgivning, socialtjänst och hyresvärd. För handläggarna vid bostadsföretagen har intervjuerna utgått ifrån vilken policy de har avseende hyresskulder och dylikt samt hur kontakterna med socialtjänst och hyresgäster brukar gestalta sig.

När det gäller urvalet av informanter har samtliga tidigare anställda på rådgivningen intervjuats. Urvalet av klienter för intervju och samtalsobservation gjordes i samråd mellan forskare och anställda, och syftade till att få en spridning på olika typer av klienter som skulle representera flera olika erfarenheter (se Esaisson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud, 2003:139) Intentionen var att åstadkomma variation med avseende på sådant som kön, ålder, klass, etnicitet samt som vilka direkta orsaker som låg till grund för att de blivit uppsagda av hyresvärderna. I praktiken var det svårt att åstadkomma denna variation, bland annat beroende på sådant som att klienterna inte kom på avtalade tider eller andra praktiska problem. Urvalet kom därmed istället att styras utifrån mer pragmatiska överväganden. Flertalet av de observerade samtalen och de intervjuade klienterna har varit sådana som främst haft hyresskulder och ständigt sena inbetalningar men även i viss mån störningar. Vidare intervjuades sammanlagt fyra personer på fyra olika bostadsföretag; Signalisten/

Solnabostäder, AP-fastigheter, Mandamus och Solporten. Tre arbetade på hyresvärdarnas ekonomiavdelningar och en var chef för hyresvärdens uthyrning av bostäder.

När det gäller observationerna av klientsamtalen, studerades möten mellan rådgivare och klient. Fokus för observationerna låg på samtalsstrukturen, bemötande av klienter, hur beslut genomdrevs, vilka frågor som sattes på agendan och av vem samt hur planeringen för framtiden såg ut. Vid varje observation tillfrågades klienten, av handläggaren eller forskaren, om det gick bra att närvara under samtalet. Ingen klient nekade deltagande, vilket kan bero på att vi klargjorde att vi framför allt var intresserade av att studera handläggarnas arbete och deras förhållningssätt gentemot klienterna. Däremot ville några av de som accepterade att bli observerade inte bli intervjuade. Under observationerna undvek vi att delta i samtalen utan satt istället och iakttog, lyssnade och antecknade.

1.2.2 Utfallsanalys

Utfallsanalysen syftar till att följa upp hur det går för de klienter som haft kontakt med Hyresrådgivningen och att söka klargöra i vilken utsträckning eventuella positiva förändringar kan knytas till denna kontakt. Ytterst syftar verksamheten till att undvika *vräkningar*, vilket gör att detta blir ett tämligen givet utfallsmått och att låga tal avseende vräkningar utgör möjliga indikatorer på ett framgångsrikt arbete. I texten används uttrycken ”ansökt avhysning” och ”verkställd vräkning” om vartannat, där det förra syftar på själva yrkandet, det vill säga att hyresgästen skall avflytta och den verkställda vräkningen syftar på den faktiska avflyttningen. På lång sikt arbetar Hyresrådgivningen också mot att inte bara undvika vräkningar, utan också att stoppa dessa processer på ett tidigare stadium. Därför utgör också mängden *ansökta avhysningar* ett möjligt mått på hur väl Hyresrådgivningen har lyckats med sitt arbete.

För att kunna säga någonting om i vilken utsträckning sådant som mängden vräkningar eller ansökta avhysningar kan kopplas till den studerade verksamheten måste någon form av systematiska

jämförelser göras. Vi behöver det man i utvärderingslitteraturen brukar kalla *kontrafaktiska referenspunkter* (Vedung 1998). Av bland annat etiska skäl har det här inte varit möjligt att välja en experimentell design, med klienter slumpade in i undersökningsgrupper (insats från Hyresrådgivningen) och kontrollgrupper (ingen insats). Vi har då istället valt att, för det första, söka jämföra de nivåer som Solna uppvisar avseende ansökta avhysningar och verkställda vräkningar med nivåer i andra kommuner. För det andra har vi via ett kvasiexperimentellt upplägg studerat utvecklingen bland klienter som erbjudits respektive inte erbjudits hjälp från Hyresrådgivningen.

I kommunjämförelsen utnyttjas ett slags generisk kontroll (Vedung a.a.), vilket här innebär att vi jämför avhysningsstatistik från Solna – antalet verkställda vräkningar och antalet ansökta avhysningar – med motsvarande uppgifter från Lund respektive Sundbyberg. I ett första steg sökte vi jämförelser med alla de övriga (sju) kommuner som ingår i CKP:Sthlms upptagningsområde (se förord), men av dessa var det endast Sundbyberg som hade en godtagbar statistikföring. Vi sökte sedan efter data hos Skatteverket som producerar nationell statistik på området men som, visade det sig, inte kan ta fram data på kommunnivå.¹ I en vidare sökning av samtliga 95 kommuner i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö hittade vi sedan Lund som hade statistik tillgänglig över tid och som därför också fått ingå i jämförelserna. I urvalet av jämförelsekommuner har vi strävat efter ett likartat bostadsbestånd och inte alltför olika socioekonomiska förutsättningar, vilket i någon mån stämmer in på Sundbyberg, men inte lika väl på Lund. Data avseende socioekonomiska uppgifter för de ingående kommunerna har införskaffats från Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen. Det handlar om folkmängd, medelinkomst, andel invandrare, andel socialbidragstagare samt bostadsbestånd för år 2004.

¹ Kronofogdmyndigheterna för fortlöpande statistik länsvis för varje kronofogdemyndighet (10 stycken) över antalet registrerade ansökningar om avhysning och antalet verkställda vräkningar. Inga uppgifter existerar tidigare än år 1986.

I den kvasiexperimentella analysen gör vi en jämförelse mellan individer som fått insatser (undersökningsgrupp) av Hyresrådgivningen med personer som inte fått några insatser (kontrollgrupp). Kontrollgruppen möjliggjordes i vårt fall av en ren tillfällighet. Verksamheten hade på grund av sjukskrivning ett uppehåll på fem och en halv månad (maj-nov) under 2003. Under denna period inkom dock som vanligt anmälningar om hyresskulder och förestående vräkningar till socialtjänsten, dvs. sådant som annars hade föranlett en kallelse till Hyresrådgivningen. Då detta inte skedde under uppehållet uppstod en "naturlig" kontrollgrupp som inte fick några insatser. Undersökningsgrupp utgörs av de klienter som aktualiserades i verksamheten mellan 17 november 2003 och 30 april 2004.

En omständighet som kan försvåra jämförelsen mellan undersöknings- och kontrollgrupp i detta fall är att grupperna aktualiserats under olika delar av året. Exakt hur detta kan tänkas slå är svårt att säkert uttala sig om, men det kan inte uteslutas att det kan ha haft betydelse. I syfte att i någon mån kontrollera för detta har vi studerat utvecklingen för ytterligare en grupp av klienter (kontrollgrupp för periodeffekter), vilka är de som aktualiserades exakt samma tidsperiod som kontrollgruppen under 2002.

Datainsamlingen för det kvasiexperimentella upplägget gjordes med hjälp av två klientformulär: ett för undersökningsgruppen där uppgifter från hyresrådgivare och registerdata infördes samt ett för kontrollgruppen enbart baserat på registerdata. Klientformuläret för undersökningsgruppen har fyllts i av hyresrådgivaren och består av fyra delar; *ärendets öppnande*, *bakgrundsinformation*, *kontakter i ärendet* samt *utfall*. Alla ärenden har här följts i 18 månader från det datum de öppnats, vilket möjliggjort att se hur klienternas ärende utvecklar sig och se vilka som blir avhysta eller inte.

I vår jämförande analys kommer företrädesvis verkställda vräkningar utnyttjas som utfallsmått. Detta faller sig naturligt då verksamheten ytterst syftar till att undvika vräkningar och att låga nivåer i detta avseende relativt oproblematiskt kan betraktas

som ett positivt utfall. Skillnader mellan undersöknings- och kontrollgrupp i fråga om vräkningar blir därför det som hamnar i fokus i jämförelsen. Analysen genomförs i ett antal olika steg. Först gör vi en jämförelse mellan de bägge grupperna ifråga om ett antal bakgrundsvariabler, i huvudsak för att kunna upptäcka om det finns några viktiga avvikelser dem emellan. Därefter tittar vi på frekvensen av vräkningar, men i detta stadium också på frekvensen av ansökan om avhysning. Skillnader mellan grupperna här kan dock vara svåra att tolka på grund av att de kan skilja sig åt i viktiga avseenden. Därför genomför vi också, avslutningsvis, en multivariat analys där vi håller olika bakgrundsfaktorer under kontroll.

1.3 Metoddiskussion

När det gäller kommunjämförelsen kan vi konstatera att vi inte haft tillgång till vare sig kommuner eller mer detaljerat material på kommunnivå i den utsträckning som vi skulle ha önskat oss. Det innebär att vi i någon mån fått hålla tillgodo med vad vi kunnat få fram och att möjligheterna att dra slutsatser med utgångspunkt från detta material är starkt begränsad. Eftersom de data som är tillgängliga för att beskriva socioekonomiska förhållanden och bostadsbeståndets sammansättning inte uttömmande beskriver alla i sammanhanget relevanta förhållanden hade det varit önskvärt med ett väsentligt större antal kommuner i jämförelsen. I nuläget är endast Sundbyberg någorlunda jämförbar, men i vilken utsträckning vräkningsnivån där är hög, låg eller normal (för kommuner med sådana förutsättningar) vet vi ingenting om. Vidare hade det varit önskvärt med närmare analyser om hur vräkningar m.m. registreras, vilket av resursskäl dock inte varit möjligt inom projektet.

I enkätstudien har vi strävat efter att på olika sätt säkra validitet och reliabilitet i materialet. Till vår fördel här har det faktum att endast en hyresrådgivare och en forskningsassistent varit involverade i projektet. Det innebär att vi, inför hyresrådgivarens registrering i enkätformulären, kunnat föra ingående diskussioner om hur registreringen skall göras och hur olika typer av gränsfall hanteras. Förutsättningarna i varje ärende har därför varit likartade och jämförbarheten bör därför vara god.

När datainsamlingen för undersöknings- och kontrollgrupp genomfördes visade det sig att handläggaren sedemera kom att arbeta med 13 av de 40 ärenden som aktualiserades under den tid som verksamheten var nedlagd. Efter att noga ha övervägt olika konsekvenser beslöt vi att stryka dessa ur kontrollgruppen. Eftersom det är högst sannolikt att dessa ärenden är speciella i viktiga avseenden så minskar den direkta jämförbarheten mellan undersöknings- och kontrollgrupp, ett problem som vi söker hantera genom den multivariata analys som genomförs i Kapitel 5. Alternativet – att behålla de 13 ärendena i kontrollgruppen – hade varit väsentligt sämre.

Ett grundläggande problem med att studera sociala interventioner är att de är föränderliga över tid, bland annat genom omorganisationer, personalomsättningar samt att personalens rutiner och arbetssätt hela tiden utvecklas. Sedan hyresrådgivningen startade har det varit flera personalbyten, vilket har medfört mindre förändringar med avseende på arbetssätt. Vidare har verksamheten i perioder omlokaliseras, varit tillfälligt nedlagd och varit utan chef. Trots dessa förändringar har arbetsinnehållet i allt väsentligt haft samma huvuddrag under åren (se kapitel 3 *Verksamhetsbeskrivningar*).

När det gäller hyresvärdarna fanns det hos flera en ovilja att bli intervjuade. Avsikten var initialt att intervjua de sju viktigaste hyresvärdarna i området. Av dessa avböjde tre och fyra intervjuades. De som intervjuades gav sparsamma uttalanden och svar på de frågor som ställdes.

1.4 Disposition

Rapporten består av sex kapitel. I nästkommande kapitel ges inledningsvis en kortfattad översikt över de nationella kartläggningar och studier som genomförts kring vräkningar. Därefter behandlas vräkningar ur ett juridiskt perspektiv samt hur processen från hyresskuld till vräkning ser ut. I rapportens tredje kapitel dokumenteras rådgivningens verksamhet, dess karaktär och innehåll. Här finns även en beskrivning av hur de intervjuade hyresvärdarna i Solna arbetar med hyresgäster som

riskerar att förlora sin bostad. I det fjärde kapitlet presenteras större delen av den kvalitativa empirin. Här lyfter vi fram rådgivarnas, klienternas och hyresvärdarnas perspektiv med avseende på sådant som förtjänster och brister i verksamheten, vad som anses viktigt för ett framgångsrikt utfall samt vilka ärenden som de anställda anser fungera bättre respektive sämre i förhållande till det valda arbets sättet. Det femte kapitlet innehåller en redovisning av utvecklingen för den studerade gruppen över tid samt en analys av huruvida positiva förändringar kan knytas till Hyresrådgivningens insatser. I det avslutande kapitlet sammanfattar vi resultaten samt för en diskussion kring vräkningar och Hyresrådgivningens verksamhet.

2. BAKGRUND

I följande kapitel ges en kortfattad översikt av de kartläggningar och den forskning som genomförts kring vräkning i Sverige på senare tid. Hur ser utvecklingen av vräkningar ut de senaste 20 åren? Vem vräks och varför? Vidare ges en beskrivning av vad begreppet vräkning innebär ur ett juridiskt perspektiv samt en beskrivning av hur processen från hyresskuld till vräkning ser ut.

2.1 Tidigare forskning

Till skillnad från forskning kring hemlöshet, som kan vara en konsekvens av vräkning, finns få studier om vräkningsproblematiken på nationell nivå.² De studier som genomförts (Stenberg 1990, Flyghed & Stenberg 1993, Flyghed 1994, 1995, 2000, Löfstrand 2001, Nilsson & Flyghed 2004) fokuserar i huvudsak på utvecklingen av vräkningar under de senaste 20 åren och på vilka personer som vräks och varför. Utöver dessa studier beslutade regeringen år 2004 – sedan departementspromemorian *Ekonomiskt utsatta barn* (Ds 2004:41) angivit att uppskattningsvis mellan 1500 och 2000 barns liv påverkades av vräkning under år 2001 – att tillsätta en särskild utredning. Huvuduppgiften var att analysera och lämna förslag på hur socialtjänstens insatser, såväl för att förebygga och motverka vräkning av barnfamiljer som dess arbete efter en vräkning, kunde utvecklas. Även andra aktörers roll och ansvar i ärenden om vräkning skulle analyseras (dir. 2004:145). Betänkandet *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn* (SOU: 2005:88) utkom oktober år 2005. Utredningen föreslår där utveckling av statistikföring avseende olika mått av vräkningar samt av socialtjänstens insatser, samt kartläggningar och fortlöpande studier av den sekundära bostadsmarknadens utveckling. Vidare föreslås kompletteringar av socialtjänstförordningen, dels avseende rutinerna för när socialtjänsten får ett meddelande om att ett hyresavtal har sagts upp och dels avseende samverkan för att förebygga och motverka vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Dessutom föreslås att hyreslagen ses över för att göra den överskådlig, förenklad,

² Samma förhållande gäller internationellt (se Holmdahl 2005).

införlivandet av ett barnperspektiv samt att tydliggöra lagens karaktär av social skyddslag.

Sammanfattningsvis vräks omkring 5000 personer per år, varav ungefär en femtedel har barn. De som vräks är främst ensamstående män, personerna är oftast mellan 25 - 45 år och lite mer än två tredjedelar är svenska medborgare. De studier som genomförts pekar på att den främsta orsaken till att personer vräks är ekonomiska bekymmer. Vanligast är hyresskulder följt av upprepade sena inbetalningar och därefter störningar. En majoritet av de vräkt hushållen har relativt små hyresskulder och flertalet vräkningar sker i storstäderna och från allmännyttiga bostadsföretag.

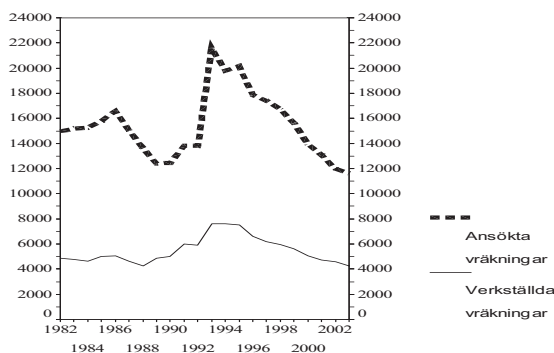
Flyghed (1995) pekar på att personer som riskerar att bli vräkt befinner sig i ett tillstånd som är belagt med sanktioner. Om vräkningen genomförs på grund av obetald hyra resulterar den, utöver en vräkningsdom, i att en betalningsanmärkning registreras. Även i de fall där vräkningsansökan återtas och hyresgästen får bo kvar kvarstår anmärkningen i registret. Det innebär att marginaliserande förlopp ytterligare kan förstärkas. Annorlunda uttryckt är själva vräkningarna exkluderande samtidigt som de skall finnas insatser, via socialtjänsten, som gör det möjligt att bibehålla individens boende eller hjälpa denne att återfå ett boende. Samtidigt är socialtjänstens reglerade ansvar för boendefrågor begränsat till särskilda boendeformer för äldre och för personer med funktionshinder. I socialtjänstlagen (2001:453) och socialtjänstförordningen (2001:937) saknas bestämmelser avseende den enskildes rätt till bostad. Däremot slår de bostadspolitiska målen fast att bostaden är en social rättighet. Vidare är kommunen skyldig att planera för bostadsförsörjningen enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383). Sanktionerna skall med andra ord kompenseras så att de inte får negativa konsekvenser, vare sig ekonomiska eller sociala, på lång sikt. Trots detta står sällan de sociala insatserna i proportion till sanktionerna. I en praxisstudie av vräkningsärenden hos hyresvärd, kronofogde och socialtjänst framkom att 75 procent av kommunerna kontaktade samtliga vräkningshotade hushåll medan cirka 10 procent enbart kontaktade barnfamiljer (Flyghed 1994). Vidare hade näst intill alla

kommuner rutiner för handläggning när meddelande om uppsägning av hyresgästen kom från hyresvärderna.

