



# HEM

VÄGAR TILL EN BÄTTRE  
SOCIAL BOSTADSPOLITIK



# FÖRORD

**Utöver bostadsbristen** – men också kopplad till denna – utgör bostadsförsörjningen för resurs-svaga hushåll och andra socialt utsatta den största utmaningen för svensk bostadspolitik. Utmaningen är inte ny, men har accentuerats under de senaste åren med allt fler som behöver särskilda stödinsatser för att lösa sitt boende.

Mycket handlar om att underlätta för fler att få utbildning och ett jobb att gå till, att bryta utanförskap och säkra en grundläggande ekonomisk trygghet för alla. Men det handlar också om vilka lösningar som står till förfogande inom bostadspolitik.

Problembilden var länge inte föremål för någon offentlig debatt. Uppfattningen att svensk välfärdspolitik och den svenska modellen på bostadsmarknaden garanterade ett nödvändigt skydd för alla var väl etablerad. Fastighetsägarna tillhörde dem som tidigt påpekade att kejsaren var naken och försökte lyfta fram behovet av en ny social bostadspolitik.

Våra medlemsföretag verkar mitt i denna utveckling. De tar ett viktigt samhällsansvar och bidrar med värdefulla insatser, men ser också att dagens lösningar inte räcker. Mer behöver göras. Som branschorganisation nöjer sig Fastighetsägarna inte med att belysa problemen. Det är nödvändigt att fortsätta samla på sig kunskap om vad som inte fungerar och hur behoven ser ut, men nu måste även

konstruktiva förslag fram för att möta utmaningarna.

I den här rapporten tecknar vi en bild av behoven och lämnar även förslag på lösningar. Förslagen är bara översiktligt beskrivna och ska framför allt betraktas som var för sig fristående inspel till de politiska beslutsfattare i riksdag och kommuner som behöver fatta beslut om hur en ny social bostadspolitik ska utformas. På nationell nivå handlar det om beslut som fördelar kostnad, risk och ansvar mellan stat och kommun – men som också ger kommunerna de verktyg som behövs för att agera efter de behov som finns.

Våra förslag baseras på en övertygelse om att utmaningarna i dag ser väsentligt annorlunda ut än för femtio år sedan och att det därför behövs en rymligare verktygslåda. Vår utgångspunkt är behoven hos dem som mer än andra behöver en fungerande social bostadspolitik, inte lojaliteten till ett system designat för att passa (nästan) alla. Alla behöver en plats att kalla sitt hem.

Januari 2018

Reinhold Lennebo  
VD, Fastighetsägarna Sverige

# INNEHÅLL

Sammanfattning .....	5	Högre arbetslöshet bland utrikes födda .....	22
Nio förslag för att utveckla den sociala bostadspolitiken.....	7	Utanförskapsområdena.....	23
Social bostadspolitik under 100 år – från träbås till träbås.....	8	Effekter av fler svaga på bostadsmarknaden.....	23
Ett huvudsakligen lokalt ansvar.....	9	Fungerande marknad utgör kärnan i en social bostadspolitik.....	25
Generellt eller selektivt – det laddade begreppet social housing.....	10	En sammanhållen social bostadspolitik.....	25
När systemen sviker.....	12	Nyproduktion och resurssvaga hushåll.....	26
Stödbehoven ökar.....	12	Social bostadspolitik genom kommunal marktilldelning.....	27
Kraftig befolkningsökning i Sverige sedan millennieskiftet.....	13	Anpassat boende som förstahandsval.....	28
... men bostadsbyggandet hänger inte med..	14	Förslag för att utveckla den sociala bostadspolitiken .....	29
Allt färre outhyrda lägenheter.....	14	Fördjupad analys och samverkan.....	29
Rörligheten minskar – allt färre flyttar .....	15	Riktat ekonomiskt stöd – direkt till hushållet.....	30
Dyrare bostäder – svagare hushåll .....	15	Riktat ekonomiskt stöd – genom subventionerat boende.....	31
Ensamboende bor i hyresrätt .....	18	Statlig hyresgaranti.....	32
Migration.....	19	Vräkningsförebyggande åtgärder .....	33
Tuff situation för nyanlända.....	20	Främjad privatuthyrning.....	33
Arbetsmarknadsrelaterat utanförskap .....	21	Underlätta sänkta tillträdeskrav för hyreskontrakt.....	34
Hemlöshet.....	21	Underlätta privat bostads- finansiering för fler.....	35
Samhällets olika integrationsutmaningar samlas i utanförskapsområdena .....	22	Social bostadspolitik – en god investering .....	36
Integration.....	22		
Sämre skolresultat bland utrikes födda elever.....	22		

*Ett samhälle där det finns människor som saknar bostad är ett fattigare samhälle. Bostadspolitiken betraktas därför fortfarande som en viktig del av den samlade välfärdspolitiken.*

# SAMMANFATTNING

**Social bostadspolitik** är ingen ny företeelse. Redan under 1910-talet fattades politiska beslut om att upprätta nödbostäder för att möta bostadsbristen i storstäderna. Det kunde vara enklare hus eller provisoriska träbås utan tak som inrymts i en gymnastiksal.

I dag kämpar kommunerna ånyo med bostadsförsörjningen för personer och familjer med en svag ställning på bostadsmarknaden. Bosättningslagen för nyanlända från 2016 har gjort utmaningen tuffare för flera kommuner och deras lösningar har varierat kraftigt.

Där tomma bostäder saknats eller möjligheten att nyttja sociala kontrakt för nyanlända inte räckt har kommuner till exempel uppfört enklare modulbostäder med tillfälliga bygglov, köpt bostadsrätter, byggt om industrilokaler, tagit över anläggningar från Migrationsverket, inhyst nyanlända hos privatpersoner, placerat ut husvagnar eller som i Jönköping, inhyst 90 personer i träbås utan tak i en nerlagd bilhall.

Det är 100 år av social bostadspolitisk historia där cirkeln nu slutits. Då uppfördes träbås utan tak i gymnastiksalen för att erbjuda nödbostäder. I dag byggs samma träbås i bilhallar och industrilokaler i samma syfte. Det är därför ingen slump att allt fler i dag efterfrågar en ny sammanhållen social bostadspolitik, med utgångspunkt i de behov som förenar de svagaste på bostadsmarknaden och de förändringar som präglat bostadsmarknaden under de senaste decennierna.

Bostadens betydelse för vår trygghet och våra möjligheter att studera och arbeta kan aldrig överskattas. Ett samhälle där det finns människor som saknar bostad är ett fattigare samhälle. Bostadspolitiken betraktas därför fortfarande som en viktig del av den samlade välfärdspolitiken.

I Sverige praktiseras en generell välfärdspolitik. Det innebär att välfärden som huvudregel ska vara tillgänglig för alla och att vi alla har rätt till en lika stor andel av den. Inom bostadspolitiken tar den sig bland annat uttryck i förekomsten av en kommunägd allmännytta som tillhandahåller bostäder som är tillgängliga på samma villkor för alla. Men liksom den generella välfärdspolitiken i övrigt rymmer bostadspolitiken flera selektiva inslag. Bostadsbidrag, bostadstillägg och tillgång till sociala kontrakt är exempel på förmåner som är behovsprövade, och inte utgår lika för alla.

Debatten om social bostadspolitik i Sverige har länge präglats av ett starkt motstånd mot riktade lösningar som utgår från enskilda individers och familjers behov. Det har inte minst kommit till uttryck genom starka markeringar mot det som ryms inom samlingsbegreppet ”social housing”, som ofta uppfattas som synonymt med ”nergångna hus i vilka man samlar fattiga”.

Boverket har bidragit till att bredda förståelsen av begreppet med rapporten ”Den sociala bostadssektorn i Europa”, där exempel

*Det är därför en rimlig utgångspunkt att social bostadspolitik måste få kosta, och att ytterligare ekonomiska resurser behöver tillföras för att finansiera åtgärder som når de svagaste grupperna.*

från sex olika länder visar att social housing kan vara väldigt mångfacetterat. Olika länder har utvecklat egna modeller. Om även vi i Sverige förmår betrakta social housing som enbart ett samlingsbegrepp för olika riktade insatser för att subventionera tillgång på bostäder för resurssvaga hushåll och andra med särskilda behov på bostadsmarknaden är mycket vunnet.

En god början är att skala bort allt annat än det som förenar olika åtgärder som ryms inom begreppet. Det handlar då om bostäder som är *offentligt subventionerade för att minska boendekostnaderna och att det finns ett urvalssystem för vilka hushåll som av sociala skäl kan få tillgång till de subventionerade bostäderna.*

De allra flesta personer i Sverige med egen försörjning löser sitt bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden – antingen genom att hyra eller att äga sin bostad. Behoven av en social bostadspolitik styrs också av andra politikområden, främst arbetsmarknad, socialförsäkring, migration och integration. En illa fungerande bostadspolitik som skapar bostadsbrist genom otillräckligt byggande och för låg rörlighet bidrar också till att öka behovet av en social bostadspolitik. Det är i den situationen vi hamnat i dag.

De ökade behoven av sociala insatser på bostadsmarknaden beror på ett flertal faktorer. I rapporten beskrivs hur bostadsbyggandet inte hängt med Sveriges kraftiga befolknings-

ökning, att det finns allt färre outhyrda hyreslägenheter och att rörligheten minskar. Vidare att bostäderna blivit dyrare för de svagaste hushållen men billigare för majoriteten av de boende mätt som boendekostnad i relation till disponibel inkomst. Hemlösheten har ökat, främst den strukturella, och kommunernas utmaningar har accentuerats till följd av flyktinginvandringen och den särskilda bosättningslagen.

Kommunerna redovisar att allt fler personer med sociala behov och personer med svag ekonomi i större utsträckning vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med bostad. Kommunernas socialtjänster tvingas ta ett ansvar utöver vad socialtjänstlagen kräver. Det handlar ofta om att bostadsmarknadens svagaste hushåll, människor vars efterfrågan i dag inte kan matchas av utbudet på bostadsmarknaden, erbjuds olika former av sociala kontrakt. Socialsekreterarna ställs inför svåra valsituationer, där olika grupper och olika behov ställs mot varandra. Bostäder för alla är dock varken något som socialtjänsten kan eller ska lösa på egen hand.

#### **POLITIKER BEHÖVER KORTSIKTIGT PRIORITERA, LÅNGSIKTIGT REFORMERA**

En social bostadspolitik måste hålla samman. Undanträngningseffekterna är i dag uppenbara, inte minst bland dem som drabbats eller ris-

kerar att drabbas av strukturell hemlöshet. När bristerna uppmärksammas påtalar ansvariga politiker att de ogärna ställer grupper mot grupper. Men med de stöd och åtgärder som den sociala bostadspolitiken i dag erbjuder och med ett otillräckligt utbud av bostäder som kan göras tillgängliga för dem med en särskilt svag ställning på bostadsmarknaden är prioriteringar ofrånkomligt.

Det är därför en rimlig utgångspunkt att social bostadspolitik måste få kosta, och att ytterligare ekonomiska resurser behöver tillföras för att finansiera åtgärder som når de svagaste grupperna. Politiska ambitioner och tilldelade

medel måste harmoniera och det måste vara tydligt hur kostnader, risker och ansvar fördelas mellan stat och kommun.

Vi har i rapporten föreslagit nio åtgärder som kan komplettera och förbättra dagens verktygs-låda. Som politiker kan det vara lockande att begränsa sig till åtgärder – också från vår lista av förslag – som knappt kostar något eller som bekräftar statsvetarnas tes om stigberoende i bostadspolitiken, det vill säga åtgärder som inte avviker nämnvärt från hur social bostadspolitik i Sverige bedrivits hittills. Det vore att grovt underskatta behovet av en ny sammanhållen social bostadspolitik.

## NIO FÖRSLAG FÖR ATT UTVECKLA DEN SOCIALA BOSTADSPOLITIKEN

### ➔ RIKTAT EKONOMISKT STÖD – DIREKT TILL HUSHÅLLET

1. Bostadsbidrag och bostadstillägg bör höjas och göras tillgängligt för fler. Gör det också möjligt att få förhandsbesked om rätt till bostadsbidrag.
2. Inför bostadspeng som kan användas för att täcka del av hyra eller månads-kostnad för ägt boende.

### ➔ RIKTAT EKONOMISKT STÖD – GENOM SUBVENTIONERAT BOENDE

3. Öka användningen av sociala kontrakt, där både kommunägda och privata bostadsföretags kapacitet bör nyttjas bättre inom ramen för kommunens bostadssociala arbete.
4. Inför en bostadssubvention till hyresvärdar som hyr ut åt resurssvaga hushåll.

### ➔ STATLIG HYRESGARANTI

5. Gör hyresgarantin statlig för att nå fler och utvidga garantin även till hushåll med försörjningsstöd som efter individuell prövning bedöms ha möjligheter att erhålla egen betalningsförmåga under garantins löptid.

### ➔ VRÄKNINGSFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

6. Ålägg kommuner att upprätta handlingsplaner för vräkningsförebyggande arbete. Skapa fungerande

samverkansformer mellan kommunen och lokala hyresvärdar.

### ➔ FRÄMJAD PRIVATUTHYRNING

7. Stärk incitamenten att hyra ut del av egen bostad genom höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning och höjd inkomstgräns för bostadstillägg.

### ➔ UNDERLÄTTA SÄNKTA TILLTRÄDESKRAV FÖR HYRESKONTRAKT

8. Underlätta för hyresvärdar att sänka tillträdeskraven för nya hyresgäster genom att stärka andra inkomstgarantier och den boendestödjande verksamheten.

Alla inkomstslag, inklusive försörjningsstöd och bostadsbidrag/-tillägg, som kan räknas in i den sökandes inkomst bör inkluderas vid bedömningen av inkomstkravet.

### ➔ UNDERLÄTTA PRIVAT BOSTADS-FINANSIERING FÖR FLER

9. Inför ett skattegynnade bosparsystem och möjlighet till bolånefinansiering (startlån) med subventionerad ränta för ekonomiskt svaga grupper.

# SOCIAL BOSTADS- POLITIK UNDER 100 ÅR – FRÅN TRÄBÅS TILL TRÄBÅS

**Att sörja för boende** åt mindre bemedlade är ingen modern företeelse. Historien är full av exempel på hur man inom frivilliga gemenskaper eller i feodala system ordnat detta. Uppkomsten av en social bostadspolitik i Sverige kopplas ibland till idén om folkhemmet, som dåvarande statsministern Per-Albin Hansson (S) formulerade första gången 1928. Men redan under 1910-talet hade politiska beslut fattats om att upprätta nödbostäder för att möta bostadsbristen i storstäderna. Det kunde vara enklare hus eller provisoriska träbåsar utan tak som inrymts i en gymnastiksal.

Under första världskriget steg byggkostnaderna kraftigt och 1918 fattade riksdagen beslut om statliga och kommunala bidrag för byggandet av tillfälliga bostäder i de städer som tyngdes mest av bostadsbristen. Men redan året före, 1917, infördes hyresreglering för att dämpa prisutvecklingen i krigets spår.

Även om egnahemsrörelsen på landsbygden några år tidigare givits tillgång till förmånliga lån är det i någon mening här som svensk bostadspolitik föds, som sociala åtgärder för

att hantera den urbaniseringschock som följde av industrialismen. Social bostadspolitik är inget som utvecklats som ett komplement till bostadspolitiken i allmänhet. Det utgör tvärtom kärnan kring vilken bostadspolitiken i bredare mening sedan formats.

1933 tillsattes den *Bostadssociala utredningen* och som en följd av denna infördes 1935 fördelaktiga lån för uppförande av de så kallade barnrikehusen och till de familjer som flyttade in i dessa utgick ett familjebidrag, baserat på antal barn och hyreskostnaden. En förlaga till dagens bostadsbidrag hade skapats. Den omfattande utredningen kom att jobba ända fram till 1947, då den presenterade sitt sista slutbetänkande. I utredningen formulerades grunderna för en statlig bostadspolitik med bredare ambitioner än förut. Bostadspolitiken blir en del av den generella välfärdspolitiken.

Konkret innebar det en starkare statlig intervention i bostadsmarknaden för att påverka produktionsvolym, bostadsstandard och prisbildning. Trångboddheten skulle byggas bort, förmånliga finansieringsvillkor och kommu-



nala bostadsföretag skulle få marknaden att snabbare reagera på växande bostadsbehov och prisreglering gällde för såväl hyror som bostadsrättspriser. Särskilt förmånliga finansieringsvillkor beviljades till allmännyttiga bostadsföretag. För familjer som bodde i de nybyggda eller moderniserade hyreslägenheterna infördes ett inkomstprövat familjebostadsbidrag. I motsats till förlagan, som var kopplad till barnrikehusen, var det här ett konsumtionsstimulerande stöd som skulle förbättra möjligheterna att konkurrera om alla bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Trots den Bostadssociala utredningens breda angreppssätt har bostadspolitikerna som sprang ur den ofta tagit sikte på akuta problem. Flera åtgärder som presenterats har också beskrivits som tillfälliga. De första förslagen syftade till exempel till att på 15–20 år bygga bort såväl bostadsbrist som trångboddhet och dålig boendestandard. I perioder under hela efterkrigstiden har samtliga dessa problem också ansetts lösta.

En betydande del av den statliga interventionen bestod i ett ambitiöst och kostsamt bostadsfinansieringssystem. Under rekordåren 1965 – 1975 byggdes till exempel 100 000 bostäder per år inom ramen för miljonprogrammet, finansierat med hjälp av AP-fonderna. Olika subventions- och finansieringssystem för såväl allmännyttiga och privata hyresrätter som ägda bostäder avlöste och kompletterade varandra fram till 1990-talskrisen. Då avvecklades större delen av den statliga bostadsfinansieringen, ränteavdragen begränsades och de direkta räntebidragen började fasas ut. Finansiering och risk flyttades från staten till marknaden, ytterst representerad av de enskilda hushållen, och en del menar att staten härigenom övergav sina bostadspolitiska ambitioner. Andra menar att den beskrivningen underskattar såväl motiven till förändringarna som de delar av bostadspolitikerna som inte bara tar hänsyn till finansiering av byggande.

Bostadsbidragen har sedan de tillkom genomgått flera förändringar. I hög utsträckning har dess familjepolitiska profil behållits, medan tidigare kopplingar till bostadens standard avvecklats. Värdet har också urholkats successivt.

