

Anna Granath Hansson

En social bostadssektor i Sverige?



ANNA GRANATH HANSSON

En social bostadssektor i Sverige?

FORES

A graphic element consisting of a grey triangle pointing upwards and to the right, positioned below the word 'FORES'.

FORES

En social bostadssektor i Sverige?

Anna Granath Hansson

Grafisk form: Epique Studio

Fores, Kungsbroplan 2, 112 27 Stockholm

info@fores.se

www.fores.se

Tryck: Spekta, Bulgarien 2020

ISBN: 978-91-87379-69-7

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. FORES vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via info@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att FORES och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Innehållsförteckning

Om Fores	v
Om författaren	vi
Förord	vii
Sammanfattning	x
1. En del av befolkningen har svårt att komma in på den reguljära bostadsmarknaden	1
2. Vad är egentligen en social bostadssektor?	5
3. Vad förenar och skiljer de olika europeiska systemen?	8
3.1 De bostadssociala modellernas ursprung	9
3.2 De bostadssociala modellernas målgrupper	13
3.3 Förhållandet till övrigt lägenhetsbestånd	15
3.4 Offentlig intervention och subventioner	17
3.5 Nyproduktion och förvaltning inom den sociala bostadssektorn	19
3.6 Systemens utformning och måluppfyllnad	21
4. Hur förhåller sig en social bostadssektor till de bostadsrelaterade verktyg som används i Sverige i dag?	25
4.1 Det offentliga bostadsförsörjningsansvaret	27
4.2 Kommunala sociala kontrakt och förturer i bostadsköer	29
4.3 Offentligägda eller offentligt understödda bostadsbolags roll	33
4.4 Hyressättningssystemet	37

5. Vilka praktiska frågor behöver svar innan det kan avgöras om en social bostadssektor är ett alternativ att gå vidare med i Sverige?	40
5.1 Vilka politiska mål skulle systemet uppfylla?	41
5.2 Vilka typer av hushåll skulle ses som målgrupper i den sociala bostadssektorn?	46
5.3 Vilka roller skulle staten respektive kommunerna ha? Skulle det bli aktuellt med regleringar och kontrollmekanismer och i så fall vilka?	50
5.4 Vilken volym av bostäder vore aktuell och var?	52
5.5 Vad skulle det kosta i jämförelse med de lösningar som finns i dag? Hur skulle det finansieras?	53
5.6 Hur skulle bostäderna utformas och placeras?	54
5.7 Hur minimeras tröskel- och inlåsnings effekter samt missbruk?	57
5.8 Hur minimeras undanträngningseffekter?	58
Slutsatser	60
Referenser	63

Om Fores

Den gröna och liberala tankemedjan

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankemedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och seriös forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se.

Om författaren

Anna Granath Hansson är teknologie doktor i fastighetsvetenskap och forskar om bostadspolitik, bostadsbyggande och bostadsbestånd på KTH.

Anna Granath Hansson är civilingenjör med inriktning fastighetsekonomi och teknologie doktor i fastighetsvetenskap. Sedan 1995 har Anna arbetat i bygg- och fastighetsbranschen i Sverige och Europa. Under de senaste sex åren har hon forskat kring bostadspolitik, bostadsbyggande och bostadsbestånd på KTH. Hennes doktorsavhandling som behandlar institutionella förutsättningar för bostadsbyggande för hushåll med lägre inkomster i Sverige och Tyskland godkändes 2017. Anna har publicerat ett flertal artiklar och rapporter som belyser olika bostadspolitiska verktyg och hur de används i Sverige och andra europeiska länder. Hon har också medverkat flitigt i den bostadspolitiska debatten både på seminarier och i media.

Förord

I **de flesta** länder i Europa finns det billiga bostäder som kvoterats till vissa grupper, till exempel låginkomsttagare. Det har varit en självklar del i de välfärdsystem som växt fram under 1900-talet. Sverige är ett undantag. Här har vi i stället valt att låta fördelningen skötas huvudsakligen genom kontakter eller köer och hyressättningen enligt kollektiva förhandlingar med samma regler för alla hyresrätter. Tanken har varit att de sociala behoven i stället ska täckas genom bostadsbidrag, socialbidrag och så vidare. Kvoterade lågprislägenheter har avfärdats med att vi inte ska ha ”social housing” i Sverige, ofta med hänvisning till slitna betongområden i Storbritannien.

Under de år vi har jobbat med bostadsfrågor på Fores har våra seminarier om ”social housing” varit bland de mest välbesökta. Man kan ana ett visst skifte i debatten. Även om många reflexmässigt avvisar kvoterade lågprislägenheter, finns det andra som tycker

att man nog ändå ska snegla på hur andra länder gör. Dagens system har uppenbarligen inte klarat de senaste årtiondenas urbanisering och befolkningstillväxt särskilt väl. Köerna har växt så att de som har störst behov har mycket svårt att få en vettig bostad. De låga hyrorna i attraktiva lägen gynnar mest personer som har haft tid och råd att stå länge i kö. Segregationen och de socialt utsatta betongområdena har blivit påtagliga problem även med den svenska modellen.

Wiens system har fått en del uppmärksamhet. Eftersom det har lyfts fram av den socialdemokratiska tankesmedjan Arena Idé har det varit svårt för folk till vänster att avfärda det rakt av. Boverket gjorde för några år sedan en sammanställning av motsvarande system i några europeiska länder. Annars finns inte mycket skrivet om kvoterade lågprislägenheter på svenska. Egentligen ingenting om hur ett sådant system skulle kunna passa in i Sverige – vilka behov det skulle täcka, vilka som borde omfattas och liknande.

Därför bad vi Anna Granath Hansson att skriva den här rapporten. Vi hoppas att den ska bli startpunkten för en ny nivå på debatten, där en social bostadssektor kan ses som ett verktyg bland andra i bostadspolitiken, med för- och nackdelar som vilket system som helst. En social bostadssektor kommer inte att lösa alla problemen på den svenska bostadsmarknaden, men det kan

vara värt att prova någon eller några olika varianter av det. Kanske kan det rentav användas för att minska segregationen genom utspridda, kvoterade lågprislägenheter i stället för betongenklaver?

Rapporten är en del i vårt projekt om bostadsbrist, *Hitta hem – en ny social bostadspolitik*. Vi har tidigare gett ut tre rapporter och hållit en rad seminarier, och en rad ytterligare rapporter och seminarier är på väg. Kopplad till projektet finns en referensgrupp med representanter för en rad företag och organisationer på området: Einar Mattsson, Fastighetsägarna, Magnolia, Mäklarsamfundet, Rikshem, Slättö, Byggföretagen och Trä- och möbelföretagarna. Referensgruppen bistår med goda råd, kunskaper och finansiering. För det är vi mycket tacksamma.

Vi vill även tacka Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse, som också bidrar med finansiering. Även ett stort tack till de anonyma granskarna av rapporten och till professor Hans Lind, som är vetenskaplig rådgivare för projektet som helhet.

Stockholm den 23 januari 2020,

Andreas Bergström

Tillförordnad vd

Sammanfattning

- Syftet med en social bostadssektor är att förbättra utvalda målgruppers bostadssituation. En social bostadssektor är tänkt att lösa dels ett bostadskostnadsproblem, dels ett tillgänglighetsproblem. I internationella sammanhang används ofta samlingsnamnet ”social housing” för de sociala bostadssektorerna.
- Sociala bostadssektorer finns bland annat i Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike. De europeiska modellerna skiljer sig mycket åt men har gemensamt att de tillhandahåller bostäder på längre sikt till hushåll med begränsade finansiella resurser genom subventioner och fördelningssystem.
- Flertalet av de europeiska modellerna har sitt

ursprung i välfärdspolitik för etablerade hushåll och vände sig då i första hand till arbetare och lägre tjänstemän. Först efterhand som dessa grupper har förbättrat sin ekonomiska position och bostadsägandet ökat har de sociala bostadsbestånden i högre grad kommit att bebos av hushåll med mycket låga eller inga arbetsinkomster.

- Resultatet av de olika systemen i form av fysiska bostäder och deras invånare varierar stort beroende på bland annat valda målgrupper, graden av subvention och stadsbyggnadsideal. Olika val vid olika tidpunkter gör att variationen kan vara betydande även inom samma stad.
- De sociala bostadssektorerna utsätts för kritik bland annat relaterat till kostnader, målgruppsurval, tröskeeffekter och inlåningseffekter. Socialt blandade bostadsområden har stort fokus vid nybyggnation i flera länder, bland annat baserat på dåliga erfarenheter från de områden som byggdes under 1960- och 70-talen.
- Helt avgörande för den vidare diskussionen kring en social bostadssektor i Sverige är att klargöra vilka mål som skulle uppnås och

vilka målgrupper som skulle nås. I Sverige fokuserar debatten nästan uteslutande på de hushåll som socialförvaltningarna har kontakt med och de som anvisats enligt Bostättningslagen, medan de europeiska sociala bostadssektorerna vänder sig till betydligt bredare målgrupper.

- Problembilden i Sverige med ökande kommunala kostnader för dem som står allra längst från den ordinarie bostadsmarknaden och den starka argumentationen för att behålla den generella bostadspolitiken tyder på att fokus i Sverige skulle ligga på en mycket begränsad modell, i princip en modell som fokuserar på att begränsa hemlösheten.
- De hushåll som är i fokus i den svenska debatten försörjs till övervägande del genom offentliga transfereringar. Därför skiljer sig de drivkrafter som ligger bakom diskussionen om en social bostadssektor i Sverige markant från diskussionen i de flesta andra europeiska länder. För Sveriges del vore det följaktligen mer relevant att jämföra med systemen i Norge och Finland än med övriga europeiska system, då dessa länder haft framgång i att minska hemlösheten på senare år.

Kapitel 1

En del av befolkningen har svårt att komma in på den reguljära bostadsmarknaden

Gemensamt för många bostadsmarknader är att en del av befolkningen har svårigheter att komma in på den reguljära bostadsmarknaden av ekonomiska och/eller sociala skäl, ofta mot en bakgrund av bristande utbud av bostäder i de lägre hyres- och prissegmenten. I de flesta europeiska länder, inklusive Sverige, anses det vara välfärdsstatens uppgift att stötta dessa hushåll. Formen och omfattningen varierar mellan länderna.

Den generella bostadsbristen i Sverige och behovet av nyproduktion av bostäder har diskuterats under en följd av år. På senare år har också frågan om vilka som i

första hand drabbas av bostadsbristen kommit i fokus. De grupper som särskilt uppmärksammats i debatten är unga, studenter, nyanlända och i viss mån äldre. Ökande hemlöshet och bostadsförsörjningsproblem relaterade till migrationen har också diskuterats (till exempel Boverket, 2016; Socialstyrelsen, 2017; SOU 2018:32; SOU 2018:35). Enskilda kommuner har också uppmärksammat de omfattande kostnader som kan uppstå till följd av en ökande hemlöshet.

