

**Handläggare**  
Jacob Krokstedt  
Telefon: 08-7858849

**Till**  
Styrelsen i Bostadsförmedlingen i Stockholm AB

## Hinder för våldsutsatta att få förtur

Svar på uppdrag i budget 2023

### Förslag till beslut

1. Styrelsen beslutar att godkänna bolagets redovisning.
2. Bostadsförmedlingen ges i uppdrag att i samverkan med socialnämnden och stadsdelsnämnderna utreda omfattning och sammansättning av målgruppen våldsutsatta personer både bland dem som berörs av tvåårsregeln och i de fall där skuldsättning utgör primärt hinder för anskaffande av stadigvarande bostad.

Christer Edfeldt  
VD

### Sammanfattning

I budget 2023 ges Bostadsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med socialnämnden utreda vilka hinder som finns för våldsutsatta att få bostad via förtur. I detta ärende redovisas och analyseras de hinder för förtur som identifierats i utredningsarbetet. Utredningen belyser frågan ur både bolagets och relationsvårdsteamens (stadsdelsförvaltningarnas socialtjänst) perspektiv. Ärendet omfattar både sådana hinder som är en följd av gällande regelverk och hinder som bolaget och relationsvårdsteamerna har möjlighet att överbrygga, till exempel genom en ökad kontakt i det dagliga arbetet.

## Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom staben. Samverkan har skett med förtursheten och med socialförvaltningen

## Bakgrund

Bostadsförmedlingen fick i budget 2023 i uppdrag att i samarbete med socialnämnden utreda vilka hinder som finns för våldsutsatta att få bostad via förtur. I utredningen ska tillämpningen av den sk tvåårsregeln ingå. Uppdraget ska enligt direktivet vara slutfört senast 2023-06-30.

I detta ärende redovisas och analyseras de hinder för förtur som identifierats i utredningsarbetet.

Bostadsförmedlingen har enligt budgeten, utöver ovan beskrivet utredningsuppdrag, även i uppdrag att i samverkan med socialtjänsten arbeta för att stärka och säkra att våldsutsatta som har rätt till förtur ges det. Detta uppdrag är av mer operativ karaktär och omfattar det dagliga arbetet och samverkan mellan bolaget och stadsdelsförvaltningarnas relationsvårdsteam. Det finns ofrånkomligen beröringspunkter mellan uppdragen och vissa lärdomar från den nu föreliggande utredningen har redan omsatts i justeringar av det dagliga arbetet. När så skett framgår det av detta ärende.

## Ärendet

### ***Bostadsförmedlingens förtursverksamhet***

Bostadsförmedlingens förtursverksamhet utförs på uppdrag av kommunfullmäktige. Förtursverksamheten regleras av riktlinjer som antagits av bolagets styrelse. Till styrelsen hör ett förtursutskott som främst behandlar ansökningar som getts avslag och där den sökande har begärt omprövning av beslutet. Till förtursutskottet hänskjuts också ärenden som är av viktig principiell karaktär. Utskottet består av fyra representanter ur bolagets styrelse samt två representanter ur socialnämnden.

Av förtursriktlinjerna framgår att förtur till en lägenhet kan beviljas den som har styrkta och starka medicinska och/eller sociala behov av en viss bostad, eller som av ytterst trängande omständigheter är i akut behov av ändrade bostadsförhållanden. Vidare ska personen sakna möjlighet att tillgodose behovet på annat sätt samt uppfylla kraven på att kunna bo på egen hand i en lägenhet i en hyresfastighet. Personen i fråga ska också ha varit bosatt och folkbokförd i Stockholms stad sedan minst två år tillbaka. De bostäder som förmedlas som förtur är vanliga hyresrätter med förstahandskontrakt.

Med förturskriteriet ”ytterst trängande omständigheter” avses hot om, eller risk för, allvarlig skada av fysisk eller psykisk natur. Detta är det förtursskäl som tillämpas vid situationer där människor är utsatta för hot och våld i nära relationer.