### **Ett huvudsakligen lokalt ansvar**

Även efter tillkomsten av en statlig bostadspolitik har det kommunala ansvaret för att stödja utsatta grupper på bostadsmarknaden betonats. Genom olika stödformer och ofta inom ramen för socialtjänstens verksamhet har

kommunen möjliggjort eller underlättat för medborgare med särskilda behov att få en bostad. Sedan 2000 finns det en bostadsförsörjningslag som ålägger varje kommun att planera för bostadsförsörjningen så att förutsättningar skapas för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska grundas på en demografisk analys, i vilken man bland annat beaktar bostadsbehovet för särskilda grupper.<sup>1</sup> Även socialtjänstlagen ställer särskilda krav på kommuner att ordna boenderelaterat stöd för vissa kommunmedborgare.

Vare sig bostadsförsörjningslagen, socialtjänstlagen, någon grundlag eller FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna innebär emellertid någon juridisk skyldighet för kommunen att tillhandahålla en bostad för den som önskar eller behöver. Åberopande av bostaden som en social eller mänsklig rättighet kan i det avseendet verka missvisande.

För den sociala bostadspolitik som bedrivs lokalt har kommunerna utöver sitt planmonopol ett antal verktyg till sitt förfogande. De flesta kommuner har ett eller flera egna allmännyttiga bostadsföretag. Genom ägardirektiv kan de åläggas att vidta särskilda sociala åtgärder, till exempel förturer för vissa grupper eller produktion av en viss kategori bostäder.

En del av förturerna i de allmännyttiga bostadsföretagen kan användas för så kallade sociala kontrakt. Sociala kontrakt innebär som regel att kommunen, ofta dess socialtjänst, tecknar förstahandskontrakt med allmännyttiga och privata hyresvärdar för att sedan i andra hand hyra ut lägenheterna till personer och familjer med särskilda behov som gör deras ställning på bostadsmarknaden svag. I vissa fall handlar det om *genomgångslägenheter*, där ambitionen är att de boende inom högst fyra år kan ta sig vidare till en annan bostad på den reguljära bostadsmarknaden.<sup>2</sup> I andra fall talar man om *övergångslägenheter* och ambitionen är att de boende, antingen genom att visa att tidigare problem inte utgör något framtida hinder eller genom en förbättrad hushålls-ekonomi, ska kunna ta över hyreskontraktet som förstahandshyresgäster.

1 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2 Stockholm stad har även ett eget bolag, SHIS Bostäder, med 3 400 lägenheter som upplåts med korttidskontrakt för kommunmedborgare och nyanlända som av ekonomiska eller sociala skäl hamnat utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

Kommunen har under hyresförhållandet ett ansvar för att förebygga att problem uppstår i boendet och att ordna så att hushållet får den hjälp som behövs om problem skulle uppstå. Det hanteras som regel genom socialtjänsten. Kommuner kan också köpa bostadsrättslägenheter eller villor för att använda som genomgångsbostäder.

De sociala kontrakten utgör en betydande del av det som benämns den sekundära bostadsmarknaden. De var ursprungligen avsedda främst som försöks- och träningslägenheter för personer som står under socialförvaltningens omsorg, som exempelvis personer med missbruks-, psykiska eller andra sociala problem. I ökad utsträckning används de nu för hushåll som inte har andra problem än en svag ekonomi. I gruppen återfinns ungdomar, långtidsarbetslösa, pensionärer och nyanlända. Denna senare grupp benämns ofta strukturellt hemlösa.

Vid särskilda omständigheter köper kommuner tillfälliga boendelösningar på exempelvis hotell och campingplatser eller i jour- och familjehem.

Kommuner kan även, inom de gränser som sätts av kommunallagen, konkurrenslagen och EU:s statsstödsregler, direkt eller indirekt stödja verksamhet som möjliggör boende som marknaden inte annars tillhandahåller eller som kan motiveras av sociala hänsyn. Det omfattar såväl byggande som stöd till enskilda.<sup>3</sup>

I spåren av den stora mängden flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015 antog riksdagen i januari 2016 den så kallade bosättningslagen. Sedan den 1 mars 2016 är samtliga kommuner skyldiga att erbjuda ett visst antal nyanlända som funnits på Migrationsverkets anläggningar och som erhållit uppehållstillstånd boende.<sup>4</sup> Lagen har i flera kommuner upplevts som en tung börda, i synnerhet där bostadsbristen redan är besvärande eller där bostäder anpassade för nyanlända saknats.

Lösningarna har därför varierat kraftigt. Där tomma bostäder saknats eller möjligheten att använda sociala kontrakt för nyanlända inte räckt har kommuner till exempel uppfört enklare bostäder med tillfälliga bygglov, köpt bostadsrätter, byggt om industrilokaler, tagit över anläggningar från Migrationsverket, inhytt nyanlända hos privatpersoner, placerat ut husvagnar eller som i Jönköping, inhytt 90

3 EU och kommunernas bostadspolitik (SOU 2015:58)

4 Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

personer i träbås utan tak i en nerlagd bilhall.<sup>5</sup>

Det är 100 år av social bostadspolitik historia där cirkeln nu slutits. Då uppfördes träbås utan tak i gymnastiksalarna för att erbjuda nödbostäder. I dag byggs samma träbås i bilhallar och industrilokaler, i samma syfte men under annan beteckning. Det är därför ingen slump att allt fler i dag efterfrågar en ny sammanhållen social bostadspolitik, med utgångspunkt i de behov som förenar de svagaste på bostadsmarknaden och de förändringar som präglar bostadsmarknaden under de senaste decennierna.

## GENERELLT ELLER SELEKTIVT – DET LADDADE BEGREPPET SOCIAL HOUSING

Bostadens betydelse för vår trygghet och våra möjligheter att studera och arbeta kan aldrig överskattas. Ett samhälle där det finns människor som saknar bostad är ett fattigare samhälle. Bostadspolitiken betraktas därför fortfarande som en viktig del av den samlade välfärdspolitiken.

I Sverige praktiseras en generell välfärdspolitik. Förenklat innebär det att välfärden som huvudregel ska vara tillgänglig för alla och att vi alla har rätt till en lika stor andel av den. Oavsett våra respektive ekonomiska förutsättningar får till exempel alla lika stora barnbidrag, betalar samma avgift vid läkarbesök och har tillgång till ett kostnadsfritt utbildningssystem från grundskola till högre utbildning.

Inom bostadspolitiken tar den sig bland annat uttryck i förekomsten av en allmännytt, kommunägda bostadsföretag som tillhandahåller bostäder som är tillgängliga på samma villkor för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund.<sup>6</sup> Men liksom den generella välfärdspolitiken i övrigt rymmer bostadspolitiken flera selektiva inslag. Bostadsbidrag, bostadstillägg och tillgång till sociala kontrakt är exempel på förmåner som är behovsprövade. Även för dem som kvalificerar sig utgår de inte lika för alla.

Trots det har debatten om social bostadspolitik i Sverige länge präglats av ett starkt motstånd mot selektiva – eller residuala som de kallas inom bostadsforskningen – lösningar

5 *Barnens boende: En bilhall med vägglöss*, SVT Nyheter, 2017. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/barnens-boende-en-bilhall-med-vaggloss>

6 I andra länder är bostäder som finansierats eller ägs av stat/kommun som regel inriktade mot boende som uppfyller vissa kriterier för att kvalificera sig för ett subventionerat boende.

som utgår från enskilda individers och familjers behov. Det har inte minst kommit till uttryck genom starka markeringar mot det som ryms inom samlingsbegreppet ”social housing”. I den svenska debatten har det emellertid sällan uppfattats som ett samlingsbegrepp, utan helt enkelt som synonymt med ”nergångna hus i vilka man samlar fattiga”.

Boverket har bidragit till att öka förståelsen för begreppet med rapporten ”*Den sociala bostadssektorn i Europa*”, som släpptes 2016. I rapporten tydliggör myndigheten utifrån exempel från sex olika länder att social housing är väldigt mångfacetterat. Olika länder har utvecklats – och vidareutvecklar – egna modeller, ibland flera modeller som används parallellt eller i olika delar av landet.<sup>7</sup> En viktig skillnad mellan de olika länderna är den sociala bostadssektorns storlek. I enstaka länder, exempelvis Nederländerna, Österrike, Danmark och England, består halva hyresmarknaden eller mer av sociala bostäder.<sup>8</sup> I andra länder är den bara ett mindre komplement till den ordinarie bostadsmarknaden. På den tyska hyresmarknaden ingår till exempel färre än var tionde lägenhet i den sociala bostadssektorn och andelen minskar. Och social housing, det är det inga länder som kallar sina bostadssociala system.

I rapporten ”*Sverige – sämst i klassen*” adderar byggbolaget Veidekke ytterligare länder och exempel för att illustrera hur man inom bostadspolitiken arbetar med en social sektor. Här ges användningen av sociala bostadspolitiska verktyg inom ramen för det ägda bostadsbeståndet större utrymme.<sup>9</sup>

För den som läst de båda rapporterna ter sig den svenska nidd bilden av social housing inte längre relevant. Under social housing-paraplyet ryms förvisso de nergångna husen utanför städer som Glasgow, Paris och Budapest. Men de är produkter av en social bostadspolitik som flera europeiska länder i dag idkar självkritik mot. I modern social housing flätas social bostadspolitik och stadsutveckling tätare samman. Boende med olika ekonomiska förutsättningar ska blandas, gärna i samma hus. Subventionerat boende ska inte vara sämre, bara kosta mindre för den som har behov av det. Social housing används för att integrera städer och dess invånare, inte ytterligare spä på segregation och stigmatisering.

7 *Den sociala bostadssektorn i Europa*, Boverket, 2016  
8 *Ibid.*

9 *Sverige – sämst i klassen*, Veidekke Sverige, 2017

*I modern social housing flätas social bostadspolitik och stadsutveckling tätare samman. Boende med olika ekonomiska förutsättningar ska blandas, gärna i samma hus. Subventionerat boende ska inte vara sämre.*

Trots att några fler i dag har en mer nyanserad bild är risken stor att social housing i den svenska debatten fortsätter vara ett laddat begrepp ytterligare ett tag. Det skapar något av ett tankeförbud och i diskussionen ägnas ofta mer tid åt att fästa etiketter på olika förslag än att värdera vilken nytta de skulle tillföra. Förmår även vi i Sverige betrakta social housing som enbart ett samlingsbegrepp för olika selektiva insatser för att subventionera tillgång på bostäder för resurssvaga hushåll och andra med särskilda behov på bostadsmarknaden är emellertid mycket vunnet. En god början är att skala bort allt annat än det som förenar olika åtgärder som ryms inom begreppet. Det handlar då om bostäder som är *offentligt subventionerade för att minska boendekostnaderna* och att det finns ett *urvalssystem för vilka hushåll som av sociala skäl kan få tillgång till de subventionerade bostäderna*.

Mer dramatisk än så behöver inte utgångspunkten vara för att inspireras av social bostadspolitik i våra europeiska grannländer. Selektiva insatser är redan etablerade i den svenska bostadspolitiken och vi har redan urvalssystem för vilka som får tillgång till subventionerat boende (t.ex. sociala kontrakt). I synen på grundläggande värderingar kring bostadsmarknaden har olika aktörer inom Sverige ofta mer gemensamt med varandra än med kollegor i andra länder – även om den offentliga debatten ibland antyder motsatsen. Förutsättningarna är därför goda för att utveckla ”social housing på svenska”, där begreppet social housing inte används i andra sammanhang än där system i olika länder relateras till varandra.

# NÄR SYSTEMEN SVIKER

**Krishanteringskonsultens främsta** råd är som regel att undvika att en kris uppstår. På samma sätt bör bostadspolitikens ambition vara att hålla behovet av socialt motiverade insatser på en så låg nivå som möjligt.

Ingen marknad är någonsin perfekt. Även på en väl fungerande bostadsmarknad finns det verktyg som ger dem med ingen eller svag förankring på bostadsmarknaden ett boende. Men den bostadsmarknaden är utformad för att optimera människors möjligheter att finna boende som svarar mot deras önskemål, ekonomiska förutsättningar och behov över tid. Det kräver att utbud och regelverk främjar rörlighet.

De allra flesta personer i Sverige med egen försörjning löser sitt bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden – antingen genom att hyra eller att äga sin bostad. Behoven av en social bostadspolitik styrs också av andra politikområden, främst arbetsmarknad, socialförsäkring, migration och integration. Om stora grupper befinner sig utanför arbetsmarknaden ökar också trycket på den sociala bostadspolitikerna.

En illa fungerande bostadspolitik som skapar bostadsbrist genom otillräckligt byggande och för låg rörlighet bidrar också till att öka behovet av en social bostadspolitik. Det är i den situationen vi hamnat i dag.

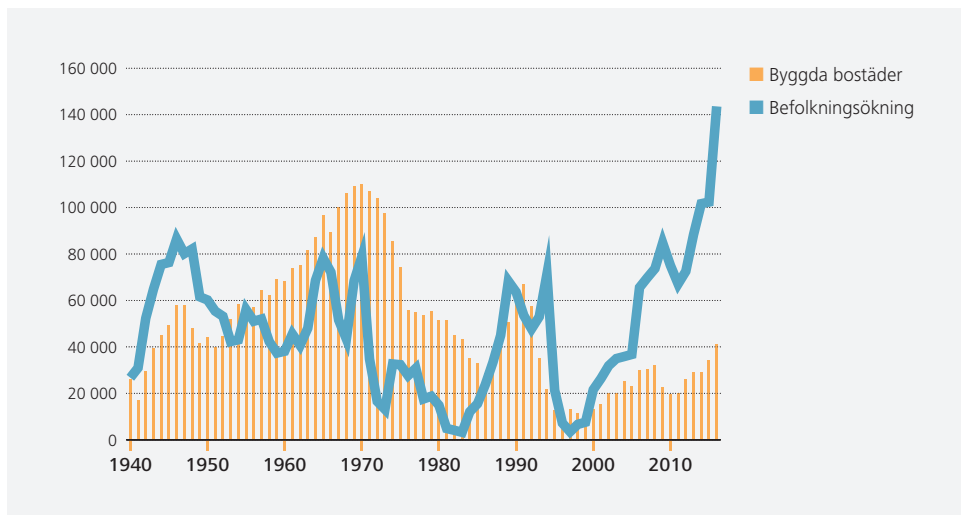
## STÖDBEHOVEN ÖKAR

Problematiken på den svenska bostadsmarknaden är komplex och sammansatt. Få har en helhetsbild av de olika delproblemen och hur de hänger samman, och även bland dem som har det kan det göras lite olika analyser kring orsaker och lösningar. För de flesta övriga sammanfattas problemen i allmänhet med att det finns för få bostäder och att de som finns har blivit allt dyrare, med därtill hörande skulduppbyggnad hos hushållen eller hinder för efterfrågan.

Mot den lekmananalysen kan man naturligtvis invända att den är för förenklad. Den förbigår som regel *varför* bristen uppstått och priserna utvecklats som de gjort, liksom de många olikheter som finns både geografiskt och mellan olika hushållskategorier på bostads-

## DIAGRAM 1

Antalet byggda bostäder i förhållande till befolkningsökningen 1940–2016 (SCB).



marknaden. Men samtidigt är den tillräcklig för att förstå att det finns grupper som drabbas hårdare än andra av problemen.

De ökade behoven av sociala insatser på bostadsmarknaden beror på ett flertal faktorer. I fortsättningen av detta kapitel beskrivs några av dessa:

- ▶ Kraftig befolkningsökning, men bostadsbyggandet hänger inte med
- ▶ Allt färre outhyrda lägenheter
- ▶ Rörligheten minskar, allt färre flyttar
- ▶ Dyrare bostäder, svagare hushåll
- ▶ Större inkomstskillnader drar isär bostadsefterfrågan
- ▶ Stor flyktinginvandring, särskild bosättningslag
- ▶ Ökad hemlöshet

Detta sammanfattas avslutningsvis med en beskrivning av kommunernas utmaningar, där hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden har ökat. I dag är det helt nya och relativt stora grupper som söker kommunernas stöd för att de inte har möjlighet att själva ordna en egen bostad: de med svag privatekonomi, skuldsatta, nyanlända, unga utan boenderefereferenser, ensamkommande barn och unga vuxna, våldsutsatta kvinnor och äldre. Samhällsutmaningarna har i många kommuner koncentrerats till vissa stadsdelar/bostadsområden och problembilden har då fått en mycket större dimension.

### Kraftig befolkningsökning i Sverige sedan millennieskiftet...

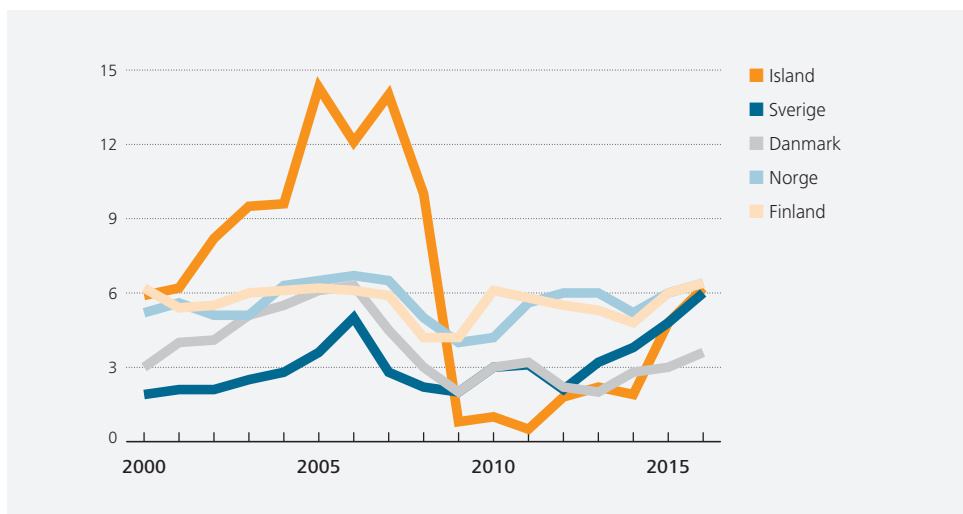
Vid millennieskiftet hade Sverige knappt 8,9 miljoner invånare. Invandringen under 2000-talet ökade, främst med personer som flytt från bland annat Irak, Afghanistan, Somalia och Syrien. Även arbetskraftsinvandring från övriga Europa i samband med att nya länder blivit medlemmar av EU bidrog till ökningen. Dessutom ökade antalet utländska studenter som kom till Sverige.