I takt med att bostadsbristen växer diskuteras behovet av en mer strukturerad och förutsägbar bostadsförsörjning för de hushåll som inte får sina bostadsbehov tillfredsställda på bostadsmarknaden. I denna diskussion har de sociala bostadssektorerna i andra europeiska länder uppmärksammats, både ur ett positivt och ett negativt perspektiv (till exempel Svenska Dagbladet 2014; Dagens Arena 2016; Svenska Dagbladet 2018; Dagens Samhälle 2019a; Dagens Samhälle 2019b; Sveriges Allmännyttan 2019a; Sveriges Allmännyttan 2019b). Diskussionen har inte sällan byggt på begränsade kunskaper om hur systemen för sociala bostäder är uppbyggda och hur de skiljer sig mellan länder. Vidare har det inte förts någon djupare diskussion om vilka politiska mål ett socialt bostadssystem skulle uppfylla i en svensk kontext. Syftet med den här rapporten är inte att propagera för eller emot

en social bostadssektor i Sverige, utan att belysa ett mycket omdiskuterat bostadspolitiskt instrument och förhoppningsvis underlätta en konstruktiv dialog. Att införa eller inte införa en social bostadssektor är en politisk fråga som bör avgöras utifrån en analys av bostadsmarknaden, prioriteringar kring de bostadsbehov som finns och den offentliga ekonomins förutsättningar.

Sociala bostadssektorer i olika länder sammanfattas ofta med begreppet ”social housing”. Olika aktörer i Sverige har valt att översätta begreppet till sociala bostäder eller socialbostäder. Boverket (2016, s. 10) noterar dock att både ”social” och ”housing” är vidare begrepp med delvis annan innebörd på engelska än vad ”social” och ”bostad” har på svenska, exempelvis skulle ”social housing” också kunna översättas med ”samhällelig bostadsförsörjning”. Boverket väljer därför att använda begreppet ”den sociala bostadssektorn”. Då ”den sociala bostadssektorn” bedöms bättre spegla bredden i de olika europeiska modellerna än det snävare ”sociala bostäder” eller ”socialbostäder” (som i ett svenskt sammanhang lätt kopplas samman enkom med socialpolitiken) används ”den sociala bostadssektorn” även i den här rapporten. Det bör redan här noteras att det i Sverige inte finns någon uttalad social bostadssektor. I viss internationell lit-

teratur beskrivs emellanåt den svenska allmännyttan som en social bostadssektor, men detta bör anses som delvis felaktigt (se vidare nedan).

Rapporten är upplagd enligt följande: Efter denna inledning ges i kapitel 2 en grundläggande definition av en social bostadssektor som utgångspunkt för rapporten. Därefter belyser kapitel 3 vad som förenar och skiljer de olika europeiska modellerna. Kapitel 4 diskuterar hur en social bostadssektor förhåller sig till de bostadspolitiska verktyg som används i Sverige i dag. Avslutningsvis, ges i kapitel 5 en översikt över praktiska frågor som behöver svar innan det går att avgöra om en social bostadssektor är ett alternativ att gå vidare med i Sverige samt en diskussion kring möjliga vägval. De slutsatser som dras i rapporten sammanfattas i kapitel 6.

Kapitel 2

Vad är egentligen en social bostadssektor?

En social bostadssektor är tänkt att lösa två typer av problem, dels ett bostadskostnadsproblem, dels ett tillgänglighetsproblem (Eekhoff, 2002). Bostadskostnadsproblemet kan lösas genom direkt tillgång till subventionerade bostäder, men också genom olika typer av ekonomiskt stöd som till exempel bostadsbidrag och försörjningsstöd. Tillgänglighetsproblem kan dels bero på den lokala bostadsmarknadens karaktär (typ av bostadsbebyggelse, hyres- och prisnivåer och så vidare), dels på hushållets storlek och sammansättning (till exempel för orten ovanliga eller överrepresenterade konstellationer som det inte finns ett tillräckligt utbud för). Lösningen på tillgänglighetsproblemet är att med olika medel ställa bostäder till förfogande. Bostäderna inom den sociala sektorn kan betecknas som ”de jure”, det vill säga bostäder vars

sociala ändamål är reglerat eller ”de facto”, vilket innebär bostäder som används till sociala ändamål utan att vara reglerade (Droste och Knorr-Siedow, 2014).

Det finns i dagsläget ingen gemensam definition av de olika bostadssociala sektorerna inom EU (till exempel Braga och Palvarini, 2013; Scanlon et al., 2014; Boverket, 2016). Den gemensamma nämnaren för de olika europeiska modellerna är dock att de i grunden är olika typer av finansierings- och fördelningssystem. Dessa system tillhandahåller bostäder på längre sikt till hushåll med begränsade finansiella resurser genom subventioner och ett fördelningssystem (Granath Hansson och Lundgren, 2018). Systemen bygger på att en målgrupp definieras, utifrån förmögenhet och inkomst och eventuellt i ett andra steg också andra kriterier, som till exempel nuvarande bostadssituation, behov av stöd och så vidare. Ett fördelningssystem tillser att lediga lägenheter bara allokeras till den definierade målgruppen. Subventioner tillförs då bostadskostnaderna är tänkta att ligga under antagen marknadsnivå och vara anpassade till de boendes ekonomi. Hyreskontrakten löper tills vidare alternativt på lång sikt och hyresgästerna har ett tydligt besittningsskydd. Bengtsson (2017) ifrågasätter dock subventioner som en nödvändig komponent i ett socialt bostadssystem, även om han poängterar att vad som

ses som subvention ofta är en politisk fråga. Som ett alternativ lyfter han att lägre standardnivåer än i övrigt bestånd accepteras¹.

Utfallet av de olika systemen vad gäller faktiska bostäder och deras invånare varierar stort beroende på bland annat valda målgrupper, graden av subvention och stadsbyggnadsideal. Det är värt att notera att dessa tre faktorer varierat över tid även inom länder, vilket förklarar varför olika årgångar av bostäder inom den sociala sektorn kan skilja sig markant från varandra även inom samma stad.

¹ Här bör det dock noteras att det i flera länder finns särskilda regleringar av standard för den sociala bostadssektorn som är striktare än de för det privata hyresbeståndet.

Kapitel 3

Vad förenar och skiljer de olika europeiska systemen?

Stöd till den sociala bostadssektorn är ett tillämpat bostads- och socialpolitiskt instrument i många europeiska länder. I nordvästra Europa finns sociala bostadssektorer i Norge, Finland, Island, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Frankrike, Storbritannien och Irland. Den danska modellen klassificeras inte alltid som en social bostadssektor, men har drag av det då kommunerna har rätt att hänvisa boende till delar av bostadsbeståndet i utbyte mot subventioner.

Lokala behov och prioriteringar ligger till grund för hur systemen utformats. Resultatet i form av fysiska bostäder och hyresgästsammansättning är en direkt konsekvens av de prioriteringar som görs i systemets utformning och graden av subvention och kan variera kraftigt mellan platser och tidsepoker. Olika system

kan följaktligen få mycket olika sociala och ekonomiska effekter. Det är också värt att notera att en social bostadssektor inte är den enda lösningen på de problem som anses finnas på bostadsmarknaden utan ofta kombineras med andra bostadssociala verktyg som till exempel bostadsbidrag och lösningar som liknar de svenska kommunala sociala kontrakten.

3.1 De bostadssociala modellernas ursprung

De flesta av de europeiska sociala bostadsmodellerna går tillbaka till 1800-talet. Industrialiseringen och den därtill knutna snabba urbaniseringen orsakade bostadsbrist, trångboddhet och osunda sanitära förhållanden till en grad som är svår att föreställa sig i dag. I huvudsak två typer av aktörer försökte avhjälpa nöden genom att bygga bostäder: civilsamhället, bland andra filantroper, kyrkor, välgörenhetsorganisationer och fackföreningar, samt arbetsgivare som ville skapa bättre bostadsförhållanden för sin personal (Emms, 1990). Utvecklingen på bostadsmarknaden ledde också till de första bostadslagarna, med Belgien som första land i världen år 1889 (Lévy-Vroelant et al., 2014).

Efter första världskriget och kejsardömenas fall,

skedde under 1920- och 30-talen en omorientering i social- och stadsbyggnadspolitiken i flera länder som fick stor betydelse för bostadspolitiken, där social stabilitet blev en drivande faktor (Bernhardt och Vonau, 2009). Målgrupperna var i huvudsak den arbetande befolkningen med lägre inkomster. Kommunerna tog en avgörande roll inom det sociala bostadsbyggandet i flera länder, exempel på detta är det Röda Wien och det socialdemokratiska Amsterdam, medan arbetsgivare fortsatte att dominera den sociala bostadssektorn i Frankrike (Lévy-Vroelant et al., 2014). Slumsanering var ett delmål i sig. Stor vikt lades vid gestaltning och teknisk standard (Granath Hansson, 2017a). Trädgårdsstadsidealet enligt Ebenezer Howards modell, som betonade vikten av mindre, gröna städer med huvudsakligen radhus, fick till en början stort genomslag, främst i Nederländerna och Storbritannien men också i Frankrike. Senare dominerade modernismen (funktionalismen) där ljus och luft, öppna kvarter och seriell produktion främst av flerbostadshus var idealet (till exempel Barr, 2011). Framstående arkitekter engagerade sig i det sociala bostadsbyggandet, bland andra Bauhaus-arkitekterna. Urvalet av boende var ofta knutet till politiska och sociala föreställningar och en vilja att reformera samhället, där bostäderna relaterades bland annat till utbildning, familjestabilitet,

(social) hygien och hälsa (Lévy-Vroelant et al., 2014).

Efter andra världskriget fanns ett stort behov av bostäder på grund av krigsförstörelsen, en mycket begränsad nyproduktion under en följd av år och den fortgående urbaniseringen. Åren 1945–75 företogs i stora delar av Europa en massiv utbyggnad av bostadsbeståndet, ofta hand i hand med välfärdsstatens uppbyggnad och understött av en god ekonomisk konjunktur. Ambitionen var nu att det sociala bostadsbeståndet skulle vara tillgängligt för stora delar av den arbetande befolkningen, såväl arbetare som tjänstemän. Därigenom skulle en bättre samhällsposition säkras för arbetarna och medelklassens situation konsolideras (Lévy-Vroelant et al., 2014). Fortfarande stod slumsanering högt på agendan (Emms, 1990). Postmodernistiska stadsbyggnadsideal, stora volymer och seriell bostadsproduktion kombinerades med stark offentlig styrning. Stora delar av det sociala bostadsbeståndet i Europa tillkom under den här perioden. Den kritik som riktats mot det sociala bostadsbyggandet sedan 1960-talet är ofta relaterat till bostadsområden som byggdes under den här tiden, med tonvikt på de storskaliga områden som byggdes i städernas utkanter (bland annat Emms, 1990), med tydliga paralleller till diskussionen i Sverige kring miljonprogrammets storskaligare områden.

Den vikande konjunkturen under 1970-talet och den omfattande nyproduktionen dessförinnan ledde till en markant minskning av bostadsbyggandet som helhet samt ett tillbakadragande av offentliga insatser. Ekonomiska restriktioner och politiska förändringar ledde till en markant minskning av investeringar även i den sociala bostadssektorn i många länder. Delar av beståndet privatiserades och andelen av befolkningen som hade rätt att ansöka om en social bostad minskade (Malpass, 2014). Den ständiga frågan om vem det sociala bostadsbeståndet är till för fick förnyad aktualitet. Malpass (2014) beskriver skiftet avseende målgrupper: Under de 50 åren efter 1919 betonades i hög grad den mer välbeställda delen av arbetarklassen och delar av medelklassen, medan de med sämre förutsättningar hänvisades till de sämre delarna av det privata bostadsbeståndet. När bostadsägandet ökade från 1970-talet och framåt och de arbetande hushållen med lite bättre inkomster i minskande grad valde att bo i den sociala bostadssektorn, samtidigt som vissa grupper fick det svårare på arbetsmarknaden i och med omställningen av ekonomin, fick det sociala bostadsbeståndet mer rollen som skyddsnät för hushåll med svårigheter på bostadsmarknaden.