Varje verkställd vräkning medför risk för hemlöshet och forskning pekar på att individer som en gång blivit vräkta har svårt att åter igen komma in på bostadsmarknaden (Flyghed 2000). Inte minst gäller detta i Stockholmsregionen, där marknaden karakteriseras av brist på bostäder och där sådant som olovliga försäljningar av hyresrätter, olovliga andrahandsuthyrningar och ombildningar av fastigheter inom den allmännyttiga bostadssektorn gör det särskilt svårt för marginalgrupper.

Personer som blir vräkta och bostadslösa riskerar att under en längre tid hamna på en sekundär bostadsmarknad utan fast förankring (Sahlin 1996).³ I amerikanska undersökningar har det pekats på att vräkning är den främsta orsaken till hemlöshet. Där påtalas betydelsen av hemlöshetens varaktighet. En kritisk period sägs existera vid sex till tolv månaders hemlöshet. Personer som lyckas skaffa ett boende dessförinnan sägs med stor sannolikhet endast bli temporärt hemlösa. Om personen däremot passerar den här gränsen riskerar denne att hamna i långvarig hemlöshet (Sosin, Colson & Grossman 1998).

Figur 1: Antalet ansökta och verkställda vräkningar i Sverige 1982-2003⁴



³ Sedan mitten av 1980-talet har en sekundär bostadsmarknad med sociala kontrakt och kategoribostäder utvecklats. Både kommunala och privata hyresvärdar började då ställa krav på att socialtjänsten skulle stå för kontraktet för människor som ansågs för riskabla för att ha egna förstahandskontrakt (SOU 2005:88).

⁴ Källa: Skatteverket (inga uppgifter existerar på antalet avhysningar tidigare än 1986).

I Sverige har det mellan 1986 och 2003 verkställts mellan 4000 till 8000 vräkningar per år (omfattar samtliga vräkningar, det vill säga från bostad såväl som från lokal och parkeringsplatser).⁵ Fram till början på 1990-talet låg nivån relativt stadigt kring 5000 vräkningar per år. I samband med den ekonomiska krisen och ökande arbetslöshet åren därpå steg både antalet verkställda vräkningar och ansökningar om vräkningar. Den främsta orsaken till detta var kraftiga hyreshöjningar. Mellan 1990 och 1993 ökade hyrorna med hela 70 procent (Nilsson & Flyghed 2004). Tidigare forskning pekar också på att hyresnivån har stor betydelse för antalet vräkningar. Trots det var det 1991 endast 30 procent av de vräktas som hade bostadsbidrag. Med tanke på de vräktas svaga ekonomi tycks detta paradoxalt men samtidigt pekar statistiken på att 75 procent av de vräktas som inte hade bostadsbidrag inte ens hade sökt. Samma år hade också närmare 40 procent av de vräktas under de föregående åren haft socialbidrag (Flyghed 1995). Från och med år 1994 har sedan vräkningarna successivt minskat vilket bland annat kan ha att göra med den ökade svårigheten för utsatta hushåll att ta sig in på bostadsmarknaden (Nilsson & Flyghed 2004). Minskningen har fortsatt även under år 2004.

Bostadsmarknaden består av en ingång – kontraktstecknande – och en utgång – flytt eller vräkning (Flyghed 2000). Dessa slussar har stor betydelse för själva vräkningsutvecklingen på så sätt att förändringar vid in- eller utgången påverkar varandra. Det bör poängteras att det inte är samma hushåll som vräks år ut och år in utan huvudsakligen nya personer. När en individ väl blivit vräkt är det, som tidigare nämnts, svårt att återigen komma in på bostadsmarknaden. Nedgången i antalet vräkningar under de senaste tio åren beror enligt Flyghed (2000) på att såväl ingång (kontraktstecknande) som utgång (utöver de som lämnar bostaden kvarstår vräkning) har täppts igen av värdarna. Ingången har täppts till genom att värdarna skärpt sina krav på hyresgäster vilket innebär att man inte längre tar in potentiella problemhushåll i samma

⁵ Det går inte att urskilja hur stor andel som rör bostad utan att manuellt granska den skriftliga dokumentationen i respektive ärenden.

utsträckning som tidigare. Flyghed (SOU 2005:88) har genomfört en replik av sin tidigare praxisstudie (1994) av vräkningsärenden hos hyresvärd, kronofogde och socialtjänst 1995-2005. Där framkommer en tilltagande restriktivitet i arbetet med vräkningar jämfört med hur praxis såg ut för 10 år sedan i den tidigare studien. Exempelvis hade det blivit vanligare att hyresvärdar inte accepterar hyresgäster som huvudsakligen försörjer sig på socialbidrag. Andel av värdarna som inte accepterade hyresgäster med socialbidrag som försörjning var 43 procent; en ökning med 40 procent från 1994 års undersökning. Utgången har täppts till genom att värdarna har blivit något mer återhållsamma i sin vräkningpolicy. Allmännyttan har under 1990-talet antagit en mer marknadsmässig hållning. Ändrade ekonomiska förutsättningar innebär att de inte tar samma sociala ansvar som tidigare, vilket är en bidragande förklaring till att vräkningar från allmännyttan minskar. Tidigare, när de allmännyttiga bostadsföretagen hade sin största tillväxt, syftade de till att vara ett instrument för kommunerna för att garantera att bostadsbyggandet hade en tillfredsställande omfattning och till rimliga priser, att bostäder byggdes och att de kunde efterfrågas av personer som annars kunde avvisas av de privata hyresvärdarna. Allmännyttan fyllde en viktig bostadspolitisk funktion att människor med lägre inkomster skulle kunna efterfråga goda bostäder. Idag agerar allmännyttan på lika villkor och under samma regelsystem som privata fastighetsbolag. Skillnaden består i att de ägs av kommunerna, inte får säljas utan tillstånd samt att allmännyttan är hyresnormerande utifrån bruksvärdessystemet (SOU 2005:88).

Orsakerna till att personer vräks kan delas in i utlösande och underliggande faktorer (Stenberg 1990). Till de utlösande räknas hyresskulder, försenade inbetalningar samt störningar medan de senare orsakerna varierar från individuella förklaringar – hyresgästers levnadssätt och problem, ekonomiska förutsättningar samt hyresvärdars attityder – till strukturella förklaringar som inbegriper sådant som antalet outhyrda lägenheter, arbetslöshetens utbredning samt politiska beslut, lagar och sekretess. Samtidigt bör understrykas att det ofta handlar om flera händelser som tillsammans lett fram till vräkningen. Den främsta vräkningorsaken är att

hushåll av olika skäl hamnat i ekonomiska problem och kommit efter med hyran. Kartläggningar visar att 85 procent vräks på grund av att hyran inte betalas, 10 procent på grund av flera försenade inbetalningar och 5 procent på grund av störningar (Flyghed 2000). Orsakerna till att man vräks har till sina huvuddrag varit desamma alltsedan början av 1900-talet (Christensen 1994:154).

Kronofogdmyndigheten, som är en statlig myndighet, har till uppgift att driva in obetalda fodringar åt privatpersoner, företag och myndigheter. Oftast rör det sig om förhållandevis små skuldbelopp. Exempelvis hade 70 procent av de vräktas hushållen år 1991 hyresskulder som understeg 20 000 kronor samtidigt som de totala kostnaderna för en vräkning vanligtvis överstiger de vräktas skulder (Edlund, Olofsson & Östlund 1994:22). Nivåerna på beloppen har sedan dess, i fasta priser räknat, varit relativt stabil (Nilsson & Flyghed 2004). En jämförelse mellan vad det kostar att vräka en person för hyresvärd, kronofogde och socialtjänst visar i det enskilda fallet att det oftast är mer fördelaktigt, ekonomiskt sett, för samhället att socialtjänsten ger ekonomiskt bistånd till hyresskulden (SOU 2005:88).

De vräktas som grupp har sämre hälsa och är överrepresenterade för olika typer av slutenvård, särskilt vård för psykisk ohälsa. Mellan åren 1994 och 1996 återfanns de vräktas i förhållande till sitt antal i betydligt större utsträckning i polisens person- och belastningsregister än övriga. Av samtliga vräktas år 1993 var över hälften av männen och cirka 33 procent av kvinnorna registrerade hos polisen. För de personer som inte gick att lokalisera var motsvarande siffror ännu högre. (Flyghed 2000) När det gäller boendeformen bor runt 70 procent av dem som vräks i allmännyttiga bostadsföretag. Att allmännyttan är överrepresenterad beror på att man där historiskt sett haft en generösare attityd gentemot nya hyresgäster och att man därmed har tecknat kontrakt med potentiella problemhushåll i större utsträckning. Allmännyttan har dock, som påpekats ovan, under senare år intagit en mer restriktiv hållning vilket sannolikt gör att andelen vräktas därifrån kommer att minska. Kunskapen om vart de vräktas tar vägen är begränsad. Utöver att vräkning kan generera

hemlöshet vet man också att en del av de personer som vräks bor i andra hand hos vänner, bekanta eller genom socialtjänstens försorg medan andra bor periodvis i härbärgen (Flyghed 1995, 2000, Nilsson & Flyghed 2004).

Socialtjänstens arbete skall genomsyras av ett barnperspektiv⁶ och barnfamiljer är en av de grupper som prioriteras av de sociala myndigheterna när de riskerar att vräkas. Under senare år har gruppen fått särskild uppmärksamhet från politiskt håll på grund av det i en stor del av de vräpta hushållen ingår barn. Enligt betänkandet ”Ekonomiskt utsatta barn” (Ds 2004:41) vräktes cirka 1000 barnfamiljer år 2001. I en undersökning av vräpta i Stockholms län år 1991 fanns det barn i drygt 40 procent av de intervjuade hushållen och i en aktstudie av 158 vräpta personer i Göteborg 1993 var andelen som hade barn lika hög (Edlund m.fl. 1994:7). Dessa siffror motsäger en vanligt förekommande uppfattning om att vräkning av barnfamiljer mycket sällan förekommer (Löfstrand 2001:184). I en enkät till samtliga kommuner/kommundelar i Sverige framkom att minst 858 barn blev vräpta under år 2004 (SOU 2005:88).

2.2 Vad säger lagen?

I juridisk terminologi ingår vräkning i exekutionsrätten och är den yttersta rättsliga konsekvensen av ett kontraktsbrott där sanktioner kan utövas av kronofogdmyndigheten. Med vräkning avses att skilja en person från besittning till fast egendom, hus eller dylikt. Vräkning är det begrepp som används i dagligt tal och syftar på den faktiska avflyttningen. Vidare är det ett samlingsbegrepp för avhysning och avlägsnande. Avhysning är ett yrkande, det vill säga att hyresgästen skall avflytta och termen refererar till de fall personen ifråga har en giltig rättsgrund för besittningen medan ett avlägsnande sker av en person som inte har någon rättsgrund. I den här rapporten används både vräkning och avhysning beroende på sammanhang. Däremot används inte termen avlägsnande som är en mycket ovanlig åtgärd nationellt sett.

⁶ Socialtjänstlagen innehåller regler om barnets bästa och rätt att komma till tals i ärenden som rör dem. Bestämmelsen om barnperspektivet som varit i bruk sedan år 1998 har varit svår att införliva och är fortfarande bristfällig (SOU:2005:88).

När det gäller processen från hyresskuld till vräkning är denna lång och komplicerad och kan sträcka sig upp till perioder om ett eller flera år. Det är många inblandade parter och förloppet kan avbrytas ända fram till det datum vräkningen skall genomföras. De viktigaste aktörerna är hyresgäst, hyresvärd, hyresnämnd, Kronofogdmyndighet, tingsrätt samt socialnämnd. De problem som hyresgäst och hyresvärd står inför återfinns till största del i Hyreslagen, Jordabalkens tolfte kapitel och behandlar parternas skyldigheter och rättigheter.⁷ Vid en uppsägning av ett hyresavtal avseende bostadslägenhet finns för hyresgäster och hyresvärdar en tremånadersfrist.⁸ Samtidigt kan avtalet genast upphöra att gälla. Detta sker om hyresvärden säger upp avtalet för att hyresrätten förverkats eller om hyresgästen säger upp avtalet på grund av brister i lägenheten. När det gäller hyran skall den betalas i förskott. Om hyran inte betalats inom en vecka efter förfallodag, den så kallade förverkandefristen, har hyresvärden rätt att säga upp hyreskontraktet i förtid eftersom hyresgästen gör sig skyldig till kontraktsbrott. För att återvinna hyresrätten måste hyresgästen betala hyresskulden, exklusive ränta och kostnader som uppkommit, inom tre veckor från det att vederbörande har delgivit uppsägningen, den så kallade återvinningsfristen. En hyresgäst som återvinner hyresrätten inom de tre veckorna, till exempel genom att betala hyresskulden, kan inte avhysas.⁹ Däremot om hyresgästen inte uppfyller återvinningskraven har han/hon inga formella rättigheter att förnya kontraktet. Vidare bör det påpekas att hyresvärden här har en möjlighet att välja till vilken tidpunkt avtalet skall sägas upp, det vill säga med omedelbart upphörande, i förtid med angivande av viss dag eller till hyrestidens utgång.

I Jordabalken 12:42 anges vad som krävs för att hyresrätten skall vara förverkad. En hyresrätt är förverkad om hyresgästen dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen,

⁷ För bostadsrättsinnehavare gäller bostadsrättslagen och dess sjunde kapitel som är skriven med Jordabalkens tolfte kapitel som förebild och reglerna är i stort sett desamma.

⁸ För lokal gäller en niomånadersfrist.

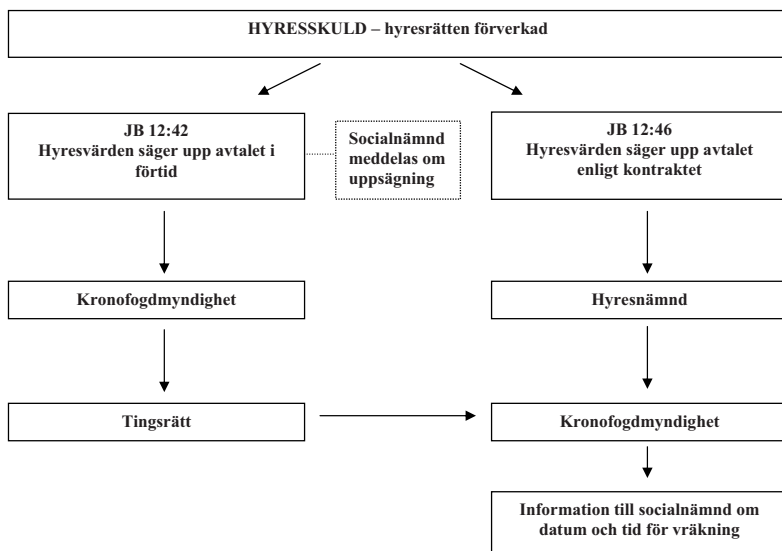
⁹ Hyresgästen får enligt hyreslagen inte vräkas om socialtjänsten inom återvinningsfristen skriftligen meddelar hyresvärden att socialnämnden åtar sig betalningsansvaret.

om hyresgästen utan behövligt samtycke eller tillstånd överlåter hyresrätten till någon annan eller upplåter lägenheten i andra hand, om lägenheten används för annat ändamål eller om hyresgästen har inneboende i lägenheten och detta medför olägenhet för hyresvärden, om hyresgästen eller någon annan genom vårdslöshet är vållande till att ohyra förekommer i bostaden, om hyresgästen vanvårdat lägenheten eller uppträtt störande, om hyresgästen inte lämnar tillträde till lägenheten för hyresvärden att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten, om hyresgästen åsidosätter en avtalad förpliktelse samt om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig.¹⁰ Samtidigt är det viktigt att påpeka att det i hyreslagen också framgår att hyresrätten inte kan förverkas om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Vad detta betyder är givetvis en tolkningsfråga som hyresnämnd, Kronofogdmyndighet eller tingsrätt tar ställning till (Andermyr 1998, Hyresgästernas Riksförbund 1996).

