



Från nyanländ till

HEMLÖS

– en rapport om den nya hemlöshetens utmaningar

Hemlösheten – det sociala problemet som de politiska partierna glömde

För den som följer bostadsdebatten är det knappast okänt att läget på bostadsmarknaden övergått i kris och att den drabbar allt fler. Unga och hushåll utan sparande har det mest uppenbara problemet, något som politikerna ännu blundar för och som i praktiken är på väg att skapa en djup klyfta mellan generationerna. Men det är också tydligt att problemet på bostadsmarknaden är på väg att tränga in hos den breda medelklassen. En lång rad tidningsreportage under den senaste tiden gör det tydligt att även hushåll med goda inkomster idag saknar förutsättningar att skaffa en ändamålsenlig bostad. Eller kanske än mer iögonfallande, inte har råd att skilja sig om kärleken tagit slut.

Dessa problem är kända och i varje fall föremål för debatt. Ett problem mer i skymundan handlar om de människor som lever på samhällets skuggsida. Vi kan kalla dem för socialgrupp 4, den nya underklassen eller samhällets olycksbarn. Oavsett namn har de funnits i alla tider och har av naturliga skäl alltid haft allra svårast att lösa sitt grundläggande behov av värme, trygghet och nattvila.

Som Boverkets experter visat minskade förvisso problemen för dessa grupper i samband med efterkrigstidens ambitiösa bostadsprogram, men de utrotades inte helt. Även när bostadsbyggandet stod på topp fanns hemlösa och människor som levde i svårt socialt armod, i dragiga rivningshus och som för sitt livsuppehälle var helt beroende av socialtjänsten samt olika typer av frivilligorganisationer.

Under senare år har problemen förvärrats. Den första vågen kom i början av 1990-talet i samband med den så kallade Ädelreformen, då kommunerna fick ett samlat ansvar för samhällets sociala boendelösningar.

När mentalsjukhusen tömdes saknades tillräckligt med gruppboenden vilket fick till följd att många människor med särskilda behov hamnade på gatan. Troligtvis förstärktes problemen till följd av 1990-talets djupa ekonomiska kris, när arbetslösheten ökade samtidigt som bostadsbidragen skars ned kraftigt och allmännyttans villkor förändrades.

Som Linda Jonsson, analytiker och bostadspolitisk expert på Veidekke, visar i den här rapporten ökar nu antalet hemlösa igen. Ökningen består främst av migranter som inte lyckats etablera sig vare sig på arbets- eller bostadsmarknaden. Därmed växer ett akut socialt problem men det får också en ny dimension.

Lindas rapport kan läsas som en faktamässig beskrivning av ett problem som växer i det tysta men också ett debattinlägg som manar det politiska systemet till allvar, ansvar och konkreta åtgärder. Rapporten *Från nyanländ till hemlös* är en del av Veidekkes löpande utgivning av bostadspolitiska rapporter som speglar läget på bostadsmarknaden och fördjupar analysen av olika bostadspolitiska nyckelfrågor. Linda Jonsson svarar självständigt för innehållet i denna rapport som finansieras med stöd av Veidekke.



Lennart Weiss
Kommersiell direktör
Veidekke Sverige

Innehåll

1. Förord	7
2. Bakgrund	8
2.1 Hemlöshet genom historien	8
2.2 Hemlöshet i Sverige idag	11
2.3 Boendeinsatser riktade mot hemlösa	12
2.4 Den sekundära bostadsmarknaden idag	12
2.4.1 Sociala övergångskontrakt	14
2.4.2 Andra avtal	16
2.4.3 Hyresgarantier	17
3. Utmaningar	20
3.1 Från asylsökande, till nyanländ, till hemlös?	20
3.2 Det är svårt att få fram tillräckligt med bostäder med kort varsel	22
3.2.1 Låg omsättning på hyresrättsmarknaden	22
3.2.2 Allbolagen begränsar kommunernas tillgång till allmännyttans bostäder	23
3.3 Bristen på systematik och organisation riskerar att ge skenande kostnader	24
3.4 Trendspaning – kommunerna minskar stödet till hemlösa utan vårdbehov	26
4. Analys och slutsats	28
5. Källförteckning	32
5.1 Trycka källor	32
5.2 Elektroniska källor	33

»Många av de nyanlända riskerar att hamna i långvarig hemlöshet, något som de svenska kommunerna generellt sett inte är rustade för att hantera. Det saknas struktur och riktlinjer likväl som verktyg och ekonomi för att möta utmaningen.«

1. Förord

Hemlöshet har funnits i alla tider men den utmaning Sverige står inför nu är unik. På kort tid har Sverige tagit emot många asylsökande och sedermera nyanlända, som alla på ett eller ett annat sätt behöver någonstans att bo. Det offentliga erbjuder boende till asylsökande via Migrationsverket och initialt till nyanlända genom vad som brukar kallas anvisningslagen. Av min rapport framgår dock att det inte är tillräckligt.

Många av de nyanlända riskerar att hamna i långvarig hemlöshet, något som de svenska kommunerna generellt sett inte är rustade för att hantera. Det saknas struktur och riktlinjer likväl som verktyg och ekonomi för att möta utmaningen. I Malmö stad, som tagit emot många asylsökande och nyanlända, har antalet hemlösa ökat med 253 procent sedan 2015. Cirka 70 procent av de hemlösa är idag födda utomlands. Under samma period har kostnaderna för hemlösheten i kommunen gått från cirka 260 till 600 miljoner kronor om året.

Statistik från SCB visar att byggandet fortsatt att minska under 2019 vilket gör att bostadsbristen de kommande åren kommer att bli än mer påtaglig och därmed – allt annat lika – bidra till att fler blir hemlösa. Parallellt är det många av de nyanlända som blivit kommunanvisade som inom kort kommer att stå utan etableringsstöd och därmed riskerar att hamna i hemlöshet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att allt fler kommer att knacka på socialtjänstens dörr framgent, samtidigt som de kommunala budgetarna är ansträngda och Sverige styr mot en lågkonjunktur.