Det finns tydliga paralleller mellan utvecklingen av den sociala bostadssektorn i flera europeiska länder

och den svenska allmännyttans framväxt och utveckling åtminstone fram till 1975, med undantaget att tillgången till bostäder inte varit behovsprövad i Sverige sedan 1950-talet (om man bortser från de förturer som ges).

Mot en bakgrund av bostadsbrist, har på senare år intresset för att utöka den sociala bostadssektorn åter väckts i flera länder med olika politiska initiativ som följt. I Finland och Norge har utförliga bostadspolitiska program implementerats. Olika verktyg för att tillförsäkra att en viss andel av nyproduktionen tillförs den sociala bostadssektorn används i bland annat Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Målgrupperna har återigen kommit i fokus.

3.2 De bostadssociala modellernas målgrupper

De nordvästeuropeiska modellerna för den sociala bostadssektorn omfattar betydligt bredare delar av befolkningen än det svenska systemet med sociala kontrakt och inkluderar också hushåll som är socialt och ekonomiskt etablerade men har lägre löner. Tyngdpunkten när det gäller målgrupper skiljer sig markant mellan länderna. I Norge och delvis Finland ligger fokus på hushåll som har svårare att ta sig in på

den reguljära bostadsmarknaden. I England betonas också denna grupp samt anställda i yrken som anses oumbärliga för en god samhällsservice (key workers på engelska). Det franska systemet omfattar bredare grupper med lägre inkomster och, liksom i England, anställda i viktiga samhällsfunktioner som vård, skola, brandskydd och ordningsmakt. I Nederländerna och Österrike omfattas breda till mycket breda befolkningsgrupper medan de som står längst från bostadsmarknaden inte självklart får tillgång. Den sociala bostadssektorn i det europeiska perspektivet är följaktligen en betydande del av bostadspolitiken och inte en mindre del av socialpolitiken som situationen i Sverige är i dag.

Som beskrivits ovan har boendeprofilen i många delar av den sociala bostadssektorn genomgått en förändring från 1970-talet och fram till i dag. Tidigare var den sociala bostadssektorn i hög grad riktad till etablerade hushåll med en stadig inkomst. Efterhand som denna grupp fått bättre förutsättningar och bostadsägandet ökat, har den sociala bostadssektorn i varierande men generellt ökande grad riktats till de hushåll som har en svårare situation på bostadsmarknaden (Malpass, 2014). I dag är andelen med låga inkomster, arbetslösa, ensamstående föräldrar och etniska minoriteter överrepresenterade i de sociala

bostadsbestånden, till viss del även i länder som Österrike och Nederländerna där man eftersträvar mycket breda målgrupper (Scanlon et al., 2014). Detta är en utveckling som även noterats i de svenska kommunala bostadsbestånden (Salonen, 2015; Borg, 2018).

3.3 Förhållandet till övrigt lägenhetsbestånd

Systemen för den sociala bostadssektorn bygger i grunden på regleringar och subventioner, att en del av bostadsbeståndet tas undan från övrigt bestånd och särbehandlas för att uppnå bostads- och socialpolitiska mål. De största sociala bostadssektorerna finns i Österrike och Nederländerna, där systemen har en ambition att nå mycket breda målgrupper. I vissa länder är den sociala bostadssektorn en större del av hyresbeståndet, som till exempel i Finland, Nederländerna, Norge och Storbritannien, i andra en mindre, exempelvis i Tyskland (se tabell 1 nedan). Orsaker till att den sociala bostadssektorn dominerar hyresbeståndet kan vara en politik som främjar det ägda boendet och att hyresmarknaden därför totalt är mindre, men också att det sociala bostadsbeståndet främjats under lång tid med undanträngning av det privata

hyresbeståndet som följd. I Tyskland, som har en relativt liten social bostadssektor, finns en bred palett av fastighetsägare i olika storlekar och med olika affärsmodeller och hyresbeståndet är mycket omfattande i vissa storstäder, till exempel 75 respektive 85 procent i Hamburg och Berlin (Granath Hansson, 2017b).

Tabell 1. Upplåtelseformernas fördelning i nordvästra Europa i procent

	Social bostadssektor	Privatägd hyresrätt	Äganderätt	Övrigt
Danmark	19	17	49	18
Frankrike	16	21	58	5
Irland	9	19	70	3
Nederländerna	32	9	59	0
England	18	18	64	0
Skottland	24	12	64	0
Tyskland	5	49	46	0
Österrike	24	16	50	10

Det reguljära bostadsbeståndet i Sverige bestod år 2018 av 34 procent hyresrätter, 25 procent bostadsrätter och 41 procent äganderätter.

Källor: Scanlon et al. 2014, s. 5. och SCB 2019

Närvaron av någon typ av social bostadssektor har ingen standardiserad återverkan på hur den övriga bostadsmarknaden utformas. På samma sätt som regleringen av den sociala bostadssektorn varierar stort,

varierar också reglerna när det gäller övrigt offentligt och privat bostadsbestånd. Det förekommer såväl duala modeller där en social bostadssektor kombineras med en i huvudsak marknadsdriven hyressektor och ett svagt besittningsskydd, som system där en social bostadssektor kombineras med en reglerad hyressättning och ett mycket starkt besittningsskydd samt en bred gråskala däremellan (till exempel Scanlon et al., 2014).

3.4 Offentlig intervention och subventioner

Offentlig intervention i den europeiska sociala bostadssektorn har tre huvudsakliga former: regleringar eller koppling till offentlig policy, subventioner samt direkt tillhandahållande av bostäder genom offentliga aktörer (Granath Hansson och Lundgren, 2018). Någon form av offentlig styrning och subventionselement förekommer i hög utsträckning, medan förekomsten och omfattningen av det offentliga ägandet varierar. I flertalet system finns inget direkt offentligt ägande eller så utgör det offentliga beståndet endast en del av den sociala bostadssektorn.

De sociala bostadsbestånden finansieras i huvud-

sak genom olika typer av kommersiella lån på den ordinarie finansmarknaden. Subventionselementen har olika utformning och avser oftast att komplettera och underlätta den kommersiella upplåningen. De utgörs bland annat av kreditgarantier, topplån, räntesubventioner och investeringsbidrag. Van Bortel and Gruis (2019) har kartlagt de vanligaste kombinationerna i nordvästra Europa:

- Statliga garantier, bidrag och/eller lån kombinerade med banklån, tagna av sociala bostadsorganisationer vilka betalas med hyresintäkterna.
- Statliga bidrag och institutionella investeringar då privata aktörer är aktiva.
- Statliga bidrag kombinerade med hypotekslån upptagna av hushållet då målet är bostadsägande.
- Statliga bidrag kombinerade med kooperativa finansieringsmekanismer då hushållen köper andelar i ett kooperativ och betalar hyra till kooperativet.
- Obligationer, till exempel företagsobligationer eller nationella, regionala och lokala obligationer.

Det efterfrågas ofta sammanställningar av hur mycket de olika systemen för den sociala bostadssektorn kos-

tar olika offentliga instanser men sådana är mycket svåra att ta fram på grund av bristande jämförbarhet i de siffror som anges. Siffrorna bör också sättas i relation till respektive lands problembild och ekonomiska förutsättningar samt kvaliteten i utfallet, vilket ytterligare komplicerar uppgiften.

3.5 Nyproduktion och förvaltning inom den sociala bostadssektorn

De sociala bostadssektorerna i en europeisk kontext utgörs i hög grad av hyresrätter som till stor del tillhandahålls av offentliga och/eller icke-vinstdrivande aktörer. Paletten av fastighetsägare är dock mycket bred och inkluderar bland annat kommunala bolag, fristående bolag eller föreningar, stiftelser, kommersiella fastighetsägare, fackföreningar och kyrkor. I vissa länder är ägandet koncentrerat till en viss typ av ägare som till exempel i Norge där kommunala bolag äger större delen av beståndet eller Danmark där icke-vinstdrivande kooperativ (*almene boligselskaber*) huvudsakligen fyller ägarrollen. I andra länder är ägandet mer spritt till ett flertal aktörer, vilket inkluderar det offentliga, privata bolag och civilsam-

hällets organisationer, som exempelvis i Tyskland. Det finns också icke-offentligt reglerade bestånd som subventioneras av icke-offentliga aktörer samt icke-reglerade offentliga bestånd (de facto). Det bör alltså noteras att alla offentligt ägda bostadsbestånd inte ingår i den sociala bostadssektorn heller i länder där det finns ett lagreglerat socialt bostadsbestånd. I vissa länder kompletteras stöden till sociala hyresbostäder med program för att underlätta inträdet på den ägda bostadsmarknaden för hushåll med lägre inkomster, till exempel i form av finansiella stöd eller tillgång till subventionerad tomtmark.

Som framgått ovan har de sociala bostadsbestånden byggts upp under en längre tid, i vissa fall under mer än ett sekel. Huvudlinjen för att utöka beståndet är i regel nyproduktion snarare än fastighetstransaktioner. I vissa fall sker dock köp och försäljning av sociala bostadsbestånd, för närvarande till exempel i Oslo och Helsingfors. Nyproduktionen sker beroende på det sociala bostadssystemets uppbyggnad antingen direkt genom den dominerade typen av aktör eller genom att incitament tillhandahålls för att en bredare palett av aktörer ska kunna medverka. Offentliga subventioner är en del i dessa incitament, men också andra typer av stöd används, till exempel tillgång till offentligt ägd mark, prioritet i planprocessen och en

tät dialog kring projektens utformning. I de flesta länder finns ett offentligt regelverk som styr hur den sociala bostadssektorn ska utformas och förvaltas för att offentliga subventioner ska tillhandahållas. Ofta är markåtkomst en central fråga i nyproduktionen då det offentliga markinnehavet ofta är begränsat. För att få tillgång till mark också från privata markägare har under 2000-talet olika typer av kommunala markmodeller fått stor spridning (så kallad inclusionary housing). I dessa modeller förutsätts privata aktörer bygga en viss andel bostäder i de lägre hyres- och prissegmenten i i övrigt kommersiella bostadsutvecklingsprojekt (Granath Hansson, 2019). De bostäder som blir resultatet av markmodellerna är en del av det sociala bostadssystemet och fördelas enligt dess principer till de utvalda målgrupperna.