Det finns två vägar för hyresvärden att säga upp hyresgästen vilka illustreras i Figur 2 nedan. Den ena vägen är att hyresvärden gör en förtida uppsägning av kontraktet (störningar samt hyresskulder) och den andra, som är enklare, snabbare och billigare, innebär att hyresvärden gör en uppsägning fram till den avtalade hyrestidens utgång (upprepade sena inbetalningar samt störningar av smärre grad).

¹⁰ Som vi sett kan störningar vara grund för hyresrättens förverkande vilket gäller i de fall hyresgästen inte vidtar rättelse efter tillsägelse. Men vad är egentligen störning och hur bedömer man dess grad av allvar? I Jordabalkens 25:e kapitel klargörs att hyresgästen vid sin användning av lägenheten också i övrigt skall iakttä allt som fodras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten samt att tillse att andra boende inte utsätts för störningar. Graden av allvar bedöms i praktiken av hyresvärden. Det bör även tilläggas den ovan nämnda möjligheten till rättelse inte gäller vid allvarliga störningar och graden av allvar bedöms också här av hyresvärden. Vidare behöver inte hyresvärd underrätta socialnämnd vid allvarliga störningar.

Figur 2: Schematisk bild av processen från hyresskuld till vräkning.



En förtida uppsägning av hyreskontrakt, det vill säga omedelbart, sker genom att hyresvärden gör en ansökan om handräckning hos Kronofogdmyndigheten för att få ett utslag enligt handräckningslagen.¹¹ Samtidigt skall socialnämnden meddelas om uppsägningen och hyresgästen skall delges underrättelse om återvinningsrätten. Hyresgästen har från det datum denne delgivits tre veckor på sig att betala hyresskulden för att återvinna hyreskontraktet.¹² Om hyresgästen bestrider hyresvärdens ansökan om handräckning till Kronofogdmyndigheten ges hyresvärden möjlighet att begära att målet överlämnas till tingsrätt. Vidare kan parterna, om de känner sig missnöjda med kronofogdmyndighetens utslag, överklaga utslaget och målet överlämnas för fortsatt handläggning i tingsrätten där det behandlas som ett vanligt

¹¹ Lagen som tillämpas vid en ansökan hos Kronofogdemyndigheten om avhysning från en hyresrätt är lagen om betalningsföreläggande och handräckning i utsökningsbalken.

¹² För att återvinna hyresrätten behöver hyresgästen inte betala ränta från förfallodagen eller gottgöra de kostnader som hyresvärden haft i anledning av uppsägning, betalningsföreläggande, ansökan om stämning eller avhysning. Det är tillräckligt att hyresgästen betalar förfallna hyror.

tvistemål. I tingsrätten beslutas dom om avflyttning eller inte och även den domen kan överklagas till hovrätten.¹³

Den andra vägen – när hyresvärden säger upp avtalet enligt kontraktet (till hyrestidens utgång) – förutsätter också den att hyresgästen delges uppsägningen. Däremot har hyresvärden här ingen skyldighet att underrätta socialnämnden, vilket innebär att socialtjänsten inte får någon information om situationen förrän kronofogdmyndigheten meddelar datum för avhysning. Om hyresgästen motsätter sig en avflyttning måste hyresvärden inom en månad hänskjuta tvisten till hyresnämnden för prövning. Hyresnämndens uppgift är att förlika parterna och om detta inte är möjligt fattar nämnden ett beslut om avflyttning eller inte som i regel kan överklagas till hovrätten. Efter samtliga beslut och domar, oavsett om hyresvärden säger upp avtalet i förtid eller enligt kontraktet, verkställs vräkningen alltid av kronofogdemyndigheten som även har skyldighet att informera socialnämnd om datum och tid för avhysning.

2.3 Hur genomförs vräkningen?

När processen har gått så långt att datum för avhysning är utsatt har hyresvärden oinskränkt makt att genomdriva avhysningen. Oavsett om hyresskulden betalas, om hyresgästen vidtar rättelse eller dylikt behöver inte vräkningsansökan återtas. Avhysningen skall genomföras på sådant sätt så att skälig hänsyn tas till såväl värdens intresse som hyresgästens situation. Verkställigheten kan ske på två olika sätt varav det ena är att bostaden töms av kronofogdmyndigheten som transporterar egendomen till det av myndighetens anskaffade utrymme för förvaring (magasinering upp till tre månader) eller till den nya bostaden om sådan existerar.¹⁴ Det andra sättet att verkställa en avhysning sker genom att kronofogdmyndigheten byter lås på dörren och tar bort hyresgästens namnskylt (namn- och låsbytesmetoden) om personen ifråga inte

¹³ Även hovrättens dom kan överklagas till Högsta domstolen men då erfordras prövningstillstånd.

¹⁴ Om vederbörande inte fått någon ny bostad eller kan ordna en annan förvaring samt betala kostnaderna för magasinering så att bohaget kan hämtas ut under dessa tre månader säljs det av kronofogdmyndigheten eller körs till soptippen om det saknar andrahandsvärde.

har någon ny adress. Eftersom hyresgästens egendom lämnas kvar i bostaden fungerar lägenheten som kronofogdmyndighetens magasin, där hyra betalas till hyresvärden tills vidare. Därefter har hyresgästen själv tillfälle att själv packa och flytta egendomen. Om vräkningen genomförs på grund av obetald hyra resulterar den, utöver en vräkningsdom, i att en betalningsanmärkning registreras. Även i de fall där vräkningsansökan återtas och hyresgästen får bo kvar kvarstår anmärkningen i registret. Det förekommer även att hyresgästen själv tömmer bostaden och återlämnar nycklarna till värden innan kronofogden anländer för att verkställa vräkningen. Det innebär att hyresgästen slipper registrerad verkställd vräkning.

3. HYRESRÅDGIVNINGEN I SOLNA

I det här kapitlet presenteras Hyresrådgivningens verksamhet med avseende på arbetssätt, metoder och innehåll i övrigt. Vidare ges en beskrivning av de intervjuade hyresvärdarnas policy och tillvägagångssätt vid avhysningar.

3.1 Hyresrådgivningen – verksamhetens mål och förutsättningar

Hyresrådgivningen bedrivs i Solna socialförvaltnings regi och startade i projektform hösten 1997. Det uttalade syftet var att genom särskilda insatser för boende med hyresskulder och sena inbetalningar undvika framtida hyresskulder och vräkningar. Att det regelbundet inkom underrättelser om ansökta avhysningar från värdar till socialtjänsten och att man saknade mer utvecklade strategier för att ta sig an denna problematik var det som låg till grund för att projektet initierades. Insatserna har sedermera – hösten 1998 – utökats till att också innefatta hushåll som anmälts som störande samt hushåll med sanitära olägenheter. Verksamheten permanentades hösten 1999 i ordinarie förvaltning och är i skrivande stund en av tre verksamheter som ingår i boendesektionen.¹⁵ Under de fyra första åren var verksamheten lokaliserad till Solna stadshus i Solna centrum. Under hösten 2001 flyttade man verksamheten till Ankdammsgatan i Solna på grund av en omorganisation inom socialförvaltningen. Enheten består av en heltidsanställd hyresrådgivare och en verksamhetschef. Den senare är chef för samtliga enheter inom boendesektionen. För hyresrådgivaren har det således i hög grad handlat om ett ensamarbete. Fram till år 2005 har tre chefer och fem olika rådgivare varit anställda, alla utbildade socionomer med olika yrkesbakgrunder.

Målsättningen med verksamheten är att den anställda rådgivaren skall erbjuda boende i Solna en kvalificerad rådgivning med och få till stånd lösningar som förhindrar att klienter förlorar sin bostad.

¹⁵ Övriga verksamheter inom boendesektionen är boendekedjan samt lägenhetsadministrationen. Den förra innebär ett målinriktat arbete för en förändrad livssituation och självständigt boende medan den senare administrerar kommunens nittiotal sociala kontrakt samt träningslägenheter.

Lösningarna skall inte bara avse de akuta problemen kring boendet utan skall samtidigt medföra att klienten i framtiden kan sköta sin ekonomi eller dylikt på sådant sätt att denne inte åter igen hamnar i samma situation. Således är det långsiktiga målet att undvika framtida hyresskulder och vräkningar. I Tabell 1 nedan redovisas antalet hyresskulder/sena inbetalningar, ansökta avhysningar, antalet verkställda vräkningar samt andel av verkställda vräkningar av antalet ansökta om avhysningar 1998 - 2004 i Solna.

Tabell 1: Antalet inkomna hyresskulder och sena inbetalningar, ansökta avhysningar, verkställda vräkningar samt andel verkställda vräkningar av antalet ansökta avhysningar 1998-2004 i Solna.

	Antal hyresskulder och sena inbetalningar	Ansökta avhysningar	Verkställda Vräkningar	Andel verkställda vräkningar av antalet ansökta avhysningar (%).
År				
1998	296	23	11	47,8
1999	290	34	12	35,2
2000	188	34	14	41,1
2001	160	23	12	52,1
2002	254	22	9	40,9
2003	168	24	16	66,6
2004	188	33	22	66,6

Som vi ser i tabellen uppvisar antalet hyresskulder och sena inbetalningar, ansökta avhysningar och verkställda vräkningar en relativt stor variation. Rapporterade hyresskulder/sena inbetalningar har under 2000-talet, med undantag för 2002, etablerats på en lägre nivå än under det sena 1990-talet. Antalet ansökta avhysningar och verkställda vräkningar uppvisar inte någon tydlig tendens men noterbart är att 2003, när hyresrådgivningen var nedlagd under ett antal månader (se ovan), utmärker sig negativt och att detta också kan ha avsatt resultat i statistiken för påföljande år, dvs. 2004.

Jämför vi med den nationella statistiken avseende verkställda vräkningar (Figur 1), med en kontinuerlig nedgång från år 1994,

uppvisar Solna en annan tendens. En möjlig tolkning till att vräkningarna ökat i Solna i jämförelse med de nationella siffrorna där samtliga kommuner i Sverige ingår kan vara att Solna har ett stort bestånd bostadsrättsföreningar och flera pågående omvandlingar från hyresrätt till bostadsrätt. Att bli vräkt från den här boendeformen är något som tycks öka i Solna, vilket framgår av Tabell 2.

Tabell 2: Antalet verkställda vräkningar från bostadsrättsföreningar 1998-2004 i Solna.

	Verkställda Vräkningar
År	
1998	1
1999	1
2000	2
2001	1
2002	4
2003	6
2004	4

När det gäller verkställda vräkningar är det viktigt att notera att dödsbon samt olovliga andrahandsuthyrningar registreras som avhysningar trots att de är ärenden som rådgivaren inte har möjlighet att påverka. Med andra ord kan statistiken vara missvisande, avseende verksamhetens resultat, om det inte klargörs vilka de verkställda vräkningarna egentligen berör. De vräkt personerna/hushållen har vissa gemensamma särdrag och kan kategoriseras utifrån tre typfall. Typfallen representerar enligt hyresrådgivaren vanligt förekommande ärenden och täcker sammantagna in en stor del av den problematik man arbetar med.

Typfall 1

En ensamstående, yngre som äldre man utan barn som bor i en hyresrätt. Den utlösande faktorn till den verkställda vräkningen är

hyresskuld och upprepade sena inbetalningar eller kombination av dessa. Hyresskuldsbeloppen varierar från en till fem månadshyror.

Typfall 2

En ensamstående medelålders eller äldre man utan barn och med psykisk ohälsa eller demenssjukdom. Mannen bor som ägare eller hyresgäst i en bostadsrättsförening. Den utlösande orsaken till den verkställda vräkningen är sanitär olägenhet.

Typfall 3

Ensamstående kvinna med två eller fler barn. Kvinnan äger eller hyr sin bostad. Den utlösande orsaken till den verkställda vräkningen är hyresskuld (skuld till bostadslån) och upprepade sena inbetalningar eller kombination av dessa. Hyresskuldsbeloppen varierar från tre till fem månadshyror.

Intentionen med verksamheten är att i ett så tidigt skede som möjligt komma i kontakt med berörda personer som riskerar att förlora sin bostad. Prioriterade grupper är först och främst barnfamiljer (där det finns individer under 18 år som är folkbokförda på adressen) och personer med psykisk ohälsa (individer med psykiska problem, beteendestörningar och psykiatriska diagnoser). Rådgivningen är frivillig och faller inte inom ramen för myndighetsutövning och att handlägga bistånd för hyresskulder ingår inte i verksamheten. Rådgivaren har tystnadsplikt och får inte lämna information till hyresvärderna utan klientens tillstånd. För att upphäva tystnadsplikten skriver klienten under en så kallad sekretesseftergift. Vidare har rådgivaren anmälningsplikt i de ärenden där barn ingår i hushållet och riskerar att bli bostadslösa. Vid sådana ärenden informeras den berörda familjen, i brev eller personligen, om att anmälan kommer att göras till socialförvaltningens barn- och familjesektion.

En mycket viktig förutsättning är att arbetet bedrivs i tät samverkan med tre av de större hyresvärdarna i kommunen: Signalisten/Solnabostäder, Diligentia och AP-fastigheter. Värdarna delar också sinsemellan på hälften av kostnaderna för verksamheten. Övriga samarbetspartners är andra sektioner inom socialförvaltningen,

äldreförvaltningen, landstinget, andra myndigheter, inkassoföretag, advokatfirmor med flera. Samarbetet med hyresvärdarna syftar liksom verksamheten i övrigt till att minska antalet vräkningar, minska kostnaderna för enskilda, för socialförvaltning och hyresvärdar. Vidare eftersträvas ett bättre samarbete mellan socialtjänst och hyresvärdar samt – där det finns andra problem (utöver boendesituationen) – rutiner för att slussa klienten vidare till rätt instans och vid behov samverka med andra aktörer för att hitta en långsiktig lösning.

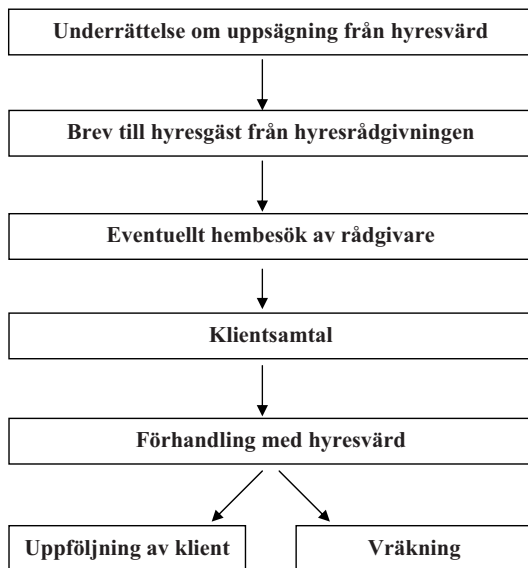
3.2 Arbetets innehåll och upplägg

För att lösa den akuta problematiken och förhindra uppkomsten av återkommande problem använder rådgivningen sig av olika metoder. Den samverkan som bedrivs med hyresvärdarna innebär möjligheter att arbeta förebyggande. Vid en uppsägning av en hyresgäst har hyresvärderna, enligt hyreslagen, skyldighet att underrätta socialnämnd som i sin verksamhet skall, enligt socialtjänstlagen, främja den enskildes rätt till bland annat bostad. Utöver denna formella skyldighet har man i Solna utvecklat arbetet genom att några av de större hyresvärdarna – Signalisten/Solnabostäder, Dilligienta och AP-fastigheter – informerar hyresrådgivaren om vilka hyresgäster som har fått varningsbrev om att de ofta betalar sin hyra för sent. Det innebär att hyresrådgivaren har möjlighet att arbeta förebyggande med hyresgäster som ännu inte blivit uppsagda, men som inom en snar framtid riskerar att bli det.

Rådgivarens uppdrag är att handlägga alla hushåll som det inkommer meddelanden om uppsägning för och i förebyggande syfte också de hyresgäster som fått varningsbrev (t. ex. på grund av ständigt sena inbetalningar) av de värdar som har ett institutionaliserat samarbete med verksamheten. I den stund en hyresvärd gör en uppsägning av ett hyreskontrakt via kronofogdmyndigheten blir socialnämnden och därmed hyresrådgivaren, enligt hyreslagen, inblandad i förloppet från hyresskuld till vräkning. Det sker när värderna skickar ett meddelande om att hyresgästen blivit uppsagd till socialnämnden. När Kronofogdemyndigheten fastställt datum

för vräkning meddelas alltid detta till socialnämnden och därmed rådgivningen.

Figur 3: Schematisk bild över hyresrådgivningens arbetsförfarande.



Arbetsproceduren som tillämpas vid rådgivningen följer generellt sett den process som beskrivs i Figur 3 ovan. Samtidigt bör det poängteras att de rådgivare som varit anställda sedan verksamheten startade delvis har haft olika arbetssätt inom de olika arbetsmomenten.