När inbördeskriget bröt ut i Syrien 2011 sökte sig många till Sverige och asylinvandringen överträffade alla tidigare noteringar. Under åren 2011–2016 var många av dem som invandrade till Sverige födda i Eritrea, Polen och Somalia. Dessutom var det många svenskar som återvände efter att bott utomlands som räknades in i invandringsstatistiken.

På 2000-talet föds också allt fler barn. Det förklaras av att befolkningen växer mycket på grund av invandring. Det blir också vanligare att familjer skaffar ett tredje barn. Antalet barn som en kvinna i Sverige förväntas föda under en livstid är nu bland de högsta i Europa. Samtidigt lever framför allt männen i Sverige allt längre. Under 2015 leder det till att det för första gången sedan SCB började föra statistik på detta i mitten av 1700-talet blir fler män än kvinnor i befolkningen. I januari 2017 passerade vi 10 miljoner invånare i Sverige.

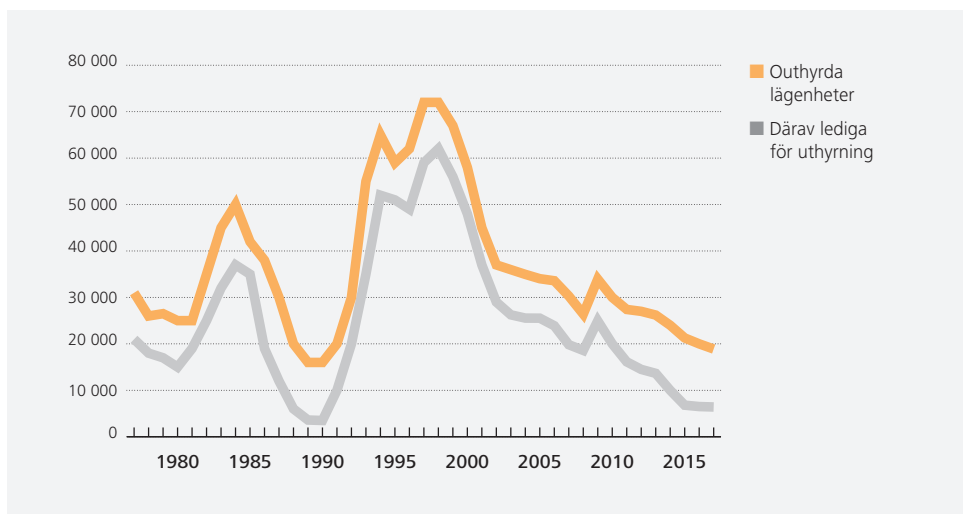
## DIAGRAM 2

Antal påbörjade lägenheter per 1 000 invånare i de nordiska länderna 2000–2016.<sup>11</sup>



## DIAGRAM 3

Antal outhyrda lägenheter och därav lediga för uthyrning i flerbostadshus 1977–2017 (SCB).



### ... men bostadsbyggandet hänger inte med

Bostadsbyggandet har ökat kraftigt under de senaste 2–3 åren, men under stora delar av 2000-talet har Sverige byggt betydligt mindre per invånare än våra nordiska grannländer. Både Finland och Norge har legat på en stabilt högre nivå medan Island och Danmark, bland annat till följd av spruckna bostadsbubblor, haft ett mer volatilt bostadsbyggande.

### Allt färre outhyrda lägenheter

Det låga bostadsbyggandet och den ökande

befolkningen har medfört att antalet lediga hyreslägenheter för omedelbar uthyrning närmast försvunnit under senare år. I september 2017 fanns det knappt 19 000 hyreslägenheter outhyrda i Sverige. De utgjorde 1,3 procent av de cirka 1,5 miljoner hyreslägenheter som ingår i SCB:s statistik. Antalet outhyrda lägenheter 2017 var det lägst uppmätta på över 25 år.

En stor del av de outhyrda lägenheterna var dessutom under reparation eller ombyggnad och därmed inte möjliga att direkt nyttja. Av de outhyrda lägenheterna 2017 var det endast 6 400 som var tillgängliga för omedelbar uthyrning, vilket motsvarar endast 0,5 procent av det totala hyresbeståndet i Sverige. Av de lediga lägenheterna finns 7 av 10 i kommuner med mindre än 75 000 invånare. Högst andel lediga

<sup>10</sup> BNL, Dansk Byggeri, Byggnadsindustrin RT Finland, Fed. of Icelandic Industries, Sveriges Byggin-dustrier samt statistiska myndigheter i respektive land

## TABELL 1

Outhyrda bostadslägenheter i september åren 2007–2017.

Orsak	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Lediga till uthyrning	19 817	24 951	16 128	13 648	6 794	6 406
Under reparation eller ombyggnad	7 287	6 257	8 573	10 078	11 664	9 969
Utrymda p.g.a. förestående rivning	1 098	647	903	768	248	596
Outhyrda av annan orsak	2 102	2 082	1 803	1 708	2 567	1 914
<b>Outhyrda totalt</b>	<b>30 304</b>	<b>33 937</b>	<b>27 407</b>	<b>26 202</b>	<b>21 273</b>	<b>18 885</b>

lägenheter i det allmännyttiga beståndet fanns 2017 i Sorsele (7,1 procent) och Malå (6,3 procent). I de större städerna är antalet hyresrätter tillgängliga för omedelbar uthyrning i stort sett obefintligt.

Ökningen av antalet outhyrda lägenheter tidigt 1990-tal var effekten av ett ökat byggande och den stora skattereformen där inkomstskattesänkningarna finansierades med ökade skatter (införandet av moms) på förvalningstjänster som kraftigt höjde hyresnivåerna i två steg åren 1991–92. Denna hyreshöjning slog direkt på efterfrågan av hyresbostäder, främst på svagare marknader och i de större städernas ytterstadsområden.

När Sverige tog emot en stor grupp flyktingar i slutet av 1990-talet till följd av kriget i forna Jugoslavien, fanns det stora vakanser som underlättade bostadsförsörjningen för dessa. I Sverige fick drygt 100 000 forna jugoslaver, företrädesvis bosnier, ett nytt hemland. Denna situation har vi inte i dag när motsvarande bostadsbehov finns för de migranter som kom 2015.

### Rörligheten minskar – allt färre flyttar

Under sin livstid flyttar en svensk i genomsnitt 10 gånger. Långväga flyttningar är allt mer ovanliga. De flesta flyttar inom ett mycket begränsat geografiskt område.<sup>11</sup> Det är i stort sett bara de unga vuxna som håller ihop Sverige och flyttar mellan orter i jakt på utbildning, kärlek och arbete och det är framför allt jobben som påverkar flyttintresset. De flesta flyttningar sker i åldern 20–29 år. Näst mest flyttar unga barnfamiljer vars barn ännu inte börjat skolan. Under den perioden genomförs i många fall en bostadskarriär som innebär att hushållet byter till sig en större bostad en eller flera gånger. Under åren med skolbarn och därefter minskar flyttfrekvensen markant och ökar först

kring pensionsåldern för att sedan öka ytterligare efter 90 år då personerna lämnar sina egna hem och flyttar in i äldreomsorgen.<sup>12</sup>

Det är därmed unga och äldres flyttningar som är nyckeln till en mer effektiv bostadsmarknad. Dessa grupper representerar inträdes- och instängningsproblematiken på den svenska bostadsmarknaden. Statistik från SCB visar att rörligheten i Sverige har sjunkit efter 2007, särskilt för unga vuxna, en nedgång med över 300 000 flyttningar mellan åren 2008 och 2015.

Många barnfamiljer bär på ”villadrömmen” och de över 65 år som bor i villor önskar flytta till en bostadsrätt eller en hyresrätt för att slippa betungande arbete med hus och trädgård. I dag bor denna äldre åldersgrupp i stor utsträckning kvar i villan, ofta ensamma. Rörligheten skulle behöva främjas så att exempelvis barnfamiljerna och de äldre kunde ”byta bostad med varandra”. Men detta förhindras av för få lediga hyresrätter, för få äldreboendeantern, för långa förmedlingsköer till hyresrätt, för höga boendekostnader vid köp av bostad, amorteringskrav och bolånebegränsningar för köp av bostad samt hög reavinstkatt vid försäljning av ägd bostad.

En ökad rörlighet på bostadsmarknaden och en tillgänglig hyresmarknad skulle öka den sociala integrationen, minska olovliga andrahandsuthyrningar och göra hyresbostadsmarknaden mer tillgänglig för dem som i dag står utanför bostadsmarknaden. Bostadsbyggande och ökad rörlighet på hela bostadsmarknaden stimulerar flyttkedjor som i slutänden kan frigöra billigare bostäder i det befintliga beståndet, både hyresrätter och ägda bostäder.

### Dyrare bostäder – svagare hushåll

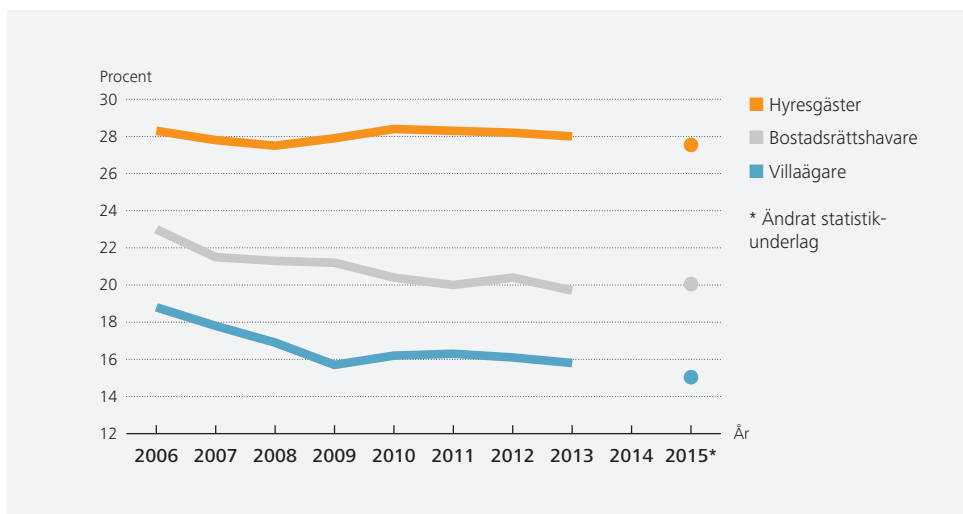
Många uppfattar det som att bostäderna blir dyrare och att stödbehoven därför ökar. Det

11 Svenska folket flyttar mindre, Villaägarnas Riksförbund, 2013

12 Den orörliga bostadsmarknaden och vägen till förändring, WSP, 2016

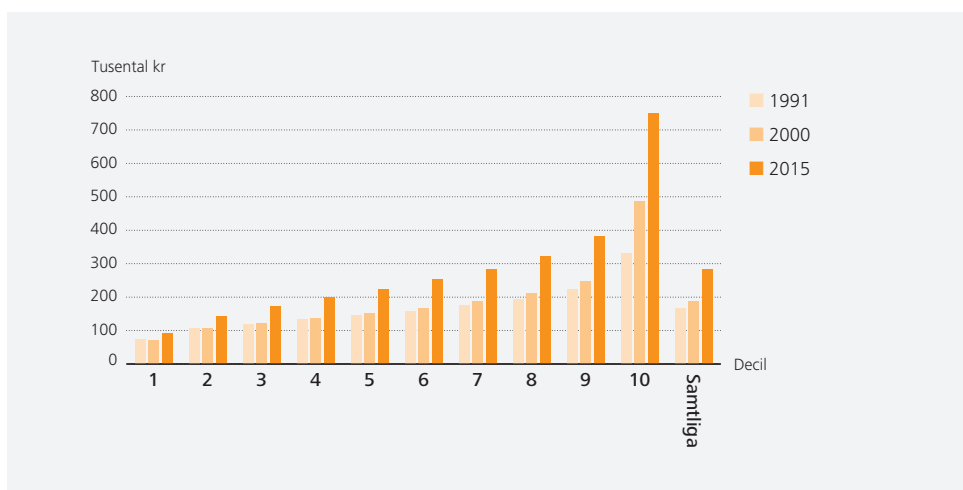
#### DIAGRAM 4

Boendekostnad som andel av disponibel inkomst, procent 2006–2015 (SCB).



#### DIAGRAM 5

Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, inklusive kapitalvinster, 1991 och 2015. Medianvärden i tusentals kronor i 2015 års priser. (SCB)



kan upplevas som en paradox, då det i själva verket relativt sett blivit allt billigare att bo. Den genomsnittliga boendekostnaden som andel av disponibel inkomst har minskat under en lång rad av år, men bara för dem som äger sina bostäder, och framför allt för villaägarna. De får allt mer kvar i plånboken när boendekostnaderna är betalda.

För hyresgäster i allmänhet märks inte samma lättnad. Boendekostnadens andel har förvisso inte stigit, men inte heller sjunkit. Det är fortfarande 28 procent av hushållets disponibla inkomst som går till att betala hyran. För hushåll i bostadsrätt är motsvarande siffra 20 procent, och för villaägare 15 procent, se

*diagram 4.*<sup>13</sup> Det beror på att realinkomsterna inte ökat lika mycket i hyresrättshushåll, att räntenedgången inte fått samma genomslag på hyresutvecklingen och att hyrorna för det ombyggda och det nybyggda höjts.

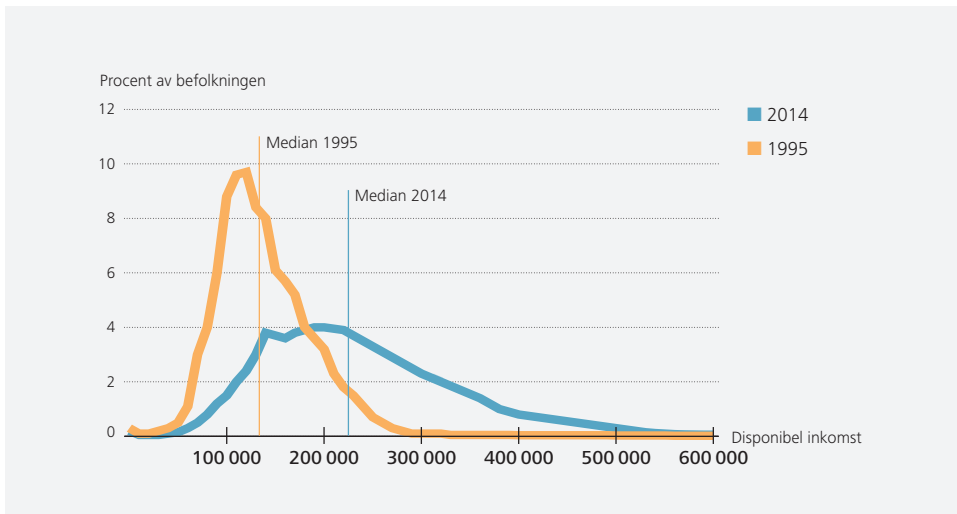
Särskilt stor är minskningen i det ägda beståndet där boendekostförlåttningen framförallt beror på höjda reallöner, sänkt fastighetsskatt och sänkta räntekostnader, prisökningstakten till trots. Till det har värdeökningen i fastigheterna medfört en förmögenhetsupbyggnad som är mycket stor. På bostadsmarknaden i exempelvis Stor-Stockholm har många bostadsägare ökat värdet på

13 <http://hurvibor.se/boendekostnader/boutgift-i-procent/>



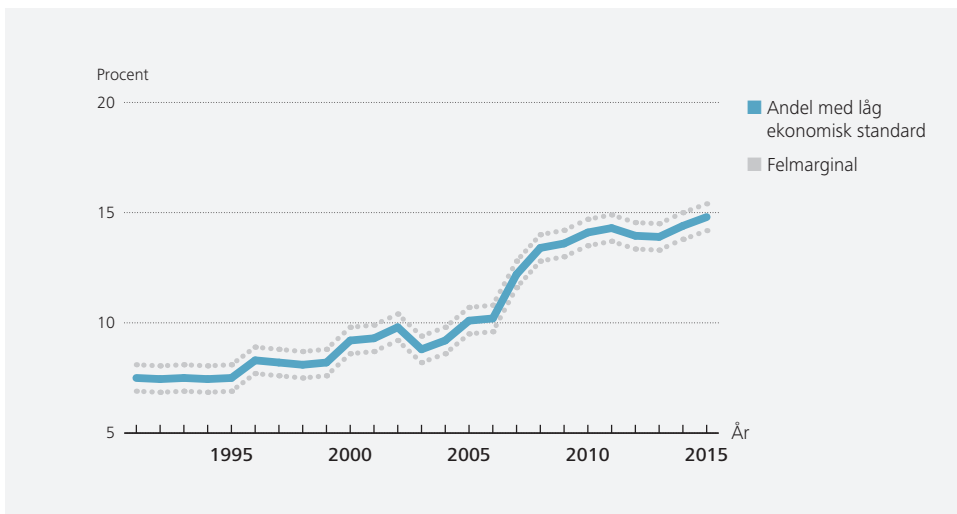
## DIAGRAM 6

Inkomstfördelning i Sverige 1995 och 2014.



## DIAGRAM 7

Andel personer med låg ekonomisk standard 1991–2015.



sina bostäder med i storleksordningen 1 000 kronor/dag under närmare tio års tid. Enligt Nordeas chefsanalytiker Andreas Wallström är exempelvis en bostadsrättslägenhet i Stockholms innerstad som 2015 kostade 88 000 kronor/kvm ändå boendekostnadsmässigt billigare än vad den var 1995 och 2005, mätt som andel av disponibel inkomst.<sup>14</sup> Trots kraftigt stigande bostadsrättspriser lägger hushållen mindre på boendekostnader än vad man gjort någon gång under de senaste 20 åren.

Paradoxen kan förklaras av att realinkomstökningen under senare år fördelats mycket olika i Sverige. Alla hushåll har fått ökade inkomster, men inkomstspridningen har

ökat. De svaga hushållens boendekostnader, mätt som andel av disponibel inkomst, har därmed stigit under senare år.

Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet låg 1991 på i genomsnitt 165 000 kronor/år (13 750 kronor/månad) och ökade 2015 till 281 600 kronor/år (23 467 kronor/mån), en ökning med 71 procent. I den lägsta decilen ökade dock inkomsten endast med 25 procent under dessa 25 år, se *diagram 5*. Denna kraftiga förändring av inkomstspridningen i Sverige åskådliggörs även i *diagram 6*.<sup>15</sup>

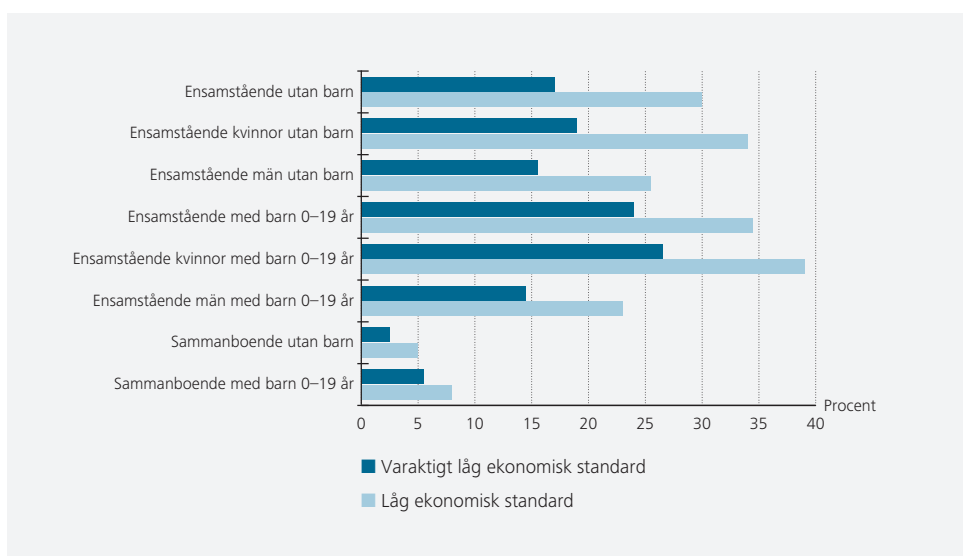
Är detta samtidigt en indikation på att de svenska hushållen blivit fattigare? Inte generellt och inte i absoluta termer. Men den ekonomis-

14 *Rekordbilligt boende*, Nordea Research, 2015

15 *OECD Economic Surveys: Sweden 2017*, OECD, 2017

## DIAGRAM 8

Andel personer 20- år med låg ekonomisk standard år 2015 respektive varaktigt låg ekonomisk standard perioden 2012–2015



ka sårbarheten hos många hushåll har ökat. En vedertagen definition av låg ekonomisk standard innebär att ha en ekonomisk standard som ligger under 60 procent av medianvärdet i befolkningen. Inom EU ses det som en indikator på ”risk för fattigdom och social exkludering”.<sup>16</sup> *Diagram 7* visar hur utvecklingen sett ut för personer i Sverige sedan 1991.

Ökningen har varit särskilt tydlig bland ensamstående. För ensamstående med barn har andelen tredubblats sedan 1991 och under samma period ökade andelen barn i åldern 0–19 år som bor i hushåll med låg ekonomisk standard från 9 till 19 procent. Bland barn boende hos en ensamstående mamma var andelen hela 46 procent 2015.<sup>17</sup>

Andelen inkomstfattiga förvärvsarbetande, ”working poor”, har enligt SCB legat på en låg och stabil nivå sedan 1991. Sedan millennieskiftet har emellertid inkomstfattigdomen (<60 procent av medianinkomsten) ökat markant i gruppen arbetslösa, sjuka och förtidspensionerade. 2013 räknades hela en tredjedel av gruppen som inkomstfattig, mot bara drygt sex procent 1991.

Särskilt allvarliga är problem med låg ekonomisk standard om den sociala rörligheten fungerar dåligt och enskilda personer och familjer riskerar att varaktigt fastna i kategorin. Hur förhållandet mellan tillfälligt och varak-

tigt (minst tre av de fyra senaste åren) låg ekonomisk standard har fördelat sig mellan olika hushållstyper under de senaste åren redovisas i *diagram 8*.<sup>18</sup>

### Ensamboende bor i hyresrätt

Genomsnittssiffror döljer som brukligt en hel del detaljer. Individens boende varierar efter ålder och fas i livet. Omkring 60 procent av barnen i Sverige bor i småhus ägt av hushållet. De flesta flyttar hemifrån i 20-årsåldern och den första bostaden blir ofta en hyresrätt. När man bildar familj flyttar många till äganderätt i småhus. Drygt 50 procent bor i ägt småhus i åldersgruppen 30–49 år. Andelen småhusboende fortsätter att öka fram till pensionsåldern, för att därefter minska. I hyresrätt bor företrädesvis ensamboende hushåll; främst unga och pensionärer. I bostadsrätt finns en jämnare fördelning av olika hushållstyper, jämfört med hyresrätt och småhus. Förenklat kan man säga att i hyresrätt bor ensamstående, i äganderätt bor sammanboende medan i bostadsrätt är fördelningen mellan ensamboende och sammanboende jämnare, se *tabell 2*. Skillnaderna i boendeutgifter mellan de olika hushållstyperna i ovanstående tabell är stora. Likaså är skillnaderna i olika geografiska regioner stora. På samma sätt ser vi stora differenser i exempelvis konsumtionsutrymme och boendeutgiftsandel då vi studerar hushåll

<sup>16</sup> *Inkomstrapport 2015 – individer och hushåll*, SCB, 2017

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

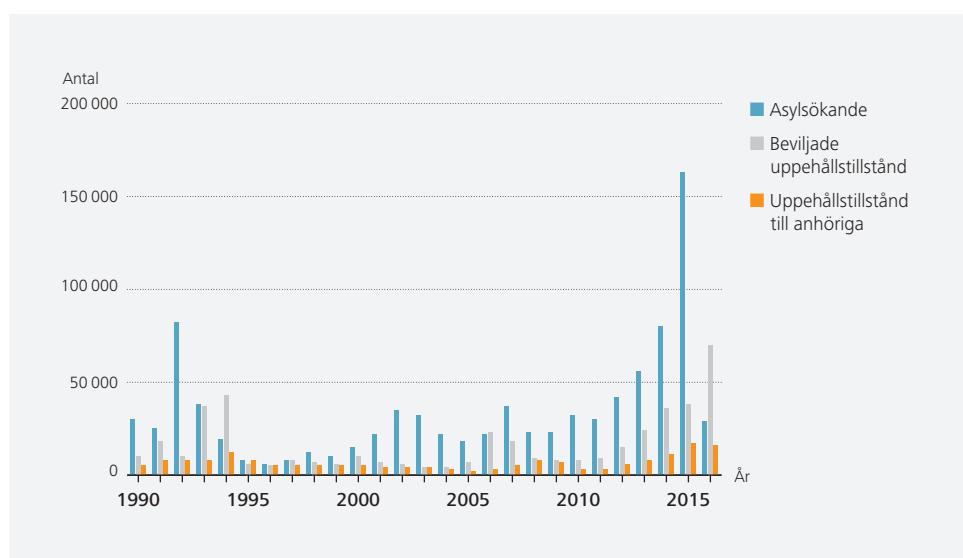
## TABELL 2

Hushållen fördelade efter hushållstyp och upplåtelseform 2006, procent (SCB och Boverket).

	ÄR	BR	HR	Övriga	Totalt
Ensamboende	7,2	9,9	23,4	3,9	44,4
Sammanboende utan barn	14,1	4,5	6,8	0,4	25,8
Ensamstående med barn	1,3	1,0	3,3	0,1	5,7
Sammanboende med barn	12,7	1,9	4,4	0,1	19,2
Övriga hushåll	2,8	0,7	1,3	0,0	4,9
<b>Totalt</b>	<b>38,1</b>	<b>18,0</b>	<b>39,2</b>	<b>4,6</b>	<b>100,0</b>

## DIAGRAM 9

Antalet asylsökande, beviljade uppehållstillstånd och uppehållstillstånd till anhöriga åren 1990–2016 (Migrationsverket)



som lever under olika ekonomiska villkor.

Antalet individer med en svagare ställning på bostadsmarknaden har ökat för att inkomstspridningen har ökat, bostadsbristen ökat och boendekostnaderna ökat. Konkurrensen om de allt färre ”billigare bostäderna” har därmed ökat och konkurrensen om bostäderna i städernas inre delar har ökat till följd av urbanisering, befolkningsökning och lågt bostadsbyggande kombinerat med en låg rörlighet.

### Migration

Sedan 2010 har det kommit fler än 430 000 asylsökande till Sverige. Under samma period beviljades 186 000 asylsökande uppehållstillstånd. Den kraftiga ökningen i antalet flyktingar ledde under 2015 till det som kallas flyktingkrisen. Vid året slut 2015 hade 162 877 personer sökt asyl i Sverige. Majoriteten

(51 338) kom från det krigshärjade Syrien.<sup>19</sup>

Anhöriginvandring, eller anknytningsinvandring, är när en person vill flytta till Sverige på grund av att de har en anhörig som har uppehållstillstånd i Sverige eller är svensk medborgare. Det gäller make, maka, sambo eller barn under 18 år och även adoptivbarn ingår i denna kategori av invandring. Anhöriginvandring följer i viss mån asylinvandringen, eftersom flyktingar efter en tid i Sverige ofta vill förenas med någon anhörig.

Sett över en längre tidsperiod är det åren 1992–93 samt 2012–15 som sticker ut med kraftiga toppar i asylansökningar och med ökning i antalet beviljade uppehållstillstånd de påföljande åren, se *diagram 9*.

<sup>19</sup> <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Hösten 2015 fattades två beslut för att minska antalet asylsökande som kom till Sverige. Den 12 november 2015 infördes tillfälliga gränskontroller och den 24 november föreslog regeringen en rad åtgärder för att skapa ”ett andrum för svenskt flyktingmottagande”. Bland annat att asylreglerna under tre år anpassas till miniminivån i EU. Som en effekt av åtgärderna minskade antalet asylsökande 2016 till 29 000.<sup>20</sup>

Under 2017 anvisade Migrationsverket kommunplacering för 23 600 enligt bostättningslagen. Lagen gäller för de personer som har fått uppehållstånd, bor i Migrationsverkets boenden och behöver hjälp med bostättning samt kvotflyktingar.

Den 1 november 2017 fanns 83 000 personer i Migrationsverkets mottagningssystem, varav 38 400 i anläggningsboende (ABO) och 32 300 i eget boende (EBO). ABO är boende som Migrationsverket erbjuder, normalt en lägenhet i hyreshus. Med EBO avses att personen själv ordnat boende hos en släkting eller motsvarande. Övriga är företrädesvis ensamkommande barn som är kommunalt familjehemsplacerade eller placerade hos släktingar.

Familjeanknytning är det vanligaste skälet till att flytta till Sverige. 2016 fick 49 085 personer uppehållstillstånd för att kunna flytta till en anhörig i Sverige, av totalt 150 535 beviljade uppehållstillstånd. Samma siffror för år 2015 var 43 414 personer av sammanlagt 109 610 beviljade uppehållstillstånd.<sup>21</sup>

Sverige införde strikta tillfälliga asylregler i juli 2016 vilket har begränsat möjligheterna till anhöriginvandring kraftigt. Effekterna av lagändringen kommer få tydligast genomslag i statistiken för år 2017.

### Tuff situation för nyanlända

I samband med den stora flyktingströmmen 2015 fick Boverket i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på hur boendesituationen för de nyanlända skulle hanteras. I sin slutrapport presenterade myndigheten en analys och ett antal rekommendationer.<sup>22</sup> Boverkets övergripande slutsats var att de boendesociala konsekvenserna är så pass allvarliga att det behövs göras förändringar av såväl rätten till

eget boende under asyltiden som synen på statens möjligheter att initiera nya bostadslösningar som säkerställer att det byggs bostäder för hushåll och grupper med låga inkomster.

Asylsökande som väljer att ordna sitt boende på egen hand blir i praktiken alltid inneboende hos släktingar eller bekanta. Boendelösningarna är ofta temporära och asylsökande tvingas flytta runt mellan olika lägenheter. I kommuner med brist på lediga bostäder, främst storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad, flyttar asylsökande till områden där man redan bor trångt. Genom att bosätta sig hemma hos familjer som själva är på väg att etablera sig i Sverige, och som bor i kommuner med en mycket ansträngd bostadsmarknad, ökar risken att värdfamiljernas etablering försenas, samt att de asylsökande själva riskerar att bli socialt och ekonomiskt exkluderade.

Nyanlända som bosätter sig i kommuner med stor brist på lediga bostäder får stora problem med att hitta bra bostadslösningar och väldigt många fortsätter att bo inneboende hos någon släkting eller bekant eller så skriver man sig på en c/o-adress och försöker hitta en sovplats någon annanstans. De bostadssociala problem som är förknippade med att bo inneboende är desamma för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som för asylsökande.

Inflyttning på egen hand till kommuner med få lediga bostäder innebär oftast trångboddhet och påtvingade flyttkaruseller. Osäkra bostadslösningar gör att det blir svårt för nyanlända att fullt ut engagera sig i etableringsinsatserna, vilket i sin tur kan hindra ett snabbt inträde i samhällslivet, samt bromsa inträdet på arbetsmarknaden.

Nyanlända som bosätter sig på egen hand löper stor risk att bli socialt exkluderade. Den stora bristen på bostäder medför dessutom att en hel del nyanlända skaffar sig boenden på olaglig väg som exempelvis otillåtna andrahandslägenheter. Den sociala exkluderingens långsiktiga konsekvens kan bli att allt fler barn i nyanlända familjer i framtiden kommer att bo på ett sätt som försvårar inomhuslek och läxläsning.

I kommuner där många personer bor inneboende, där det råder stor brist på lediga lägenheter och långa kötider till egen bostad, finns det en grogrund för handel med hyreskontrakt och otillåten andrahandsuthyrning. Nyanlända som tänker bosätta sig på egen hand möter därför en parallell (svart) bostadsmarknad där det går att köpa hyreskontrakt och där det finns ett utbud av otillåtna andrahandskontrakt och c/o-adresser. För många nyanlända innebär den

20 <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket---mitt-i-varlden-2016.html>

21 <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html>

22 *Boendesituationen för nyanlända (2015:40)*, Boverket, 2015.

olagliga handeln med hyreskontrakt, olagliga förmedlingsavgifter och lägenheter som hyrs ut i andra, tredje eller fjärde hand ytterligare stress i en redan ansträngd tillvaro.

Boverket presenterade i rapporten ett antal konkreta förslag:

Regeringen bör vidta åtgärder för att minska bristen på bostäder i framför allt kommuner med goda förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

1. Begränsa temporärt asylsökandes möjlighet att bosätta sig på egen hand i områden och kommuner där bostadssituationen redan är ansträngd.
2. För att motverka den otillåtna andrahandsuthyrningen och öka möjligheterna att hjälpa trångboddade hyresgäster till bättre bostadslösningar är det enligt Boverket motiverat att de kommunägda bostadsbolagen temporärt använder andra förmedlingsprinciper än rak bostadskö eller komplettera kötidprincipen med ett förturssystem.
3. Att lösa bostadssituationen för nyanlända nu och i framtiden kommer att kräva extraordinära ansträngningar som medför avsteg från generella bostadslösningar. Bostadsutmaningen behöver mötas med någon slags modell för bostadsbyggande som riktar sig – inte bara till nyanlända – utan också till andra grupper som har det mycket svårt att hävda sig på den vanliga bostadsmarknaden. Boverkets uppfattning är att staten behöver initiera processer så att bostäder byggs för de hushåll och grupper som har de lägsta inkomsterna, vilket i praktiken betyder en modell för bostadsbyggande som riktar sig mot specifika målgrupper och inte till alla hushåll.
4. Det krävs en kraftsamling, där olika expertkunskaper (inklusive forskare) gemensamt får möjlighet att bidra till ett ökat bostadsbyggande för de grupper som har de lägsta inkomsterna. Boverket föreslår att regeringen skyndsamt tillsätter en bred sammansatt delegation eller kommitté som får till uppgift att leda och organisera bostadsbyggandet.

### Arbetsmarknadsrelaterat utanförskap

En svag ställning på bostadsmarknaden hänger ofta samman med en svag ställning på arbetsmarknaden. Genom egen försörjning förstärks människors möjligheter att av egen kraft finna en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Särskilt svårt är det för dem som saknat arbete under lång tid.

I oktober 2017 hade 220 000 personer varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i mer än sex månader (motsvarande tid 2016 var det 210 000 personer). Det är nästan två tredjedelar av de inskrivna. 151 000 hade varit utan arbete i över ett år (146 000) och för 79 000 av dem hade arbetslösheten varat i över två år.<sup>23</sup>

Trots en mycket god arbetsmarknad i övrigt växer gruppen som saknat jobb under lång tid. Antalet inskrivna långtidsarbetslösa på Arbetsförmedlingen ökade under 2016 samtidigt som det totala antalet arbetslösa minskade. Andelen av samtliga inskrivna arbetslösa som var långtidsarbetslösa ökade från 38 procent 2015 till 40 procent 2016.<sup>24</sup> Den siffran har stigit ytterligare under 2017.

Arbetsförmedlingens statistik ger dock inte hela bilden. Utöver de som inte arbetar eller studerar och som inte skrivit in sig som arbetsökande finns det ett växande mörkertal, en del av dem människor som inte finns registrerade i några system. Ungdomsarbetslösheten har gått ner, men mer än var tionde ung människa i kategorin 20–24 år varken arbetar eller studerar.<sup>25</sup>

### Hemlöshet

Socialstyrelsen kartlägger med jämna mellanrum hemlösheten i Sverige. Resultatet av den senaste kartläggningen redovisades i november 2017. Jämfört med den senaste kartläggningen 2011 har antalet personer som har akuta boendelösningar 2017 ökat kraftigt, liksom antalet hemlösa som sover under bar himmel. Totalt är drygt en tredjedel av alla hemlösa föräldrar till barn under 18 år. Sammantaget innebär det att minst 24 000 barn har föräldrar som var i hemlöshet. De flesta hemlösa, drygt två av tre, har saknat ett eget boende i mer än ett år. Jämfört med 2011 är dubbelt så många födda utomlands. Då räknas inte EU-medborgare som befinner sig tillfälligt i landet, för att till exempel titta, in i Socialstyrelsens kartläggning.<sup>26</sup>

Även Stadsmissionen konstaterar att hemlösheten växer. Det är inte längre psykisk ohälsa och beroendeproblematik som är huvudorsaken till hemlöshet, utan snarare låga inkomster i kombination med ett bristande utbud av billiga bostäder. Antalet hemlösa barn ökar mycket snabbt. I Stockholm saknar 718 barn stadigvarande boende. I Malmö är motsvarande siffr

23 Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik oktober 2017.