I rapporten ger jag först en bakgrundsbild för att beskriva hur hemlösheten förändrats över tid, hur den ser ut idag samt vilka verktyg kommunerna har att tillgå. Därefter beskriver jag de utmaningar som följer av att allt fler går från att vara nyanlända till hemlösa.

Slutsatsen är att en uppdaterad nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning, kostnader och lösningar behöver göras omgående. Därtill behöver Sveriges politiker snarast besvara frågorna: vilken typ av stöd kan man förvänta sig som hemlös i ett välfärdsland som Sverige och hur erbjuder vi det på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt?

*Med hopp om
givande läsning,*

Linda Jonsson
Analytiker och
bostadspolitisk expert,
Veidekke Sverige



2. Bakgrund

2.1 Hemlöshet genom historien

Hemlöshet har funnits i alla tider men inställningen till problemet har förändrats. Swärd (1998) beskriver fyra olika perioder. Någon gång kring 1850 går hemlösheten från att vara ett problem för individen och ett ärende för polisen, reglerat av lösdriveri-lagstiftningen till att betraktas som ett socialt problem, en följd av fattigdom och bostadsbrist. Lagar för att minska supandet men också för att hjälpa de fattiga införs. 1928 talar Per Albin Hansson om folkhemmet för första gången, en idé om ett välfärdssamhälle där en god bostad åt alla utgjorde en hörnsten. De första härbärgena och ungarshotellen öppnades.

Den efterföljande perioden benämns av Swärd som ”En bostad åt alla – välfärdsstatens implementering” och pågick under 40- och 50-talet. Folkhemmet gick från att vara en skrivbordsskiss till sjösättning. Kommunerna startade allmännyttiga bostadsbolag och fick genom olika lagar större ansvar för kommuninvånarnas boendesituation. Alkohollagstiftningen förändrades, från att vara tänkt att skydda samhället från missbrukarna till att sätta vården av missbrukarna i centrum. Som en följd ökade antalet hemlösa på institutioner.

Under 60- och 70-talet, den tredje perioden, betraktades hemlösheten enligt Swärd som välfärdsstatens restproblem. Hemlösheten skulle kunna utrotas genom ett ökat byggande vilket resulterade i miljonprogrammet. Som en följd fick människor som tidigare bott på ungarshotell, härbärgen och institutioner tillgång till en egen bostad. Det fanns en optimism om att socialvården skulle kunna lösa missbruksproblemen genom uppsökande verksamhet snarare än genom vård på institutioner, med nedläggningar av dessa som följd.

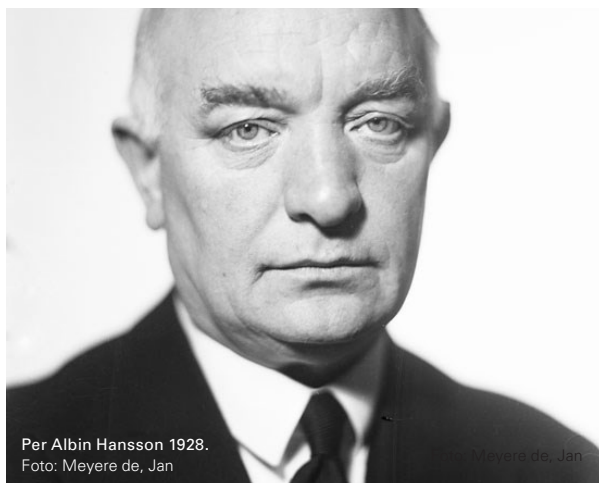
Den fjärde och sista perioden Swärd presenterar inleds 1985 och sträcker sig till mitten av 90-talet. Uppfattningen som råder är att hemlösheten inte går att bygga bort som man tidigare trott. Hemlösheten är inte avhjälpt, trots miljonprogrammet och socialvårdens utökade resurser. Tvärtom har populationen av hemlösa breddats från äldre män med alkoholproblem till att också inkludera fler ålderskategorier och psykiska problem. Lösningen tycks nu vara att återinrätta institutioner som härbärgen men också att etablera det som vi idag kallar för den sekundära bostadsmarknaden som presenteras mer under avsnitt 2.4.



Vällingby 1954.



1970-tal, familjemiddag i Bagarmossen.



Per Albin Hansson 1928.
Foto: Meyere de, Jan

Meyere de, Jan



Tensta Allé 1971.



Från 1980 till 1993 kunde kommunerna fatta beslut om att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområden (Boverket 2014). Det innebar att fastighetsägare inom området endast kunde hyra ut en hyresrätt eller sälja en bostadsrätt till någon som kommunen anvisat eller till kommunen. Det innebar att kommunen med enkelhet kunde få fram bostäder åt personer som inte kunde lösa sin boendesituation på marknaden.

Under 90-talet skedde fler avregleringar och den offentliga kontrollen över bostadsmarknaden minskade. Bostadsmarknaden hade subventionerats utan träffsäkerhet sedan 40-talet. Kostnaderna hade skenat och bidrog till ett stort budgetunderskott, vilket tvingade fram en förändring. Skattereformen i början av 90-talet gjorde det enligt Boverket dyrare

att äga och förvalta fastigheter samtidigt som i princip alla statliga subventioner upphörde vilket resulterade i att bostadsbyggandet minskade och hyrorna ökade. Därtill ändrades reglerna för bostadsbidrag 1997 för att minska antalet bidragsberättigade och därmed mildra kostnadsutvecklingen.

För att kunna efterfråga en bostad krävs en inkomst. Samtidigt har andelen enkla jobb blivit allt färre vilket lett till hög arbetslöshet bland dem med låg utbildning. En kraftig befolkningsökning, till stor del driven av invandring, har ökat konkurrensen om de bostäder som finns samtidigt som de nyanlända ofta saknar den kompetens och utbildning som den svenska arbetsmarknaden kräver. Sammantaget växer nu gruppen som inte kan lösa sin boendesituation på egen hand.