## **Utredningen**

Alla beslut om bifall och avslag till förtur sker med regelverket som grund. En utredning om hinder för förtur behöver därför ta sin utgångspunkt i förtursriktlinjerna och deras tillämpning.

Det första steget i utredningen har varit att kategorisera och analysera de två senaste årens beslut (både bifall och avslag) kopplade till våld i nära relationer. Kategoriseringen av avslag har skett efter avslagsgrund, det vill säga utifrån på vilket sätt ansökningarna inte levt upp till riktlinjernas kriterier för förtur. Utifrån genomförd kategorisering har en analys skett om det från bostadsförmedlingens perspektiv finns aspekter i tillämpningen av regelverket som skapar icke avsedda hinder för förtur.

Socialförvaltningen, som bolaget samverkat med, har i sitt utredningsarbete haft som ansats att utgå från socialtjänstens perspektiv och utifrån det studera frågan om hinder för förtur för våldsutsatta. Perspektivet är relevant då stadsdelarnas relationsvårdsteam spelar en viktig roll i samband med ansökan till förtur kopplat till våld i nära relationer. Den våldsutsatta själv kan ta initiativ till att ansöka om förtur, men det är oftast handläggare på relationsvårdsteamerna som initierar ansökan. Handläggarna fungerar ofta även som intygsskrivare.

Socialförvaltningen redovisar sitt utredningsresultat i ett eget ärende till socialnämnden, men förvaltningens resultat återges även i detta ärende för att ge en så komplett bild som möjligt vad gäller frågan om hinder för våldsutsatta att få förtur.

## **Vilka hinder finns?**

Under de två senaste åren (2021 och 2022) har 113 beslut om avslag fattats inom kategorin våld i nära relationer. Nedan redovisas en analys av besluten, fördelat på respektive avslagsgrund. Respektive grund för avslag betraktas i det följande som hinder för förtur.

### ***Tvåårsregeln***

Kategoriseringen visar att 53 av avslagen hänförs till den så kallade tvåårsregeln. Regeln innebär att förtur kan beviljas den som är och har varit bosatt och folkbokförd i Stockholms stad utan avbrott i minst två år. Allt sedan förtursverksamheten infördes har principen om att den sökande ska vara ”stockholmare” tillämpats. Detta med anledning av att förtursverksamheten är en kommunalt finansierad verksamhet som ska vara till för stadens medborgare. Regeln har förtydligats igenom åren i det att riktlinjer för förtursverksamheten tagits fram och även reviderats. Regeln att den sökande ska ha varit bosatt i Stockholm vid ansökningstillfället, har under åren kompletterats med krav på en viss varaktighet i boendet i kommunen. Till en början gällde att den sökande skulle ha varit folkbokförd i Stockholm i minst ett år, men 2017 beslutade bolagets styrelse om att gränsen ska vara minst två år vilket är den nu gällande regeln.

Genomgången av avslag med hänvisning till tvåårsregeln visar att det stora flertalet (40 avslag) rör sådana fall där den sökande är och har varit bosatt i annan kommun. Ett mindre antal avslag (13) rör personer som är bosatta och folkbokförda i Stockholm, men som har

varit det under en kortare period än två år. Genomgången visar inte på några fall av avslag där en sökande "egentligen" är kommuninvånare, men som fått lämna staden på grund av hot. I de fall några tveksamheter i bedömningen föreligger är praxis att förturhandläggarna alltid hänskjuter ärendet till förtursutskottet för beslut. Beslutet har då i regel blivit ett bifall, givet att övriga kriterier för förtur varit uppfyllda. Detta har även gällt ärenden där den sökande bor och har varit folkbokförd i Stockholm mindre än två år, men där särskilda skäl för bifall ändå funnits.

En intressant iakttagelse som socialförvaltningen gjort dialogen med stadens relationsvårdsteam är att tvåårsregeln kan upplevas som mer begränsande än vad den i praktiken är. Det kan till exempel inte uteslutas att man valt att avstå från att ansöka om förtur till exempel av skälet att den våldsutsatta fått lämna kommunen. Ett upplevt hinder blir därmed ett reellt men "felaktigt" hinder. I och med detta problem identifierats har nu bostadsförmedlingens förtursenhet i samråd med socialförvaltningen uppdaterat och förtydligat de dokument som bolaget tagit fram som stöd inför en förtursansökan. Detta bland annat med avseende på tvåårsregeln där det tydliggörs att tillämpningen kan vara flexibel i vissa fall.