I samma stund hyresvärden gör en förtida uppsägning har de enligt hyreslagen skyldighet (även när det gäller eventuella hyresgäster i bostadsrättsföreningar) att underrätta kommunernas socialnämnder.¹⁶ Socialtjänsten har under hela avhysningsprocessen det yttersta ansvaret för att de personer som vistas i kommunen får den hjälp

¹⁶ Det bör också påpekas att från och med den 1 juli 2004 gäller anmälningskyldighet även för bostadsrättsföreningar i förhållande till ägare av bostadsrätter.

och det stöd de behöver enligt socialtjänstlagens tredje paragraf. I Solna hamnar samtliga ärenden hos rådgivningen och den anställda rådgivaren. År 1978 genomfördes en ändring av jordabalken (44§) vilken i praktiken innebar att hyresvärdar blev skyldiga att informera socialnämnden vid uppsägning av en hyresgäst. Avsikten med ändringen var att öka möjligheterna för socialnämnd att bistå klienten innan hyresrätten förverkades (Stenberg 1990:97, Nilsson & Flyghed 2004).

Underrättelse om uppsägning inkommer till socialnämnden när en hyresvärd ansöker om uppsägning (avhysning) hos Kronofogdmyndigheten. Även varningsbrev angående störningar måste enligt hyreslagen skickas till socialnämnd. Avsikten är att man vill förebygga att människor som hamnat i ekonomiska eller personliga svårigheter förlorar sin bostad. Utöver denna reguljära väg meddelar även de medfinansierade värdarna hyresrådgivaren om vilka hyresgäster som har fått varningsbrev om att de ofta betalar sin hyra för sent. Tillsammans med varningsbrev kommer listor med reskontrautdrag (en förteckning av hyresgästens exakta betalningshistorik). Efter att underrättelse inkommer till verksamheten är ambitionen att kalla samtliga klienter till ett samtal.¹⁷ I den här fasen av arbetet går rådgivaren in i socialtjänstens datasystem Procapita samt befolkningsregistret för att se om hushållet i fråga är aktuellt inom någon annan sektion av socialförvaltningen samt om det finns barn registrerade på adressen. Initialt har också rådgivaren eventuellt telefonkontakt med klienten och vid hög arbetsbelastning och i brist på tid kallas först de prioriterade grupperna (hushåll där det finns barn registrerade och personer med psykisk ohälsa) och därefter övriga ärenden.

Kallelsen görs genom att rådgivaren skriver ett brev och erbjuder hyresgästen en besökstid. Detta sker omgående, inom en eller två dagar efter att en underrättelse inkommit. Från och med år 2005 har verksamheten genomfört vissa förändringar av de administrativa

¹⁷ Samtliga ärenden arkiveras och förvaras i pärmar vilka är uppdelade årsvis samt på hyresvärdar. Syftet med det är att verksamheten tar fram olika sorters statistik.

rutinerna. Man har bland annat satt upp en gräns om vad som minimalt bör genomföras. Från och med år 2005 skickar man till barnfamiljerna minst två brev med besökstider, till personer med psykisk ohälsa och ensamhushåll minst ett brev med besökstid och minst ett utan besökstid. Hur många brev med eller utan besökstider som i realiteten skickas är beroende av hur hyresrådgivarens arbetsbelastning och tid ser ut. De största skillnaderna mellan år 2005 och föregående år är dock att man inte skickar några brev till hyresgäster (studenter) hos SSSB om det inte finns barn registrerade på adressen samt att man inte längre genomför hembesök hos ensamhushåll där det inte föreligger psykisk ohälsa. Grundtanken med hembesöket är att skapa en relation med hyresgästen samt boka en tid för ett klientsamtal. Hembesöken skall inte genomföras enbart av rådgivaren utan skall ske, om möjligt, i samverkan med andra sektioner inom socialförvaltningen och om det är personer med psykisk ohälsa tillsammans med psykiatrin.

Breven som skickas till de aktuella hyresgästerna följer i stort sett en standardiserad mall som redigeras beroende på typ av ärende. Breven innehåller en kort presentation av verksamheten, hyresgästens problem och att det finns risk för vräkning samt en tid för besök eller en uppmaning att hyresgästen skall ta kontakt med rådgivningen. Under den här initiala fasen har rådgivaren kontakt med hyresvärd, inkassoföretag med flera för att se om ärendet löser sig, till exempel genom att hyresskulden betalas in. Om så sker släpper rådgivaren ärendet.

Nästa steg är själva *klientsamtalen* som sker på rådgivningen och i enstaka fall i bostaden eller på annan sektion eller myndighet om personen är aktuell där. Utgångspunkten för klientsamtalen är att reda ut varför och hur hyresskulden eller dylikt har uppstått samt vad personen vill ha hjälp med. Rådgivarens roll är att ge råd och stöd samt tillsammans med klienten diskutera förslag på olika lösningar som krävs för att komma till rätta med problemet. I samtalen framkommer ibland andra psykosociala problem och rådgivaren skall då föreslå andra insatser. I samtalen utgår man primärt från klientens egna förslag och en strävan är dessutom

att kartlägga dennes resurser och möjligheter. I samband med kartläggningen görs en ekonomisk bedömning av inkomster och utgifter för att se om det finns något betalningsutrymme och om det finns något klienten kan göra avkall från. Därefter upprättas en handlingsplan tillsammans med klienten som syftar till att bestämma hur det framtida agerandet skall se ut och vad klienten och rådgivaren skall göra härnäst. De lösningar som arbetas fram i klientsamtalet kan se olika ut för varje ärende. Trots det kan man identifiera ett antal mer generella lösningar som anger hur man undviker att få ett hushåll vräkt. Sammanfattningsvis kan många av lösningarna främst sägas utgöra olika sätt att förvalta den enskildes medel, närmare bestämt:

- *Avbetalningsplaner* ställda till hyresvärden (oftast under två till tre månader), förutsatt att denne godtar detta.
- *Förmedlingsmedel* är en allmän service inom socialförvaltningen som innebär att personen, som har problem med att betala räkningar samt att få sin ekonomi att gå ihop, kan ansöka om att få hjälp av socialtjänsten. Klienten skriver en fullmakt som skickas till försäkringskassa, arbetsgivare, a-kassa eller dylikt. I praktiken innebär det att personens inkomst samt hyresavier (eventuellt andra räkningar) går till socialförvaltningen som ser till att räkningarna blir betalda i tid. Därefter betalas den resterande delen av inkomsten tillbaka till klientens konto, antingen genom att resterande belopp tas ut på en gång eller att pengarna utportioneras under månaden. När förmedlingsmedel används som en lösning skriver socialsekreterare och personen ett avtal om vad som ska gälla. Avtalet kan sägas upp med omedelbar verkan av båda parter.
- *Borgensman* innebär att en släkting eller vän som tecknar borgen ansvarar tillsammans med personen för att hyran skall bli betald i tid.

- *Socialbidrag*, beviljas under förutsättning att hushållet hamnar under norm. Samtidigt bör det poängteras att den här lösningen sällan förekommer.
- *Korttidskontrakt* innebär att hyreskontraktet omvandlas till ett korttidskontrakt. Det innebär att personen får ett hyreskontrakt för en månad i taget och har därmed förlorat besittningsrätten. Om personen missköter hyresavtalet kan hyresvärden säga upp kontraktet med omedelbar verkan.
- *Sociala kontrakt* är mindre vanligt förekommande och innebär att hyreskontraktet förvandlas till ett socialt kontrakt, något som även kan föreslås av de allmännyttiga hyresvärdarna själva (mellan 2003-09-01 och 2004-09-01 har två kontrakt omvandlats). Det innebär att personen får bo kvar i andra hand, medan socialnämnden övertar förstahandskontraktet. Personen kan fysiskt stanna kvar i bostaden men förlorar kontrakt och besittningsrätt. Intentionen med de sociala kontrakten är att de skall vara tillfälliga och avsikten är att personen på sikt åter igen kan överta hyreskontraktet. För hyresvärden innebär det sociala kontraktet en långtgående ekonomisk garanti samt en avlastning av tillsynsansvar.

Lösningar som arbetas fram i klientsamtalet presenteras därefter av rådgivaren för hyresvärden och den här kontakten kan karakteriseras som en *förhandling* som oftast äger rum per telefon eller via mail. Kontakterna via mail är kodade vilket innebär att inga personuppgifter förekommer utan man använder sig istället av ärendenumret. Förhandlingarna ser olika ut beroende på om kontakten med hyresvärden är upparbetad och beroende på typ av ärende. Om en lösning uppnås och beroende på hur den ser ut följer rådgivaren upp flera av klienterna, till exempel vid avbetalningsplaner. *Uppföljningsarbetet* kan bestå av serie samtal under några månaders tid med ekonomisk rådgivning samt att rådgivaren försöker stärka klienten så att denne håller avtalet med hyresvärden. Om aktörerna däremot inte når en lösning fortsätter vräkningsprocessen. Närvarande vid en avhysning är förutom

kronofogde, hyresvärd samt låssmed och hyresrådgivare.¹⁸ En sista insats som görs från rådgivaren vid dessa tillfällen är ett försök att hänvisa personen till någon tillfällig bostad samt ge information om var vederbörande kan vända sig. Är personen däremot aktuell inom någon av socialförvaltningens enheter meddelas enheten om själva avhysningen. När det gäller uppföljningen om vart den enskilde individen eller hushållet ifråga tar vägen har hyresrådgivaren i regel vetskap om detta för de hon/han varit i kontakt med. Däremot saknas motsvarande uppföljning för personer eller hushåll där ingen kontakt etablerats.

3.3 Hyresvärdarna i Solna

I Solna finns flera hyresvärdar och bostadsrättsföreningar varav fyra har intervjuats för den här studien. Dessa är det allmännyttiga kommunala bostadsbolaget Signalisten/Solnabostäder AB, AP-fastigheter som är ett av Sveriges största fastighetsbolag, Mandamus (som under år 2004 blev uppköpta av Akelius fastigheter som är Sveriges största privata hyresvärd) samt Solporten, en av de större privatvärdarna i Solna stad. Som hyresvärd har dessa enligt hyreslagstiftningen möjligheter och ett utrymme för val när det gäller att välja och avhysa hyresgäster.

De hyresvärdar som intervjuats i studien har enligt utsagorna i stort sett samma policy avseende hyresskulder. En tumregel är att behandla alla lika och värdarna påpekar att detta gäller oavsett om ärendet rör en barnfamilj eller ett ensamhushåll. Det primära för värdarna är att få in hyran. De accepterar inte hyresskulder och ansöker om avhysning för de hyresgäster som inte betalar sin hyra.¹⁹ Trots denna inställning kan samtliga värdar i enstaka fall göra undantag. Att ge hyresgästen uppskov med *en* hyra är tänkbart förutsatt

¹⁸ Det finns ingen reglerad skyldighet för socialtjänsten att närvara vid den faktiska vräkningen. Däremot har socialtjänsten ansvar, enligt socialtjänstlagen, att utreda om det finns behov av insatser från deras sida i samband med vräkningen.

¹⁹ De hyresvärdar som valde att avstå från att bli intervjuade hade liknande inställning. De sade sig inte se någon mening med att bli intervjuade utan menade att har en hyresgäst inte betalat sin hyra så säger man upp denne. Vidare påpekades att det är ett rättsligt förfarande och att man som värd måste värna om sina fastigheter.

att personen skött sig tidigare. Även mindre avbetalningsplaner (upp till två månadsyror) kan upprättas i särskilda fall, beroende på hur hyresskulden har uppstått. Hyresgäster som tidigare varit skötsamma har större chanser att få behålla bostadskontraktet. Vid återkommande hyresskulder eller dylikt ökar graden av allvar och hyresgästens chanser att få bo kvar minskar. De hyresgäster som i slutändan vräks är enligt hyresvärdarna de personer som inte vidtar någon bättring samt de som det aldrig etableras någon kontakt med. Det bör understrykas att flera ärenden är en kombination av problem, det vill säga att en hyresgäst har både hyresskuld och ständigt sena inbetalningar samt ibland även störningar.

Till skillnad från hyresvärdarnas enhetliga policy när det gäller hyresskulder skiljer sig deras tillvägagångssätt åt vid själva ärendehandläggningen. Två av värdarna har institutionaliserat sitt samarbete med rådgivningen genom att de meddelar rådgivaren om hyresgäster som ofta betalar in sin hyra för sent. Inga värdar tar personlig kontakt med hyresgästen utan anser att det är vederbörandes uppgift. Ett problem i sammanhanget, menar värdarna, är att flertalet hyresgäster som riskerar att bli vräkta inte hör av sig.

En av värdarna träffar sin förvaltare en gång i månaden. Då går man igenom fordringar och ser på de aktuella hyresgästernas statistik med avseende på tidigare försenade inbetalningar, tidigare hyresskulder samt eventuella störningar. Därefter, närmare bestämt den tionde varje månad sänds ett varningsbrev till hyresgästen. Om den försenade hyran inte inbetalats till den tjugonde – samma månad – skickas ett inkassokrav till vederbörande. Om hyresskulden kvarstår efter en månad och ingen lösning nåtts ansöker hyresvärderna om avhysning. Hos en annan hyresvärd ser förfarandet lite annorlunda ut och skiljer sig beroende på om den aktuella hyresgästen har haft hyresskuld eller ständigt sena inbetalningar tidigare. Värden berättar:

Om det är en hyresgäst som inte slarvat förut så går det först ut en påminnelse, cirka 10 dagar efter förfallodagen. Sedan en vecka drygt efter det går det ut ett inkassokrav och är det en engångsföreteelse

då händer det inget mer. Men upprepas detta nästa månad brukar vi skicka en kopia till hyresrådgivningen. Kvarstår problemet och ingenting hjälper så säger vi upp hyresgästen.

Förutom påminnelsen och inkassokravet skickar samma värd, om ingen rättelse vidtagits, ett mer personligt brev till hyresgästen där hyresvärden påtalar graden av allvar och att personen ifråga riskerar att bli uppsagd. Två av de intervjuade hyresvärdarna har betalningspåminnelser inlagda i sina kravrutiner trots att de inte har någon skyldighet att påminna hyresgästen. Enligt inkassolagen måste däremot värden skicka ett inkassokrav till hyresgästen innan vederbörande vänder sig till domstol eller kronofogdmyndigheten. En annan hyresvärd, som tidigare hade påminnelser men som upphört med detta på grund av att man ansåg det olönsamt, har istället anlitat ett inkassoföretag som sköter utskicket av inkassokrav som kommer hyresgästen tillhanda den nionde i månaden. Om hyresgästen är en person som tidigare varit skötsam och ingen reaktion sker på det utskickade inkassokravet kontaktas dock förvaltaren (t. ex. en vaktmästare) i bostadsområdet som försöker få tag i vederbörande.

De kontakter som sker mellan hyresvärdar och rådgivningen sker som tidigare nämnts via telefon och mail. Denna kontakt som karakteriseras av en förhandling ser olika ut beroende på typ av ärende. En värd berättar:

Om det är en barnfamilj så lägger hyresrådgivningen ner mer arbete och då brukar dom ibland faktiskt träda in och betala hela hyran. Ibland försöker dom förhandla sig till avbetalningsplaner och då säger jag nej till det för jag vill inte ha det men i undantagsfall så träffar man en sådan överenskommelse. För det är ju ändå en förhandling mellan oss och socialförvaltningen. Vi står ju på olika sidor och det är klart att vi tycker att hyresrådgivningen är för snälla kanske och dom tycker att jag är för hård men det är ju en förhandling. Man förhandlar alltså om bästa lösning och vår avsikt är ju inte att bli av med hyresgäster utan att få dom att betala i tid helt enkelt.

4. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ARBETET – TRE AKTÖRERS PERSPEKTIV

Det följande kapitlet består av tre delar. I de två första delarna beskriver och diskuterar vi förtjänster och brister i rådgivningens verksamhet. Framställningen bygger på vad personalen, hyresvärdarna och klienterna har att berätta, och det är således deras perspektiv på verksamheten som återspeglas. Vidare beskriver vi vad som enligt dessa aktörer är viktigt för ett framgångsrikt utfall samt vilka ärenden som de anställda anser fungera bättre respektive sämre i verksamheten.

4.1 Rådgivningens metodologi och den individuella handläggningen

I den här delen resonerar vi kring verksamhetens metodologi, den individuella handläggningen och det faktiska klientarbetet.