»En kraftig befolkningsökning, till stor del driven av invandring, har ökat konkurrensen om de bostäder som finns samtidigt som de nyanlända ofta saknar den kompetens och utbildning som den svenska arbetsmarknaden kräver.«

2.2 Hemlöshet i Sverige idag

Idag talas mycket om att bostadsbrist leder till hemlöshet och det är korrekt men faktum är att också på en bostadsmarknad i balans så kommer det att finnas hemlöshet. Synen på och bredden av hemlöshet har förändrats över tid, se avsnitt 2.1, men grundproblemet är detsamma nu som då – det finns människor som inte kan efterfråga en bostad på de villkor marknaden ger.

Med hemlöshet avses i vardagligt tal oftast det som Socialstyrelsen kallar akut hemlöshet, se faktaruta. Socialstyrelsens definition av hemlöshet avser snarare ett samlingsbegrepp för personer som inte har tillgång till ett stadigvarande och ändamålsenligt hem.

Vid Socialstyrelsens (2017) senaste kartläggning fanns enligt deras definition cirka 33 000 hemlösa i Sverige. 62 procent av dem uppgavs vara män. En tredjedel av dem hade minst ett barn under 18 år. Drygt hälften av personerna var födda i Sverige och ungefär hälften av dem som var utrikes födda hade bott i Sverige i minst fem år. Försörjningsstöd uppgavs vara den enskilt vanligaste inkomstkällan. Mer än var femte person i kartläggningen uppgavs inte ha några andra behov som föranleder stöd, insatser eller behandling, utöver boendet.

Givet att vi är drygt 10 miljoner invånare i Sverige idag visar Socialstyrelsens kartläggning att det trots allt endast är cirka 3 promille som är hemlösa. Kartläggningen har dock stora luckor då den baserar sig på uppgifter från kommuner, myndigheter och andra verksamheter som kommer i kontakt med hemlösa. Många av dem som är hemlösa har inte den typen av kontakter och utelämnas därmed i statistiken. Däribland finns till exempel de som bor med svarta hyreskontrakt eller som har ett boende men är trångbodd. Därtill är det viktigt att poängtera att hemlösheten är mer utbredd i större städer vilket innebär att hemlöshet inte är ett problem alls i vissa svenska kommuner samtidigt som det är en stor utmaning i andra.

Generellt kan konstateras att bostadsmarknaden fungerar bra för gemene man men att det finns utmaningar. Att leva i hemlöshet är mycket påfrestande för de utsatta samtidigt som det leder till stora kostnader för samhället. Vid den senaste studien av kommunernas kostnader för att lösa boendesituationen för de hemlösa kom Boverket (2015) fram till att kostnaderna uppgick till cirka 5,3 miljarder om året.

SOCIALSTYRELSENS (2017) DEFINITION AV HEMLÖSHET:

Situation 1: Akut hemlöshet

Personen är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

Situation 2: Institutionsvistelse och stödboende

Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB), ett familjehem eller en SiS-institution, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen ska flytta därifrån inom tre månader men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

Situation 3: Långsiktiga boendelösningar

Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendelösning såsom försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal eller kontrakt där boendet är förenat med tillsyn, särskilda villkor eller regler.

Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende

Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.



2.3 Boendeinsatser riktade mot hemlösa

Som beskrevs i avsnitt 2.2 finns olika typer av hemlöshet. De som befinner sig i hemlöshet gör det av olika skäl och befinner sig olika långt från den primära bostadsmarknaden. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SFS 2001:453). Socialtjänsten har ingen generell skyldighet att bistå med bostäder enligt SoL men ska vid behov hjälpa enskilda individer att uppnå en skälig levnadsnivå när det gäller boende.

Kommunerna arbetar därför förebyggande för att undvika hemlöshet genom boendestöd och har flera olika verktyg, boendeinsatser, att använda sig av för att hjälpa hemlösa till ett mer ordnat boende eller till den primära bostadsmarknaden. Vilken typ av insats som riktas mot en hemlös person bör enligt Blid (2007) avgöras av varför personen är hemlös. Personer med psykiska problem eller missbruksproblematik behöver vård medan personer som är

hemlösa av ekonomiska skäl gynnas av att få tillgång till ett boende som är så normalt som möjligt.

Boendeinsatserna kan ha olika namn beroende på målgrupp och därtill olika namn i olika kommuner. Blid (2006) har kartlagt kommunernas boendeinsatser. Baserat på den kartläggningen har fem kategorier utvunnits. Dessa fem boendeinsatser är också möjliga att studera utifrån hur ordinära och självständiga de är, det vill säga hur lik boendesituationen är en bostad på den primära bostadsmarknaden, samt hur mycket vård och omsorg boendeinsatsen innehåller. I figur 1 visualiseras detta förhållande.

2.4 Den sekundära bostadsmarknaden idag

Kommunerna har, som presenterades i avsnitt 2.3, utvecklat olika lösningar för att kunna bistå personer som inte själva kan lösa sin boendesituation. Allt fler kommuner tillämpar vad presenterats som boendeinsats 5 – bostadssociala hyreskontrakt via kommunen vilket innefattar sociala övergångskontrakt,



Figur 1. Olika typer av boendeinsatser baserat på hur ordinära/självständiga de är samt hur mycket vård/omsorg de innehåller.

Källa: Veidekke.

1. Akutlösningar

Stöd i form av akutboende med syfte att lösa tak över huvudet för person som precis förlorat sin bostad. Här ryms härbärgen, hotell och camping samt jourlägenhet eller lågtröskelboende vilka har ungefär samma låga omsorgsnivå som härbärgen men utgörs av "vanliga" lägenheter.