3.6 Systemens utformning och måluppfyllnad

Frågan om hur den sociala bostadssektorn kan hållas effektiv över tid är omdiskuterad. Urvalet när det gäller målgrupper kan schablonmässigt sägas ha två inriktningar: a) ett brett urval med syftet att nå legitimitet för modellen i breda befolkningslager och att

få en uttalad möjlighet att skapa social blandning i det aktuella beståndet och b) fokus på de hushåll som står längst från bostadsmarknaden och en begränsning av de offentliga utgifter som annars kan uppstå exempelvis relaterat till hemlöshet och hemlöshetens inverkan på individens utveckling och påverkan på det omgivande samhället. Det förstnämnda breda urvalet har kritiserats för att leda till ineffektivitet då det även omfattar hushåll som bedöms kunna klara sig själva på den reguljära bostadsmarknaden och att de längst ner trycks ut ur systemet (till exempel Eekhoff, 2002; Reinprecht, 2017). Beroende på systemets omfattning och utformning kan en social blandning skapas också i ett system som endast vänder sig till en begränsad målgrupp (jämför bland annat modeller för inkluderande bostadsbyggande och pågående omstrukturering av Oslos sociala bostadsbestånd). Här bör också påpekas att sambandet mellan blandad bostadsbebyggelse och social blandning i bostadsområden kan ifrågasättas (se till exempel Musterd och Andersson, 2005). Även sambandet mellan social blandning i bostadsområden och social integration är otydligt, det vill säga att människor med olika social situation som bor bredvid varandra inte nödvändigtvis också interagerar på ett positivt sätt (se bland annat Arthurson, 2002). Det andra snävare urvalet av målgrupper har kritiserats för

att skapa problem som gör att modellernas legitimitet kan ifrågasättas, till exempel tröskel- och inlåsnings effekter (Boverket, 2016).

Tröskeleffekter uppstår när det ställs tydliga krav på vad som måste uppfyllas för att ett hushåll ska få tillgång till en bostad inom det sociala bostadssystemet och vissa hushåll hamnar precis över gränsen och inte får en bostad. En rättvisediskussion kan då uppstå. För att lindra tröskeleffekter kan kompletterande mindre generösa system införas för en avgränsad grupp som ligger nära gränsen för att kvalificera för en bostad inom det sociala bostadssystemet. På så sätt breddas gruppen som omfattas av den sociala bostadspolitikens samtidigt som en ny tröskelnivå etableras.

Inlåsnings effekter kan uppstå när ett hushåll som skulle kunna förbättra sin ekonomi och nå över tröskelnivån inte eftersträvar detta för att få eller behålla en bostad inom det sociala bostadsbeståndet. Detta sker eftersom värdet av en bostad inom systemet anses vara högre än den möjliga förbättringen av hushållets ekonomi. Resultatet av ett sådant val kan vara ett fortsatt bidragsberoende, färre arbetade timmar och/eller ett mindre kvalificerat bidrag på arbetsmarknaden än som annars skulle varit fallet. Alla dessa parametrar påverkar inte bara hushållets ekonomi utan även samhällsekonomin. Vidare upptas en bostad inom

systemet av ett hushåll som egentligen inte har behov av den, vilket anses som ineffektivt.

Ytterligare ett problem som kan uppstå är hur hushåll som väljer att förbättra sina ekonomiska omständigheter och inte längre anses vara i behov av en subventionerad bostad hanteras. Det första ställningstagandet som då måste göras är om hushållen ska flytta från det sociala bostadsbeståndet eller kan tillåtas bo kvar med eller utan förändrade villkor. De nordvästeuropeiska sociala bostadssektorerna hantlar detta problem på olika sätt, allt ifrån att hushållet måste flytta till att inga behovs- eller inkomstbedömningar görs efter att ett hushåll tilldelats en bostad. Ett medel som använts för att möjliggöra för hyresgästen att bo kvar i bostaden men utan subvention är olika uppräkningsystem av hyran relaterat till hushållets förbättrade situation. Detta förutsätter en regelbunden prövning av varje hushålls ekonomiska situation och en relaterad omräkning av hyran. I Finland tillämpades ett sådant system under en kortare tid men avskaffades sedan (Miljöministeriet, 2018). I Tyskland tillämpas varianter av ett sådant system (se till exempel Hessen, 2015). I samtliga fall blir resultatet ett mindre effektivt system då lägenheter bebos av hushåll utan behov medan hushåll med behov kanske inte får tillgång till en bostad inom systemet.

Kapitel 4

Hur förhåller sig en social bostadssektor till de bostadsrelaterade verktyg som används i Sverige i dag?

Sverige har sedan 1940-talet en tradition av en universell syn på välfärd. Inom bostadspolitiken innebär det att alla hushåll ska ha samma tillgång till alla typer av bostäder och att selektiva lösningar som är tänkta bara för vissa hushåll undviks så långt som möjligt. Det huvudsakliga medlet mot bostadsbristen som förs fram politiskt är en ökad nyproduktion (se till exempel Regeringskansliet, 2016). Då sociala bostadssystem är ett tydligt avsteg från denna tradition av en generell bostadspolitik upplevs det av många som kontrover-

siellt (till exempel Dagens Samhälle, 2019a), medan andra menar att någon typ av socialt bostadsbestånd behövs (Dagens Samhälle, 2019b). Vissa selektiva inslag finns dock på bostadsområdet, till exempel bostadsbidrag, kommunala sociala kontrakt och i viss mån investeringsstöd, då detta ansetts nödvändigt för att det universella systemet ska fungera (Bengtsson 2017). Förturer i bostadsköer kan också anses vara en selektiv åtgärd. Generellt gör stat och kommun en restriktiv bedömning av vilka hushåll som på detta sätt kan bli positivt särbehandlade på bostadsmarknaden och en del av åtgärderna är av temporär karaktär då de är tänkta som en brygga till en bättre situation där hushållet klarar sig utan stöd.

För att bättre förstå en potentiell förändring i riktning mot ett socialt bostadssystem i Sverige och vilken inverkan det skulle kunna få på de institutioner som i dag styr bostadsförsörjningen diskuteras nedan det offentliga bostadsförsörjningsansvaret, kommunala sociala kontrakt och förturer i bostadsköer, offentligt ägda eller offentligt understödda bostadsbolags roll samt hyressättningsystemet.

4.1 Det offentliga bostadsförsörjningsansvaret

Bostadsförsörjningsansvaret ligger i Sverige hos kommunerna, medan statens roll främst är att lagstifta och att tillhandahålla adekvata ekonomiska villkor. Det kommunala ansvaret regleras inom ramen för tre lagar: Bostadsförsörjningslagen (2000:1383), Socialtjänstlagen (2001:453) och Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (2016:38, även kallad Bosättningslagen). Bostadsförsörjningslagen medför inget specificerat kommunalt ansvar för vissa hushåll utan har en generell karaktär. Socialtjänstlagen och Bosättningslagen medför ett direkt kommunalt ansvar för vissa hushåll: äldre och personer med funktionsnedsättning enligt Socialtjänstlagen och kommunanvisade nyanlända enligt Bosättningslagen. Inom ramen för Socialtjänstlagen kan även bistånd som omfattar en bostadslösning på kortare eller längre sikt ges, då detta bedöms vara en förutsättning för att upprätthålla en skälig levnadsstandard (SoL Kap.4, §1) eller om särskilda skäl föreligger (SoL Kap. 4 §2). Generellt gäller dessa paragrafer hushåll som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att skaffa en bostad av egen kraft. Det lagreglerade kommunala ansvaret är följaktligen begränsat till de hushåll som är i kontakt med social-

förvaltningen eller motsvarande enhet och de hushåll som anvisas kommunen enligt Bosättningslagen. I övrigt står det kommunerna fritt att själva definiera sin politik visavi befolkningens bostadsbehov.

Utöver de statliga medlen bostadsbidrag och tidvis investeringsstöd, är de grundläggande kommunala medlen för att assistera hushåll med begränsad ekonomi och tillgänglighetsproblem på bostadsmarknaden kommunala sociala kontrakt i både kommunalägda och privata bostadsbestånd samt förtur i bostadsköer, främst till de kommunala bostadsbolagen. De sociala kontrakten kan vara så kallade genomgångskontrakt och gäller då bara en i förväg bestämd tid, eller övergångskontrakt som hyresgästen under vissa förutsättningar kan få ta över med förstahandskontrakt efter en viss tid. Efter ett regeringsuppdrag 2015 kartlades de kommunala kostnaderna för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden, vilka då bedömdes till cirka 5,3 miljarder kronor årligen (Boverket, 2015).

Även i de flesta andra europeiska länder är det motsvarigheterna till kommunerna som implementerar den sociala bostadspolitiken lokalt. Som belysts ovan, omfattar dock det sociala bostadssystemet betydligt fler än de hushåll som är i kontakt med socialförvaltningen. I vissa länder kompletteras den sociala

bostadssektorn med sociala kontrakt. Den statliga styrningen i form av regleringar och subventioner är till skillnad mot i Sverige i många fall uttalad och relativt omfattande.

4.2 Kommunala sociala kontrakt och förturer i bostadsköer

Sociala kontrakt, där kommunen står som första-handshyresgäst och den boende hyr i andra hand av kommunen, är i huvudsak tänkta som en korttidslösning för hushåll med social problematik. På senare tid har dock antalet hushåll som får denna typ av kontrakt endast på grund av ekonomiska begränsningar ökat (så kallad strukturell hemlöshet) (Socialstyrelsen 2017). De ekonomiska begränsningarna grundar sig då i huvudsak i en bristande förankring på arbetsmarknaden och ett därpå följande behov av offentliga transfereringar. Av 290 kommuner rapporterar 265 att de hyr ut bostäder med särskilda villkor till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden (Boverket 2019). Vid ingången av 2019 fanns minst 26 000 sociala kontrakt i landet² (ibid). Över hälften av de sociala kontrakten finns i de 17 kommuner som har

2 Med reservation för att sju kommuner inte svarat och att 17 kommuner svarat att de har sociala kontrakt men inte hur många.

fler än 300 sociala kontrakt var, där de tre storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm står för 24 procent. Ytterligare 15 procent finns i de 20 kommuner som har 150–299 sociala kontrakt. Koncentrationen av sociala kontrakt till vissa orter kan ge en indikation på intensiteten i de bostadssociala svårigheterna, men samtidigt ska man vara medveten om att siffrorna varierar över tid och påverkas bland annat av policy för sociala förturer och övergångskontrakt, riktlinjer för bistånd till boende och kommunens tillgång till sociala kontrakt. Sociala kontrakt tillhandahålls av både kommunala och privata bostadsbolag, liksom i begränsad omfattning även av bostadsrättsföreningar. Vissa kommuner, exempelvis Malmö och Örebro, villkorar också nyproduktion med att en viss andel av de nya bostäderna ska upplåtas till socialtjänsten om kommunen har behov av det. De reformerade statliga investeringsstöden som gäller från och med den 1 februari 2020 innehåller också en sådan klausul.

Systemet med sociala kontrakt har två styrkor: I och med att det är tidsbegränsat är det ett flexibelt bestånd som snabbt kan anpassas till behoven (då det inte finns utbudsbegränsningar) och därmed finns stora möjligheter att hålla nere kostnaderna. Vidare är systemet effektivt då en biståndsbedömning görs och endast personer med ett bedömt behov får tillgång.

Potentiella problem med sociala kontrakt kan dock uppstå: 1) Tillgången till lägenheter kan vara begränsad och inte alltid under kommunernas kontroll, vilket gör att socialförvaltningarna kan behöva prioritera mellan hushåll, eller komplettera med dyrare och/eller kvalitativt sämre lösningar. 2) Lösningarna är tillfälliga övergångslösningar, vilka inte alltid leder till en stabil långsiktig lösning för hushållet. Den tidsgräns för avstående av besittningsskydd på fyra år som framgår av hyreslagen (PBL kap. 12:45a) kan dock utsträckas efter prövning av hyresnämnden. 3) Socialförvaltningarna tilldelas arbetsuppgifter utanför deras kompetensområde som minskar de resurser som kan avsättas för kärnuppgiften (till exempel Dagens Samhälle 2018).