4.1.1 Det institutionaliserade rådgivningsarbetet

Till skillnad från flera andra kommuners socialtjänst, där personer som riskerar att bli vräkt generellt sett blir hänvisade till att själva ta kontakt med socialtjänsten har Solna stad etablerat en specialiserad rådgivning för den här typen av klienter.²⁰ Samarbetet med hyresvärdarna innebär att man inom verksamheten *har möjlighet* att arbeta preventivt med personer som ännu inte fått någon underrättelse om vräkning och som ännu inte blivit uppsagda. Förutsättningarna för det förebyggande arbetet gäller dock bara för de personer som är hyresgäster hos de medfinansierade hyresvärdarna. Däremot är det en brist att hyresgäster hos andra värdar, där inget etablerat

²⁰ Det vräkningsförebyggande arbetet organiseras på olika sätt i landets övriga kommuner. Gemensamt för de flesta kommuner är att socialarbetarna arbetar rådgivande och utan myndighetsutövning. Samtidigt finns det även kommuner där det vräkningsförebyggande arbetet ingår i den ordinarie verksamheten med ekonomiskt bistånd (SOU 2005:88).

samarbete existerar eller utvecklats, inte kan göras föremål för förebyggande insatser av detta slag.²¹

För socialtjänsten som är ytterst ansvarig för kommunens invånare handlar arbetet med hyresskulder framför allt om att minska antalet vräkningar och att hjälpa människor att bibehålla sitt boende. Intervjuerna med hyresvärdarna pekar på att de har ett instrumentellt och ekonomiskt effektivitetstänkande där det primära är att få in själva hyresskulden.²² En hyresvärd berättar:

Rådgivningen är ju jättebra för oss. Vi får ju in våra hyror. Rent krasst är det ju så. Och vi får hjälp att få hyresgästen att förstå. Jag tycker det är en utmärkt idé och det är synd att det inte finns överallt. /.../ Jag får intrycket att dom är väldigt aktiva och verkligen hjälper till. Så är det inte alla kommuner tyvärr. I vissa kommuner frågar socialförvaltningen om inte vi kan gå med på avbetalningsplaner men dom vill inte gärna ställa upp själva. Det har aldrig har varit några problem i Solna utan dom löser problemen snabbt och lätt.

Det förefaller som att både hyresvärd och socialtjänst upplever samarbetet som en ekonomisk vinst. När en obetald hyresskuld hamnar hos kronofogdemyndigheten finns det ingen garanti för värden att i framtiden få tillbaka pengarna. Att några värden är medfinansiärer innebär också enligt rådgivarna låga kostnader för socialförvaltningen och att verksamheten inte är i riskzonen för eventuella ekonomiska nedskärningar som övriga enheter inom förvaltningen.

4.1.2 Inför det första klientsamtalet

När underrättelser om ansökta avhysningar inkommer till rådgivningen är arbetsproceduren initialt densamma som inom

²¹ Samtidig bör man beakta att bostadbeståndet i Solna kommun härbärgerar flera små privatvärdar och bostadsrättsföreningar med ett litet antal hyresgäster/bostadsrättsägare som kanske inte anser sig ha något behov av en hyresrådgivning.

²² Samtidigt finns det exempel på undantag från att det primära intresset skulle vara att få in själva hyresskulden. Det aktuella ärendet rör en klient med en hyresskuld på 30 000 kronor och som fått ett godkännande av en annan hyresvärd att byta hyreskontraktet. Trots att hyresgästen vara villig att betala hyresskulden och att personen som denne skulle byta kontraktet med inte hade några betalningsanmärkningar och var fast anställd valde klientens hyresvärd att avhysa.

socialtjänsten i många andra kommuner; man ser efter om det finns mantalsskrivna barn på adressen och om hushållet är aktuellt inom någon annan enhet på förvaltningen. Därefter skiljer sig arbetet åt på några väsentliga punkter. Socialtjänstens arbete skall genomsyras av ett barnperspektiv och i många andra kommuner är det främst barnfamiljer som man aktivt försöker etablera kontakt med. Ensamstående hushåll får där, efter att de mottagit ett brev, själva ta kontakt med socialtjänsten. På Hyresrådgivningen är däremot ambitionen att etablera kontakt med samtliga personer som riskerar att bli vräkt, trots att barnfamiljer och personer med psykisk ohälsa prioriteras när arbetsituationen är pressad. Således är en förtjänst med verksamheten att även ensamhushåll aktivt erbjuds hjälp och stöd i sin boendesituation vilket sällan är fallet i andra kommuner. På rådgivningen innehåller samtliga brev besökstider, oavsett typ av hushåll

4.1.3 Klientsamtalen, yrkesrollen och det efterföljande arbetet

Klientsamtalen och deras struktur på rådgivningen tycks generellt sett inte på något märkbart sätt skilja sig åt från samtalsstrukturen hos andra socialförvaltningars handläggare som har hand om motsvarande ärenden. Samtalen syftar till att reda på varför och hur hyresskulden, störningen eller de sena inbetalningarna uppstått, vad personen vill ha hjälp med samt tillsammans med klienten diskutera förslag på olika lösningar som krävs för att komma till rätta med problemet. Samtalen på rådgivningen karakteriseras av en i stort sett ömsesidig dialog.

Rådgivarens yrkesroll innebär också att ge råd och stöd. Något som samtliga klienter poängterat mer eller mindre, är att kontakten och samtalen med rådgivningen har en positiv effekt på deras motivation. Rådgivarna kan ibland uppleva yrkesrollen som otydlig och komplicerad. De beskriver sig själva som en ”neutral” part som befinner sig någonstans mellan den ”ordinarie” socialförvaltningen och hyresvärden. Den här typen av upplevelser är inte ovanliga för tjänstemän som arbetar inom olika välfärdsbyråkratier, exempelvis socialtjänsten, där en osäkerhet ofta finns inbyggd i ärendehandläggningen (Lipsky 1980:27f). Rådgivaren skall arbeta

för klienten tillsammans med hyresvärden, som är den aktör som i alla fall initialt kan tänka sig att få hyresgästen vräkt. Samtidigt är rådgivningen en del av socialförvaltningens verksamhet och hänvisad till de bestämmelser som återfinns i socialtjänstlagen. Enligt rådgivarna och hyresvärdarna kan sekretessen vara ett hinder, dels om man inte får någon sekretesseftergift från klienten och dels i samverkan mellan olika aktörer. Den sekretess socialtjänsten har upplever hyresvärdarna som ett hinder genom att de inte kan föra en öppen diskussion kring de aktuella hyresgästerna. Att yrkesrollen upplevs som komplicerad av rådgivarna underlättas inte av att verksamheten endast består av en heltidstjänst, vilket gör arbetet ensamt. Detta påpekas av samtliga anställda. En rådgivare berättar:

Man arbetar med sig själv, man skickar iväg breven, man sitter i samtal oftast själv med klienter och så vidare och det är en svårighet att inte ha någon att prata med. Att dela sina erfarenheter i dom fall där man är ensam och i dom flesta fall är jag ju ensam med klienten.

Även om boendesektionens chef kan fungera som samtalspartner, så säger de intervjuade hyresrådgivarna sig sakna handledning och vara ensamma i sitt arbete. Vidare präglas arbetet ofta av tidsbrist. Att kunna arbeta i lugn och ro med samtliga ärenden är sällan möjligt, och istället får rådgivaren prioritera bland ärendena. Om rådgivaren är sjuk finns inte heller någon vikarie till hands vilket påverkar akuta ärenden negativt samt att arbetsbelastningen ökar därefter.

Klientsamtalen har också vissa givna teman som dock modifieras efter den problematik som klienten har i sin bostadssituation. Generellt sett följer samtalen en klar struktur. Rådgivaren ger inledningsvis en allmän presentation av sitt arbete och berättar kort om hyreslagen och de regler som är aktuella för klientens specifika ärende. Därefter överläter rådgivaren till klienten att berätta vad som hänt. Efter att klienten redogjort för sitt problem och orsakerna till detta berättar rådgivaren att om klienten vill, kan

rådgivaren förhandla med värden förutsatt att klienten skriver på en sekretesseftergift. I samtalen frågar rådgivaren alltid vilka lösningar som klienten själv kan tänkas ha. När det gäller de lösningar som används finns det många inslag som liknar dem som används i andra kommuner. Besluten (i samtalen) som sätts på agendan sker generellt sett genom en överenskommelse samtidigt som det förekommer att beslut tas utan att klienten tillfrågas. I samtliga ärenden, där klienten hyr sin bostad, föreslås att denne skall kontakta och gå med i Hyresgästföreningen. När det gäller ärenden som rör hyresskulder eller sena inbetalningar gör rådgivaren alltid en ekonomisk bedömning av klientens inkomster och utgifter för att se om det finns något betalningsutrymme eller om det finns något klienten kan göra avkall från. Vid dessa sammanställningar kan rådgivaren föreslå klienten att söka bostadsbidrag, använda sig av autogiro och ta upp till diskussion om klienten funderat på att byta till en mindre lägenhet för få ner hyreskostnaden. Det är dock inte så att samtalen alltid avslutas med några konkreta lösningar, vid sidan om att rådgivaren säger att hon/han skall höra av sig telefonledes efter att ha pratat med värden.

I ärenden som rör störningar har rådgivaren i samtliga observerade samtal rekommenderat klienten att ta kontakt med grannar som kan påvisa att hyresgästen inte stör. I ett samtal föreslog rådgivare och boendekonsulent att klienten, en ensamstående mamma med barn med ett socialt kontrakt och som fått varningsbrev avseende störningar och hyresskuld, skulle lägga en matta som skydd (ljudisolering) på vardagsrumsgolvet där barnet brukar leka med hårda leksaker. Ärenden avseende störningar beror kanske inte på klienten själv utan kan istället bero på det sociala nätverk som omger personen och på fastighetsbeståndets reaktioner, vilket också är något som hyresrådgivaren kan utreda. I ett samtal föreslog rådgivaren att klienten, en ensamstående man som är hyresgäst i en bostadsrättsförening men som blivit uppsagd på grund av störningar som ”tidigare” vänner orsakat genom att komma på oönskade besök, skall ringa polisen. Detta för att vid eventuell rättslig prövning kunna bevisa att klienten inte välkomnar dessa besök. Samtidigt påpekade rådgivaren efter avslutat klientsamtal

att hon förstår om klienten inte vill ringa polisen eftersom vissa personer bedöms som ”farliga”.

4.2 Övriga förtjänster och brister med verksamheten

I den här delen resonerar vi kring andra förtjänster och brister som aktörerna upplever med rådgivningen. Dessa är sådana som inte direkt har med metodologin och det faktiska klientarbetet att göra.

4.2.1 Förtjänster enligt de anställda och klienterna

En förtjänst med rådgivningen är enligt de anställda att man genom att ha en specifik verksamhet för klienter som riskerar att förlorar sin bostad möjliggör för den egna förvaltningen att ta ett samlat grepp kring vråkningsproblematiken. En aspekt som uppfattas både som en förtjänst men också som en brist, är att verksamheten inte innebär myndighetsutövning och att den är frivillig för hyresgästerna att uppsöka.²³ I praktiken innebär det att de anställda inte har tillgång till befintliga medel, exempelvis möjligheten att bevilja bistånd till hyresskulder. En rådgivare berättar:

Det skulle bli väldigt godtyckligt om man hade delegation på hyror eftersom man sitter ensam. Ska den ha och ska den inte ha. Då vill man ju helst ha en samarbetspartner att diskutera med. /.../ Samtidigt är det väldigt skönt att inte ha några pengar för då slipper man allt, då kan man bara hänvisa till att det här får du försöka ordna.

När det gäller klienternas omdömen om hyresrådgivningen har vi sett att samtliga klienter anser att de fått råd och stöd i sina kontakter med verksamheten. Ur intervjumaterialet kan man framförallt identifiera två kategorier av omdömen: dels sådana som handlar om verksamheten och hyresrådgivarens individuella egenskaper och dels sådana som berör kontakterna med socialtjänsten i övrigt. De förra är uteslutande positiva och berömande: ”att hon tar sig mycket tid, säger vad som är bäst för mig, jag fick mycket hjälp, det

²³ Samtidigt kan frivilligheten ifrågasättas eftersom verksamhetens service inte kan erhållas någon annanstans samt att hembesök genomförs utan föransmälan, det vill säga utan hyresgästernas vetskap eller samtycke.

har varit skönt att ha henne att prata med, hon är väldigt kompetent och hon brinner verkligen för mina rättigheter, hon är en ängel och hon tog mig på allvar”. En klient berättar:

Hon har gjort ett mycket fint jobb och jag är väldigt tacksam. Jag skall köpa en stor blomma åt henne.

Omdömena står i skarp kontrast till Socialförvaltningens ekonomisektion som flera av klienterna har varit kontakt med i samband med att de sökt ekonomiskt bistånd. Klienternas erfarenheter med kontakterna därifrån är främst negativa. En klient berättar:

Hyresrådgivaren är den första inom socialförvaltningen som har hjälpt mig att någonstans hitta en tråd att dra i för allting var bara ett stort nystan. Jag var i kontakt med socialförvaltningen flera gånger och bara fått nej hela tiden. Alla har sett problemet men ingen har kunnat hjälpa mig och det var inte förrän hyresrådgivningen kom in i bilden förrän allt redde upp sig.

4.2.2 Samverkan med den egna förvaltningen och med andra organisationer

En av verksamhetens riktlinjer är att vid behov samverka med andra instanser. Till verksamheten inkommer det ärenden som kräver samarbete både inom den egna förvaltningen eller med andra organisationer. Dessa ärenden tar mycket tid i anspråk då samarbetet inte alltid fungerar. Flera studier (se t ex Boklund 1995) pekar på svårigheter avseende samverkan mellan olika myndigheter.

Den samverkan som äger rum inom socialförvaltningen anses av personalen generellt sett fungera bra, trots att det finns vissa brister. Ett exempel på bristfälligt samarbete som anges är när det inkommer ärenden till Hyresrådgivningen där klienterna har hyresskulder eller dylikt samtidigt som personen uppbär socialbidrag från ekonomisektionen. Klienter som är återkommande socialbidragstagare, det vill säga ansöker om socialbidrag en eller några gånger per år av olika anledningar, har ofta speciella svårigheter att få sina hyresinbetalningar att fungera. Här är vän-

tetider ofta ett avgörande problem. Vi kan exemplifiera detta med en av verksamhetens klienter där hyresvärden fick avslag i hyresnämnden på sin ansökan om avhysning:

Den aktuella klienten har blivit uppsagd av hyresvärden på grund av ständigt sena inbetalningar. Personen har en timanställning vilket resulterar i att han/hon har ojämna inkomster. Vissa månader räcker inte lönen till att betala hyran utan personen är då i behov av socialbidrag. Klienten ringer och ansöker om en ny tid varje gång han/hon anser sig berättigad till socialbidrag, det vill säga när inkomsten ligger under norm. Klienten får vänta i några veckor på att få en besökstid hos en socialsekreterare. Och när ansökan om bistånd beviljats så tar det ytterligare några dagar innan klienten erhåller bidraget och under den här tidsperioden uppstår en hyresskuld.

Enligt rådgivarna existerar ett behov av samverkan med andra organisationer vid ärenden som rör personer med psykisk ohälsa samt äldre. Två organisationer rådgivarna efterfrågar mer samarbete med är dels instanser inom landstinget – Centrummottagningen och Mobila teamet²⁴ – och dels äldreförvaltningen.²⁵ Erfarenheterna är, fram till år 2005, att det är mycket svårt att etablera ett samarbete med dessa aktörer.²⁶ Det har bidragit till en frustration hos rådgivarna eftersom det enligt dem resulterar i att personer faktiskt blir vräkta. Istället för att möjliggöra för hyresrådgivaren att lägga ner tid på att lösa så att personen med psykisk ohälsa eller den äldre inte förlorar sin bostad går mycket tid åt att skapa en fungerande relation med dessa instanser. Den samverkansproblematik som framför allt tycks vara aktuell för rådgivningen och för de här två typerna av klienter är att man inte kan enas om var ansvaret för den enskilde individen ligger.

²⁴ Centrummottagningen är en öppen psykiatrisk mottagningsavdelning. Mobila teamet syftar till en tillgänglig närsjukvård för personer med psykisk ohälsa genom bland annat jourläkarbilar för hembesök dygnet runt.

²⁵ Inför 2005 har rådgivaren fått två kontaktpersoner på äldreförvaltningen som denne kan kontakta när ärendet rör personer över 65 år.

²⁶ År 2005 fick rådgivaren två kontaktpersoner på äldreförvaltningen och samarbetet anses fungera bättre.

När det gäller personer med psykisk ohälsa krävs oftast andra åtgärder än de som står rådgivningen till buds. Som vi sett finns det flera sätt hur en underrättelse om avhysning eller liknande inkommer till verksamheten. Från hyresvärdar lämnas det både brev och muntliga rapporter av hyresgäster. Genom beskrivningar från värdar kan ibland rådgivaren misstänka att det rör sig om personer med psykisk ohälsa. Behovet och ambitionen är då att samverka med Centrummottagningen eller Mobila teamet. En viss grad av samverkan sker med den förra och anses fungera tillfredställande förutsatt att den person som riskerar att förlora sin bostad finns inskriven i mottagningens register. Om den aktuella klienten inte finns inskriven vid Centrummottagningen pekar rådgivarnas erfarenheter på att ingen samverkan kring individen etableras. Samma problematik tycks förekomma när det gäller samverkan med det Mobila teamet. En rådgivare berättar:

Dom åker ju inte på ärenden till personer som inte finns registrerade om det inte är så att jag står med en person i lägenheten och ringer till dom och väntar på att dom skall komma. Då är det jag som först skall bedöma om personen är psykiskt sjuk så att jag kan ringa Mobila teamet och det är absolut ingenting som jag har kompetens för att göra. /.../ Så det går inte att få någon hjälp. Det här är väldigt knepigt för att dom här personerna öppnar ju inte dörren för dom vill ju inte ha kontakt med mig. Det resulterar i att jag inte får tag på de här människorna och jag kan inte få hjälp från mobila teamet. /.../ Men om det är så att Centrummottagningen har en patient då är det OK att dom åker ut.