2. Vårdboende

Stöd i form av vård på ett boende tillsammans med andra som också får vård. Syftet är att få bukt med orsaken till att personen hamnat i hemlöshet.

3. Kategoriboende eller träningslägenhet

Boende i en egen lägenhet i en fastighet där också andra som befinner sig i en liknande situation bor. Boendet har relativt få regler. Tillsyn och omsorg av personal med varierande kompetens.

4. Utslusningsboende

En temporär boendelösning i slutet av en vårdkedja. Boendet sker i mer eller mindre normala lägenheter med få regler men hög tillgång till personal. Personalen har dock generellt mindre utbildning jämfört med vid till exempel vårdboende, kategoriboende eller träningslägenhet.

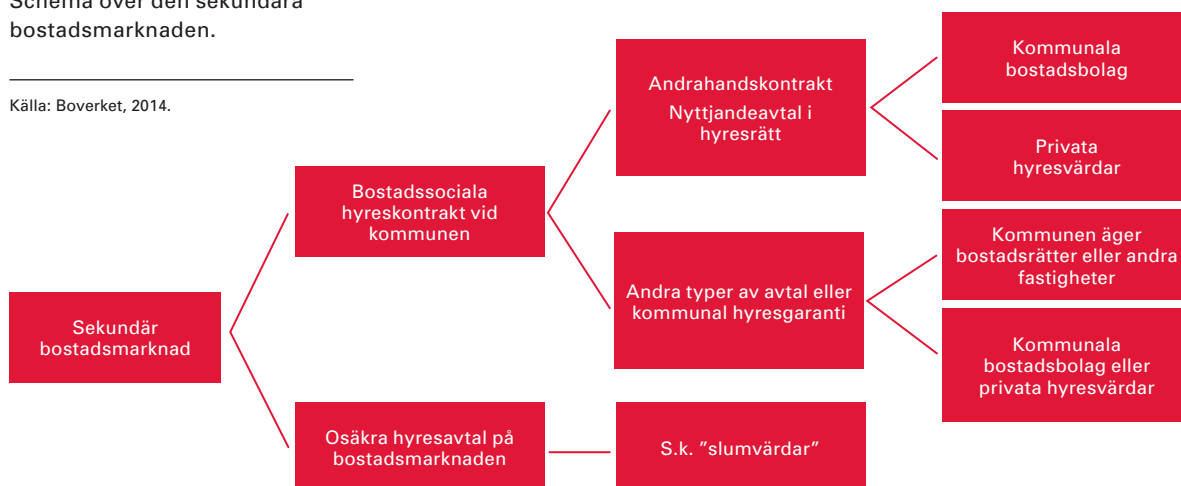
5. Bostadssociala hyreskontrakt via kommunen (sociala övergångskontrakt, kommunala hyresgarantier och andra avtal)

Varaktigt insats i en ordinär lägenhet, integrerad med grannar utan hemlöshetsproblematik i samma trappuppgång. Låg personaltillgång både i form av tillsyn och psykosocial kompetens. Boendeformen riktar sig till den som främst har ekonomiska problem eller befinner sig i slutet av en rehabiliteringskedja.

Figur 2.

Schema över den sekundära bostadsmarknaden.

Källa: Boverket, 2014.



»Idag finns cirka 25 000 kontrakt. Att jämföra med cirka 11 300 kontrakt 2008 när Boverket började fråga.«

kommunala hyresgarantier och andra avtal. Dessa insatser utgör tillsammans med osäkra hyreskontrakt, med vad Boverket (2014) kallar för slumvårdar, den sekundära bostadsmarknaden, se figur 2.

Bostadssociala hyreskontrakt via kommunen används främst för att lösa boendesituationen för de som är hemlösa men inte är i behov av vård. Det innefattar alltså de som saknar inkomst alternativt har för låg inkomst eller av andra skäl så som betalnings-

anmärkningar inte blir godkända av hyresvärdar på den primära bostadsmarknaden. I detta avsnitt kommer sociala övergångskontrakt, hyresgaranti och "andra avtal" beskrivas närmre.

2.4.1 Sociala övergångskontrakt

Sociala övergångskontrakt omfattar enligt Boverket (2014) de modeller där socialtjänsten eller något annat kommunalt organ hyr lägenheter som sedan

BOVERKET (2014) OCH SOCIALSTYRELSEN DEFINIERAR DEN SEKUNDÄRA BOSTADSMARKNADEN SOM:

Kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad, eftersom de av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar som är kopplade till någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler.



hyrs ut i andra hand till hemlösa personer. Denna typ av kontrakt kan ha olika namn i olika kommuner, några exempel är sociala hyreskontrakt, kommunkontrakt eller bara övergångskontrakt.

Enligt Boverkets (2019) bostadsmarknadsenkät erbjuder idag 265 av landets 290 kommuner, cirka 90 procent, sociala övergångskontrakt. Totalt finns enligt undersökningen cirka 25 000 kontrakt. Att jämföra med cirka 11 300 kontrakt 2008 när Boverket (2014) började fråga. Notera att det finns en osäkerhet kring statistiken till följd av att kommunerna har olika modeller med olika namn och att det därmed kan vara svårt att kategorisera.

Tanken med sociala övergångskontrakt är ofta att andrahandshyresgästen på sikt ska kunna ta över förstahandskontraktet; vid Boverkets senaste studie uppgav cirka 60 procent av kommunerna att ambitionen var att hyresgästen skulle kunna ta över kontraktet. Vid samma studie konstaterades dock att endast 1 273 personer tagit över kontrakt under ett års tid vilket

utgjorde knappt 8 procent av det totala antalet sociala kontrakt vid tidpunkten.

Kommunerna kan vända sig till både till kommunala bostadsbolag och privata fastighetsägare för att hyra lägenheter. Givet kommunernas planmonopol kan de också på olika sätt ställa krav på att en viss andel av de bostäder som nyproduceras i kommunen ska upplåtas för ändamålet.