24 Budgetpropositionen för 2018 (2017/18:1).

25 SCB

26 <http://www.socialstyrelsen.se/nyheter/2017/flerpersoneriakuthemloshet>

1070, en ökning med hela 17 procent på bara ett år.<sup>27</sup>

## SAMHÄLLETS OLIKA INTEGRATIONS- UTMANINGAR SAMLAS I UTANFÖRSKAPSOMRÅDENA

### Integration

Integration innebär att människor med olika ursprung, nationalitet, etnicitet och religion lever i en fungerande samhällsgemenskap där alla har lika rättigheter och skyldigheter. Det skiljer sig från det mer långtgående assimilerings, som betyder att de nyanlända också anammar majoritetsbefolkningens kultur och värderingar. Målet för den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Detta ska uppnås främst med generella åtgärder inom flera sektorer i samhället som arbetsmarknad, utbildning, hälsa och sjukvård och bostadsbyggande.

De åtgärder i statens budget som är direkt riktade mot integration handlar framförallt om att stödja etablering i Sverige för nyanlända som fått sitt uppehållstillstånd och deras anhöriga. För alla barn erbjuder kommunerna skolgång. Medel finns också avsatta för åtgärder mot diskriminering och åtgärder mot segregation. Det sistnämnda syftar framförallt på de större städernas utanförskapsområden.

För asylsökande och deras anhöriga tar integrationspolitiken vid efter migrationspolitiken i och med att ett uppehållstillstånd beviljas. Alla vuxna (20–64 år) erbjuds möjlighet att delta i organiserade etableringsinsatser där Arbetsförmedlingen är ansvarig. För nyanlända ska det då upprättas en etableringsplan på max två år anpassad efter individuella förutsättningar. Aktiviteter som kan ingå i etableringsplanen är svenska för invandrare (Sfi), samhällsorientering, validering, utbildning, arbetsmarknadsutbildning, komvux, praktik och arbete. Under tiden nyanlända deltar i etableringsinsatser, utgår etableringsersättning från Försäkringskassan. Trots integrationsinsatserna är resultaten bitvis nedslående, exempelvis gällande gymnasiebehörighet och arbetslöshet hos utrikes födda.

### Sämre skolresultat bland utrikes födda elever

Flyktingkrisen har inneburit ett stort tillskott av nyanlända elever. Alla barn, även barn till

asylsökande har rätt till skola. Kommunerna har fått en ökad ersättning från staten för att klara av att ta emot alla nyanlända elever. Statistik från ESO visar att det skett en tydlig försämring på senare år när det gäller utrikes födda elevers studieresultat. De elever som kommit före skolstart (7 års ålder) klarar sig dock betydligt bättre än övriga som invandrat till Sverige.

### TABELL 3

Gymnasiebehörighet för inrikes födda samt utrikes födda utanför EU/Efta och som kommit till Sverige efter 7 års ålder (2015).<sup>28</sup>

	Pojkar	Flickor
Inrikes födda	89%	91%
Utrikes födda	38%	45%

### Högre arbetslöshet bland utrikes födda

Det är svårt för nyanlända att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Arbetslösheten är klart högre för utrikes födda än för personer som fötts i landet och Sverige tillhör de länder inom EU som har störst gap mellan inrikes och utrikes födda.

### TABELL 4

Antalet och andelen arbetslösa i Sverige, aug 2017 (Arbetsförmedlingen).

Totalt	358 000	7,4%
Inrikes födda	151 000	3,9%
Utrikes födda	207 000	22%

Mediantiden för en nyanländ att få jobb har beräknats till mellan 7 och 8 år. Siffran är gammal (2006), men inget tyder på att detta har förändrats. Det betyder att efter så lång tid i Sverige är hälften av invandrarna fortfarande arbetslösa. De förklaringar som finns handlar om strukturella faktorer som höga ingångslöner, ett oflexibelt regelverk, bland annat med en arbetsrätt som gynnar dem som redan har arbete. Det finns även de som bedömer svensk arbetsmarknad som mer diskriminerande än i andra länder.

Totalt är drygt fyra miljoner sysselsatta i Sverige, varav nära en miljon är utrikes födda. Sverige är starkt beroende av detta tillskott, inom alla sektorer av arbetsmarknaden.

27 Hemlös 2017, Stadsmissionen, 2017

28 Budgetpropositionen för 2018 (2017/18:1).

## Utanförskapsområdena

I polisens nationella rapport från juni 2017 om utsatta områden finns följande beskrivning: "... områden som påverkas i allt för hög grad av mord, skjutningar på allmänna platser, våldssamma upplopp, angrepp på blåljuspersonal och öppen narkotikaförsäljning. Det handlar om totalt 61 utsatta områden. Av dessa bedöms 23 som särskilt utsatta och där är de kriminella strukturerna så påtagliga att det finns en utbredd obenägenhet att delta i rättsprocessen och svårigheter för polisen att fullgöra sitt uppdrag. I dessa områden rör sig under ytan ett parallellsambälle med alternativ rättsskipning och med svagt förtröende för samhällets grundläggande institutioner."<sup>29</sup>

Ser vi på samhället i stort är var och en av de ovan beskrivna utmaningarna hanterbara. När samhällsutmaningarna koncentreras till vissa stadsdelar/bostadsområden får problembilden en helt annan dimension. Ofta sammanfattas detta i de boendes upplevda trygghet. I Stockholms stads trygghetsmätning 2017 känner sig till exempel endast sju procent av samtliga stockholmare otrygga eller mycket otrygga i sitt bostadsområde. I stadsdelarna Rinkeby-Kista och Spånga-Tensta är motsvarande andelar 28 respektive 23 procent.

Utanförskapsområdena har i jämförelse med andra stadsdelar mer av alla samhällsutmaningarna: större andel som upplever otrygghet i bostadsområdet, mer kriminalitet, mer brott mot enskilda och enskild egendom, mer trångboddhet, större andel elever med svaga skolresultat, lägre utbildningsnivåer, högre arbetslöshet och större andel med försörjningsstöd.

För de som bor i dessa områden, och för de fastighetsägare och övriga näringsidkare som är verksamma där, är det särskilt viktigt att integrationspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och bostadspolitiken är verkningsfull. Här är avsaknaden av en fungerande social bostadspolitik särskilt påtaglig.

Problemen till trots är det viktigt att ha en nyanserad bild av de beskrivna bostadsområdena. De flesta som bor och verkar där både trivs och identifierar sig med sina bostadsområden. Det är levande områden, med ett rikt föreningsliv och aktiva medborgare som är engagerade för att lyfta sina bostadsområden och skapa en tryggare miljö för sig och sina grannar.

## EFFEKTER AV FLER SVAGA PÅ BOSTADSMARKNADEN

Av socialtjänstlagen följer att kommunerna har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd de behöver. I 3 kap. 2 § socialtjänstlagen finns allmänt hållna bestämmelser om socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Enligt denna paragraf ska socialnämnden påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Socialnämnden ska vidare främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.

Det innebär inte att socialnämnden har en juridisk skyldighet att tillgodose behovet av bostad åt bostadslösa i allmänhet. Den person som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har däremot rätt till bistånd för bland annat skäliga kostnader för boende. Det kan också finnas vissa situationer när socialnämnden är skyldig att bistå med hjälp att hitta bostad, till exempel när en person är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Även om kommunen inte är skyldig att tillgodose enskildas behov av bostad beviljar många kommuner insatser utöver sin skyldighet.

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ökar och allt fler grupper har svårt att på egen hand få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Människor med missbruks- och psykiska problem var traditionellt de grupper som förknippades med hemlöshet. I dag är det helt nya grupper som söker sig till kommunernas socialtjänster för att de inte har möjlighet att få en egen bostad: de med svag privatekonomi, skuldsatta, nyanlända, unga utan boenderefereanser, ensamkommande barn och unga vuxna, våldsutsatta kvinnor och äldre.<sup>30</sup>

Kommunernas socialtjänster tvingas ta ett ansvar utöver vad socialtjänstlagen kräver och arbetar aktivt för att se till att dessa hushåll ändå får en bostad. Det handlar ofta om personer som drabbats av strukturell hemlöshet och som då erbjuds olika former av sociala kontrakt.

Antalet sociala kontrakt har ökat kraftigt de senaste åren, vilket för socialtjänsten innebär att stora resurser läggs på något som inte primärt är socialtjänstens ansvar eller kompetensområde. Utöver de sociala kontrakten tvingas socialtjänsten för att lösa akuta situationer också att använda en mängd andra tillfälliga boendelösningar, till exempel privata

29 Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen, Polisen, 2017

30 PM: Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar, SKL, 2015.

boendeplatser, hotell och vandrarhem. Det är inte en hållbar lösning varken för individen eller kommunen, och också förknippat med stora kostnader. Resurser som läggs på att hitta boenden, hyresadministration och tillsyn av de sociala kontrakten/lägenheterna skulle på en fungerande bostadsmarknad i stället läggas på de invånare som har behov av stöd för sociala och/eller andra problem, det vill säga socialtjänstens primära uppdrag.

Det finns flera skäl till varför allt fler vänder sig till socialtjänsten för att lösa sin boendesituation. Hyresvärdarnas krav på hyresgästerna har skärpts, och det blir allt svårare för exempelvis missbrukare och skuldsatta att få ett eget hyreskontrakt. Barnfamiljer med låga hushållsinkomster, ofta ensamstående mammor, är en växande grupp. Många av dessa hushåll står utanför arbetsmarknaden och uppbär försörjningsstöd. Allt fler unga vuxna bor ofrivilligt kvar hos föräldrarna eller under osäkra förhållanden i andra hand eller som inneboende.

En stor del av de asylsökande och nyanlända ordnar eget boende (EBO). I praktiken handlar det ofta om inneboende och trångboddhet. Våldsutsatta kvinnor får svårt att komma ut från kvinno- och jourboenden på grund av bostadsbristen. Ensamkommande flyktingbarn behöver när de fyllt 18 år och anses vuxna och ska ut på bostadsmarknaden socialtjänstens hjälp för att få en lägenhet. Dessa unga vuxna har ofta en svag betalningsförmåga, men behöver komma ut på den ordinarie bostadsmarknaden för att inte ta upp platser på de fasta boendena avsedda för barn.

Flyttkedjor är tänkta att starta med att välbeställda äldre flyttar till nybyggda lägenheter. I dagsläget är det dock många gånger alltför ekonomiskt ofördelaktigt att flytta från sin villa eller sitt radhus där de löpande kostnaderna är mycket låga. Många, särskilt kvinnor, har bara garantipension och därmed en mycket svag ekonomisk situation. Det handlar om människor vars efterfrågan i dag inte kan matchas av utbudet på bostadsmarknaden. Socialsekreterarna ställs inför många svåra valsituationer, där olika grupper och olika behov ställs mot varandra.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är bostadsbristen det främsta skälet till att allt fler hushåll söker socialtjänstens stöd för att klara sin bostadssituation.<sup>31</sup> Men också de urholkade bostadsbidragen anges som en orsak

31 *PM: Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar*, SKL, 2015.

till att de socioekonomiskt svaga hushållen behöver socialtjänstens stöd. På dagens bostadsmarknad fungerar många gånger den sekundära bostadsmarknaden som en kompensering för bostadsbrist, hårdare krav på hyresgäster och en diskrepans mellan utbud och efterfrågan. Kommunernas socialtjänster får i många kommuner agera som ett alternativ till den ordinarie bostadsförmedlingen, mer än att tydligare och mer aktivt arbeta för att förebygga och motverka hemlöshet.

Även bosättningslagen har bidragit till att antalet sociala kontrakt vuxit kraftigt. Bara mellan januari 2016 och januari 2017 växte antalet med 41 procent och uppgick vid senaste kartläggningen till drygt 26 000.<sup>32</sup> Allt tyder på att antalet vuxit ytterligare under 2017, och att de därmed motsvarar närmare två procent av den totala hyresmarknaden.

Hela 82 procent av de sociala kontrakten är i hyresrätter, oftast hos de kommunägda bostadsbolagen. Men de ägda bostäderna ökar. Under 2016 köpte 41 kommuner in enskilda hyresfastigheter, bostadsrätter eller småhus för att kunna hyra ut dem till personer som kommunen har ett särskilt ansvar för. Totalt är det nu ungefär hälften av kommunerna som äger småhus eller bostadsrätter.

Utvecklingen medför stora kostnader. 2015 beräknade och analyserade Boverket kommunernas kostnader för den sekundära bostadsmarknaden och kommunernas kostnader i övrigt för personer som inte har en egen bostad. Beräkningarna visade att:<sup>33</sup>

- ▶ Kommunernas boendelösningar för personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden kostade 5,3 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 240 000 kronor per person (20 000 kr/mån).
- ▶ Den sekundära bostadsmarknaden (de sociala kontrakten) kostade kommunerna 1,8 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar 140 000 kronor per person (11 700 kr/mån)
- ▶ De största enskilda kostnaderna var från boendelösningarna inom missbruks- och beroendevården, totalt 2,6 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 550 000 kronor per person (45 800 kr/mån)

32 *Mycket kraftig ökning av sociala kontrakt*, Hem & Hyra, juni 2017

33 *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*, Boverket, 2015



# EN SAMMANHÅLLEN SOCIAL BOSTADSPOLITIK

**Villkoren för den** sociala bostadspolitiken har förändrats sedan folkhemsvisionen formulerades av Per-Albin Hansson. Basen i den svenska modellen har emellertid förblivit intakt. Den sociala bostadspolitiken utgör en del av den generella välfärdspolitiken och i det ligger en ambition att i det längsta undvika selektiva lösningar för enskilda grupper på bostadsmarknaden. Med utgångspunkt i de svagaste gruppernas behov fungerar det inte längre optimalt – i den mån det någonsin gjort det.

## **FUNGERANDE MARKNAD UTGÖR KÄRNAN I EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK**

Möjligheterna att lyckas med den sociala bostadspolitiken är små om bostadsmarknaden som helhet fungerar dåligt. Dessvärre är just det kännetecknande för dagens svenska bostadsmarknad, som ofta beskrivs som dysfunktionell. Problem har belysts och möjliga reformförslag för att åtgärda problemen har under senare år framförts av flera internationella och nationella organisationer och experter, däribland Världsbanken, EU-kommissionen, OECD, Finanspolitiska rådet, Boverket, Bokriskommittén och Långtidsutredningen.

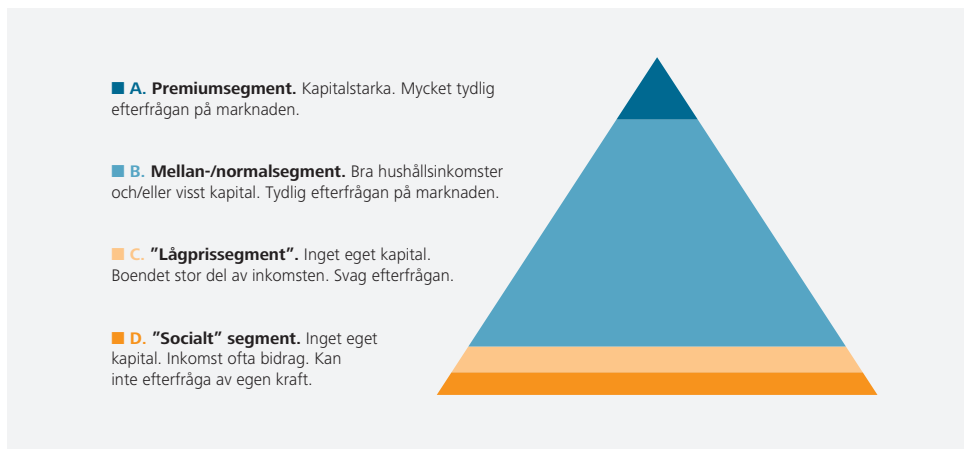
Förslagen för att förbättra bostadsmarknadens allmänna funktionssätt berör bland annat skatter och hushållens bostadsfinansiering, hyressättningsystemet samt byggregler och planfrågor. Det bostadspolitiska syftet är att öka bostadsbyggandet och rörligheten i beståndet, för att genom ett större och mer varierat utbud bland annat möjliggöra bättre fungerande flyttkedjor. Eller som regeringen kortfattat

uttrycker delmålet för bostadspolitiken: ”långsiktigt fungerande bostadsmarknader där konsumenterna möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”.<sup>34</sup>

Under våren 2016 pågick bostadspolitiska samtal mellan regeringen och Allianspartierna. De ledde emellertid inte fram till några överenskommelser om nödvändiga reformer. En positiv effekt av samtalen var dock att insikten och kunskapen om bostadskrisens komplexitet ökade hos ledande politiker. Händelseutvecklingen på bostadsmarknaden sedan dess och dess betydelse för samhällsutvecklingen i övrigt har förhoppningsvis bidragit ytterligare till det, vilket kan vara värdefullt inför nya försök att komma överens om mer än marginella justeringar.

Vilka sociala utmaningar ett samhälle ställs inför handlar i stor utsträckning om hur väl man lyckas inom områden som arbetsmarknad, utbildning, integration och social trygghet. Det finns brister inom alla dessa områden som påverkar människors möjligheter på bostadsmarknaden. Men hur bostadspolitiken utformas spelar naturligtvis också roll. Den politiska oförmågan hittills att åstadkomma en bättre fungerande ordinarie bostadsmarknad har ökat betydelsen av en social bostadspolitik och möjligheterna att fånga upp dem som faller utanför.