Till rådgivningen inkommer det också ärenden där klienterna är 65 år och äldre. Dessa ärenden handlar främst om sanitära olägenheter. Inom denna kategori av äldre människor är det framför allt två grupper som anses problematiska att arbeta med. Det är klienter som har demenssjukdomar men som är okända för äldreförvaltningen när en underrättelse om avhysning eller liknande inkommer till rådgivningen. Vidare är det klienter som är kända av äldreförvaltningen men som av landstinget inte bedömts vara tillräckligt dementa för att hamna på servicehus, utan anses klara eget boende. De svårigheter rådgivaren då ställs inför, förutom

det bristande samarbetet med äldreförvaltningen, har att göra med klientkontakten. Trots att rådgivaren etablerat kontakt med den äldre förekommer det att personen ifråga inte vill ha kontakt, inte minns hyresskulden eller förnekar den sanitära olägenheten. Följande exempel belyser hur det kan se ut:

Rådgivaren har etablerat en första kontakt med en äldre person utan några anhöriga och med en växande hyresskuld. Efter några dagar får inte rådgivaren tag på klienten som avtalat utan åker dit på ett oamt hembesök och upptäcker att en stank kommer från brevinkastet och att personen ifråga är inlåst i sin lägenhet. Rådgivaren ringer ekonomisektionen och säger att de skall förbereda sig för att betala kostnaderna för en låsmed som kommer dit och borrar upp dörren. Lägenheten visar sig vara i förfärligt skick, kvinnan blir tagen till sjukhus och äldreförvaltningen kopplas in. På sjukhuset görs en bedömning att kvinnan inte är tillräckligt dement för att hamna på servicehus. Rådgivaren talar om både för äldreförvaltningen och för landstinget att lägenheten måste saneras för att bli bebolig. För att en sanering skall kunna ske måste kvinnan skicka in en skriftlig ansökan om sanering till socialförvaltningen.²⁷ Trots flera uppmaningar till äldreförvaltningen och landstinget att lägenheten måste saneras innan kvinnan skickas hem från sjukhus sker ingen sanering. Efter någon vecka ringer telefonen på rådgivningen och man får ett besked att kvinnan skall skickas hem under dagen trots att ingen sanering genomförts. Återigen påpekar rådgivaren att lägenheten är obeboelig. Svaret som ges rådgivaren är att klienten får hemtjänst två gånger i veckan och att de skall följa med och städa lägenheten.

I exemplet ovan kan vi se att rådgivaren varken har maktresurser eller handlingsutrymme att agera utan får efter att ett flertal gånger uppmanat övriga instanser om sanering lämna ärendet. Enligt verksamhetens anställda existerar ingen framgångsrik samverkan med äldreförvaltningen om inte personen finns inskriven i deras i register. Också i de fall klienten finns inskriven existerar det brister i samverkan och problemen kan fortskrida. Att en klient får sin

²⁷ Om den enskilde individen har egna medel står denne för kostnaden av städfrman.

lägenhet sanerad av socialtjänsten och att hemtjänsten är där två gånger i veckan är ingen garanti för att ingen ny underrättelse om avhysning återkommer. En rådgivare berättar:

Jag har ju ärenden där jag har sett att det är väldigt segt och där det händer ingenting. Vi har gått in och sanerat lägenheten för flera tusen kronor men två månader senare så ser det likadant ut. Hyresvärden ringer till mig och säger att det är sanitär olägenhet igen. Och då kan man ju undra hur det kan bli så, för att hemtjänsten inte har uppdrag att städa och att inte vara där mer än två gånger i veckan fast det egentligen inte räcker och den här personen egentligen behöver tillsyn dygnet runt. Då undrar jag varför inte äldreförvaltningen gör någon ny vårdplanering? Var är uppföljningen? Efter en tid hamnar ärendet hos mig igen och jag har då trott att genom att jag tidigare anmält det till äldreförvaltningen på något sätt har ordnat det för den här personen.

En konsekvens av det bristande samarbetet och det faktum att rådgivaren är ensam och ingen kollega finns till hands, är att möjligheten att kunna genomföra hembesök försvåras. Hembesök skall inte genomföras av en person (på grund av säkerhetsmässiga skäl) utan skall, om möjligt, ske i samverkan med andra enheter inom socialförvaltningen eller organisationer. Rådgivaren är beroende av andra personer inom socialförvaltningen och andra organisationer i detta avseende och försöker oftast få med sig en socialsekreterare eller annan anställd. Det är inte alltid lätt eftersom de här personerna har andra arbetsuppgifter och ont om tid. Det som sker när rådgivaren planerat att göra ett hembesök är att denne tar med sig i stort sett vem som helst från socialförvaltningen. Samtidigt bör det understrykas att rådgivaren – i strid mot de rekommendationer som gäller – i flera ärenden genomför hembesök ensam. Bruket av hembesök har dock varierat bland de olika rådgivarna som varit anställda.

En annan brist som anförts bland de rådgivare som varit anställda är att de inte haft möjlighet att utveckla verksamhetens administrativa arbete. De utvecklingsidéer som funnits hos de anställda har bland annat kretsat kring att strukturera själva rådgivningsarbetet

ytterligare samt att mer intensivt marknadsföra verksamheten hos olika värddar genom exempelvis uppsökande verksamhet. Konkret handlar det bland annat om att datorisera ärenden och statistikföring, att göra statistiska beräkningar inte bara årsvis utan även månadsvis. Ett stående önskemål bland samtliga anställda har också varit att anställa ytterligare en rådgivare, på hel- eller deltid.

4.2.3 Problematiken med bostadsrättsföreningar

En särskild svårighet i arbetet är den problematik som existerar i förhållande till bostadsrättsföreningar. Fram till den 1 juli 2004 hade inte dessa enligt lagen anmälningsskyldighet till socialnämnd för de personer som var ägare av sina lägenheter. Därefter gäller anmälningsskyldigheten även för bostadsrättsföreningar i förhållande till dess bostadsrättsägare.²⁸ En svårighet för verksamheten var således att för de klienter som var ägare av sina lägenheter inkom ingen underrättelse om avhysning (med undantag av några enstaka föreningar som det fanns etablerade kontakter med). Det var först i och med kronofogdmyndighetens meddelande om datum för avhysning – vilken inkommer ungefär en vecka innan själva verkställandet – som verksamheten fick kännedom om ärendet. Den här kategorin av klienter som riskerar att förlora sin bostad ansågs av rådgivarna ytterst svår att få till stånd en lösning för, vilket grundar sig på att föreningen i det här skedet ofta är i slutet på den långa vräkningsprocessen. Även de personer som inte är ägare av sin bostad men som hyr sin lägenhet av en bostadsförening ansågs problematiska att hjälpa. Intervju- och observationsmaterialet pekar på att bostadsrättsföreningars benägenhet att avhysa sina hyresgäster är större än flera av de hyresvärdar som innehar hyresrätter. Det primära för bostadsrättsföreningar är föreningens ekonomiska intresse vilket ökar vid en försäljning av en bostad som hyrs av någon som riskerar att förlora sin bostad på grund av hyresskuld, sena inbetalningar eller dylikt.

²⁸ Ytterligare kategorier av personer som riskerar att förlora sin bostad och som oftast inte kommer verksamhetens kännedom förrän meddelande om datum för verkställande av avhysning är dödsbon (där själva kontraktsinnehavaren avlider och en anhörig bor kvar i bostaden) samt oövliga andrahandsuthyrningar.

4.3 Framgångsrika utfall och fördelaktiga ärenden

I intervjumaterialet framhålls att en viktig komponent för ett framgångsrikt utfall är den lösning som beslutas i klientsamtalen. Det bör vara en lösning som både klient och rådgivare känner sig trygg med. Lösningen bör enligt hyresrådgivarna vara realistisk och av sådan art att man i förhandlingen med värden inte lovar denne för mycket. Det som är viktigt är ”att lägga sig på en bra nivå” som en anställd uttrycker det. En rådgivare berättar:

Om det är en avbetalningsplan så skall man lägga sig på så låga summor som möjligt, så låga som hyresvärden kan gå med på, för att inte lova för mycket, så att hyresgästen kan hålla överenskommelsen.

Vilka ärenden som anses svårare med att uppnå ett framgångsrikt utfall i varierar hos verksamhetens anställda. En viss enighet finns avseende de ovan berörda grupperna som äldre personer, personer med psykisk ohälsa, bostadsrättsägare och ärenden som kommer sent till verksamhetens kännedom, till exempel där värden väntar flera månader på att säga upp en hyresgäst. Ärenden där personen inte hör av sig av olika skäl och där ingen kontakt etableras anses givetvis också höra dit. I övrigt utpekas ärenden där personen bryter den lösning som förhandlats fram, har höga eller återkommande hyresskulder som problematiska. I dessa ärenden är värdarna inte lika benägna att förhandla. Ärenden där det förekommer missbruk och störningar anses också svåra.

5. UTVECKLINGEN ÖVER TID – VAD PÅVERKAR RISKEN ATT BLI VRÄKT?

I det här kapitlet redovisas inledningsvis uppgifter avseende Solna och de två jämförelsekommunerna Sundbyberg och Lund. Redovisningen innehåller uppgifter om vissa socioekonomiska data, bostadsbestånd samt ansökta avhysningar och verkställda vräkningar under en sjuårsperiod. Därefter redovisas det kvasiexperimentella upplägget. Först genom en presentation av karakteristika avseende undersöknings- respektive kontrollgrupp och därefter en analys av vilka faktorer som påverkar sannolikheten att bli vräkt.

5.1 Kommunjämförelsen

De jämförande kommuner som ingår i studien är Lund och Sundbyberg. I början av projektet var intentionen att flera av de jämförande kommunerna skulle vara några av de övriga sju nordvästkommunerna i Stockholm. Under den pågående datainsamlingen visade det sig dock att det fanns svårigheter med statistikföringen kring vräkningar. Endast en av de övriga sju nordvästra kommunerna – Sundbyberg – hade den efterfrågade statistiken. Inte heller Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket hade den efterfrågade statistiken och för antalet verkställda vräkningar och dylikt saknas en enhetlig nationell statistik på kommunal nivå. Efter att ha skickat ut en förfrågan avseende statistik via e-mail till samtliga kommuner (95 stycken) i de tre storstadsregionerna (Stockholm, Göteborg och Malmö) visade det sig att någon enstaka kommun, däribland Lunds kommun, hade den efterfrågade statistiken.

En indikator det kunde funnits anledning att utnyttja i jämförelsen är inkomna hyresskulder. Detta har dock inte låtit sig göras då Hyresrådgivningen här även registrerat meddelanden om ständigt sena betalningar, vilket inte gjorts i jämförelsekommunerna. De indikatorer som kvarstår för jämförelsen är då: verkställda vräkningar och inkomna underrättelser om ansökta avhysningar.

För att kunna värdera jämförbarheten mellan Solna och de övriga kommunerna bör man ta hänsyn till socioekonomiska förutsättningar och bostadsbestånd. De uppgifter som redovisas i Tabell 3 nedan har införskaffats från SCB samt Socialstyrelsen och är följande: antal invånare, medelinkomst, andel socialbidragstagare samt bostadsbestånd.

Tabell 3: Tabell över folkmängd, medelinkomst, andel socialbidragstagare och bostadsbestånd 2002 i Solna, Sundbyberg, Lund och hela riket. Källa SCB

	Solna	Sundbyberg	Lund	Hela riket
Antal invånare	57 585	33 797	100 402	8 940 788
Medelinkomst ²⁹	230 058	227 520	221 100	203 257
Andel socialbidragstagare (%)	1,7	2,1	3,0	2,6
Bostadsbestånd ³⁰ (%)				
Småhus	2,7	5,0	27,0	
Flerbostadshus (hyres- och bostadsrätter)	97,3	95,0	63,0	
Andel allmännyttan av bostadsbeståndet	15,6	51,7	22,9	

Av tabellen kan vi dra slutsatsen att Sundbyberg, med utgångspunkt från tillgängliga uppgifter, är en med Solna mer jämförbar kommun än vad Lund är. Lund avviker framförallt med avseende på bostadsbestånd, men skiljer sig också mer från Solna när det gäller storlek och ekonomiska förutsättningar. Solna och Sundbyberg är dessutom grannkommuner, vilket innebär att vissa grundläggande

²⁹ Medelinkomsten är för den folkbokförda befolkningen 20 år och äldre.

³⁰ Bostadsbeståndet för Lund avser 2003.

strukturella förutsättningar (som t ex arbetsmarknad) i allt väsentligt är desamma. En betydande skillnad mellan de bägge kommunerna är dock andelen allmännyttan som i Sundbyberg är mer än tre gånger högre. I Solna har andelen allmännyttan i det närmaste halverats sedan början av 1990-talet och ombildningstakten av allmännyttan till bostadsrätter har varit tre gånger högre än i Sundbyberg. Sundbyberg har vidare ett något högre socialbidragstagande än Solna. Bortsett från dessa olikheter bör dock sägas att underlaget också totalt sett är allt för magert för att vi skall kunna säga att det föreligger en god jämförbarhet mellan Solna och Sundbyberg.

5.2 Kommunernas statistik avseende vräkningar

I Tabell 4 redovisas ansökta avhysningar och verkställda vräkningar för de tre kommunerna. Dessutom visas ett antal relativa mått: andelen verkställda vräkningar av ansökta avhysningar samt ansökningar och vräkningar i förhållande till befolkningens storlek.

Tabell 4: Tabell över antalet ansökta avhysningar, antalet verkställda vräkningar, andel verkställda vräkningar av antalet ansökta avhysningar, antal ansökta avhysningar och vräkningar av befolkningen samt antalet verkställda vräkningar av befolkningen i 1998-2004 i Solna, Sundbyberg och Lund

	Antal ansökta avhysningar	Antal verkställda vräkningar	Andel verkställda vräkningar av antalet ansökta avhysningar (%)	Antal ansökta avhysningar per 10 000 invånare	Antal verkställda vräkningar per 10 000 invånare
Solna					
1998	23	11	47,8	3,9	1,9
1999	34	12	35,2	5,9	2,0
2000	34	14	41,1	5,9	2,4
2001	23	12	52,1	3,9	2,0
2002	22	9	40,9	3,8	1,5
2003	24	16	66,6	4,1	2,7
2004	33	22	66,6	5,7	3,8
Sundbyberg					
1998	35	12	34,2	10,3	3,5
1999	41	19	46,3	12,1	5,6
2000	44	12	27,2	13,0	3,5
2001	22	11	50,0	6,5	3,2
2002	24	14	58,3	7,1	4,1
2003	11	4	36,3	3,2	1,1
2004	15	7	46,6	4,4	2,0
Lund					
1998	36	21	58,3	3,5	2,0
1999	45	30	66,6	4,4	2,9
2000	37	23	62,1	3,6	2,2
2001	37	20	54,0	3,6	1,9
2002	33	20	60,6	3,2	1,9
2003	33	25	75,7	3,2	2,4
2004	29	23	79,3	2,8	2,2

Det i sammanhanget viktigaste måttet är otvivelaktigt antalet verkställda vräkningar per 10 000 invånare, vilket vi återfinner längst till höger i tabellen. Nivåerna varierar här över tid, men sett över hela sjuårsperioden har Sundbyberg en väsentligt högre andel vräkningar än såväl Solna som Lund. För de bägge senare är genomsnittet för perioden i stort sett detsamma. Sundbyberg avviker också med den klart högsta relativa nivån avseende andelen ansökta avhysningar i befolkningen under perioden och där ligger Solna något högre än Lund. För andel verkställda vräkningar av antalet ansökta avhysningar visar tabellen på de högsta nivåerna i Lund och de lägsta i Sundbyberg.

Hur skall då detta tolkas? Om vi, alla övriga reservationer till trots, håller fast vid att Sundbyberg är den mest jämförbara kommunen när vi vill tolka nivåerna för Solna så antyder siffrorna att Solna har en förhållandevis låg vräkningsfrekvens i befolkningen. Genomsnittet för Solna i perioden 1998-2004 är 2,3 vräkningar per 10 000 invånare att jämföras med 3,3 i Sundbyberg. Sundbyberg har dessutom väsentligt högre tal avseende antalet ansökningar om avhysning sett till befolkningsstorlek. Noterbart är att siffrorna för Solna dessutom dras upp beroende på högre nivåer 2003 och 2004 (siffror som kan ha påverkats av den temporära nedstängningen av verksamheten) och att skillnaderna mellan Solna och Sundbyberg i perioden 1998-2002 därför är än mer uttalade. Att Sundbyberg har en lägre nivå beträffande andel verkställda vräkningar av antal ansökningar antyder att en eventuell positiv effekt av Hyresrådgivningens arbete inte härrör från insatser mellan ansökan och vräkning, utan från de insatser som förmedlas tidigare i processen. Detta förefaller också rimligt mot bakgrund av vad som (se ovan) är känt om verksamhetens inriktning och innehåll.