Vid Boverkets senaste studie uppgav 89 procent av kommunerna att de samarbetar med allmännyttan och 34 procent att de samarbetar med privata hyresvärdar. Enligt Boverket har kommunerna starka önskemål om att arbeta mer också med de privata aktörerna men det är mindre vanligt och av dem som arbetar med privata aktörer så är det endast ett fåtal som inte också samarbetar med allmännyttan.

Samarbetet med de allmännyttiga bolagen har enligt Boverket både förstärkts och professionaliserats genom överenskommelser som reglerar formerna för den bostadssociala uthyrningen. I många fall har de

kommunala bostadsbolagens verksamhet integrerats med kommunernas bostadssociala verksamhet. Det är vanligt att allmännyttan lämnar ett visst antal lägenheter per år enligt samarbetsavtal.

I samband med höstbudgeten rapporterade bland annat Dagens industri (2019) att investeringsstöden till byggandet av hyresrätter i enlighet med januariöverenskommelsen kommer att återinföras i januari 2020. Av januariöverenskommelsen framgick att stöden vid återinförandet ska koncentreras och effektiviseras. Med anledning av det presenterades en promemoria den 11 juli, Förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Ett av förslagen som i skrivande stund (14/10) är ute på remiss är att stödet ska villkoras av att den som tar

I samband med höstbudgeten rapporterade bl.a. Dagens industri (2019) att investeringsstöden till byggandet av hyresrätter kommer att återinföras.

emot det upplåter motsvarande 5 procent av det som byggs till kommunen för bostadssociala ändamål.

Till Dagens industri (2019) uppger Magdalena Andersson att förändringen skulle hjälpa kommuner som har problem med att hitta boende för alla sina medborgare utan att det blir för dyrt. Samtidigt har, som

tidigare nämnts, kommunerna givet planmonopolet redan idag möjlighet att ställa den typen av krav på aktörer som vill bygga nya bostäder i kommunen.

2.4.2 Andra avtal

Somliga kommuner har svårt att få fram tillräckligt med hyresrätter för sociala övergångskontrakt. Som beskrevs i det förra avsnittet är allmännyttan den vanligaste samarbetspartnern men enligt Boverket (2019b) finns det 20 kommuner i Sverige som inte har

Ett av förslagen är att stödet ska villkoras av att den som tar emot det upplåter 5 % av det som byggs till kommunen för bostadssociala ändamål.





något allmännyttigt bostadsbolag att vända sig till. Andra skäl är den låga omsättningen på hyresrättsmarknaden men också att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879) begränsar kommunernas tillgång till allmännyttans bostäder vilket belyses i avsnitt 3.2.

En alternativ lösning är då att köpa in hela fastigheter eller bostadsrätter, så kallade ”direktägda bostäder” som hyrs ut med ”andra avtal”. Fastigheter avsedda för hemlösa utan vårdbehov utgörs främst av antingen småhus som hyrs ut till barnfamiljer eller bostadsrätter. Enligt Boverket (2019) äger 148 av 290 kommuner sådana bostäder, en ökning med 18 kommuner jämfört med i föj. Totalt äger kommunerna cirka 7 600 bostäder för detta ändamål.

En av de kommunerna som direktäger bostäder är Nacka. I kölvattnet av den stora flyktingvågen 2016 köpte kommunen in bostadsrätter för att snabbt få fram bostäder till de personer som anvisats kommunen. I september 2017 rapporterade Expressen att kommunen köpt cirka 100 bostadsrätter för cirka 305 miljoner kronor, varav majoriteten hyrdes ut till nyanlännda och de övriga med tillfälliga kontrakt till andra kommuninvånare med särskilda behov.

En fördel med att köpa bostadsrätter och småhus är att det går snabbt i jämförelse med att vänta på att

hyresrätter ska bli vakanta eller bygga nya bostäder. Därtill har kommunen möjlighet till värdestegring på investeringen. Det finns dock också nackdelar. Det är inte möjligt för någon som hyr en bostadsrätt i andra hand att ta över kontraktet som om det vore en hyresrätt, och för någon som hyr ett småhus i andra hand är avståndet till att själv äga detsamma ofta långt vilket bidrar till inlåsnings effekter.

Därtill innebär det faktum att kommunerna konkurrerar på marknaden för bostadsrätter och småhus att priserna stiger samtidigt som antalet objekt som kommer den ordinarie marknaden till del minskar. Det skulle kunna uttryckas som en mer eller mindre otillbörlig konkurrens där kommunen genom sina finansiella muskler har betydligt större möjligheter att köpa bostäder än de privatpersoner som normalt sett handlar på marknaden. En privatperson som länge sparar pengar för att kunna köpa en bostad kan bli överbjuden av sin kommun som handlar med vederbörandes skattepengar.

2.4.3 Hyresgarantier

Ett tredje verktyg som kommunerna använder sig av är hyresgarantier. Det innebär ett borgensåtagande för kommunen som skyddar fastighetsägare från hyresförluster om betalningen av hyran uteblir. Det

kan användas när en person som tidigare hyrt i andra hand av kommunen ska teckna förstahandskontrakt med den ordinarie hyresvärden. Alternativt som stöd till ett hushåll som egentligen klarar kostnaderna förknippade med ett eget boende men som av något skäl ändå haft svårighet att etablera sig på bostadsmarknaden (Boverket 2019). Personen kan till exempel ha betalningsanmärkningar eller vara projektanställd istället för tillsvidareanställd. Enligt Boverket har vissa kommuner också ställt ut garantier för nyanlända som har statlig etableringsersättning.

Totalt använder 66 av landets 290 kommuner hyresgarantier enligt Boverket; det är en minskning med fyra kommuner sedan i föl. Hyresgaranti är

alltså den åtgärd vars omfattning minskar, jämfört med både sociala övergångskontrakt och "andra avtal" som ökar i omfattning.