### *Förtursskäl saknas*

43 ärenden har fått avslag med motiveringen "Förtursskäl saknas" eller "aktuell hotbild är ej styrkt". Grunden för dessa avslag ligger i förtursriktlinjernas skrivning om ytterst trängande omständigheter i det att den sökande är föremål för hot om, eller risk för allvarlig skada av fysisk eller psykisk natur och i akut behov av ändrade bostadsförhållanden.

Bedömningen av om förtursskäl föreligger sker helt utifrån innehållet i förtursansökan och eventuellt tillkommande uppgifter som inhämtas under handläggningens gång. Viktigt att poängtera är att bostadsförmedlingens handläggare inte gör någon egen bedömning av graden och hot och våld utan endast går på socialtjänstens (och i förekommande fall andra instansers, som till exempel polisens) intyg. Den bedömning som görs av förtursenheten är kopplat till det akuta behovet av ändrade bostadsförhållanden, så som riktlinjerna stipulerar.

En genomgång av de två senaste årens bifallsbeslut vad gäller ansökningar kopplade till våld i nära relationer visar att en gemensam nämnare för dessa ärenden är att den sökande antingen har aktualiserats på relationsvårdsteam eller har ny dokumenterad hot- eller våldshändelse samma år eller senast året före ansökan om förtur till bostad.

Det finns alltså ett samband mellan hotets/våldets aktualitet och bostadsförmedlingens bedömning om det föreligger ett akut behov av ändrade bostadsförhållanden.

Detta ska sättas i relation till att ansökan om förtur är en åtgärd som ofta genomförs först efter det att stadsdelarnas handläggare hunnit utreda ärendet grundligt och kunnat ge akuta insatser till stöd och skydd för den våldsutsatta personen. När den våldsutsatta personen vidtagit alla åtgärder för att skydda sig själv, som att skaffa skyddade personuppgifter,

raderna sina sociala medier etc. upplevs det som svårt för relationsvårdsteamens handläggare att påvisa att det finns en aktuell hotbild. Detta kan leda till avslag på ansökan om förtur.

Denna bild överensstämmer med bolagets. Om en sökande har bott en längre period i något boende utan att våldsutövaren varit uppsökande eller utsatt sökande för nya hot eller nytt våld, har det större betydelse för bedömningen av rätt till förtur än vad den sökande historiskt har varit utsatt för. Det är alltså inte den generella hotbilden eller allvaret i den som förtursenheten tar ställning till, utan enbart om hotbilden (så som anges i regelverket) är tydligt relaterad till sökandes aktuella boendesituation.

Kopplat till detta kan det konstateras att vid dialogen med relationsvårdsteamerna var det flera chefer som uppgav att man ibland upplever att bostadsförmedlingens förturshandläggare "överprövar" den bedömning avseende hot och våld som stadsdelarnas handläggare gjort. Som tidigare konstaterats stämmer detta inte då bolaget inte gör en egen bedömning av allvarlighetsgraden, utan "går på" den information som förtursansökan innehåller. Det är dock bekymmersamt att det finns en sådan uppfattning, särskilt om den negativt påverkar stadsdelarnas benägenhet att initiera förtursansökningar.

I utredningsarbetet har både bolaget och socialförvaltningen kunnat konstatera att avslagsmotiveringarna "förtursskäl saknas" och "aktuell hotbild är ej styrkt" kan vara en del av förklaringen till att missförstånd uppkommit. Den bedömning förtursenheten gör är, som ovan redovisats, helt kopplad till om hot och våld innebär ett akut behov av ändrade bostadsförhållanden. Detta framgår inte fullt ut i de motiveringar bolaget använder. Ett sätt att öka förståelsen för bostadsförmedlingens bedömningar är att tydligare koppla motiveringarna till skrivningarna i regelverket, vilket redan har påbörjats.