Förtur i bostadskön ges på olika grunder i olika kommuner och kan ges på sociala, ekonomiska och andra grunder. Kommunernas möjligheter att erbjuda förtur i bostadskön eller sociala kontrakt varierar starkt beroende på karaktären på ortens bostadsmarknad, omfattning och karaktär på kommunens lägenhetsinnehav samt hur den lokala bostadskön hanteras. Generellt görs en restriktiv bedömning av vilka hushåll som kan bli särbehandlade. Ofta kringgärdas avsteg från det strikta kösystem som tillhör den generella bostadspolitiken av en rättvisdebatt

(exempelvis SABO 2016). Grander (2018) pekar på en mellangrupp av hushåll som inte får tillträde till de kommunala bostadsbolagens bestånd då de inte har tydliga sociala skäl för förtur men inte heller har den ekonomi eller kötid som krävs då lägenheter blir lediga (jämför diskussionen kring tröskeeffekter ovan). Det ökande trycket på särlösningar som bostadsbristen givit upphov till leder också till höga, i vissa fall ohållbara, kostnader för kommunerna. Trycket gör att förturer till förstahandskontrakt kan ses som en billig lösning i jämförelse med akuta och tillfälliga boendelösningar, trots att detta kan leda till högre koncentrationer av hushåll med svag ekonomi i de kommunala bostadsbolagens bestånd. I fall då kommuner inte kan lösa tillgänglighetsproblemet till en ekonomiskt försvarbar kostnad för kommunen kan erfarenheter från den sociala bostadssektorn i Europa komma att ses som relevanta.

4.3 Offentligägda eller offentligt understödda bostadsbolags roll

Som tidigare nämnts finns det en bred palett av organisationer som tillhandahåller bostäder inom det sociala bostadssystemen i Europa. En majoritet av dessa är offentligt ägda och/eller mottar någon form av explicit offentligt stöd. För att detta ska vara förenligt med EU:s konkurrenslagstiftning krävs att bostäderna uttalat används för sociala ändamål. En konsekvens av detta är att organisationerna kan få tillgång till en bredare palett av finansieringsalternativ, exempelvis från Europeiska investeringsbanken eller marknaden för sociala obligationer.

Generellt kan sägas att grunduppdraget för offentligt ägda bostadsbolag är att medverka till att förverkliga målen i den sociala bostadspolitiken, såväl i Sverige som i övriga Europa. Hur den sociala bostadspolitiken formuleras varierar dock stort mellan länder. I Sverige har de kommunala bostadsbolagen huvudsakligen uppdraget att förvalta befintligt bestånd, utöka bostadsbeståndet generellt, men även att tillhandahålla bostäder till vissa prioriterade grupper. Kommunala bostadsbolag i Sverige omfattas av Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (även kallad Allbolagen). I enlighet

med lagen ska bolagen agera på ”affärsmässiga villkor”. Lagen tillkom 2011 som en kompromiss mellan Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna för att undvika en process i EU-domstolen. Den exakta innebörden av ”marknadsmässiga villkor” är omdiskuterad och lagen tillämpas olika i olika kommuner (Grander, 2018). Gemensamt för samtliga bolag är dock att inga delar av bolagens bestånd är del av en social bostadssektor och anses inte vara en tjänst av allmänt (ekonomiskt) intresse. Likaså är bolagens roll i kommunernas sociala bostadspolitik i många fall inte tydligt definierad varken i ägardirektiven eller i den operativa verksamheten. Oaktat detta ger många kommunala bolag förturer och sociala kontrakt i större eller mindre omfattning. Detta är dock en verksamhet som varierar över tid och därför ofta inte följs upp eller redovisas varför omfattningen är svår att kartlägga. Exempelvis har de allmännyttiga bostadsbolag som upplåtit bostäder för nyanlända främst gjort detta genom att ge förturer och teckna förstahandskontrakt (39 procent) eller genom sociala kontrakt (50 procent). 66 procent av bolagen anger att de sociala kontrakten omvandlas till förstahandskontrakt inom en viss tid om hyresgästen lever upp till förväntningarna (SABO, 2018). Vidare är det inte kartlagt hur stor andel av bolagens hyresgäster som

har försörjningsstöd, men i vissa städer kan den andelen antas vara hög mot bakgrund av stadens generella socioekonomiska struktur och profilen på det kommunala bostadsbolagets bestånd. En ökande andel av de allmännyttiga bolagens och stiftelsernas hyresgäster utgörs av låginkomsthushåll, i särskilt hög grad på mindre orter (Borg, 2018). Då förturer, sociala kontrakt och en generös uthyrningspolicy tillämpas i hög utsträckning under en följd av år kan detta leda till att de kommunala bostadsbolagen på vissa orter utvecklas till en de facto social bostadssektor, det vill säga ett system som inte är reglerat men som i praktiken utför samma bostadssociala uppgift som en reglerad social bostadssektor.

I den allmänna debatten framförs emellanåt uppfattningen att ett införande av någon typ av social bostadssektor i Sverige skulle innebära en omvandling av hela eller delar av de kommunala bostadsbolagens bestånd (till exempel Bengtsson, 2017; SABO, 2019). Som påtalats ovan används många bolags bestånd redan i dag i ett sådant syfte utan en social bostadssektor. Parallellt med detta köper eller bygger vissa kommuner bostäder som används för sociala ändamål och väljer att låta kommunen direktäga dessa istället för att lägga dem i kommunala bostadsbolag. En tredje variant är att låta det kommunala bolaget hyra ut ett

större antal lägenheter under ett blockhyresavtal till kommunen som sedan kan användas för bostadssociala ändamål, där Stockholms stads bostadssociala resurs SHIS förmodligen är det tydligaste exemplet.

För att relatera detta till den europeiska kontexten bör det påtalas att det även i andra länder finns offentligt ägda bestånd som inte ingår i den sociala bostadssektorn parallellt med bestånd som gör det. Vidare tillhandahålls bostäder för sociala ändamål inte enkom via offentligt ägande utan även icke-vinstdrivande aktörer och civilsamhället är ofta delaktigt. Därutöver finns också möjligheten att ge privata aktörer incitament att tillhandahålla bostäder för sociala ändamål. I exempelvis Tyskland finns privata hyresvärdar med en uttalad affärsidé att bygga och långsiktigt förvalta bostäder inom den sociala sektorn. Om det i framtiden skulle bli aktuellt med en officiell social bostadssektor i Sverige vore det tänkbart att olika kommuner skulle göra olika prioriteringar, där en del kommuner väljer att behålla det nuvarande arbetssättet medan andra kanske väljer att ge bolagen ett tydligare eller förändrat bostadssocialt ansvar och ytterligare andra väljer att klassa hela eller delar av beståndet som en social bostadssektor. De kommuner som inte har ett kommunalt bostadsbolag av traditionellt snitt, utan har valt att lägga den delen av sitt bostadsbestånd som

används för sociala ändamål separat, skulle kunna hävda att de uppfyller kraven på en social bostadssektor i enlighet med EU:s konkurrenslagstiftning redan i dag. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att dessa vägval med största sannolikhet skulle baseras på politiska beslut i varje enskild kommun, troligen i samråd med ledningen för de enskilda bolagen. Att staten skulle gå in och tvinga kommuner till ett förändrat arbetssätt ter sig osannolikt med tanke på det kommunala självstyrets tyngd. Vidare är det troligt att flera kommuner skulle ge privata fastighetsägare incitament att också tillhandahålla bostäder inom en social bostadssektor som en fortsättning på samarbetet kring sociala kontrakt. Eventuellt skulle också samarbeten med civilsamhällets organisationer kunna utmynnas i bostäder för detta ändamål.

4.4 Hyressättningsystemet

En social bostadssektor innebär ett tydligt avsteg från de regler som gäller för det övriga bostadsbeståndet för att skapa tillgång för de utvalda målgrupperna. I ett socialt bostadssystem sätts hyrorna utifrån exempelvis kostnader och betalbarhet och inte i relation till hyrorna i övrigt bostadsbestånd. Hyresmarknadens

karaktär varierar stort mellan de länder som har en social bostadssektor. En social bostadssektor kan samexistera såväl med marknadshyressystem som reglerade hyressystem och en bred gråskala däremellan.

I en svensk kontext skulle detta innebära att det sociala bostadsbeståndet skulle undantas från bruksvärdesystemet och inte ingå i det jämförelsematerial som ligger till grund för hyressättningen inom detta. Skulle en övergång till mer marknadsanpassade hyror ske, som till exempel utreds inom ramen för 73-punktsprogrammet (Socialdemokraterna 2019), skulle inte heller dessa hyror påverka hyressättningen i det sociala beståndet. Det är alltså frågan om ett helt separat system där den organisation som är ansvarig för ett visst bestånd ensamt sätter den hyresnivå som anses lämplig.

Beroende på omfattningen av ett socialt bostadsbestånd skulle detta kunna leda till en maktförskjutning på den svenska bostadsmarknaden. De kollektiva hyresförhandlingarna mellan Hyresgästföreningen och fastighetsägare skulle inte vara aktuella för det sociala bostadsbeståndet. Vilka konsekvenser det skulle få är svårt att förutse då vi bara kan spekulera i vilken typ av system som skulle bli aktuellt i Sverige och hur många lägenheter som skulle ingå. Med tanke

på bruksvärdesystemets utformning torde det dock inte medföra några förändringar för hyresgäster i allmänhet.

Vidare hävdas i flertalet sammanhang att införandet av ett socialt bostadssystem banar vägen för ett införande av marknadshyror (vilket också utgör ett otydligt begrepp i den svenska kontexten) (Hyresgästföreningen 2015; SABO 2016). Som påtalats ovan finns det dock inget kausalt samband mellan en social bostadssektor och marknadshyror, utan vilken modell som väljs är ett politiskt beslut.

Kapitel 5

Vilka praktiska frågor behöver svar innan det kan avgöras om en social bostadssektor är ett alternativ att gå vidare med i Sverige?

Som förhoppningsvis framgått av denna rapport är de europeiska sociala bostadssektorerna komplexa och det krävs en hel del analys och tankearbete innan det kan avgöras om ett visst system skulle kunna tillföra något till Sveriges bostadspolitik eller inte. Självfallet kommer resultatet av en sådan analys också att vara subjektiv, då olika personer kommer att bedöma de olika parametrarna olika. Då vi i Sverige inte haft någon

social bostadssektor sedan barnrikehusen avskaffades 1948 (Haste 1986) och det så kallade trekronorsbidraget upphörde 1954 (Nilsson 2019), behövs en grundläggande genomgång av en mängd parametrar innan det kan avgöras vilken typ av system som skulle komma i fråga och hur det mer precist skulle utformas. Nedan listas åtta grundläggande frågor som behöver belysas och diskuteras ytterligare. Samtliga bör diskuteras mot bakgrundsfrågorna a) Vad finns det för alternativ till en social bostadssektor i dagens svenska bostadslandskap? b) Vilka för- och nackdelar har dessa alternativ?

5.1 Vilka politiska mål skulle systemet uppfylla?

Innan det är möjligt att diskutera om en social bostadssektor har en relevans i Sverige bör de politiska målen för systemet tydliggöras: Varför inrättas systemet? Vilka problem avser det att lösa och för vem?