34 *Mål för boende och byggande*, Regeringens hemsida, 2017. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/boende-och-byggande/mal-for-boende-och-byggande/>



### NYPRODUKTION OCH RESURSSVAGA HUSHÅLL

En ofta återkommande uppfattning är att man kan anpassa bostadsbyggandet till de mest resurssvaga grupperna, dem för vilken en social bostadspolitik har störst betydelse. Bara man bygger billigare kommer vi att kunna uppföra nya bostäder för unga som söker sitt första egna hem och nyanlända som precis fått uppehållstillstånd. Det är emellertid inte realistiskt. I själva verket är det just dessa som har svårast att låna till en bostad och hyran också för en prispressad ny hyreslägenhet är avsevärt högre än för de bostäder som finns i det äldre beståndet.

Det är därför viktigt att hålla isär behov och efterfrågan på bostadsmarknaden. Många av dem med behov saknar helt enkelt förmåga att efterfråga många av de bostäder som tillkommer på marknaden. För några ligger i stort sett hela bostadsmarknaden på den ort de befinner sig bortom deras möjligheter att efterfråga av egen kraft.

Med en illustration lånad av Malmö stads "bostadsgeneral" Claes Jeppsson kan vi förenklat segmentera bostadsmarknaden i fyra olika grupper, *se ovan*.<sup>35</sup>

Bostadsbehoven för segment A–C klarar den ordinarie bostadsmarknaden av att möta. Segment C klarar typiskt av det äldre beståndet på hyresmarknaden och bostäder inom det ägda beståndet som inriktats mot en mindre kapitalstark målgrupp. För segment D är det svårt att konkurrera även på en bostadsmarknad i balans. Det handlar som regel om hushåll utan egna förvärvsinkomster och som kanske även har sociala problem. Försörjnings- och

etableringsstöd är ofta otillräckligt för tillträde till den reguljära bostadsmarknaden.<sup>36</sup>

Är då den glädjande byggvolymen under senare tid bortkastad ur ett socialt perspektiv? Både ja och nej. Det finns ett uppdämt behov av nya bostäder som möter en efterfrågan från samtliga segment, utom D. Det har givit många möjlighet att finna ett boende som bättre svarar mot deras behov och önskemål, vilket i sin tur lagt grunden för flyttkedjor. När dessa flyttkedjor fungerar frigörs i slutändan bostäder för hushåll i skärningen mellan C- och D-segmenten. Med bostadsbrist gynnas alla av att marknaden tillförs fler bostäder, så länge de svarar mot en efterfrågan och inte bara ett behov.

Bostadsföretaget Helsingborgshem undersökte nyligen vilka effekter deras byggande haft. Studien visade att det via nyproduktion av 460 bostäder skapats flyttkedjor som möjliggjort för totalt 883 hushåll att byta bostad och flytta till eller inom Helsingborg. 89 av dessa är hushåll som fått in en fot på den reguljära bostadsmarknaden och lämnat föräldrahem, andrahands- eller korttidsboenden. Den geografiska uppföljningen visar att flyttkedjorna når ut i olika stadsdelar och skapar rörlighet mellan olika bostadstyper och upplåtelseformer. Av de 515 bostäder som till följd av nyproduktionen och flyttkedjan blev lediga i Helsingborg var 298 hyresrätter, 109 bostadsrätter och 108 ägda småhus.<sup>37</sup>

Men när flyttkedjorna bara delvis fungerar, eller inte alls, begränsas den positiva effekten för det sociala segmentet (D). Tillsammans med flyttskatter skapar hyressättningssystemet inlåsnings effekter i både det ägda och hyrda

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Effekten av 460 nybyggda bostäder, Helsingborgshem, 2017

<sup>35</sup> Fler snabba, kostnadseffektiva bostäder för svaga grupper på bostadsmarknaden, Jeppsson, 2017.

beståndet och ju tidigare en flyttkedja bryts, desto mindre är sannolikheten att en nybyggd bostad frigör en äldre och billigare bostad för någon som saknar förmåga att efterfråga något annat. En enkel tumregel är därför att ju sämre flyttkedjorna fungerar desto större är behovet av offentliga insatser inom ramen för en social bostadspolitik.

### **Social bostadspolitik genom kommunal marktilldelning**

Kommuner nyttjar i ökad utsträckning sin marktilldelning för att få fram bostäder för resurssvaga grupper. Marköverlåtelsen villkoras till exempel med att tio eller femton procent av de byggda hyreslägenheterna ska vikas för kommunens socialförvaltning, för att i form av sociala kontrakt hyras ut i andra hand till personer och familjer som har särskilda behov.

Kraven att avsätta en viss andel av bostäderna för sociala ändamål vid marktilldelning känner vi igen från bland annat Tyskland och England. Det är en del av systemen för social eller affordable housing i flera länder – och alltså även för den typ av social housing vi etablerat i Sverige.

Kraven som kommunerna ställer på byggherrarna kan vara olika utformade. Den enklaste varianten är att kommunen gör anspråk på en viss andel av de lägenheter som byggs, för att nyttja dessa för sociala kontrakt. Hyran som utgår från kommunen till hyresvärderna är densamma som för övriga lägenheter, eller något högre efter en överenskommelse om så kallad blockuthyrning. En annan variant är att hyresvärderna från äldre bestånd tillhandahåller samma antal lägenheter till kommunen, med samma hyresvillkor<sup>38</sup> som ovan.

En tredje variant är att laborera med olika hyrestak för en andel av de nybyggda lägenheterna och här har Göteborgs stad varit föregångare. Den uppmärksamade Frihamnsmodellen bygger på att genom korssubvention mellan hyresgäster erbjuda ett hyrestak på 1 000 kr/kvm/år för en fjärdedel av hyreslägenheterna och på 1 400 kr/kvm/år för ytterligare en fjärdedel. Tilldelning av dessa sker efter kötid i bostadskön<sup>39</sup> men med ett inkomsttak.<sup>40</sup> I en senare modell, som möjligen är tänkt att

ersätta Frihamnsmodellen, föreslår den rödgröna majoriteten i Göteborg att var tionde hyreslägenhet som byggs på kommunal mark ska ha lägre hyra än andra lägenheter i samma fastighet. Även här är det 1 000 kr/kvm/år som gäller. De billigare lägenheterna fördelas emellertid inte efter kötid, utan tas i anspråk av socialförvaltningen som ska använda dem för sociala kontrakt. Åtminstone tills första hyresgästen flyttar ut. Då hämtas ny hyresgäst från den ordinarie bostadskön.<sup>41</sup>

Marktilldelningen är ett användbart verktyg i en sammanhållen social bostadspolitik. Det måste emellertid göras rätt. Konsekvenserna för hur bostadsmarknaden fungerar kan annars bli allvarliga, med färre aktörer som bistår kommunerna. Genom ett löpande och nära samarbete mellan kommunerna och hyresvärdar underlättas möjligheterna att finna lägenheter för sociala ändamål och marktilldelning för nyproduktion kan frigöra fler lägenheter i äldre fastigheter, med lägre kostnader för både kommuner och hyresgäster.

Modeller med hyrestak och korssubventionering mellan hyresgäster kommer att föranleda problem. Hyresgästföreningen godkänner kanske i förhandlingsöverenskommelse om presumtionshyror att mellan 70 och 90 procent av hyresgästerna betalar en hyra som höjts lite extra av sociala skäl. Dessa hyresgäster ska då uppleva det som rättvist att de och inte alla kommunens skattebetalare bär kostnaden för kommunens ansvar för bostadsförsörjning för resurssvaga hushåll. Genom korssubventioneringen är det dessutom sannolikt att både prishöjda och prissänkta lägenheter ligger längre från bruksvärdet, vilket såväl hyresgäster som hyresvärdar har ett intresse av att justera efter presumtionsperiodens utgång. Då förloras de lägenheter som gjorts åtkomliga för fler.

Ett ytterligare problem handlar om hur kommunerna säkerställer att rätt personer får tillgång till de billigare bostäderna. Hittills presenterade förslag ger inte svar på det. Så länge de sociala kontrakten behålls är det enkelt att upprätthålla träffsäkerheten i kommunens sociala bostadspolitik. Varken bytesaffärer eller bostadsköns strikta köregler riskerar då att subventionerade bostäder bebos av hushåll som saknar sådana behov.

Social bostadspolitik är ytterst ett ansvar för stat och kommun. Det innebär att social bostadspolitik primärt är något som bör finansieras solidariskt, via skatten. Det är inte lämpligt

38 För lägenheter från äldre bestånd gäller den hyresnivå som är förhandlad för dem, inte den hyresnivå som används i den nybyggda fastigheten. Kostnaden blir då lägre för kommunen och tröskeln sänks för hyresgästerna att på sikt betala sin hyra av egen kraft.

39 Boplats Göteborg

40 *PM: Socialt blandat boende Frihamnen, Göteborg, Älvstranden Utveckling*, 2016 <http://alvstranden.com/wp-content/uploads/2016/12/Svar-p%C3%A5-SBB-till-Riksdagen-7-nov.pdf>

41 *Positiva reaktioner på ny modell av social housing, Fastighetstidningen*, 2017

att vältra över kostnaden på utvalda hyresgäster och hyresvärdar som upplåter bostäder för sociala ändamål. En rimlig princip vid krav i samband med marktilldelning är därför att undvika tak på hyran som fastighetsägaren får och i stället sätta ett tak på den hyra som hyresgästen betalar. Mellanskillnaden finansieras av kommunen – eller staten, om man önskar ett nationellt system. Stödet följer då hyresgästen och är inte kopplat till enskilda lägenheter. Det påverkar inte standarden på bostäderna, är garanterat träffsäkert och kan användas hur länge som helst, i det befintliga beståndet och i nybyggt, oavsett om det finns ett presumtionshyresavtal eller ej.

Om kommuner framhärdar i att skapa koncept för affordable housing, där kostnaden för hyrestaken ska bäras inom ramen för byggprojektet i stället för av stat eller kommun, är det nödvändigt att förstå den inneboende logiken. Med tidsperspektiv som sträcker sig längre än en presumtionsperiods 15 år försvinner bostäderna med en socialt anpassad hyra. Det nuvarande hyressättningssystemet ger inte utrymme för hyresvärden att genom korssubventionering, det vill säga högre hyror på övriga lägenheter i projektet, långsiktigt finansiera lägenheter med en hyra väsentligt under bruksvärdesnivån.

Vill man ha kvar de billigare lägenheterna långsiktigt skulle man tvingas bryta ut hela fastigheten ur bruksvärdessystemet permanent. Lägenheter med socialt anpassad hyra kan då inte användas som jämförelseobjekt vid bruksvärdesprövningar och för övriga lägenheter gäller individuella hyresavtal utan koppling till bruksvärde, men med såväl besittningsskydd som möjlighet att få hyran prövad mot en norm.<sup>42</sup> Hyresvärd och kommun tecknar avtal om vilket antal lägenheter med socialt anpassad hyra som ska finnas i fastigheten över tid, hur dessa fördelas samt regler för infasning av ny hyresnivå när de boende av egen kraft förmår bära en icke-subventionerad hyra.

Med en sådan lösning följer emellertid några av presumtionshyressystemets nackdelar, inte minst frånvaron av jämförelsemöjligheter. Framgångsrika koncept med korssubventionering mellan boende i andra länder bygger på

att hyressättningssystemen där ger andra möjligheter.

Avslutningsvis kan konstateras att det är förenat med vissa problem att i detaljplan reglera olika rättighetsförhållanden till mark och byggnader, till exempel genom att kräva att en byggherre vid markanvisning måste uppföra fastigheter med en viss upplåtelseform. Det kan förvisso underlätta för vissa aktörer som då ges bättre ekonomiska förutsättningar att uppföra hyresrätter, men det beror då på obalanser inom andra områden som annars gör det mer lönsamt att bygga bostadsrätter.

Å andra sidan är det en inskränkning i äganderätten som gör det svårt att över tid anpassa upplåtelseform till bostadskonsumenternas efterfrågan. Byggherrar som i dag omvandlar pågående bostadsrättsprojekt till hyresrätter eller fastighetsägare som senare möjliggör för hyresgästerna att genom en bostadsrättsförening ta över fastigheten skulle kunna förhindras att göra det. Det försämrar den ordinarie bostadsmarknadens anpassningsförmåga och funktionssätt.

### **Anpassat boende som förstahandsval**

Personer som tidigare hade tillgång till ett särskilt boende utifrån sina behov av vård och omsorg har i ökad utsträckning kommit ut på den reguljära bostadsmarknaden. Andra har stannat kvar på den, trots att de fått behov av ett särskilt boende. Motiven är som regel att undvika institutionsboende och underlätta möjligheter att leva ett värdigare liv i en egen bostad. För att möjliggöra det har till exempel omsorgen organiserats annorlunda för att kunna knytas till enskildas hem och särskilda bostadsanpassningsbidrag utgått för att anpassa hemmen till de boendes (och omsorgspersonalens) behov.

Utvecklingen har emellertid inte drivits enbart av omsorg om berörda. Ett institutionsboende kan kosta flera tusen kronor per dygn och att ersätta omsorgsinstitutioner med vård och omsorg i hemmet – eller enbart insatser vid behov – kan medföra en avsevärd kostnadsbesparing. För många av dem som berörs, inklusive anhöriga, har detta inneburit en positiv utveckling. Men det gäller långt ifrån alla. Utbredd ensamhet bland äldre och funktionshindrade, svårigheter att få plats på demensboende när man inte längre klarar ett eget boende, personer med psykiska diagnoser som inte får tillgång till den vård de egentligen behöver för att bo bland andra är några av de problem som följt i spåren av den utlokaliserade eller neddragna omsorgen.

42 Fastighetsägarna Sverige har beskrivit hur sådana kan utformas för att säkerställa ett starkt konsumentskydd, samtidigt som hyressättning och hyresutveckling tydligare än i dag följer betalningsvilja och allmän konsumentprisutveckling. Läs mer på <http://www.fastighetsagarna.se/aktuellt-och-opinion/rapporter/ovriga-rapporter/ny-hyressattning-for-nyproducerade-bostadslagenheter>

Det senare kan också uttryckas som att personer med svårigheter att klara sig på den ordinarie bostadsmarknaden i ökad utsträckning kommit att bli en del av den. Det innebär framför allt ett mänskligt lidande, men har även betydelse för hur väl den ordinarie bostadsmarknaden fungerar. Det är därför angeläget att det finns ett tillräckligt utbud av omsorgsboende, så att de som inte vill eller klarar att bo i egen bostad slipper göra det. Det är uppenbart att det inte gör det i dag.

### ➔ FÖRSLAG FÖR ATT UTVECKLA DEN SOCIALA BOSTADSPOLITIKEN

Samtidigt som mycket fungerar och enskilda kommuner och tjänstemän gör värdefulla insatser kännetecknas den sociala bostadspolitiken av betydande brister. System och lösningar som används behöver både utvecklas och få sällskap av nya. Om utgångspunkten för en sammanhållen social bostadspolitik är enskildas varierade förutsättningar och behov – i motsats till vad som bäst passar in i ett historiskt bostadspolitiskt paradigmen ("stigberoendet") – behöver också tillgängliga åtgärder vara mångfacetterade och flexibla att använda. Förutom att erbjuda en grundläggande trygghet bör de främja social rörlighet, så att de personer som har förmåga att själva skapa möjligheter att av egen kraft finna lämpligt boende på den reguljära bostadsmarknaden också gör det.

Vi presenterar nedan översiktligt ett antal åtgärder för att utveckla den sociala bostadspolitiken. Några påverkar andra områden på ett sätt som gör det nödvändigt att mer fördjupat utreda hur de ska utformas och vilka andra regelverk som kan behöva ändras. Andra går att genomföra tämligen omgående. Några fokuserar på individens möjligheter att agera på den reguljära bostadsmarknaden, andra handlar om att anpassa den bostadsmarknad de resurssvaga möter. Förslagen berör både hyresmarknaden och det ägda bostadsbeståndet.

En del av samhällets insatser för att tillhandahålla boende är huvudsakligen inriktat på vård och förvar, till exempel i samband med missbruk, psykisk ohälsa, kriminalvård och flyktmottagande. Sådana insatser berör vi inte här. Våra förslag tar sikte på dem som av företrädesvis ekonomiska skäl saknar möjlighet att efterfråga ett boende som svarar mot deras behov.

Stigmatisering, segregation och social inlåsning är del av Sveriges och många andra länders bostadsproblem i dag. Ett självklart ingångsvärde är därför samtidigt att förslagen inte ska

försvåra social rörlighet och en inkluderande stadsutveckling.

### Fördjupad analys och samverkan

Förmågan att bedriva en effektiv och träffsäker social bostadspolitik underlättas av kunskap om hur behoven ser ut i kommunerna. För planering är det till exempel nödvändigt att veta hur många i kommunen som behöver någon form av stöd, vilka de är och hur deras förutsättningar och behov skiljer sig åt. Att bara göra prognoser för äldre och funktionshindrade räcker inte. Att kartlägga hemlösheten är värdefullt, men långt ifrån alla kommuner gör det. Behovsinventering måste utmynna i en fördjupad analys, där kunskapen delas mellan inblandade förvaltningar och information kan omvandlas till planer och mål som är möjliga att följa upp.

Man behöver i kommunerna även veta vilka resurser som finns tillgängliga för att hantera utmaningarna. Vilka åtgärder finns att tillgå? Hur ser det legala utrymmet ut för olika stödinsatser, inklusive EU:s statsstödsregler? Vilken kompetens finns i kommunens förvaltningar och bolag? Vilka andra aktörer finns det att samverka med, inte minst bland ortens hyresvärdar? Går det att samverka regionalt?

Just samverkan utgör en central framgångsfaktor och här är förbättringspotentialen stor. Det gäller både mellan olika myndigheter och förvaltningar och mellan kommunen och de långsiktiga lokalt förankrade fastighetsägare som har möjlighet att bistå med bostäder. Det finns många vittnesmål om hur väl det kan fungera när denna samverkan prioriteras, men dessvärre ännu fler om när möjligheten slarvas bort.

Lokalt förankrade fastighetsägare är i grunden samhällsbyggare och har därmed ett genuint engagemang och en vilja att bistå kommunen med dess olika utmaningar. Fastighetsägare går redan i dag lokalt samman och kan då i samverkan med exempelvis kommunen och polisen finansiera trygghets- och attraktionsskapande åtgärder. Kommunerna bör överväga hur samverkan med fastighetsägare kan fördjupas även kring bostadssociala insatser som går utöver vad som kan förväntas på icke-kommersiella grunder.