Det är dock i sammanhanget viktigt att understryka att ovanstående utfall endast kan betraktas som en mycket grov indikation på vad Hyresrådgivningens arbete kan betyda och att skillnaden gentemot Sundbyberg lika gärna kan handla om höga nivåer där som låga i Solna. Vi har inte heller tillräcklig kontroll över kvaliteten i data eller rutinerna för registrering i de olika kommunerna.

5.3 Om undersöknings- och kontrollgrupp

Syftet med följande avsnitt är att belysa jämförbarheten mellan undersökningsgrupp och kontrollgrupp. Undersökningsgruppen (de personer som aktualiserades i perioden 17 november 2003 – 30 april 2004) består av 76 personer och kontrollgruppen består av 27 personer. 40 ärenden inkom totalt när verksamheten var nedlagd, men den nyanställda rådgivaren arbetade sedermera med 13 av dessa. De 27 ärenden där ingen insats gjorts utgör därför den faktiska kontrollgruppen. Vid jämförelsen mellan grupperna har signifikans prövats med Chi-2. Icke-dikotoma variabler har gjorts om till

dummyvariabler och dikotomiserats mot övriga vid prövningen. I vissa tabeller summerar inte antalet för undersöknings- och kontrollgrupp till 76 respektive 27, vilket då beror på att uppgifter saknas för enstaka personer.

Tabell 5 Hur ärendet inkommit och nyaktualisering (inom en 18-månadersperiod tidigare aktuella)

	Undersökningsgrupp		Kontrollgrupp	
	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal
Hur ärendet inkom				
Skriftlig uppsägning	50,0	36	74,1	20
På annat sätt	50,0	36	25,9	7
Nyaktualiserade				
Skriftlig uppsägning	13,2	10	0	0
På annat sätt	2,6	2	0	0

Tabell 5 visar att det finns vissa skillnader i hur ärendena aktualiserats. I undersökningsgruppen har hälften av ärendena inkommit genom skriftlig uppsägning från hyresvärd och hälften på annat sätt (framförallt via varningsbrev). I kontrollgruppen har en större andel inkommit genom skriftlig uppsägning. En möjlig förklaring till detta är att hyresvärdarnas beteende kan ha påverkats av vetskapen om att verksamheten låg nere. I undersökningsgruppen var knappt 16 procent nyaktualiserade (sedan 18 månader bakåt).

Tabell 6: Hushållssammansättning, ursprung, hyresvärd och bostadsområde i undersöknings- och kontrollgrupp^a

	Undersökningsgrupp		Kontrollgrupp	
	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal
Hushåll				
Ensamhushåll	85,5	53	81,8	18
Gifta/sammanboende	14,5	9	18,2	4
Ursprung				
Svenskt	78,7	48	95,5	21
Annat	21,3	13	4,5	1
Hyresvärd				
Signalisten/Solnabostäder	28,9 ***	22	3,7	1
AP Fastigheter	17,1 **	13	0,0	0
BRF	15,8	12	3,7	1
Annan (privatvärdar)	11,8 **	9	29,6	8
SSSB	10,5	8	18,5	5
Solporten	5,3	4	14,8	4
Iss Ecuro/Dilligentia	5,3 *	4	22,2	6
Råsunda Förstads AB	2,6	2	7,4	2
Mandamus	2,6	2	0,0	0
Bostadsområde				
Hagalund	26,3	20	29,6	8
Råsunda	25,0	19	18,5	5
Huvudsta	18,4	14	25,9	7
Järva	15,8 *	12	3,7	1
Bergshamra	10,5	8	14,8	4
Haga	0,0	0	0,0	0
Skytteholm	0,0	0	7,4	2
Ulriksdal	0,0	0	0,0	0

^a * = $p < 0.10$; ** = $p < 0.05$; *** = $p < 0.01$

Inga betydande skillnader kan noteras med avseende på hushållssammansättning eller ålder (ej i tabell). Den övervägande delen består av ensamhushåll och medelåldern ligger strax över 40 år. Vissa skillnader mellan grupperna finner vi dock när det gäller ursprung, där de med utländskt medborgarskap är fler i undersökningsgruppen.

De mest, såväl i kvantitativa termer som rent principiellt, betydande skillnaderna mellan undersöknings- och kontrollgrupp återfinns i fördelningen på hyresvärdar. Bland de förra är Signalisten/Solnabostäder tillsammans med AP Fastigheter värdar för nästan hälften av hushållen, medan endast några få procent i

kontrollgruppen återfinns hos dessa.³¹ Sannolikt är också dessa skillnader en effekt av olika strategier hos värdarna under uppehållet 2003. Det kommunala allmännyttiga bostadsföretaget Signalisten/Solnabostäder är med och finansierar verksamheten och givetvis en god insyn i vad som sker på Hyresrådgivningen. Detsamma gäller för AP Fastigheter som också är medfinansiär. Noterbart är också att hyreskontrakt/ägande hos bostadsrättsföreningar är vanligare i undersökningsgruppen. När det gäller kontrollgruppen kommer ett flertal ärenden från kategorin ”annan” som här står för övriga, vanligtvis mindre, privatvärdar.

När det gäller variabeln bostadsområde föreligger inga betydande skillnader. Flertalet personer (omkring 70 procent) i bägge grupperna är bosatta i stadsdelarna Hagalund, Råsunda och Huvudsta där drygt hälften av kommunens befolkning bor. Dessa bostadsområden skiljer sig åt genom att befolkningen här i högre utsträckning består av en större andel ekonomiskt utsatta. Värt att notera är också att inga ärenden kommer ifrån områdena Haga och Ulriksdal och endast ett fåtal från Skytteholm.

³¹ Bostadsstiftelsen Signalisten är ett allmännyttigt bostadsföretag bildat av Solna stad. Från och med den 31 december 2001 ingår även Solnabostäder AB i Signalistkoncernen som totalt äger omkring 4200 bostäder. Även svarsalternativen för ytterligare två av hyresvärdarna; Iss Ecuero och Diligentia har slagits samman till ett alternativ då även dessa ingår i samma koncern.

Tabell 7: Orsaker till hot om vräkning, tidigare kontakter med rådgivningen samt tidigare kontakter med Individ och familjeomsorgen (flera alternativ kan vara aktuella i ett och samma ärende)

	Undersökningsgrupp		Kontrollgrupp	
	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal
Orsaker				
Hyresskuld	70,5	48	80,0	20
Sena inbetalningar	50,0	38	66,7	18
Störningar	11,8 *	9	0,0	0
Sanitär olägenhet	3,9	3	0,0	0
Tidigare kontakt med IFO				
Familjecenter/Ängskärrihuset	1,3	1		
Resurscentrum - missbruk	6,6	5		
Ekonomisektion	15,8	12		
Psykiatrisektionen	3,9	3		
Annan	2,6	2		
Nej	38,2	29		

En majoritet av personerna i båda grupperna har hyresskulder. Däremot skiljer sig hyresskuldernas storlek något åt, såtillvida att de är något lägre i undersökningsgruppen (median 4747 kr, mot 5500 kr i kontrollgruppen). I undersökningsgruppen var det enbart 2,6 procent som hade hyresskulder som översteg 20 000 kronor och 14 procent som hade hyresskulder över 10 000 kronor. Motsvarande siffror för kontrollgruppen var 7 och respektive 30 procent. När det gäller månadshyra (ej i tabell) föreligger inga skillnader, i bägge grupperna ligger den runt 4400 kronor.

Utöver hyresskuld, som är den vanligaste orsaken till att en hyresgäst vräks, finns även andra utlösande faktorer. Den mest närliggande är sena inbetalningar, vilket ofta men inte alltid föreligger parallellt med hyresskulder. I undersökningsgruppen har hälften sena inbetalningar och i den kontrollgruppen runt två tredjedelar. Störningar respektive sanitär olägenhet är på det hela taget mindre vanliga.

5.3.1 Utveckling i ärendena

Tabell 8: Vilka som kommit till samtal, genomförda hembesök, ingångna överenskommelser med hyresvärden, om socialtjänsten bistått med medel för att betala hyresskulden, inkommet meddelande om avhysning samt genomförd vräkning.

	Undersökningsgrupp		Kontrollgrupp	
	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal
Kommit till samtal				
Ja	32,9	25		
Nej	48,7	37		
Telefonkontakt	18,4	14		
Hembesök				
Ja	10,5	8		
Nej	81,6	56		
Överenskommelse med hyresvärd				
Ja	27,6	21		
Nej	68,5	52		
Socialtjänsten bistått med medel att betala hyresskulden				
Ja	2,6	2		
Nej	97,4	74		
Inkommit meddelande om avhysning?				
Ja	9,2**	7	25,9	7
Nej	90,8	69		
Vräkning genomförd				
Ja	6,5*	5	18,5	5
Nej	93,5	71	77,8	21
Uppskov	0	0	3,7	1

Undersökningsgruppen har vi kunnat följa under hela processen, medan möjligheterna att registrera vad som hänt i kontrollgruppen av naturliga skäl varit mer begränsade (uppgifter avseende Hyresrådgivningens handläggning är givetvis inte heller relevanta för dessa). Av de 76 personer som ingick i undersökningsgruppen kom en tredjedel till samtal, med ytterligare 18 procent etablerades telefonkontakt och resterande fick Hyresrådgivningen inte kontakt med. Hembesök gjordes endast undantagsvis. I drygt var fjärde ärende ingicks någon form av överenskommelse med hyresvärden medan bistånd från socialtjänsten för att betala hyresskulden var mycket ovanligt.

Mest intressanta i sammanhanget är dock de uppgifter som beskriver utfall i ärendena. Här kan vi konstatera att det föreligger betydande skillnader mellan grupperna och att den mest gynnsamma utvecklingen återfinns i undersökningsgruppen. Där inkom ansökan om avhysning i 9 procent av fallen och mindre än 7 procent vräktes i slutändan (inom en 18-månadersperiod från det att ärendet aktualiserades). Motsvarande siffror för kontrollgruppen var 26 respektive 18 procent. Utfallet över tid indikerar således att det går bättre för den grupp som aktualiserats när Hyresrådgivningen var igång. Huruvida detta beror på verksamheten eller någonting annat (t ex olikheterna mellan grupperna avseende hyresvärdar) är dock tillsvidare en öppen fråga. Genom multivariat analys skall vi försöka komma närmare ett svar på hur det förhåller sig med detta. Innan dess skall vi dock närmare granska vilka i undersökningsgruppen som faktiskt fick kontakt med hyresrådgivningen, personligt eller via telefon, och hur dessa skiljer sig från dem med vilka ingen kontakt etablerades. Vi skall också, därefter, kort beskriva de vräkta hushållen.

Innan vi gör detta kan dock en metodologisk utvikning vara på sin plats. Som vi tidigare berättat (se Kapitel 1) ville vi också försäkra oss om att det faktum att ärendena i kontrollgruppen till stor del aktualiserats under sommarhalvåret inte skulle snedvrída resultaten. Det kunde finnas en risk att sådana ärenden på ett eller annat sätt var speciella och att vräkningsnivåerna avviker från dem som kommer in under det övriga året. Vi tog därför fram data på de hushåll som aktualiserades samma period som kontrollgruppen, fast ett år tidigare, dvs, under 2002. Denna grupp uppgick till totalt 38 personer. För dessa kunde vi få in uppgifter om ålder, bostadsområde, hyresvärd, hyresskulder, störningar, sanitära olägenheter, ansökta avhysningar samt genomförda vräkningar. Vi har sedan kunnat jämföra med motsvarande uppgifter för undersökningsgruppen och kunnat konstatera att inga signifikanta skillnader föreligger. Andelen vräkta i detta specialurval uppgår till 5,3 procent och också i de allra flesta andra avseenden ligger man mycket nära undersökningsgruppen. En viss skillnad finns när det

gäller hyresvärd då andelen boende i Signalisten/Solnabostäder är högre i specialurvalet (39,5 procent).

5.4 Kontakter i undersökningsgruppen

De 76 personer som ingår i undersökningsgruppen kan indelas i tre olika kategorier: *de som kom till samtal*, *de som hade telefonkontakt* samt *de som aldrig kom till samtal*. För att förstå förutsättningarna för Hyresrådgivningens arbete kan det finnas skäl att närmare titta på dessa kategorier med avseende på: vilka de är, hur rådgivaren arbetat med dem samt vad som hänt med dem?

Av den tredjedel i undersökningsgruppen som *kom till samtal* hade 16 procent, minst 18 månader tidigare, haft kontakt med rådgivningen och 40 procent haft kontakt med individ- och familjeomsorgen i övrigt, främst ekonomisektionen. Ungefär en tredjedel kom på grund av att hyresvärderna ansökt om avhysning, en tredjedel kom på grund av varningsbrev och ytterligare en tredjedel kom genom att de sökt upp rådgivningen självmant.

Rådgivaren har genomfört hembesök hos två (8 procent) av personerna. För närmare hälften av personerna har det förhandlats fram en överenskommelse med hyresvärderna och för en person bistod socialtjänsten med medel till hyresskulden. För två i gruppen ville inte hyresvärderna förhandla. Inte för någon i den här kategorin av personer inkom något meddelande om avhysning vilket följaktligen innebär att heller inga vräkningar verkställdes.

Av samtliga personer i undersökningsgruppen hade drygt 18 procent (14 personer) *enbart telefonkontakt* med rådgivaren (inga samtal på rådgivningen eller i bostaden). Tre av dessa (21 procent) hade tidigare haft kontakt med rådgivningen och en person hade tidigare haft kontakt med ekonomisektionen. En dryg tredjedel av ärendena här inkom via skriftlig uppsägning och resterande fall aktualiserades genom varningsbrev.

Rådgivaren har inte genomfört några hembesök hos någon i den här kategorin av personer. För hälften av personerna har det förhandlats

fram en överenskommelse med hyresvärden och socialtjänsten bistod inte med några medel för att betala hyresskuld. Inte heller för den här kategorin inkom några meddelanden om avhysning, vilket innebär att inga vräkningar genomfördes.

Av samtliga personer i undersökningsgruppen kom 48 procent (37 personer) *aldrig till samtal eller hade aldrig någon telefonkontakt* med rådgivaren. Här var det sex personer (16 procent) som tidigare haft kontakt med rådgivningen och 8 personer (21 procent) hade tidigare haft kontakt med individ- och familjeomsorgen i övrigt, främst ekonomi- samt psykiatrisektionen. Två tredjedelar av fallen aktualiserades genom skriftlig uppsägning och resterande via varningsbrev.

Rådgivaren har genomfört sex hembesök i denna grupp. I ett fall har socialförvaltningen valt att ta över kontraktet, det vill säga att hyreskontraktet har omvandlats till ett socialt kontrakt. För en person har socialtjänsten bistått med medel till hyresskuld och i ytterligare ett ärenden ville inte hyresvärden förhandla. Samtliga meddelanden om avhysning och genomförda vräkningar i undersökningsgruppen återfinns inom denna kategori, dvs. sju meddelanden om avhysning och fem verkställda vräkningar. Andelen vräkta i gruppen uppgår till knappt 14 procent.

Det faktum att ingen vräktes i den grupp som handläggaren hade kontakt med är givetvis en omständighet som antyder att rådgivningsarbetet har betydelse för hur det går för de vräkningshotade. Samtidigt finns det anledning att påminna om att det med största sannolikhet föreligger en selektion här, med innebörden att mer motiverade klienter i högre grad tar kontakt/låter sig kontaktas än övriga. Kontakter med psykiatrisektionen inom individ- och familjeomsorgen pekar också mot möjligheten att de som inte etablerar en besöks- eller telefonkontakt kan ha mer av sådan problematik än övriga, även om den totala mängden individ- och familjeomsorgskontakter trots allt är störst bland dem som kom på personligt besök.

Avslutningsvis: det sämre utfallet till trots, kan det finnas skäl att påpeka att flertalet av dem som det aldrig etablerades någon kontakt med klarade upp sin bostadssituation utan stöd och hjälp från rådgivaren. Vilka strategier som utnyttjats där saknar vi uppgifter om.

5.4.1 De som i slutända blev vräkta

Samtliga av de fem ärenden som slutade med vräkning aktualiserades via skriftlig uppsägning. Rådgivaren skickade i vanlig ordning ut brev, ett med besökstid och ett med erbjudandet om rådgivning per telefon. Inte i något fall tog klienterna själva kontakt med rådgivningen, men hembesök gjordes hos två av hushållen. Noterbart är att ingen av dem som slutgiltigt vräktes haft tidigare kontakter på rådgivningen eller inom individ- och familjeomsorgen i övrigt. Det innebär att samtliga var okända för socialförvaltningen. Åldern varierade mellan 27 – 59 år, tre hade svenskt ursprung och två utländskt. Merparten var ensamstående män (inga barnfamiljer). Ingen hyrde av allmännyttan och två av personerna hade jämförelsevis höga hyresskulder 17 400 respektive 27 600 kronor. Tre personer hade sena inbetalningar men inga störningar eller sanitära olägenheter förekom.