Detta trots att det sedan 2007 är möjligt för kommuner att få statliga stöd när de ger hyresgarantier. Enligt förordningen om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier (SFS 2007:623) kan kommuner få 5 000 kronor i stöd per hyresgaranti. Förutsättningen är att garantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år och möjliggör för en person, som bedöms att utan försörjningsstöd kunna fullgöra sina hyresbetalningar, att få ett förstahandskontrakt på en hyresrätt.

»Hyresgaranti är den åtgärd vars omfattning minskar, jämfört med både sociala övergångskontrakt och "andra avtal" som ökar i omfattning.«

Fördjupning:

STOCKHOLMS STADS BOSTADSSOCIALA RESURS – EN AV 290 KOMMUNSPECIFIKA LÖSNINGAR

SHIS (2019), eller Stiftelsen hotellhem i Stockholm som det egentligen står för, är Stockholms stads bostadssociala resurs. Stiftelsen startades redan 1963 med uppdrag att tillhandahålla bostäder åt personer som av olika skäl inte har tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden.

Stadsdelsförvaltningarnas socialtjänster kan remittera åt SHIS att ordna bostad åt en behövande kommuninvånare. Stiftelsen erbjuder i första hand genomgångsbostäder, en form av socialt övergångskontrakt där det inte finns möjlighet att bo kvar när andrahandskontraktet löper ut. Därtill erbjuder de mer varaktiga bostäder med visst boendestöd för personer med sociala problem. I tillägg till kärnverksamheten har SHIS sedan 2016 också i uppgift att tillhandahålla etableringsbostäder för kommunanvisade nyanlända. Gemensamt för samtliga som bor hos SHIS är att de får bo kvar i max fem år.

Bostäderna förhyrs av Stockholms kommunala bostadsaktiebolag. Totalt har SHIS idag tillgång till cirka 4 000 lägenheter i Stockholms stad, cirka 2 300 för kärnverksamheten och 1 700 för nyanlända.

De som hyr en bostad genom SHIS betalar i möjligaste mån hyran själva, vilket ofta är möjligt framför allt för dem som hyr bostäder i det äldre beståndet. Därmed är det främst SHIS administration som utgör en kostnad för staden. Bostadsbristen i Stockholm gör det dock svårt för SHIS att ta befintliga bostäder hos de kommunala bostadsaktiebolagen i anspråk, se fördjupningen i avsnitt 3.2. Därför utgörs tillskottet av nya bostäder numer till största del av bostäder som de kommunala bostadsaktiebolagen bygger explicit för SHIS. Nackdelen med det är att det i dessa hus endast bor personer som fått boende genom SHIS samt att det är svårare för hyresgästen att bära kostnaden för den nyproducerade bostaden på egen hand.



I tillägg till kärnverksamheten har SHIS sedan 2016 också i uppgift att tillhandahålla etableringsbostäder för kommun-anvisade nyanlända. Gemensamt för samtliga som bor hos SHIS är att de får bo kvar i max fem år.

3. Utmaningar

3.1 Från asylsökande, till nyanländ, till hemlös?

De senaste åren har Sverige tagit emot många asylsökande och sedermera nyanlända. Som asylsökande eller nyanländ är det svårt att ta sig in på den svenska bostadsmarknaden, till exempel av följande skäl:

- Varje bostadsmarknad är unik – så också den svenska. Det gör att det kan vara svårt att navigera och veta hur man får en bostad vilket kan försvåras ytterligare om den som kommer till Sverige inte behärskar språket eller rentav inte kan läsa alls.
- Sveriges hyresrättsmarknad är dysfunktionell, vilket gör att det ofta krävs lång kötid för att få en hyresrätt.
- Att få en bostad i Sverige underlättas av goda kontakter, något som nyanlända ofta saknar.
- Hyresvärdar kräver förhållandevis höga inkomster och godkänner inte alltid försörjningsstöd som inkomst.
- För att kunna köpa en bostad krävs kapital och/eller kreditvärdighet vilket många av dem som kommer saknar.

När någon kommer till Sverige som asylsökande erbjuder samhället boende, så även initialt när uppehållstillstånd beviljats. Tanken är att personen efter det ska kunna lösa sin boendesituation på egen hand men att etablera sig i Sverige tar tid, speciellt för personer som kommer från länder utanför Europa vilket en allt större andel av de nyanlända gör. Många riskerar därmed att hamna i hemlöshet.

I figur 3 visas hur asylsökande samt nyanlända och kvotflyktingar kan lösa sin boendesituation och på vilka grunder de riskerar att senare hamna i hemlöshet.

Asylsökande

När någon kommer som asylsökande till Sverige erbjuder Migrationsverket (2019) ett tillfälligt boende (1). Den asylsökande får bo kvar till dess att beslut om uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning fattats. Migrationsverket står för kostnaden om den asylsökande inte har några egna inkomster eller tillgångar. Den som söker asyl får inte själv välja var han eller hon ska bo utan måste vara beredd att flytta dit det finns lediga bostäder. Ensamstående asylsökande får ofta dela rum med andra av samma kön medan familjer får egna rum.

Om en asylsökande inte vill bo hos Migrationsverket (2019b) kan han eller hon med stöd av lagen

om mottagande av asylsökande m.fl. (SFS 2994:137) ordna boende på egen hand (2), till exempel hos vänner eller släktingar, vilket brukar kallas ebo. Den asylsökande får då själv stå för boendekostnaden.