### *Egna medel*

16 av de beslut om avslag som analyserats har fattats utifrån att den sökande bedömts ha förutsättningar att själv lösa sin bostadssituation. Grunden är den princip som anges i förtursriktlinjernas avsnitt 3,4. Här framgår att den sökande helt ska sakna möjlighet att tillgodose sitt behov på annat sätt. Även om skäl till förtur föreligger kan förtur endast beviljas som en sista utväg när inga andra möjligheter återstår.

Det ska exempelvis vara omöjligt att via kötid i bostadskön få en lägenhet som löser behovet. Det ska inte heller vara möjligt att byta befintligt boende. Den sökande ska inte heller ha, eller kunna skaffa sig, ekonomiska möjligheter att köpa en bostad, till exempel via försäljning av nuvarande bostad. Att hyra bostad i andra hand alternativt bo inneboende ska inte vara möjligt eller vara direkt olämpligt.

Bedömningen om den sökande anses ha tillräckliga egna medel eller inte görs av bostadsförmedlingens handläggare. Huruvida en kötid hos bostadsförmedlingen ska anses tillräcklig styrs av ett antal parametrar, som till exempel behov av en viss storlek på en bostad eller vilka geografiska områden som det är lämpligt att förmedling sker inom. Varje enskilt fall är unikt och det är inte möjligt att fastslå generella gränsvärden, varken vad gäller kötid hos bostadsförmedlingen eller finansiell situation.

Dialogen med stadsdelarnas relationsvårdsteam visar att det har upplevts som oklart i fråga om vad som exakt avses med att sökande bedömts ha förutsättningar att själv lösa sin bostadssituation. Det har i detta sammanhang också efterfrågats mer tydliga kriterier till exempel vad gäller kötider hos bolaget. Som framgår av ovan är det inte möjligt att ange några exakta gränsvärden, men bostadsförmedlingen har nu i samband med uppdateringen av stöddokument (tidigare benämnt ”checklista”) ändå ytterligare sökt förtydliga vad som avses med egna medel. I detta sammanhang ska ändå understrykas den möjlighet som stadsdelarna har att vid framtagandet av en förtursansökan kontakta handläggarna på bostadsförmedlingen och rådgöra med dessa om till exempel frågor som rör egna medel. Denna kontakt är något som bolaget kontinuerligt uppmuntrar till och alla relevanta kontaktuppgifter finns också tillgängliga på stöddokumentet.

### *Skulder m m*

Ett fall av analyserade avslag har kunnat hänföras till det i förtursriktlinjerna uppsatta kriteriet att den sökande ska uppfylla kraven på att kunna bo på egen hand i en lägenhet i en hyresfastighet. Av avsnitt 3.5 i förtursriktlinjerna framgår att förtur endast kan beviljas om den förturssökande kan lämna sådana referenser att en hyresvärd kan göra en bedömning av den tilltänkta hyresgästens förmåga att betala hyran och följa gällande ordningsregler. Om det finns oreglerade hyresskulder, andra boenderelaterade skulder eller om goda boendereferenser av annan anledning inte kan lämnas kan det inte anses att kravet på att kunna bo på egen hand är uppfyllt och förtur kan därför ej beviljas.

Vad gäller tillämpningen av detta kriterium finns hos alla inblandade parter, såväl hos bostadsförmedlingen som i staden i övrigt, en hög grad av medvetande om att den sökande kan ha utsatts för så kallat ekonomiskt våld. Till exempel genom att ha tvingats till skuldsättning och/eller begå ekonomisk brottslighet och därigenom fått sin handlingsfrihet beskuren.

Om förtursskäl föreligger och övriga kriterier är uppfyllda är det därför praxis att förturshandläggarna undersöker alla möjligheter för att den sökande ska kunna ges ett bifall. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att krav på oreglerade skulder och betalningsanmärkningar hos kronofogden som är yngre än sex månader finns hos de kommunala fastighetsägarna. Detta innebär att det inte räcker med att bostadsförmedlingen beviljar bifall till förtur då fastighetsägaren också måste godkänna den blivande hyresgästen.