Tre alternativa modeller kan diskuteras:

1. En modell som vänder sig till en stor del av befolkningen.
2. En mellanstor modell som fokuserar på hushåll med lägre inkomster.

3. Olika varianter av mindre modeller som fokuserar på att minska hemlösheten, eventuellt med vissa inslag av andra målgrupper, till exempel unga och äldre.

En modell som vänder sig till en stor del av befolkningen som ofta lyfts i den svenska och internationella debatten på senare tid är den som använts i Wien de senaste 100 åren (bland annat Arena Idé 2019). Ett scenario där svenska politiker skulle välja att införa ett liknande system i Sverige framstår dock inte som troligt av flera skäl. Det österrikiska systemet ger tillträde för cirka 80 procent av befolkningen, vilket kan tyckas ligga nära den generella bostadspolitiken som förs i Sverige, men skiljer sig från det svenska systemet på flera punkter. Bland annat spelar den sociala bostadssektorn en mycket stor roll på hyresmarknaden och omfattar cirka 70 procent av nyproduktionen i flerbostadshus. En omställning till ett sådant system skulle med stor sannolikhet möta ett stort motstånd från privata fastighetsägare och leda till en prövning i EU-domstolen, vilket Sverige tidigare velat undvika. Vidare understöds den sociala bostadssektorn i Österrike av mycket omfattande subventioner. Cirka 80 procent av nyproduktionen mottar någon form av subvention, vilket med stor sannolikhet är onödigt

mycket för att upprätthålla bostadsproduktionen i fungerande ekonomier som Österrikes eller Sveriges, även om den offentliga budgeten tillåter det. Skulle det i Sverige övervägas att införa ett system liknande det österrikiska skulle investeringsbidragen behöva utökas betydligt eller nya typer av skatter införas, vilket i dagsläget framstår som osannolikt. Här kan också effektiviteten i systemet ställas mot de offentliga medel som systemet fordrar. Då den österrikiska modellen vänder sig till breda målgrupper omfattar den också stöd till köp av ett ägt boende. Det är osäkert vilken politisk prioritet detta har i Sverige i dagsläget.

En mellanmodell som fokuserar på hushåll med lägre arbetsinkomster bedöms inte heller som trolig i en svensk kontext, i kontrast till flera andra länder där detta skapar legitimitet för modellen. Avsaknaden av statlig politik, såväl som de mycket begränsade kommunala initiativen, för att underlätta bostadssituationen för den här målgruppen talar inte för ett vägval då hushåll med lägre arbetsinkomster prioriteras. Helt frånvarande är också en politik som underlättar inträdet på bostadsmarknaden för yrkesgrupper som anses viktiga för en väl fungerande samhällsservice, såsom sjuksköterskor, poliser, lärare och brandmän. Vidare skulle en avgränsning av målgruppen behöva göras, vilket skulle kunna leda till en omfattande dis-

kussion kring vilka som ska prioriteras in i det sociala bostadsbeståndet och vilka som inte kommer i fråga, även om såväl inkomst som omgående bostadsbehov skulle vägas in. Vidare skulle de kommunala bostadsbolagens roll kunna komma att ifrågasättas om ett parallellt system byggs upp för de målgrupper allmännyttan en gång byggdes ut för. Ett troligare scenario är att denna målgrupp även framöver kommer att hänvisas till det utbud som finns tillgängligt inom ramen för den generella bostadspolitiken. Det är dock möjligt att dessa gruppers bostadsbehov skulle användas för att öka den sociala blandningen vid nyproduktion inom en social bostadssektor, dock på andra villkor än de som gäller i den sociala sektorn.

En mindre modell som fokuserar på att begränsa hemlösheten och eventuellt också fånga upp andra randgrupper som till exempel unga och äldre, framstår i dagsläget som den mest troliga i en svensk kontext. Socialstyrelsen (2017) har uppmärksammat en ökande hemlöshet. Analysen visar på en stabilitet i den sociala hemlösheten, medan den strukturella hemlösheten, det vill säga hemlöshet som i huvudsak beror på hushållens ekonomiska begränsningar, ökar. De kommuner som berörs av den här utvecklingen har i många fall svårt att möta de omfattande kostnader åtgärder kring detta innebär, liksom de organisatoriska påfrestning-

arna. I ett fåtal kommuner planeras eller har bostäder redan byggts som skulle kunna ses som en del av en ny social bostadssektor. Bedömningen av vilka som har rätt att få bistånd till boende varierar dock mellan kommunerna. Även principen att alla kommuninvånare ska behandlas lika kan vara avgörande för de val som görs.

I en situation där en tydlig och underbyggd analys visar på ett mer omfattande och långsiktigt behov av bostäder till hushåll som har svårigheter att komma in på den reguljära bostadsmarknaden samtidigt som dessa hushåll i huvudsak försörjs genom offentliga transfereringar, kan en strukturerad, förutsägbar och kostnadseffektiv bostadsförsörjning för dessa hushåll komma att ses som legitim. Görs bedömningen att behoven inte kan tillgodoses med de bostadspolitiska verktyg som kommunen förfogar över i dagsläget, till exempel förturer till det kommunala bostadsbeståndet, kan ett socialt bostadsbestånd utvärderas som ett möjligt komplement. Ett socialt bostadsbestånd kan då ses som ett basinstrument i bostadsförsörjningen som garanterar tillgång till ett visst antal lägenheter. Denna basnivå kan eventuellt också kompletteras med exempelvis sociala kontrakt för mer tillfälliga behov eller då behoven expanderar. En avvägning av kostnaderna för uppbyggnaden av ett socialt bostadsbestånd

respektive inhyrning av sociala kontrakt och andra tillfälliga lösningar utgör också en grundkomponent i valet och viktningen av de olika alternativen. Förutsatt att behoven inte ökar kontinuerligt, skulle en mer förutsägbar tillgång till bostäder kunna minska de akuta boendeinsatserna. Förutom kostnadsbesparingar, skulle detta kunna leda till att socialförvaltningarna avlastas och kan ägna sig åt sin kärnverksamhet.

5.2 Vilka typer av hushåll skulle ses som målgrupper i den sociala bostadssektorn?

Premisserna för att bygga upp en social bostadssektor i Sverige skiljer sig markant från de som gällde vid uppbyggnaden av de kontinentaleuropeiska modellerna. Då gällde det att höja bostadsstandarden för den arbetande befolkningen i de lägre inkomstskikten. Endast i mycket begränsad utsträckning vände sig dessa modeller till hushåll med riktigt låga eller inga inkomster från arbete. Att dessa bostäder senare delvis frigjorts även för andra grupper då de ursprungliga målgrupperna fått det bättre och valt att flytta från det sociala bostadsbeståndet är en process som inte förutsågs under uppbyggnadsfasen. Debatten i Sverige i dag

kretsar i huvudsak kring unga, äldre med låga pensioner och nyanlända (till exempel Boverket 2016). Den så kallade strukturella hemlösheten och hushåll som har sin huvudsakliga inkomst i form av olika typer av offentliga stöd och därför har svårt att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden uppmärksammas också.

Generellt skulle tre olika prioriteringar kunna göras: 1) socialt och strukturellt hemlösa samt unga med låga inkomster och äldre med låga pensioner, 2) socialt och strukturellt hemlösa och 3) endast socialt hemlösa. För de ovan nämnda målgrupperna gäller att hushållen har möjlighet att erhålla stöd från det offentliga för att täcka hela eller delar av boendekostnaden genom bostadsbidrag, bostadstillägg och etablerings- och försörjningsstöd. Därmed blir incitamenten att införa en social bostadssektor i Sverige annorlunda än i de kontinentaleuropeiska modellerna. Väljs alternativet att öka tillgången på bostäder målgrupperna kan efterfråga genom någon typ av social bostadssektor, är det troligt att detta kommer att ske mot bakgrund av en kostnadsavvägning jämfört med alternativa lösningar då bostadslösningarna betalas av kommuner och delvis också staten. Också hänsyn till att den generella bostadspolitiken ska bevaras i så hög utsträckning som möjligt kan komma att spela in. Detta pekar

mot en modell liknande de som tillämpas i Finland och Norge som har fokus på att begränsa hemlösheten. Här finns dock skillnader mellan de nordiska länderna både vad gäller hemlöshetens orsak, omfattning och utveckling. I den svenska kontexten ligger fokus på de hushåll som omfattas av Socialtjänstlagen och Bosättningslagen samt i varierande grad på den växande gruppen strukturellt hemlösa. De föreslagna förändringarna kring egenbosättning (Socialdemokraterna, 2019, punkt 43) kan leda till en större andel anvisade enligt Bosättningslagen. Också de förändrade uthyrningsregler i utsatta områden som nu införs i flera kommuner kan leda till en etablering av alternativa lösningar. Utvecklingen av behoven är därmed svåra att analysera. Troligen skulle målgrupperna variera mellan kommuner baserat på bedömt behov och de ekonomiska förutsättningarna, men också politiska vägval. Om strukturellt hemlösa skulle omfattas av modellen finns det ett behov av en tydligare definition av denna målgrupp. Det bör noteras att det inte alltid finns en tydlig gräns mellan social och strukturell hemlöshet och att den strukturella hemlösheten kan övergå i en social om hemlösheten består över tid.

Potentiella effekter av transparens mot medborgarna bör också beröras. En social bostadssektor är en tydligt avgränsad del av bostadsutbudet som kan följas

upp och mätas på olika sätt. Här finns en möjlighet att ställa kostnader mot uppnådda mål och på så sätt mäta effektiviteten i systemet över tid. I flertalet europeiska länder finns en offentlig diskussion relaterad till systemens omfattning och effektivitet, vilket också lett till justeringar vid skiftande politisk majoritet och förändrade ekonomiska villkor för det offentliga. Den här typen av öppenhet, som skiljer sig från det nuvarande svenska systemet då målgrupperna och kostnaderna för de sociala insatser som görs på bostadsområdet är otydliga i den offentliga debatten, kan ses som en demokratisk fördel, men också politiskt som en möjlig nackdel då prioriteringarna i systemet blir tydliga vilket kan leda till diskussioner kring om dessa prioriteringar verkligen borde göras. Sammanhang där ”grupp ställs mot grupp” uppfattas ofta som obehagliga i en svensk kontext, medan det i den här typen av diskussion blir tydligt vilka prioriteringar som görs.

5.3 Vilka roller skulle staten respektive kommunerna ha? Skulle det bli aktuellt med regleringar och kontrollmekanismer och i så fall vilka?

Emellanåt har en statlig allmännyttas framförts som en alternativ väg till en bättre bostadsförsörjning och en social bostadssektor har emellanåt tolkats som en alltigenom statlig uppgift. En sådan enbart statlig lösning framstår i Sverige dock som mindre trolig då en sådan skulle förutsätta politisk konsensus kring mål och medel, vilket i dagens politiska landskap kan vara svår att nå, samtidigt som det kommunala självstyret behöver inskränkas, vilket kan uppfattas som kontroversiellt. Vidare skulle en central analys av bostadsbehoven i hela landet behöva göras för att kunna prioritera effektivt i systemet vilket är en uppgift behäftad med större svårigheter. Därtill kommer en omfattande administrativ uppgift att från grunden bygga upp en implementerande organisation och ett bostadsbestånd, vilket kan antas både ta tid och innebära inte försumbara kostnader. En troligare roll för staten är att den, i likhet med situationen i de flesta andra europeiska länder, inriktar sitt arbete på att stödja och styra de organisationer som verkar inom

den sociala bostadssektorn. Detta kan ske genom riktlinjer för ekonomiskt stöd till organisationerna, men också genom policy eller lagstiftning och kunskapsöverföring.