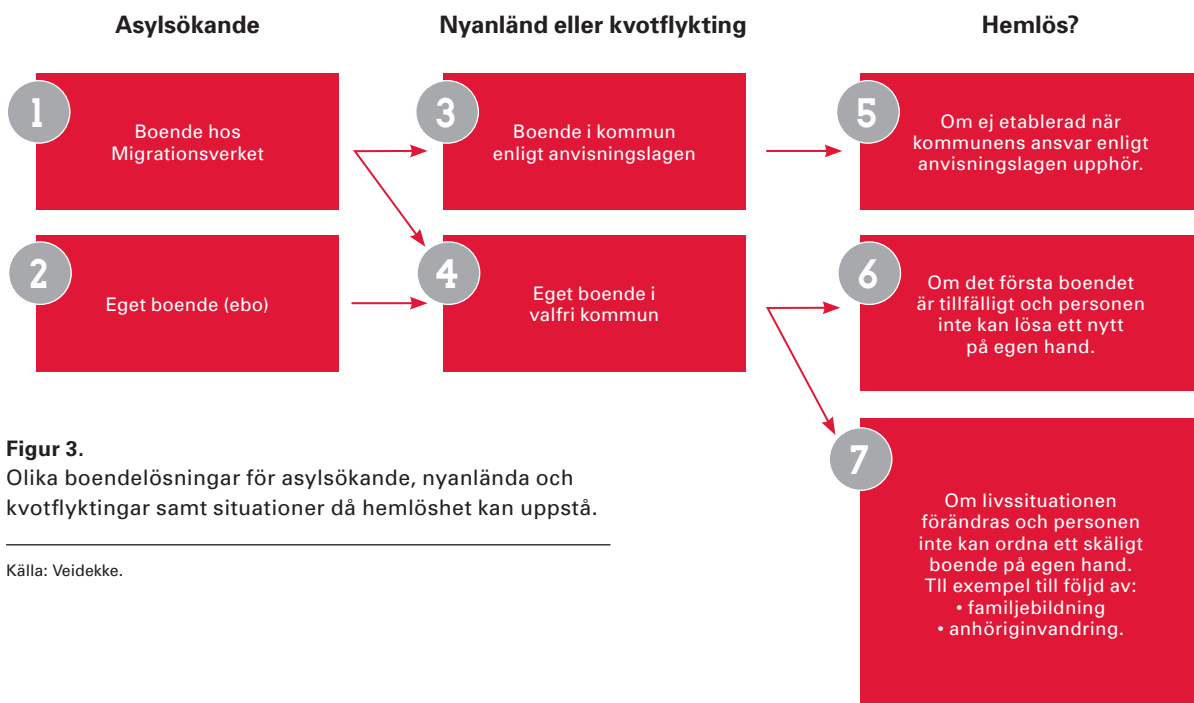
Nyanländ eller kvotflykting

När en person fått uppehållstillstånd har han eller hon rätt att bosätta sig i Sverige. Om personen bott i något av Migrationsverkets boenden kan personen få hjälp och stöd att bosätta sig i en specifik kommun som Migrationsverket anvisar (3) eller välja att ordna ett eget boende i valfri kommun (4). Om personen redan som asylsökande ordnat eget boende kan personen nu skriva sig där eller bosätta sig i en annan kommun (4).

Från nyanländ eller kvotflykting till hemlös?

Kommunerna är, enligt lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

(SFS 2016:38), även kallat anvisningslagen, skyldiga att ta emot nyanlända och hjälpa dem med boende (3). Hur kommunerna sedan hanterar mottagandet skiljer sig åt. Somliga kommuner erbjuder första-handskontrakt medan andra erbjuder tidsbegränsade andrahandskontrakt. Enligt en granskning av Dagens Nyheter (2019) erbjuder 9 av 26 kommuner i Stockholms län boende i två år. En av de kommunerna är Lidingö; deras beslut har prövats i både förvaltnings- och kammarrätten som slagit fast att det inte bryter mot anvisningslagen. ”Vi tycker att två år är en rimlig tid för att få den utbildning som krävs för att ta sig in i samhället. Det är också under två år som staten ger extra bidrag för etablering. Det är viktigt för oss att alla Lidingöbor behandlas lika”, svarar Daniel Källenfors, kommunstyrelsens ordförande i Lidingö, när Dagens Nyheter frågar varför gränsen ligger just på två år.



Figur 3. Olika boendelösningar för asylsökande, nyanlända och kvotflyktingar samt situationer då hemlöshet kan uppstå.

Källa: Veidekke.

Av Dagens Nyheters granskning framgår att Nykvarn är mest generös av kommunerna i Stockholms län; de ger alla nyanlända möjligheten att på ett eller ett annat sätt bo kvar efter de första två åren. Botkyrka är också en av de generösare kommunerna, de erbjuder alla barnfamiljer tillsvidarekontrakt efter åtta månader och nyanlända i ensamhushåll boendekontrakt på fem år.

Efter två år eller då kommunen tolkat att deras ansvar enligt anvisningslagen upphört har nyanlända, precis som alla medborgare i en kommun, möjlighet att söka sig till socialtjänsten om de inte lyckas ordna boende på egen hand och får då hjälp på samma villkor som andra hemlösa i kommunen (5).

En person med uppehållstillstånd som initialt kan ordna eget boende i en kommun (4) kan senare hamna i en situation där han eller hon blir hemlös. Det kan vara en följd av att boendet är tillfälligt (6) eller att livssituationen förändras (7).

Redan 2016 uppgav till exempel Carina Nilsson, då kommunalråd för Socialdemokraterna i Malmö, till Sydsvenskan att en växande grupp hemlösa utgjordes av nyanlända som initialt löst sin boendesituation på egen hand:

Många öppnar sin dörr för en landsman som kommer hit som ebo. Sedan kanske det inte fungerar för att bostaden är för trång. Eller så får de permanent uppehållstillstånd och får rätt att ta hit sin familj och då fungerar inte bostaden. Så en vacker dag står familjen med sina resväskor på socialkontoret.



De som kommer till Sverige får omfattande hjälp med att lösa sin boendesituation. Det till trots visar Socialstyrelsens (2017) hemlöshetsstatistik att de som är utrikes födda är överrepresenterade. Enligt Sydsvenskan (2016b, 2019) har antalet hemlösa enligt Malmö stads egen definition gått från cirka 1 300 till 3 300 mellan 2015 och 2019, en ökning med cirka 253 procent. Idag är cirka 70 procent av dem som är hemlösa i Malmö födda utomlands, och 36 procent har varit i Sverige i mindre än tre år.