I detta samarbete kan fastighetsägare exempelvis erbjuda investeringar i socialt hållbarhetsarbete, sommarjobb, praktikplatser och bostäder för särskilda grupper. Kommunen kan exempelvis bruka alla de verktyg som kommunen förfogar över, såsom marktilldelning vid nyproduktion, investeringar i infrastruktur,

samhällsservice, boendestödjande verksamheter och en effektiv plan- och bygglovs-hantering. Relationerna och mötena mellan enskilda fastighetsägare och kommunen är oftast många och samverkan blir bättre om både fastighetsägarna och kommunerna använder sig av potentialen i alla sina verktyg.

### Riktat ekonomiskt stöd – direkt till hushållet

Offentligt ekonomiskt stöd till bostadssektorn kan se ut på många olika sätt, vilket blir uppenbart om man ser sig omkring i världen. Stöd kan vara primärt utbudsstimulerande och utgå till aktörer som bygger bostäder eller efterfrågestimulerande och ta sikte på dem som ska konsumera boendet, vare sig det handlar om ägt eller hyrt. Olika sorters stöd kan dessutom kombineras. Sverige utgör inget undantag i internationellt avseende. Även här finns det en mångfald olika stödformer och även här kan de kombineras.

Ett betydande indirekt konsumtionsstöd för boende utgörs av ränteavdragen som är generella och nyttjas av privatpersoner för bostadslån. Men det finns också direkta selektiva konsumtionsstöd. De ekonomiskt svagaste i samhället kan ha rätt till bistånd i form av försörjningsstöd. Sådant bistånd täcker även kostnaderna för boende. För hushåll som inte har rätt till försörjningsstöd finns inkomstprövade bostadsbidrag och bostadstillägg.

*Bostadsbidrag* kan utbetalas till barnfamiljer. Hur mycket man får baseras på antal barn, hushållsinkomst, boendekostnad och bostadens storlek (stödet avgränsas till de första 60 kvm bostadsyta). Bostadsbidrag kan också utgå till unga under 29 år. Men personer över 28 år, eller hushåll som saknar barn kan i dag inte få bostadsbidrag, oavsett hur behovet i övrigt ser ut. Bostadsbidraget kan med andra ord ses som ett ”förstärkt barnbidrag” eller ”bostadsbidrag till unga vuxna”.

Personer med sjuk- eller aktivitetsersättning kan få *bostadstillägg*. Det beräknas individuellt, inte per hushåll, och storleken på tillägget beräknas huvudsakligen enligt samma parametrar som gäller för bostadsbidrag. Pensionärer har därtill rätt att söka bostadstillägg från Pensionsmyndigheten. Storleken beräknas på ungefär samma sätt som övriga selektiva bostadsstöd.

Antalet hushåll med bostadsbidrag har minskat sedan början av 2000-talet. Bostadsbidraget går främst till ensamstående föräldrar och då oftast till kvinnor. Av de 4,7 miljarder kronor som utbetalades i bostadsbidrag 2016 gick bara drygt en fjärdedel till hushåll med

sammanboende vuxna. I motsats till bostadsbidraget har de som mottagit bostadstillägg ökat något under 2000-talet. Totalt betalades det ut 4,9 miljarder kronor i bostadstillägg under 2016.<sup>43</sup>

Värdet av bostadsbidragen har urholkats över tid. I en aktuell genomlysning fann Riksrevisionen att de höjningar av det maximala bidraget och inkomstgränserna som har genomförts under de senaste 20 åren kraftigt understiger löneutvecklingen, men även till viss del utvecklingen av konsumentprisindex.<sup>44</sup> Under 2017 och 2018 höjs bostadsbidragets inkomstgränser marginellt och bostadstillägget görs något mer förmånligt.

Ytterligare steg bör emellertid tas för att göra dessa direkta konsumtionsstöd mer träffsäkra, effektiva och anpassade till boendekostnader- nas utveckling inom olika upplätelseformer. Dagens begränsning till de första 60 kvm kan till exempel höjas till de första 75 kvm. Bostadsbidrag bör därutöver göras tillgängliga för alla att söka, det vill säga ingen koppling till ålder, arbetsförmåga eller förekomst av barn i hushållet. Bostadsbidraget bör i övrigt anpassas så att personer som i dag uppbär bostadstillägg inte får ett försämrat stöd.

En förstärkning av konsumtionsstödet innebär en ökad kostnad för staten, men det skulle kompensera för den urgröpning av stödet som skett och ge fler möjlighet att efterfråga bostäder som finns på den ordinarie bostadsmarknaden. Det frigör samtidigt resurser, inte minst i kommunerna, som läggs på eller kan läggas på insatser för dem med svagast ställning på bostadsmarknaden.

Dagens bostadsbidrag/-tillägg förutsätter att du har ett bostadskontrakt. Det går således inte att nyttja bostadsbidraget som en nyckel in på bostadsmarknaden. Här borde det vara möjligt att på samma sätt som du säkrar ett lånelöfte från banken inför ett bostadsköp kunna få ett förhandsbesked om framtida bostadsbidrag att visa upp som säkerhet gentemot potentiella hyresvärdar vid förmedlingsförfarandet.

Bostadsbidrag och bostadstillägg bör vara breda behovsanpassade direkta konsumtionsstöd som är enkla att tillgodogöra sig. De utgör basen för det allmännas stöd till enskilda hushåll för att höja deras förmåga att efterfråga en bostad. Målgruppen är framför allt hushåll

43 *Socialförsäkringen i siffror 2017*, Försäkringskassan, 2017.

44 *Riksrevisionens rapport om bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv (Skr 2017/18:30)*, Regeringen, 2017

med egen, men begränsad, förmåga att efterfråga.

#### ➔ FÖRSLAG

Bostadsbidrag och bostadstillägg höjs och görs tillgängligt för fler. Gör det möjligt att få förhandsbesked om rätt till bostadsbidrag för tecknande av nytt hyreskontrakt eller köp av bostad.

Ett förhandsbesked må sänka tröskeln in till bostadsmarknaden, men det erbjuder i sig inget stöd för att hantera de löpande boendekostnaderna. För resurssvaga hushåll skulle man, med inspiration från olika sorters vouchersystem, kunna utveckla förhandsbeskedet till en *bostadspeng*, knuten till ett hushåll men inte utbetald till någon annan än den som upplåter bostaden eller möjliggör finansiering av bostadsköpet. Med bostadspengen kan den bostadsökande visa att det finns ett konsumtionsstöd som följer med om en hyresvärd är tveksam kring betalningsförmågan och den utgör ett konsumtionsstöd under tiden man bor. Den kan även användas på motsvarande sätt gentemot kreditinstitut vid köp av bostadsrätt eller eget hus.

Precis som för bostadsbidraget baseras storleken på bostadspengen på sådant som samlad hushållsinkomst, bostadens storlek och kostnad samt hushållets sammansättning. Höjs hushållsinkomsten sänks bostadspengen, men inte i lika hög grad som inkomsten höjs. Det görs för att reducera margineffektterna. Förändringar i hushållets sammansättning får däremot kompenseras fullt ut i bostadspengen.

Bostadspengen bör vara tidsbegränsad, med möjlighet att stegvis trappa ner stödet. Men det bör även finnas möjlighet att i undantagsfall erbjuda stödet ”tillsvidare”.

Liksom för övrigt konsumtionsstöd skulle en bostadspeng ge utsatta individer och familjer tillgång till en större del av den ordinarie bostadsmarknaden. Den förenklar för fler privata aktörer att medverka till att utbudet av åtkomliga bostäder ökar och är för kommunerna ett verktyg som jämfört med alternativen medför en enklare hantering.

#### ➔ FÖRSLAG

Stödberättigade får en i tiden begränsad bostadspeng som kan användas för att täcka del av hyra eller månadskostnad för ägt boende.

## Riktat ekonomiskt stöd

### – genom subventionerat boende

Det bostadssociala ansvaret vilar till stor del på kommunen. Enligt Bostadsförsörjningslagen åligger det kommunerna att planera för bostadsförsörjningen i respektive kommun. Ytterst är det även kommunerna som agerar när personer av olika skäl saknar möjlighet att på egen hand efterfråga en bostad. Av tradition har allmännyttan varit kommunernas huvudsakliga verktyg i arbetet med bostadssociala frågor, men det är viktigt att expandera potentialen till hela hyresmarknaden och i viss utsträckning även marknaden för ägda bostäder. Medan det i vissa kommuner förekommer ett betydande inslag av sociala kontrakt hos privata hyresvärdar är det en möjlighet som nyttjas dåligt i andra.

Enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879) ska bolagen bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Det innebär bland annat att bolagen ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget och att relationen mellan kommunen och dess bostadsföretag ska vara affärsmässig och transparent. Det utgör självklart inget hinder för ett bostadsbolag att ta bostadssocialt ansvar i samarbete med kommunen, men åtgärder som inte är affärsmässiga måste finansieras med kommunala medel och inte det kommunägda bostadsbolagets. Med de villkoren är det lika naturligt att andra lokala fastighetsägare samarbetar med kommunen och upplåter bostäder för att underlätta bostadsförsörjningen.

Bostadsbristen i Sverige gör det svårare för utsatta personer att få en bostad. I dag hyrs ungefär två procent av de hyreslägenheter som finns i Sverige ut på den sekundära bostadsmarknaden, med sociala kontrakt där kommunen står som garant för hyran och stödjer den boende. Rätt hanterade är de sociala kontrakten oerhört värdefulla för att öka utbudet av bostäder till dem som har en svag ställning på bostadsmarknaden och de utgör därför viktiga verktyg för kommunerna. De erbjuder dessutom en trygghet för hyresvärdar, allmännyttiga såväl som privata, som gör det enklare för kommuner och fastighetsägare att samverka. Andelen sociala kontrakt bör ökas ytterligare.

För att kunna hantera de bostadssociala utmaningarna är det viktigt att kommunerna organiserar ett samarbete mellan sina olika förvaltningar. Ett samordnat agerande är också viktigt i kommunens relation till både de kommunägda och de privata fastighetsägarna. Fastighetsägare söker ofta just ”en väg in” till kommunens bostadssociala arbete, oavsett

vilken målgrupp som avses. När kommunen önskar ett samarbete med en kommunal eller privat hyresvärd för att få tillgång till bostäder som hyrs ut med sociala kontrakt bör ett tydligt samarbetsavtal tecknas. Avtalet bör beskriva hur samarbetet ska fungera mellan kommunen och hyresvärden, om parternas skyldigheter, boendestöd, utformningen av hyreskontrakt med mera. Många gånger är det för fastighetsägaren viktigare att relationen med och förtroendet för socialförvaltningens boendestödjare fungerar än de rent ekonomiska villkoren i avtalet om sociala kontrakt.

Rätt hanterade är sociala kontrakt inte stigmatiserande. Det undviks till exempel om de sociala kontrakten sprids ut i olika stadsdelar, fastigheter och trapphus kompletterat med ambitionen att de sociala kontrakten efter en tid och en prövning övergår till förstahandskontrakt när hyresgästen själv kan betala hyran. När så sker tillhandahålls vid behov vanligen en ny lägenhet, i en annan fastighet, för sociala ändamål i enlighet med det samarbetsavtal som bör finnas mellan kommunen och hyresvärden.

#### ➔ FÖRSLAG

Användningen av sociala kontrakt bör öka och både kommuner och bostadsföretag bör vinnlägga sig om att hela hyresmarknadens kapacitet nyttjas för att göra fler bostäder tillgängliga inom ramen för kommunens bostadssociala arbete.

Idealiskt har kommunerna ett mycket nära och gott samarbete med privata fastighetsägare och kan utifrån en ömsesidig nytta få tillgång till flera lägenheter utan andra villkor än vad som hittills ansetts nödvändigt.

Drivkraften för de hyresvärdar som i dag ställer lägenheter till förfogande är att kunna hjälpa till med en social utmaning på orten. Det finns emellertid exempel på fastighetsägare som även har ekonomiska eller affärsmässiga incitament. Det kan till exempel handla om indirekt företräde vid marktilldelning eller förmånliga blockförhyrningsavtal med kommunen, som möjliggör en hyresnivå som ligger strax över bruksvärdeshyran eller att kommunen genom överenskommelsen bekostar vissa investeringar eller underhållsåtgärder. För att ytterligare öka tillgången på lägenheter från det privatägda beståndet kan det emellertid finnas skäl att titta på fler morötter.

Ett sätt är att skapa en tidsbegränsad hyresbonus för fastighetsägare som tillhandahåller

lägenheter. Upplägget bygger på att kommunen anvisar personer som bedömts ha rätt till och förmåga att själv klara hyresåtagande för en subventionerad bostad. Hyresvärden erbjuder ett förstahandskontrakt, med en subventionerad hyresnivå för hyresgästen och ett sidoavtal med kommunen som dels kompenserar för skillnaden mellan förhandlad hyresnivå och den hyra hyresgästen betalar, dels innehåller en bonus om förslagsvis 10 procent av mellanskillnaden för att täcka administrativa och andra eventuella merkostnader. Högst en tredjedel av bostäderna i en fastighet bör upplåtas med ett sådant upplägg för att undvika att stödberoende samlas i enskilda fastigheter. Stödet och bonusen är tidsbegränsade till max fem år per hushåll. Därefter tas bonusen bort och det sker en stegvis nedtrappning av hyressubventionen under ytterligare fem år. Hyresvärden har rätt att växla det nedtrappade stödet mot en motsvarande uppräknings av den hyra som hyresgästen betalar. För att möjliggöra en för hyresgästen enklare inträppning av hyran bör stödet exklusive bonusandel inte vara större än hälften av förhandlad hyra. Storleken på lägenheten ska motsvara hushållets behov. Upplägget kan användas i kombination med en statlig hyresgaranti (se nedan), för sänkt initial tröskel.

Genom att tillåta kommuner att teckna avtal om längre stödperioder än fem år och vid behov och särskild prövning förlänga ingångna avtal kan systemet anpassas till lokala behov på orten.

Stödformen kan göra det attraktivt för hyresvärdar att ytterligare öka utbudet av lägenheter för framför allt resurssvaga hushåll, som i övrigt inte har några sociala eller medicinska problem som förutsätter en aktiv stödverksamhet från kommunens sida. Det ger kommunen möjlighet att undvika andrahandsuthyrning.

#### ➔ FÖRSLAG

En bostadssubvention som utgår som stöd till hyresvärd som hyr ut åt resurssvaga hushåll. Hyresvärden erhåller mellanskillnaden mellan förhandlad hyresnivå och den hyresnivå som resurssvaga bostadskonsumenter klarar av att betala, samt en bonus om 10 procent av mellanskillnaden som bland annat kompenserar för eventuella merkostnader.

#### Statlig hyresgaranti

Den kommunala hyresgarantin, som garanterar minst sex månadshyror och gäller under minst två år, har tagit sikte på hushåll som anses



kunna ha en rimlig levnadsstandard efter att hyran är betald. Den vänder sig alltså främst till hushåll som förvägrats kontrakt på grund av skäl som betalningsanmärkningar eller att de saknat fast anställning, inte de som har svårt att uppfylla inkomstkrav. Hyresgarantin har nyttjats mycket sparsamt, delvis beroende på att många kommuner valt bort möjligheten – och därmed inte informerat om den – men också för att några kommuner ställt som villkor att hyresgarantier bara kan utfärdas gentemot kommunens eget bostadsbolag.<sup>45</sup>

Med en bredare användning skulle hyresgarantin under de år den funnits sannolikt ha kunnat ersätta vissa andra åtgärder som vidtagits för att lösa enskildas bostadsbehov och därmed utgjort ett viktigt bostadssocialt komplement. Att omvandla den till statlig och därmed lyfta in verktyget på samtliga lokala bostadsmarknader är ett sätt att bredda den. Ett annat är att göra den tillgänglig för fler hushåll än vad dagens avgränsning medger. Om man vid en individuell prövning gör bedömningen att ett hushåll har förutsättningar att inom garantins löptid erhålla egen betalningsförmåga, och hyresvärderna inte har invändningar mot myndighetens bedömning eller mot att försörjningsstöd omfattas av eventuellt inkomstkrav, bör även hushåll med försörjningsstöd efter individuell prövning kunna komma i fråga för hyresgarantier.

#### ➔ FÖRSLAG

Dagens kommunala hyresgaranti blir i stället statlig för att nå fler. Garantin utvidgas för att inte bara vara tillgänglig för hushåll med egen ekonomisk förmåga att betala sin hyra under garantitiden, utan även för hushåll med försörjningsstöd som efter individuell prövning bedöms ha möjligheter att erhålla egen betalningsförmåga under garantitidens löptid.

#### Vräkningsförebyggande åtgärder

Oavsett skäl utgör varje vräkning ett misslyckande. Särskilt svårt är det när barn är inblandade. Ibland framförs därför krav på att vräkning av barnfamiljer ska förbjudas. Det är emellertid ingen framkomlig väg. Att egna eller andras barn bor i bostaden kan inte friskriva hyresgäster från att betala hyra eller i övrigt iaktta de skyldigheter man har som hyresgäst. Det kan inte heller per automatik vara så att

kommunen eller staten står för utebliven hyra eller tillhandahåller alternativ bostad om hyran inte betalats, om hyresgäster uppträtt störande mot grannar eller på annat sätt förverkat sin rätt att hyra bostaden. Signalvärdet av en sådan ordning skulle vara mycket olyckligt.

Effekterna av vräkningar är emellertid så omfattande, för det aktuella hushållet i första hand, men också för hyresvärderna och kommunen, att de om möjligt bör undvikas. Det finns positiva erfarenheter från flera kommuner där man jobbat med vräkningsförebyggande åtgärder. Det handlar om en nära samverkan mellan i första hand hyresvärdar och kommunens socialtjänst, men även andra myndigheter, kommunala förvaltningar och ideella organisationer som kan vara berörda. Nyckeln är som regel att agera tidigt, innan problemen hunnit utvecklas till grund för avhysning.

För att minimera antalet vräkningar bör varje kommun åläggas att upprätta en handlingsplan för att bedriva ett vräkningsförebyggande arbete. Denna kan med fördel utgöra en del av eller knytas till kommunens handlingsplan mot hemlöshet. Olika myndigheter har redan en lagstadgad skyldighet att samverka. En central framgångsfaktor för att förebygga vräkningar är att det finns en formaliserad samverkansstruktur, med avtal, riktlinjer och rutiner. Då är det möjligt att redan vid tidiga signaler agera proaktivt för att stödja de boende. Att det inom socialtjänsten finns särskilda ”boendestödare” är en lösning som använts med framgång, men det går naturligtvis att arbeta även på andra sätt. Gemensamt för kommuner som bedrivit ett framgångsrikt vräkningsförebyggande arbete är att hyresvärdar och kommunens förvaltningar arbetat nära varandra och det funnits ”en väg in”.