I de fall det finns förtursskäl och övriga kriterier (t ex tvåårsregeln) är uppfyllda kontaktar handläggaren den aktuella fastighetsägaren och i dialog med denna ser till att den sökande kan prövas trots skulder. Det finns inte sällan godtagbara förklaringar till skuld/betalningsanmärkningar, exempelvis ekonomiskt våld eller att sökanden bott på skyddat boende och inte fått sin post. I grunden handlar det således om att kunna bedöma betalningsförmågan. Detta även om personen i fråga är skuldsatt.

Dialogen med stadens relationsvårdsteam har visat att kraven på skuldfrihet, i likhet med tvåårsregeln, upplevs som mer begränsande än vad de behöver vara. En osäkerhet kring begrepp som oreglerade skulder m m gör att det uppges att socialtjänsten i vissa fall upplevt

att det inte varit lönt att ansöka om förtur. Här föreligger alltså ytterligare ett exempel på ett upplevt hinder som blivit ett reellt men ”felaktigt” hinder. I och med att detta problem identifierats har nu bostadsförmedlingens förtursenhet i samråd med socialförvaltningen uppdaterat och förtydligat sina vägledande dokument även med avseende på kraven på skuldfrihet m m. Även i detta fall vill bolaget erinra om värdet av att kontakta bolagets handläggare i de specifika fall som osäkerhet råder.

### **Sammanfattande slutsatser**

I detta ärende har frågan om hinder för våldsutsatta att få förtur belysts. Utredningen har visat på ett antal hinder som kan betecknas som avsedda hinder. Det vill säga att så som regelverket och därmed bolagets uppdrag är utformat är våldsutsatthet *i sig* inte skäl nog till förtur. För att en förtur ska kunna ges behöver det finnas ett akut behov av en förändrad boendesituation. Till detta kommer att den sökande behöver vara bosatt och folkbokförd i Stockholm och kunna uppfylla kraven att bo egen hand. Slutligen ska alla andra möjligheter att själv lösa boendesituationen vara uttömda.

Bolaget har i denna utredning inte gjort någon värdering av dessa hinder som sådana. Förtursuppdraget formuleras av kommunfullmäktige och av bolagets styrelse, men som utredningen och inte minst socialförvaltningens dialog med stadsdelarnas relationsvårdsteam visar är det tydligt att det finns ett gap mellan stadsdelarnas förväntan på bolagets förtursverksamhet och det faktiska uppdraget. Särskilt tydligt blir detta när det kommer till regeln om akut behov av förändrad boendesituation.

När stadsdelsförvaltningarnas relationsvårdsteam genomfört en serie åtgärder för att skydda den våldsutsatta och därefter ansöker om förtur är det inte sällan så att bostadsförmedlingen handläggare kan konstatera att det ej längre föreligger ett akut behov av en förändrad boendesituation. Något som i sin tur uppfattas som ett moment 22. Som regelverket är utformat är det dock så att förtur i nuläget inte kan förstås som en del i en boendekedja för våldsutsatta. Det är inte rätten till ett permanent boende som förtursenheten tar ställning till, det är behovet av akut ändrade bostadsförhållanden med anledning av våld.

Utöver de hinder som redovisats ovan finns det, som framgår av ärendet, exempel på oönskade hinder för förtur som bygger på missförstånd. Det rör sig till exempel om tillämpning av tvåårsregeln, men också om frågor som rör den sökandes ekonomiska situation.

I ärendet har flera exempel visat på behovet av att den ömsesidiga förståelsen av bostadsförmedlingens och stadsdelarnas respektive uppdrag behöver bli bättre och att kontakten i enskilda ärenden måste intensifieras. Tillsammans med de tydliggöranden i bolagets checklistor som redan genomförts skapar det förutsättningar för att undanröja oönskade hinder för förtur till våldsutsatta.

**Bostadsförmedlingen i  
Stockholm AB**  
Box 7026  
121 07 Stockholm-Globen  
Tel:08-785 88 00  
Orgnr:556057-8303