I den svenska kontexten med en lång tradition av kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen är kommunerna de offentliga aktörer som har både erfarenhet av och förfoganderätt över merparten av de bostadssociala verktygen samtidigt som de dagligen konfronteras med problemen på sina lokala bostadsmarknader. Denna erfarenhet i kombination med traditionen av ett starkt kommunalt självstyre pekar mot kommunerna som troliga huvudaktörer inom ett svenskt socialt bostadssystem, oavsett om kommunerna väljer att själva vara ansvariga för det sociala bostadsbeståndet och/eller väljer att i olika utsträckning samverka med andra typer av aktörer. Emellertid finns det behov av att vidareutveckla den kommunala kompetensen, exempelvis skulle många kommuner behöva stöd i sin analys både av bostadsbehov och olika typer av bostadssociala verktyg (SOU 2018:35). Detta visar på att staten och kommungemensamma organisationer har en viktig roll att fylla som kunskapsförmedlare. Vidare är det troligt att någon form av statligt finansiellt stöd för att skapa ekonomiska förutsättningar för att bygga upp och vidmakthålla ett

socialt bostadsbestånd behövs i många kommuner.

Inom ramen för ett avgränsat och mätbart system finns förutsättningar för en god kostnadskontroll, något som måste anses grundläggande inom ramen för en social bostadssektor då målet delvis kan definieras som att få så många och så bra bostäder som möjligt för pengarna. En god kostnadskontroll förutsätter en professionell förvaltning av beståndet, inklusive en stark kompetens inom de ekonomiska, tekniska och sociala områdena samt även tvärvetenskapliga områden som exempelvis upphandling. När det gäller bland annat ekonomiska vägval och upphandling har negativa erfarenheter gjorts i exempelvis Nederländerna och England. Dessa och andra exempel indikerar att någon form av extern kontrollfunktion av de organisationer som tillhandahåller bostäder inom den sociala sektorn bör finnas med i diskussionen.

5.4 Vilken volym av bostäder vore aktuell och var?

Vilken volym av bostäder som kunde bli aktuell beror i hög grad på vilka prioriteringar den aktuella kommunen gör och vilka statliga styrmedel som är aktuella. Skulle en mindre modell väljas är det dock naturligt

att bostadsbeståndet skulle vara begränsat. Troligen skulle beståndet också begränsas till de delar av Sverige där trycket på bostadsmarknaden är som störst och där särlösningar redan i dag är relativt omfattande.

5.5 Vad skulle det kosta i jämförelse med de lösningar som finns i dag? Hur skulle det finansieras?

Kostnaderna för en social bostadssektor beror i hög grad på hur många och hur stora hushåll som omfattas, vilken standard bostäderna förväntas ha, deras läge och kostnadsnivån på orten. Dessa kostnader bör ställas i relation till kostnaderna för de offentliga insatserna för gruppen i dag och uppsatta politiska mål.

En översikt över kostnaderna för olika typer av sociala bostadssektorer i olika länder har emellanåt efterfrågats i debatten. Självfallet är kostnaderna i allra högst grad en relevant och intressant fråga. Att sammanställa ett material som försöker svara på frågan är emellertid mycket svårt. Dels kan man inte bara titta på ett visst system och presentera kostnaderna det offentliga har för det i ett visst ögonblick, utan en historisk översikt över hur systemen byggts upp och vilka

medel detta krävt behövs, liksom att systemet relateras till andra offentliga stödsystem. Därutöver behövs också en utvärdering av målgruppernas omfattning samt kvaliteten och effektiviteten i lösningarna. Även en sådan omfattande utvärdering skulle kunna ifrågasättas då det kan vara svårt att fånga alla relevanta parametrar och verkligen få en jämförbarhet mellan länderna. I den här rapporten har därför ingen ansats gjorts till att presentera några siffror, särskilt som risken bedöms överhängande att lösryckta siffror då skulle kunna användas vilseledande i debatten. Istället vore det relevant att göra en analys av olika varianter av ett tänkt svenskt system och ställa resultatet i relation till de kostnader som finns i dag för motsvarande målgrupper.

5.6 Hur skulle bostäderna utformas och placeras?

Relationen mellan kvalitet och kostnad i det sociala bostadsbeståndet är en balansgång som hanterats och hanteras olika i olika länder och städer. Framför allt i nyproduktionen finns en möjlighet att genom reglering och subventionssystem styra mot en viss bostadsstandard. Beroende på systemets utformning

kan detta även ske under förvaltningsskedet. Som grund för regleringen ligger en ståndpunkt kring vad som utgör en godtagbar bostadsstandard. I Sverige finns ingen uttalad norm för vad som anses vara en godtagbar bostadsstandard, däremot finns bestämmelser relaterade till detta i hyreslagstiftningen och regleringen av nyproduktionen (se exempelvis SOU 2018:35). Troligtvis skulle dessa dock inom ramen för ett socialt bostadssystem behöva kompletteras med normer för boendetäthet, teknisk funktionalitet med mera. I diskussionen kring ett möjligt införande av ett socialt bostadssystem i Sverige förs ofta motsägelsefulla argument fram då det gäller godtagbar bostadsstandard. Dels hävdas att bostäderna ska vara av god kvalitet och inte skilja sig från övrigt bestånd vad gäller utformning och läge för att undvika stigmatisering och segregation, dels hävdas det att de inte får vara ”för bra” eftersom det anses viktigt att de hushåll som får det bättre flyttar och ger plats åt nya behovande. Denna typ av argumentation visar på en ambivalens inför frågan om en godtagbar bostadsstandard och det blir tydligt att en mer djupgående diskussion behövs kring vilken kompromiss mellan dessa två mål som kan godtas³. Här finns också en stark koppling till den

3 Här bör noteras att uppfattningen att bostäderna inte får vara ”för bra” många gånger uppfattas som stötande i internationella sammanhang, vilket bekräftades vid den akademiska granskningen av denna rapport.

ekonomiska ram som finns för beståndet.

Det offentliga har inom ramen för ett socialt bostadssystem möjlighet att styra placeringen av bostadsbeståndet. I många europeiska länder finns negativa erfarenheter från storskaliga områden som byggts under 1960- och 70-talen där i princip alla bostäder ingått i den sociala bostadssektorn och därför försöker man medvetenhet styra mot socialt blandade bostadsområden (observera här skillnaden mellan blandade upplåtelseformer och blandning av hushåll med olika socioekonomiska och sociala förutsättningar). Här finns en omfattande erfarenhet att dra på från flertalet länder, inklusive våra grannländer Finland och Norge, särskilt när det gäller målet att undvika segregation. Vidare bör också en eventuell kompromiss mellan målen att ta ett hushåll ur hemlöshet och socialt blandade bostadsområden tydliggöras. Även sambandet mellan socialt blandade bostadsområden och möjligheterna till verklig social integration (att människor inte bara bor i närheten av varandra utan också har ett positivt utbyte med varandra) bör ägnas viss eftertanke.

5.7 Hur minimeras tröskel- och inlåsnings effekter samt missbruk?

Då ett socialt bostadssystem har en tydlig koppling mellan definierade målgrupper och den behovsprövning som görs är de effektiva då hushållet ges tillgång till systemet. Som påtalats ovan kan det dock innebära vissa problem att upprätthålla effektiviteten över tid. Att helt undvika tröskel- och inlåsnings effekter kan visa sig mycket svårt, om inte omöjligt. Istället bör systemen utformas för att minimera denna typ av effekt så långt det går utan att målen för systemet urholkas för mycket. Som nämnts ovan har den här typen av effekter identifierats i flertalet europeiska system. Olika typer av åtgärder har satts in för att minska effekterna, men i alla system finns olika typer av kompromisser mellan mål och medel. Oavsett hur ett potentiellt svenskt system skulle utformas finns följaktligen en omfattande erfarenhet och diskussion kring olika åtgärder att ta del av så att de värsta fallgröparna kan undvikas.

Ytterligare en kompromiss som görs i många bostadssociala system i dag är, som också berörts ovan, avvägningen mellan olika typer av kontrollmekanismer respektive frånvaron av kontroller. Kontrollerna kan finnas för att bevara effektiviteten i systemet

men också för att undvika missbruk av systemet. Kritiken mot kontrollmekanismer handlar i huvudsak om personlig integritet för dem som kontrolleras samt mekanismernas kostnader och att effektiva kontrollsystem kan vara svåra att utforma. Tillhandahålls bostadsvärden till priser under marknadens finns ett tydligt incitament att på olika sätt utnyttja och missbruka systemet. Liksom inom det svenska hyresystemet förekommer missbruk i varierande grad även inom olika sociala bostadssystem. Detta kan dock motverkas genom tydliga kontrollmekanismer och en aktiv förvaltning.

5.8 Hur minimeras undanträngningseffekter?

En prioritering av den sociala bostadssektorn i den offentliga hanteringen, till exempel planprocess och markanvisning, skulle kunna tränga ut bostäder av andra typer som också anses behövas, exempelvis icke-subventionerad bostadsproduktion i de lägre hyres- och prissegmenten. Det skulle i förlängningen leda till ett mindre utbud och högre priser. I en högkonjunktur då tillgången på byggkapacitet är begränsad kan också detta bidra till undanträngningseffekter

om en social bostadssektor prioriteras. Beroende på hur omfattande en social bostadssektor är blir de potentiella undanträngningseffekterna olika stora. Oavsett detta bör en minimering av sådana effekter ingå i övervägandena kring en social bostadssektor.

Storleken på den sociala bostadssektorn och andra sociala bostadslösningar, som till exempel sociala kontrakt, samt fördelningssystemet påverkar vilka hushåll som får tillgång till bostadsbeståndet och vilka som eventuellt trängs ut då andra grupper prioriteras högre och antalet tillgängliga bostäder är begränsat. Här kan olika kommuners prioriteringar mellan socialt och strukturellt hemlösa i Sverige ses som ett illustrativt exempel, där även förändringen i prioriteringar över tid bör noteras.

Slutsatser

En social bostadssektor är ett mycket kraftfullt verktyg i den sociala bostadspolitiken och skapas för att i grunden förändra förutsättningarna för bostadsförsörjningen genom regleringar och subventioner. De nuvarande europeiska systemen varierar stort och bygger på olika prioriteringar när det gäller målgrupper, regleringens omfattning och kostnader. De bostäder som olika system resulterat i under olika tidsperioder skiljer sig också markant från varandra. Beroende på vilka prioriteringar som gjorts kan de omfatta såväl slitna lägenheter i miljonprogramsområden, som radhus i villaförorter, som insprängda lägenheter i flerfamiljshus av normalstandard. Generellt ses en förflyttning från det fokus på volym som gällde under efterkrigstiden fram till 1970-talet till regler för nyproduktionen som prioriterar en mindre skala och social blandning. Vidare finns inget kausalt samband mellan en social bostadssektor och marknadshyror.

I olika europeiska länder finns såväl sociala bostadssektorer kombinerade med marknadshyror som sociala bostadssektorer kombinerade med olika grad av reglering på hyresmarknaden.