#### ➔ FÖRSLAG

Kommuner bör åläggas att upprätta handlingsplaner för vräkningsförebyggande arbete. Fungerande samverkansformer bör skapas mellan i första hand socialtjänsten och hyresvärdar på orten.

#### Främjad privatuthyrning

Delar av det befintliga bostadsbeståndet används ineffektivt på grund av otillräcklig rörlighet och inlåsnings effekter. Stora lägenheter bebos till exempel av ensamma äldre som av olika skäl inte vill eller kan flytta till en mindre och/eller bättre anpassad bostad. Innan mer genomgripande reformer kan avhjälpa de

<sup>45</sup> Etableringshinder på bostadsmarknaden, Boverket, 2014.

faktorer som hindrar dem från att flytta, bör schablonavdraget vid andrahandsuthyrning höjas och riktad information ges till målgruppen om möjligheten att ha inneboende. Åtgärderna kan kombineras med högre inkomstgränser för bostadstillägg, så att viljan att hyra ut del av egen bostad inte motverkas av ett sänkt bostadstillägg för dem som uppbär sådant.

Det höjda schablonavdraget kan förväntas få störst effekt för uthyrning av Attefallshus eller separata uthyrningslägenheter i villor och större bostadsrättslägenheter i och kring tillväxtorter. Förslaget medför begränsade statsfinansiella merkostnader/intäktsminskningar, men dessa svarar direkt mot ett större utbud av bostäder. För att öka träffsäkerheten avseende sociala mål är det möjligt att göra stödet till de potentiella hyresvärdarna följsamt mot den hyra som tas ut av hyresgästen.

### ➔ FÖRSLAG

Stärk incitamenten att hyra ut del av egen bostad, dels genom höjt schablonavdrag vid andrahandsuthyrning, dels genom höjd inkomstgräns för bostadstillägg.

### Underlätta sänkta tillträdeskrav för hyreskontrakt

Fastighetsägare har, med stöd i äganderätten, rätt att välja hur förmedling av lediga hyreslägenheter ska skötas och även välja vilken hyresgäst som ska få lägenheten. De tillträdesvillkor som ställs på hyresgäster, bland annat rörande inkomstkrav, bör vara rimliga och inte utestänga sökanden i onödan. De får givetvis inte heller stå i strid med diskrimineringslagstiftningen.

Regler om tillträdeskrav finns för att säkerställa att en bostadssökande kan fullgöra sina skyldigheter som hyresgäst. För godkännande krävs ofta att sökandes inkomst ska stå i proportion till den aktuella lägenhetens hyresnivå. Inkomstkravet hos en del hyresvärdar är att bruttoinkomsten ska motsvara minst tre årshyror. Normen tre gånger årshyran i bruttoinkomst härrör från en allmän norm om att ett hushålls boendeutgift inte bör överstiga 40 procent av den disponibla inkomsten.<sup>46</sup> Med tillträdeskrav minimeras hyresvärdarnas risk för uteblivna hyresbetalningar och sannolikheten minskar för att hyresgäster ska förmedlas

till hyreslägenheter som de bedöms ha svårt att långsiktigt betala hyran för.

Boverket har i en nyligen genomförd kartläggning frågat 73 kommunägda bostadsbolag och 300 privata bostadsbolag om hyresvärdars krav och villkor på blivande hyresgäster.<sup>47</sup> Samtliga tillfrågade bolag prövar blivande hyresgäster, exempelvis genom att ta kreditupplysning, begära in arbetsgivarintyg eller genom att ta referenser från tidigare hyresvärdar. Bland privata fastighetsägare förekommer också att de personligen vill träffa den blivande hyresgästen inför kontraktsskrivning.

I dag bedömer hyresvärdar som regel både dagens inkomst och inkomsten sex månader framåt, där dock det tidigare kravet på fast anställning i stort sett upphört. Det är ett enkelt och transparent sätt att få en bild av betalningsförmågan. Förmedlingsprinciperna blir tydliga och risken minskar för en godtycklig bedömning av sökande och för att den som inte fått en bostad ska känna sig diskriminerad.

Boverkets kartläggning visar att allt fler hyresvärdar under senare år lättat på inkomstkraven. I dag har endast vart femte bostadsbolag ett inkomstkrav på minst tre gånger årshyran, med något lägre andel hos de privata än hos de kommunägda bolagen. Betydligt fler bostadsbolag utgår från att hushållet ska ha en viss summa kvar efter att hyran är betald. Många hyresvärdar gör en individuell bedömning av blivande hyresgäster, utan schablonartade inkomstgränser, där de tittar på hushållets förutsättningar att klara hyran eller att inkomsten ska stå i relation till hyran. Privata hyresvärdar tillåter sig att göra avsteg med enskilda bedömningar för att ta särskild social hänsyn, exempelvis att en låg inkomst kan vägas upp med ett sparat kapital som säkerhet eller att lägre tillträdeskrav ställs vid förmedling av ungdomsbostäder.

I rapporten menar Boverket att det är svårt att uttala sig om hur många som inte kan etablera sig på bostadsmarknaden på grund av hyresvärdarnas inkomstkrav. Det är därmed även svårt att bedöma om kraven utgör ett stort eller litet problem.<sup>48</sup>

Boverket konstaterade i en rapport från 2014 att 21 procent av hushållen (ca 893 000 hushåll) inte klarade ett inkomstkrav på tre gånger årshyran utifrån SCB:s individdata över hushållens inkomster, Konsumentverkets riktlinjer för vilken lägenhetsstorlek olika hushåll förväns

<sup>46</sup> Etableringshinder på bostadsmarknaden, Rapport 2014:33, Boverket

<sup>47</sup> Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster, Rapport 2017:30, Boverket

<sup>48</sup> Ibid

tas bo i och SCB:s data över månadshyror för olika lägenhetsstorlekar.<sup>49</sup> Trots denna relativt sett stora andel bedömde hyresvärdarna själva i samma utredning att de relativt sällan behövde tacka nej till bostadssökande för att de inte klarade uthyrningsvillkoren.

Schablonmässiga inkomstkrav minskar rörligheten i bostadsbeståndet och skapar inläsnings effekter för insiders och höga trösklar för outsiders. Hushåll med för låg inkomst utestängs, särskilt gällande den dyrare nyproduktionen.

Ett alternativ till inkomstkrav är att titta på historiken. En hög inkomst är i dag inte nödvändigtvis en mycket säkrare indikation på om den sökande kommer att betala hyran framöver jämfört med att en person alltid betalat hyran de senaste åren. Om hyresvärden önskar bedöma beteendet snarare än inkomsten är det bättre med ett rent UC än inkomstkrav. Det kan sedan kombineras med extra bevakning av sena betalningar och snabba påföljder inom ramen för kommunens vräkningsförebyggande arbete.

De bolag som har slopat eller sänkt inkomstkravet tar enligt egen utsago ingen större risk för hyresförluster, och stramar i stället upp andra ekonomiska faktorer. För sökande godtar bolagen inte hyresskulder och tillåter högst ett fåtal betalningsanmärkningar. För befintliga hyresgäster gäller att missad hyra direkt leder till vräkningsförebyggande åtgärder i form av uppföljning och besök. Upprepas utebliven hyresinbetalning leder det till uppsägning och vräkning.

Många fastighetsägare nekar kontrakt om den tänkta hyresgästen har skulder hos kronofogden, andra accepterar detta men nekar om skulderna består av obetalda hyror. Om man återgår till den tidigare ordningen – att obetalda hyror ska vara en prioriterad fordran – kommer dessa att fortare bli betalda vilket framför allt är relevant vid utmätning. Den skuldsatte kommer då tidigare att kunna visa på att man inte har obetalda hyror.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd). Biståndet ingår i samhällets skyddsnät för ekonomiskt svaga hushåll, regleras i socialtjänstlagen, och bygger på en individuell behovsprövning. I försörjningsstödet ingår en ersättning för skäligena kostnader för bland annat boende och hushållsel. Försörjningsstödet är för de allra flesta begränsat i tiden och upphör när hushållsinkomsten stiger

igen, exempelvis då det ersätts av lön eller ersättning från socialförsäkringssystemen eller arbetslöshetsförsäkringen. Den genomsnittliga biståndstiden 2016 var 6,4 månader.

Hyresvärdar har i dag olika förhållningssätt när det gäller om försörjningsstöd och bostadsbidrag/-tillägg kan accepteras eller inte som inkomstkälla vid tecknande av nytt hyresavtal. Mot ett accepterande talar att inkomstkällan inte är långsiktig, påverkas om familjesituationen förändras och därmed är osäker. För ett accepterande talar att det är hyresgästens betalningsförmåga som är det viktiga, inte varifrån pengarna kommer. Vidare ingår försörjningsstöd och andra konsumtionsstöd i samhällets skyddsnät för ekonomiskt svaga hushåll, som just en tillfällig inkomstkälla då andra inkomster uteblir.

Enligt Boverket godkänner 66 procent av de kommunägda och 41 procent av de privata bostadsbolagen sökanden med inkomst från försörjningsstöd.<sup>50</sup> När försörjningsstöd och bostadsbidrag/-tillägg inte räknas in i inkomsten leder det till att en grupp människor utestängs från den ordinarie bostadsmarknaden under kortare eller längre tid.

De hyresvärdar som sänker tillträdeskraven kan behöva ersätta detta med andra garantier och insatser, såsom höjda bostadsbidrag/-tillägg, bostadspeng, borgen, hyresgarantier, vräkningsförebyggande åtgärder och uppsökande verksamhet för att motverka betalningsanmärkningar hos hyresgästerna. För detta krävs vidare att hyresvärdar erbjuder samverkan och ett aktivt stöd från exempelvis kommunernas boendestödjande verksamhet, socialtjänsten och kronofogdemyndigheten.

## ➔ FÖRSLAG

Underlätta för hyresvärdar att sänka tillträdeskraven för nya hyresgäster genom garantier och att stärka andra inkomstmöjligheter och den boendestödjande verksamheten.

Vidare bör alla inkomstslag, inklusive försörjningsstöd och bostadsbidrag/-tillägg, som kan räknas in i den sökandes inkomst inkluderas vid bedömningen av inkomstkravet.

### **Underlätta privat bostadsfinansiering för fler**

Ägt boende har en lägre servicenivå och är förenat med större ekonomisk risk för den

49 Ibid

50 Ibid

enskilde. Över tid är därför det ägda boendet billigare än det hyrda. Social bostadspolitik och de verktyg som används för denna kan därför inte avgränsas till hyresmarknaden.

För tillträde till det ägda bostadsbeståndet är tillgång till startkapital eller statliga kreditgarantier nödvändiga. För unga med möjlighet till framförhållning är det viktigt att kunna spara ihop till en insats och kanske en buffert som underlättar finansieringen över tid. Det finns därför skäl att utveckla ett gynnat bosparande för unga, exempelvis med inspiration från Norges Boligspær for Ungdom (BSU). Det löser inga utmaningar här och nu, men långsiktigt kommer det att underlätta etablering på bostadsmarknaden för fler än i dag och bidrar till en bättre sparkultur.

För resurssvaga hushåll och andra som står långt från bostadsmarknaden, inklusive nyanlända, med mer omedelbara behov behöver tillträdet till ägarmarknaden lösas på annat sätt än genom gynnat sparande. Det kan handla om en separat form av statliga kreditgarantier eller startlån som utställs till enskilda efter individuell prövning avseende såväl behov som förutsättningar att täcka löpande kapitalkostnader. Garantin och startlånen kan förenas med direkta ekonomiska stöd utöver exempelvis bostadsbidrag, men om stödet utgör del av den egna insatsen vid ett köp bör staten kompenseras vid försäljning om värdet av bostaden ökat eller är oförändrat.

### ➔ FÖRSLAG

Inför ett skattegynnat bosparsystem för ekonomiskt svaga grupper och ge samma grupper möjlighet till bolånefinansiering (startlån) med subventionerad ränta.

### **SOCIAL BOSTADSPOLITIK – EN GOD INVESTERING**

En social bostadspolitik måste hålla samman. Undanträngningseffekterna är i dag uppenbara och det finns grupper som faller mellan stolarna, inte minst bland dem som drabbats eller riskerar att drabbas av strukturell hemlöshet. När bristerna uppmärksammas, vilket sker allt oftare, påtalar ansvariga politiker att de ogärna ställer grupper mot grupper. Men med de stöd och åtgärder som den sociala bostadspolitiken erbjuder i dag och ett otillräckligt utbud av bostäder som kan göras tillgängliga för dem med en särskilt svag ställning på bostadsmarknaden är det ofrånkomligt. Politiker behöver kortsiktigt prioritera, och långsiktigt reformera.

När åtgärder inom ramen för den sociala bostadspolitiken inte förmår komplettera en redan illa fungerande ordinarie bostadsmarknad uppstår stora samhällsförluster – utöver det uppenbara mänskliga lidandet. Utanförskap förstärks, integration försvåras, social rörlighet begränsas, välfärdssystemen belastas hårdare och så vidare. Det finns även risk att akuta punktinsatser, till exempel för att erbjuda en utsatt grupp förtur till boende eller särskilt stöd, skapar sociala spänningar med hänvisning till andra grupper som då får stå tillbaka eller inte får samma stöd.

Låt vara att ingen har en juridisk rätt till en bostad, men att skapa en bostadsmarknad som har plats för alla borde vara en självklar bostadspolitisk ambition, oavsett ideologisk övertygelse i övrigt. Det handlar inte bara om värderingar utan om att få samhället att fungera bättre.

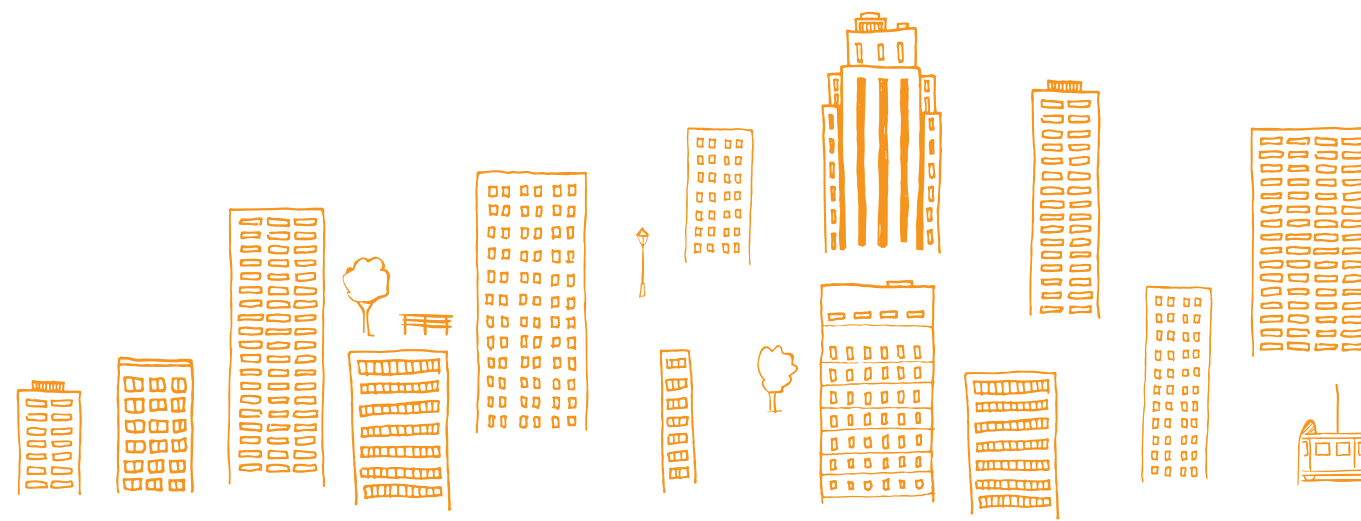
Ibland avvisas den sociala bostadspolitik som förs i andra länder med hänvisning till att den skulle vara för dyr. Det antyds också att vi i Sverige, tack vare den modell vi valt, inte behöver betala så mycket för en bostadspolitik med social prägel.

Den bostadspolitik som bedrivs i andra europeiska länder bygger naturligtvis på samma värdering om en bostadsmarknad som har plats för alla. Lika självklart är det att de löpande omprövar sina modeller så att de inte kostar mer än de behöver. Det sagt, har många av dem avsiktligt valt att låta insatser för att bereda alla boende kosta. Den ambitionen kostar stora summor även i Sverige, mer än vad som ibland antyds i bostadsdebatten, men vår sociala bostadspolitik levererar inte.

Det är därför en rimlig utgångspunkt att Sverige måste låta den sociala bostadspolitiken få kosta mer än vad den gör i dag. Resurser ska nyttjas effektivt, men de får inte vara mindre än att de räcker för att finansiera åtgärder som når de svagaste grupperna. Politiska ambitioner och tilldelade medel måste harmoniera och det måste vara tydligt hur kostnader, risker och ansvar fördelas mellan stat och kommun.

Vi har i rapporten föreslagit några åtgärder som kan komplettera och förbättra dagens verktygslåda. Som politiker kan det vara lockande att begränsa sig till åtgärder – också från vår lista av förslag – som knappt kostar något eller som bekräftar statsvetarnas tes om stigberoende i bostadspolitiken, det vill säga åtgärder som inte avviker nämnvärt från hur social bostadspolitik i Sverige bedrivits hittills. Det vore att grovt underskatta behovet av en ny sammanhållen social bostadspolitik.







Fastighetsägarna är branschorganisationen som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Våra 15 000 medlemmar äger och hyr ut bostäder och lokaler över hela landet. Vi representerar såväl de största börsnoterade fastighetsbolagen, kommunägda bostadsbolag som privata fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar.



**FASTIGHETSÄGARNA**

**Fastighetsägarna Sverige**

**Telefon:** 08-613 57 00

**E-post:** [info@fastighetsagarna.se](mailto:info@fastighetsagarna.se)

[www.fastighetsagarna.se](http://www.fastighetsagarna.se)