Även i kontrollgruppen vräktes fem personer. Sammanfattningsvis varierade åldern på de här personerna från 29 – 91 år, fyra hade svenskt ursprung. Majoriteten var ensamhushåll utan barn (inga barnfamiljer), en person var bosatt i bostadsrättsförening och fyra personer var bosatta hos privatvårdar. Samtliga hade sena inbetalningar och/eller hyresskulder, men inga störningar eller sanitära olägenheter förekom.

5.5 Vräkningens bestämningsfaktorer

I syfte att undersöka vad skillnaderna mellan undersöknings- och kontrollgrupp egentligen betyder finns det anledning att gå vidare med en multivariat analys, där relevanta olikheter i gruppernas sammansättning kan hållas under kontroll. Innan vi gör det skall vi dock uppehålla oss ett tag vid vad som mer generellt påverkar

riskerna att i slutändan bli vräkt. I Tabell 9 har vi undersökt sambanden mellan alla de bakgrundsfaktorer som är tillgängliga för såväl undersöknings- som kontrollgrupp och genomförda vräkningar.

Tabell 9. Andel vräkta i olika grupper. Undersöknings- och kontrollgrupp. Procent.³²

	Andel Vräkta	N
Undersökningsgrupp	6,7	75
Kontrollgrupp	18,5**	27
<i>Aktualiserad p g a ständigt sena inbetalningar</i>		
- nej	4,3	47
- ja	14,5*	55
<i>Aktualiserad genom skriftlig uppsägning:</i>		
- nej	2,3	43
- ja	14,0*	57
<i>Hyresvärd:</i>		
Signalisten/Solnabostäder	0*	22
AP-fastigheter	0	13
SSSB	0	13
Iss Ecuero/Diligentia	0	10
Solporten	12,5	8
Råsunda Förstads AB	0	4
Mandamus	0	2
Bostadsrättsföreningar	15,4	13
Övriga värdar	35,3***	17
Bostadsområde		
Hagalund	7,1	28
Råsunda	8,7	23
Huvudsta	14,3	21
Järva	0	13
Bergshamra	16,7	12
Skytteholm	50	2

Som vi tidigare kunnat se föreligger det en tydlig och tillika signifikant skillnad mellan undersöknings- och kontrollgrupp. Att vara aktualiserad via ständigt sena inbetalningar respektive skriftliga uppsägningar innebär en något högre vräkningsrisk. Den viktigaste faktorn för risken att bli vräkt är dock vilken hyresvärd man tillhör. Vi hittar de lägsta nivåerna hos allmännyttan och hos de värdar i övrigt som har ett regelbundet samarbete med

³² Signifikans prövad med Chi-2. För variablerna Hyresvärd och Bostadsområde har varje värde dikotomiserats mot övriga vid prövningen.

Hyresrådgivningen och de högsta i kategorin ”övriga värdar” som i huvudsak innehåller mindre privatvärdar utan upparbetade kanaler till verksamheten. De skillnader som föreligger mellan olika bostadsområden (ej signifikanta) följer i allt väsentligt de olika värdarnas bostadsbestånd. Andra uppgifter som är möjliga att analysera för såväl undersökning- som kontrollgrupp är ålder och hyresskuldernas storlek. Här framgår det att vräkta i genomsnitt är sex år äldre, och har närmare 4000 kr högre hyresskulder än ej vräkta – dock ej signifikant i något fall.

I syfte att studera enskilda faktorerens självständiga betydelse och, framförallt, för att se om skillnader mellan undersöknings- och kontrollgrupp kvarstår när man kontrollerar för viktiga olikheter mellan grupperna har vi genomfört en logistisk regression. Oberoende variabler är de enskilda variabler som ovan etablerar signifikanta samband med risken att bli vräkt och vräkning är följaktligen beroende variabel. Resultaten redovisas i Tabell 10.

Tabell 10. Multivariat analys med vräkning som beroende variabel. Logistisk regression. P-värden (N=102)

Signalisten/Solnabostäder	.998
Övriga hyresvärdar	.006
Skriftlig uppsägning	.246
Undersökningsgrupp	.485
R ² = .299	

De skillnader i utfall som vi tidigare kunnat se – till undersökningsgruppens fördel – kvarstår inte vid en multivariat prövning. Med andra ord: när vi tar hänsyn till hur grupperna är sammansatta kan vi inte utesluta att skillnaderna i vräkningsfrekvens mellan undersöknings- och kontrollgrupp är ett resultat av slumpen. Det som mer än något annat ökar sannolikheten för att bli vräkt är istället huruvida man tillhör någon av de mer udda hyresvärdarna. Dessa är vanligare i kontrollgruppen då övriga hyresvärdar – med bättre kännedom om vad som hände inom Hyresrådgivningen – i högre grad tycktes vänta med att aktualisera ärenden under den period verksamheten tillfälligt var nedlagd.

Utfallet i den multivariata analysen kan dock mer indirekt tala till Hyresrådgivningens fördel – då det förefaller som om det framförallt är de upparbetade kanalerna till vissa hyresvärdar som spelar roll för hur det går för de hushåll som aktualiseras. Denna tolkning gäller dock med reservation för att samma hyresvärdar kunde haft en mer liberal policy oberoende av Hyresrådgivningens verksamhet.

I tabellen ovan har underökningsgruppen utgjorts av samtliga hushåll som aktualiserades under en given tidsperiod, utan hänsyn taget till om de haft kontakt med verksamheten eller inte. Ett alternativt upplägg kunde ha varit att definiera undersökningsgruppen utifrån faktisk kontakt och låta hushåll utan kontakt vara kontrollgrupp. Vi har dock valt bort detta, framförallt beroende på att selektionen (vilka som faktiskt kommer när de kallas) här sannolikt är en mycket betydelsefull faktor och att vi saknar data för att på ett tillfredsställande sätt hålla denna selektion under kontroll. Som framgått ovan vräktes inga av de hushåll där kontakt etablerades och när vi (trots allt) testat att låta dessa utgöra undersökningsgrupp så kvarstår tydliga signifikanta samband också vid en multivariat prövning.

6. AVSLUTANDE DISKUSSION

Hyresrådgivningens verksamhet syftar ytterst till att undvika vräkning för hushåll som på olika sätt befinner sig i riskzonen för att förlora sin bostad. Arbetet inbegriper å ena sidan akuta insatser för ärenden där en vräkning av olika skäl kan vara nära förestående och å andra sidan mer långsiktiga ambitioner att genom individuellt förebyggande insatser och täta kanaler till hyresvärdar få ned antalet vräkningar totalt sett i Solna.

I vår utvärdering har därför också genomförda vräkningar mycket tydligt hamnat i fokus. Vi har således valt att ta fasta på de uttalade målen med verksamheten och sökt ta reda på i vilken utsträckning dessa har uppnåtts. Ett antal alternativa upplägg hade dock varit möjliga. Med ett mer tydligt klientperspektiv kunde vi exempelvis ha valt att närmare studera verksamhetens kontrollfunktioner och fokuserat på eventuella negativa upplevelser av det täta samarbetet mellan socialförvaltning och hyresvärdar. Med ett kommunekonomiskt- eller hyresvärdsperspektiv kunde vi tagit fasta på frågan om hur pass lönsam verksamheten är för inblandade parter eller hur möjlig nytta kan värderas i förhållande till faktiska kostnader.

Det finns med andra ord möjliga konsekvenser av verksamheten som inte uppmärksammats i vår studie. Att undvika och hålla ned antalet vräkningar är dock en målsättning som på olika sätt kan sägas ligga i samtliga berörda aktörers intresse. För det enskilda hushållet innebär en vräkning att man förlorar en fast hållpunkt i tillvaron och att risken för social och ekonomisk marginalisering ökar väsentligt. Socialtjänsten har genom sin funktion och vad som föreskrivs i socialtjänstlagen ett direkt ansvar att motverka sådana processer och är också den myndighet som i flertalet fall får söka åstadkomma andra lösningar när en vräkning väl är genomförd. Ofta kan också dessa lösningar vara förenade med betydande kostnader. För hyresvärdarna är motiven generellt sett mer sammansatta. Å ena sidan har de starka incitament att se till att hushåll som inte sköter sina hyresbetalningar bättrar sig och att vräkningar därigenom kan

undvikas. En vräkning är sällan en ekonomiskt lönsam affär i sig för hyresvärdarna, så ur ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv är det något som bör motverkas. Å andra sidan kan hyresvärdarna ha starka motiv att "bli av med" hushåll som har återkommande betalningsproblem och som kanske kombinerar detta med andra sorters störande beteende. Här finns det underlag till direkta intressekonflikter i förhållande till såväl socialtjänst som, givetvis, hushållen själva.

Det starkaste skälet till att fokusera på vräkningar är dock att Hyresrådgivningens arbete så tydligt är inriktat på att motverka sådana. När det gäller verksamhetens *långsiktiga effekter* har vi studerat nivån på antalet vräkningar över en sjuårsperiod i Solna och sökt relatera detta till andra, jämförbara, kommuner. Här kan vi konstatera att vi inte nått så långt som vi hade önskat därför att möjligheterna att ta fram jämförbara kommuner och jämförbara data av olika skäl visat sig begränsade. De jämförelser som trots allt kunnat göras med Sundbyberg antyder att nivån på vräkningarna i Solna möjligen är lägre än man skulle kunna ha förväntat sig. Här behövs dock ytterligare analyser. Det statistikunderlag som i dagsläget finns att tillgå medger inga utvecklade analyser av kommunala variationer i vräkningstal. Här återstår mycket att göra på såväl kommunal som nationell nivå. I det förra fallet handlar det om att standardisera registrering och statistikföring av inkommande hyresskuldsärenden och i det senare om att göra uppgifterna avseende vräkningar på Kronofogdemyndigheten tillgängliga som statistik på kommunnivå.

Utfallet av studiens kvasiexperimentella del visa att de skillnader som kan iaktas mellan undersöknings- och kontrollgrupp försvinner när vi kontrollerar för relevanta skillnader mellan grupperna. Vi kan med andra ord inte finna något entydigt stöd i data för att Hyresrådgivningens arbete faktiskt minskar *de akuta riskerna* att bli vräkt. Å andra sidan finns det, om man vill göra en mer välvillig tolkning, omständigheter som talar till verksamhetens fördel. En sådan är att den viktigaste faktorn för att förklara sannolikheten att bli vräkt är vilken hyresvärd man tillhör och att värdar utan

upparbetade kanaler till Hyresrådgivningen vräker sina hyresgäster i väsentligt högre utsträckning än övriga. Även om andra tolkningar är möjliga här så kan detta vara en effekt av att hyresvärdar som etablerat samarbete med Hyresrådgivningen har en större beredskap för och tilltro till andra lösningar än vräkning för de hushåll som har betalnings- eller beteendeproblem – och att denna högre beredskap är ett resultat av de kontakterna med Hyresrådgivningen.

Ett annat positivt utfall är givetvis att inget hushåll vräktes bland dem som faktiskt fick kontakt med Hyresrådgivningen. Visserligen är den här aspekten som är, av ovan anförda skäl, svår att hantera inom ramen för det kvasiexperimentella upplägget, men å andra sidan är det svårt att uppnå ett bättre utfall än ett nollresultat. Vi kan på goda grunder anta att de som etablerade kontakt med verksamheten var bättre motiverade än övriga hushåll och att de möjligen också hade mindre allvarliga psykosociala problem i övrigt (bl a färre psykiatriska kontakter). Vad resultaten sammantaget visar här är att den som är motiverad och faktiskt tar kontakt med Hyresrådgivningen i de allra flesta fall har goda möjligheter att undvika det akuta vräkningsshotet.

Ser vi till klienternas omdömen om verksamheten så är det svårt att, utifrån våra intervjuer, dra några mer långtgående slutsatser. Som regel förefaller dock klienterna nöjda med den hjälp de fått och positivt inställda till kontakterna med hyresrådgivaren. Några pekade på skillnaderna gentemot det mottagande man fått när man sökt ekonomiskt bistånd, där man upplevde att tillmötesgåendet från Hyresrådgivningen var betydligt större. En viktig omständighet här är sannolikt att Hyresrådgivningens engagemang inte utgår från någon biståndsprövning, utan att alla tas emot oavsett inkomster, aktivt arbetssökande eller andra villkor.

I vilken utsträckning visar då utvärderingen på sådant som skulle kunna förbättras i verksamheten? En första reflektion är att den starka överrisken att vräkas om man tillhör hyresvärdar som Hyresrådgivningen inte har några upparbetade kanaler till, pekar på att det kan finnas skäl att mer offensivt söka närma sig dessa värdar

(dvs. inte bara kontakta dem när något ärende är aktuellt) och att med exempel från befintligt samarbete visa hur hyresskulder o dyl kan hanteras på ett framgångsrikt sätt. Att förslå några strategier för hur ett sådant närmande skulle kunna gå till ligger utanför ramen för vår utvärdering, men våra resultat pekar tydligt mot att detta skulle kunna vara viktigt.

Resultaten pekar också mot att det är viktigt att en kontakt etableras. Detta är kanske inte någon direkt uppseendeväckande iakttagelse och av de kvalitativa intervjuerna har vi också förstått att strategier för att få kontakt är, åtminstone i vissa ärenden, något som på olika sätt upptagit de anställdas uppmärksamhet. Av intervjuerna kan vi också utläsa att en förbättrad samverkan med andra aktörer inom och utanför socialtjänsten uppfattas som ett sätt att säkra kontakter med hushållen. Mindre väl fungerande samverkan menar man finns med exempelvis äldreomsorg och psykiatriska enheter. Vid sidan av möjligheterna att etablera kontakter med hushållen har detta också betydelse för tydligheten i ansvarstagande. Ett dåligt samarbete innebär enligt handläggarna att klienter riskerar att ”hamna mellan stolarna”.

Av våra kvalitativa data framgår också att ett viktigt inslag i hyresrådgivarnas arbete är att fungera som förhandlare och mellanhand i kontakterna mellan hyresvärd och hushåll. Avgörande är, enligt handläggarna själva, att hitta en lösning som å ena sidan är realistisk och å andra sidan bägge parter kan acceptera. Vi har i denna utvärdering bara snuddat vid dessa aspekter, men här har vi sannolikt en professionell kompetens inom Hyresrådgivningen som saknas i det stora flertalet svenska kommuner. För metodutvecklingen på området kan vi därför se det som värdefullt att – via mer ingående studier av arbetet – tydligare söka artikulera hur detta förhandlingsarbete gestaltar sig och vilka strategier man som handläggare utvecklar för att åstadkomma funktionella lösningar.

LITTERATURFÖRTECKNING

Andermyr, S A. 1998. *Bostadshyra. Hyreslagen, Särskilda boendeformer, träningsboenden m.m.* Stockholm: Kommentus Förlag.

Boklund, A. 1995. *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg.* Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete.

Christensen, A. 1994. *Hemrätt i hyreshuset. En rättsvetenskaplig studie av bostadshyresgästers besittningsskydd.* Stockholm: Juristförlaget.

Esaisson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H & Wängnerud, L. 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad.* Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik AB

Edlund, T, Olofsson, A & Östlund, A. 1994. *Hem ljuva hem? En undersökning av vräkningar i Göteborg 1993.* Opublicerad stencil. Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet.

Flyghed, J & Stenberg, S-Å. 1993. *Vräkt i laga ordning.* Konsumentverket rapport 1993/94:1 Nyköping.

Flyghed, J 1994. *Värden, kronofogden, socialtjänsten och de vräkt.* *Vräkningar i Sverige 1982-1994.* Opublicerad stencil. Institutionen för kriminologi vid Stockholms universitet.

Flyghed, J. 1995. *Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982-1994.* *Socialvetenskaplig tidsskrift* nr 2/1995, s. 99-116.

Flyghed, J. 2000. *Vräkning – orsak eller verkan? En studie av marginellt boende.* I: W Runqvist & H Swärd (red). *Om olika*

perspektiv och förklaringsmodeller. Stockholm: Carlssons bokförlag.

Holmdahl, J. 2005 Vräkningar slår inte blint. *Invandrare & minoriteter*. 32, s 34-36.

Hyresgästernas Riksförbund. 1996. *Hyresgästernas bok om Hyreslagen*. Stockholm: Hyresgästernas Riksförbund.

Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucarcy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Löfstrand, C. 2001. Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna? I: SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet*. Bilagedel: Slutbetänkande av Kommittén för hemlösa.

Nilsson, A & Flyghed, J. 2004. *Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: förekomst, orsaker och konsekvenser*. Stockholms universitet: Kriminologiska institutionen

Sahlin, I. 1996. *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.

Sosin, M R, Colson, P & Grossman, S. 1998. *Homeless in Chicago: Poverty and Pathology, Social institutions and Social change*. Chicago:

SOU 2004:41. *Ekonomiskt utsatta barn*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*. Stockholm: Fritzes.

Stenberg, S-Å. 1990. *Vräkt ur folkhemmet*. (Diss) Stockholm: Carlssons bokförlag.

Vedung, E. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.