Grundläggande är också att de europeiska sociala bostadssektorerna vänder sig till bredare respektive betydligt bredare målgrupper än de som i Sverige skulle kunna få ett socialt kontrakt. Att rakt av jämföra målen och kostnaderna för en social bostadssektor och den svenska socialpolitikens bistånd till boende blir därför missvisande. Helt avgörande för den vidare diskussionen kring en social bostadssektor i Sverige är därför att definiera vilka mål som skulle uppnås och vilka målgrupper som skulle nås. Som påtalats ovan, tyder problembilden med ökande kommunala kostnader för de som står allra längst från den ordinarie bostadsmarknaden och den starka argumentationen för att behålla den generella bostadspolitik på att fokus i Sverige skulle ligga på en mycket begränsad modell, i princip en modell som fokuserar på att begränsa hemlösheten. Här torde erfarenheter från Finland och Norge, snarare än andra europeiska länder, vara relevanta.

Vidare behöver de offentliga rollerna i ett socialt bostadssystem klargöras. Generellt kan nya bostadspolitiska verktyg behöva anpassas till det rådande

bostadssystemet för att bli möjliga att införa (exempelvis Bengtsson, 2017; Roland, 2004). Mycket tyder därför på att den nuvarande ordningen kvarstår, det vill säga att staten tillhandahåller vissa ramverk och eventuella finansiella stöd, medan kommunerna genomför systemet baserat på en analys av de lokala behoven och möjligheterna. Denna typ av maktfördelning gäller också i flertalet av de europeiska systemen.

Förhoppningsvis har den här korta rapporten listat de mer grundläggande frågorna som behöver belysas för att diskussionen kring en social bostadssektor ska kunna få mer tydliga konturer och gå från att vara en i många delar ideologisk och känslomättad debatt till att verkligen gå på djupet i olika beståndsdelar för att se om dessa kan tillföra svensk bostadspolitik något eller inte. En tydlig utvärdering av potentialen i alternativen till en social bostadssektor vore också välkommen. Detta både för att kunna prioritera mellan olika typer av verktyg, men också för att undvika en antingen eller debatt och istället ge möjligheten att se hur olika bostadspolitiska verktyg kan kombineras och eventuellt också komplettera varandra.

Referenser

- Arena Idé.** 2019. Wienmodellen- inspiration till en ny social bostadspolitik. Stockholm: Arena Idé.
- Arthurson, K.** 2002. Creating inclusive communities through balancing social mix: a critical relationship or tenuous link? *Urban Policy and Research*, 20:3, 245–261. <https://doi.org/10.1080/0811114022000005898>
- Barr H.** 2011. *Neues Wohnen 1929/2009*. Jovis, Berlin
- Bengtsson, B.** 2017. Socialbostäder och stigberoende: Varför har vi inte “social housing” i Sverige? Den motspänstiga akademikern. Festskrift till Ingrid Sahlin. Malmö: Egalité.
- Bernhardt C, Vonau E.** 2009. Zwischen Fordismus und Sozialreform: Rationalisierungsstrategien im deutschen und französischen Wohnungsbau 1900–1933 (Between Fordism and social reform: Rationalisation strategies in German and French housing construction 1900–1933). *Stud Contemp Hist* 6:230–254.
- Borg, I.** 2018. Universalism lost? The magnitude and spatial pattern of residualisation in the public housing sector in Sweden 1993–2012. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34:405–424.

- Boverket.** 2015. Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden, rapport 2015:31. Karlskrona: Boverket.
- Boverket.** 2016. Den sociala bostadssektorn i Europa: Jämförelser mellan sex EU-länder, rapport 2016:16. Karlskrona: Boverket.
- Boverket.** 2019. Bostadsmarknadsenkäten 2019. Nedladdad från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>
- Braga, M., and P. Palvarini.** 2013. *Social Housing in the EU*. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.
- Dagens arena.** 2016. Är social housing lösningen på Sveriges bostadskris? Nedladdad från <https://www.dagensarena.se/innehall/ar-social-housing-losningen-pa-sveriges-bostadskris/>
- Dagens samhälle.** 2018. Socialtjänsten är ingen bostadsförmedling. Nedladdad från <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/socialtjansten-ar-ingen-bostadsformledning-20620>
- Dagens samhälle.** 2019a. Socialbostäder skapar inlåsnings effekter. Nedladdad från <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/socialbostader-skapar-inlasningseffekter-28673>
- Dagens samhälle.** 2019b. Sociala bostäder- en väg till minskad hemlöshet. Nedladdad från <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/sociala-bostader-en-vag-till-minskad-hemloshet-28740>
- Droste, C. och Knorr-Siedow, T.** 2014. *Social Housing in Germany*. I Scanlon, Whitehead och Fernandez Arrigoitia, *Social Housing in Europe*, Oxford: RICS Research.

- Eekhoff, J.** 2002. *Wohnungspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Emms, P.** 1990. *Social housing: A European dilemma?* Bristol: SAUS.
- Granath Hansson, A.** 2017a. *Boosting affordable housing supply: Could type approval of serially produced housing be a piece in the puzzle?* *Zeitschrift für Immobilienökonomie*, 3 (1), 49-68.
- Granath Hansson, A.** 2017b. City Strategies for Affordable Housing: The approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy*, DOI 10.1080/19491247.2017.1278581.
- Granath Hansson, A och Lundgren, B.** 2018. Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria, *Housing, Theory and Society*, DOI:10.1080/14036096.2018.1459826
- Granath Hansson, A.** 2019. Inclusionary housing policies in Germany and Sweden: The importance of norms and institutions. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 14 (1), 7-28.
- Grander, M.** 2018. *For the benefit of everyone? Explaining the significance of Swedish public housing ofr urban housing inequality*. Doktorsavhandling. Malmö universitet.
- Haste, H.** 1986. *Barnrikehus: Ett kapitel i svensk bostadspolitik*. Stockholm: Familjebostäder.
- Hessen.** 2015. Gesetz über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung (Fehlbelegungsabgabe-Gesetz - FBAG) Vom 30. November 2015.
- Hyresgästföreningen.** 2015. *Den svenska hyresmarknaden-scenarioanalys*. Stockholm: Hyresgästföreningen och Ramböll.

- Lévy-Vroelant, C., Reinprecht, C., Robertsson, D och Wassenberg, F.** 2014. Learning from history: Path dependency and change in the social housing sectors of Austria, France, the Netherlands and Scotland, 1889-2013. I Scanlon, Whitehead och Fernandez Arrigoitia, Social Housing in Europe, Oxford: RICS Research.
- Malpass, P.** 2014. Histories of social housing: A comparative approach. I Scanlon, Whitehead och Fernandez Arrigoitia, Social Housing in Europe, Oxford: RICS Research.
- Miljöministeriet.** 2018. Inkomstgränserna för ARA-bostäder slopas. Nedladdad från [https://www.ym.fi/sv-FI/Boende/Inkomstgranserna_for_ARAbostader_slopas\(45919\)](https://www.ym.fi/sv-FI/Boende/Inkomstgranserna_for_ARAbostader_slopas(45919)).
- Musterd, S. & Andersson, R.** (2005). Housing mix, social mix, and social opportunities.
- Urban Affairs Review**, 40(6), 761-790. <https://doi.org/10.1177/1078087405276006>
- Nilsson, M.** 2019. Nytt ljus över den sociala bostadspolitikens historia. Pågående arbete vid Malmö universitet.
- Reinprecht.** 2017. Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum: Das Wiener Modell oder die entzauberung einer Legende. I Schönig, Kadi, och Schipper Wohnraum für alle?!. Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript Verlag.
- Regeringskansliet.** 2016. 22 steg för fler bostäder. Nedladdad från <http://www.regeringen.se/contentassets/d63bada461384f02b2d55f9bea90c55c/sammanfattning-av-regeringens-forslag-22-steg-for-fler-bostader.pdf>.
- Roland, G.** 2004. Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 109-131. <https://doi.org/10.1007/BF02686330>

- SABO.** 2016. Vad skulle marknadshyror kosta Sverige?
Stockholm: SABO och PwC.
- SABO.** 2018. Bosättningslagen i praktiken: En studie av kommunernas ansvar och allmännyttans roll. Stockholm: SABO.
- SABO.** 2019. En bostadspolitik för alla? 16 intervjuer om social bostadspolitik. Stockholm: SABO.
- Salonen, T.** (red.) 2015. Nyttan med allmännyttan. Stockholm: Liber.
- Scanlon, K., C. Whitehead, and M. Fernandez Arrigoitia.** 2014. *Social Housing in Europe*. Oxford: RICS Research.
- SCB.** 2019. Drygt 4,9 miljoner bostäder i landet. Nedladdad från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-2018-12-31/>
- Socialdemokraterna.** 2019. Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Nedladdad från <https://www.socialdemokraterna.se/aktuellt/2019/Utkast/>
- Socialstyrelsen.** 2017. Hemlöshet 2017- omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU** 2018:32. Ju förr desto bättre: Vägar till en förebyggande socialtjänst. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU** 2018:35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Stockholm: Regeringskansliet.
- Svenska Dagbladet.** 2014. Social housing- ljust, fräscht och billigt. Nedladdad från <https://www.svd.se/social-housing--ljust-frascht-och-billigt>

Svenska Dagbladet. 2018. Boverkets chef: Sverige bör införa ”social housing”.

<https://www.svd.se/boverkets-chef-sverige-bor-infora-social-housing>

Sveriges allmännytta. 2019a. ”Lite socialbostäder kan väl inte skada” Sant, falskt eller mittemellan? Nedladdad från <https://www.sverigesallmannnytta.se/podd-anders-nordstrand-om-social-housing/>

Sveriges allmännytta. 2019b. Martin Ådahl om affordable housing. Nedladdad från <https://www.sverigesallmannnytta.se/podd-martin-adahl-om-affordable-housing/>

Van Bortel, G. and Gruis, V. 2019. Innovative Arrangements between Public and Private Actors in Affordable Housing Provision: Examples from Austria, England and Italy. *Urban Science*, 2019, 3, 52.

Anna Granath Hansson

En social bostadssektor i Sverige?

Den sociala bostadssektorn, eller "social housing" som den ofta kallas, är ett omdiskuterat bostadspolitiskt verktyg i Sverige. Men vad är egentligen en social bostadssektor och vad skulle en sådan kunna tillföra Sverige? Den här boken ger svar men ställer också en rad nya frågor som behöver klargöras för att diskussionen kring en social bostadssektors vara eller inte vara i Sverige ska få tydligare konturer.

Boken tar upp vad som definierar en social bostadssektor, vad som skiljer och förenar olika europeiska länders system och hur en social bostadssektor förhåller sig till de bostadspolitiska verktyg som används i Sverige i dag. Därutöver ges en översikt över vilka praktiska frågor som behöver svar innan det kan avgöras om en social bostadssektor är ett alternativ att gå vidare med i Sverige. Boken mynnar ut i en diskussion om tre potentiella modeller för Sverige.

Anna Granath Hansson är teknologie doktor i fastighetsvetenskap och forskar om bostadspolitik, bostadsbyggande och bostadsbestånd på KTH.

Rapporten är en del av Fores projekt Hitta hem - en ny social bostadspolitik. Projektet finansieras delvis av en referensgrupp med representanter från Einar Mattsson, Fastighetsägarna, Magnolia, Mäklarsamfundet, Rikshem, Slättö, Sveriges Byggindustrier och Trä- och möbelföretagarna.

ISBN: 978-91-87379-69-7



9

789187

379697