Sammantaget kan konstateras att Sverige har fått en ny grupp hemlösa, med andra utmaningar, som snabbt behöver stöd men som också kan komma att behöva mer och andra typer av stöd än de traditionellt hemlösa.

3.2 Det är svårt att få fram tillräckligt med bostäder med kort varsel

Den höga migrationstakten och anvisningslagen har gjort att kommunerna snabbt behövt få fram en stor mängd bostäder, något som visat sig vara svårt.

3.2.1 Låg omsättning på hyresrättsmarknaden

Till att börja med påverkar omsättningen på hyresrättsmarknaden hur många bostäder som kommunen kan ta i anspråk för bostadssociala ändamål. I städer där bostadsköerna är långa och efterfrågan på hyresbostäder stor blir omsättningen i beståndet låg och därmed blir antalet kontrakt som kommunen kan ta i anspråk lågt.

Ett belysande exempel finns i Stockholm. Hos Stockholms bostadsförmedling, som förmedlar bostäder från både privata och kommunala aktörer i regionen, står 636 000 personer i kö, samtidigt som endast 7 900 vanliga kontrakt förmedlades i fjol. Och av de kontrakten förmedlades 1 326 till Stockholms kommunala bostadsaktiebolags interna bytesköer, enligt Svenska Dagbladet (2019).

Enligt Stockholms kommunala bostadsaktiebolag Familjebostäder (2019) omsattes 8,1 procent av

»I städer där bostadsköerna är långa och efterfrågan på hyresbostäder stor blir omsättningen i beståndet låg och därmed blir antalet kontrakt som kommunen kan ta i anspråk lågt.«



I praktiken innebär EU:s regler att det offentliga inte får ge statsstöd eller konkurrensfördelar om inte särskilda skäl föreligger.

deras lägenheter under 2018. Motsvarande siffra för Stockholmsregionen (2019) var 10,3 procent. Notera att det är den totala omsättningen som redovisas, inklusive byten både genom den interna bytesköen och externt. Andelen lägenheter som nått bostadsköen eller kunnat tas i anspråk för bostadssociala ändamål är alltså mindre.

Hur många av de lägenheter som inte omsätts genom byten som kan tas i anspråk, avgörs i nästa led av de privata aktörernas intresse av att bidra samt de kommunala bostadsaktiebolagens möjligheter att bidra med hänsyn till att deras verksamhet har ett allmännyttigt syfte och ska bedrivas affärsmässigt, vilket fördjupas i nästa avsnitt.

3.2.2 Allbolagen begränsar kommunernas tillgång till allmännyttans bostäder

Som nämdes i avsnitt 2.1 kunde kommuner mellan 1980 och 1993 besluta att hela områden skulle vara bostadsanvisningsområden. Det innebar att en fastighetsägare inom området endast kunde hyra ut en hyresrätt eller sälja en bostadsrätt till någon som kommunen anvisat eller till kommunen. Före 1990-talets avregleringar hade kommunerna dessutom ofta

egna bostadsförmedlingar. Vid behov kunde socialtjänsten ansöka om förtur hos förmedlingen och på så vis få fram bostäder utan att de allmännyttiga bolagen kunde motsätta sig det (Boverket 2011). Tillsammans skapade detta goda förutsättningar för kommunen att få fram bostäder till dem som behövde det allra mest.

Idag har de kommunala bostadsbolagen ofta egna bostadsköer alternativt finns andra typer av regionala köer som både kommunala och privata fastighetsbolag kan ansluta sig till. Därtill har de kommunala bostadsaktiebolagens handlingsutrymme begränsats av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879), även kallad allbolagen, som infördes 2011. Lagen infördes till följd av att den svenska allmännyttans villkor inte ansågs förenliga med EU:s statsstödsregler vid tidpunkten. I praktiken innebär EU:s regler att det offentliga inte får ge statsstöd eller konkurrensfördelar om inte särskilda skäl föreligger.

Något förenklat innebär det för bostadsmarknaden att statsstöd endast kan ges av social karaktär till enskilda konsumenter och att konkurrensfördelar endast kan ges för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och då fördelarna är nödvändiga och

nyttan står i proportion till konkurrensbegränsningen och motiverar den, se SOU 2008:38. Därmed medger EU stöd till och konkurrensfördelar som gynnar social housing, det vill säga bostäder som fördelas enligt behov. Dock inte enbart till kommunala bostadsaktiebolag vars målgrupp är allmänheten i stort.

Till följd av detta beslutades alltså, genom all-bolagen, att svenska kommunala bostadsaktiebolag även framgent ska ha ett allmännyttigt syfte och, för att undvika konflikt med EU-lagstiftningen, bedrivas enligt affärsmässiga principer. Detta syns i de kommunala bostadsaktiebolagens ägardirektiv:

MKB ska, inom ramen för vad som är affärsmässigt motiverat på företagsnivå, ta ett stort aktivt bostadssocialt ansvar. De bostadssociala åtgärderna ska bland annat syfta till att stärka olika bostadsområden i Malmö samt att stärka bostadsmarknaden för de som står långt ifrån denna idag och kan exempelvis bestå av åtgärder för att minska hemlöshet, trångboddhet och social utsatthet. [...] (Malmö stad 2016)

Helsingborgshem ansvarar för att: [...] medverka, i förhållande till sin marknadsandel av hyreslägenheter, till anskaffning av bostäder för särskilda behov. (Helsingborgs kommun 2019)

Som tidigare nämnts samarbetar nästan 90 procent av de kommuner som erbjuder sociala övergångskontrakt med allmännyttan men hur snabbt och hur många bostäder som bolagen kan bidra med för bostadssociala ändamål begränsas i praktiken av omsättningen av hyreslägenheter, de kommunala bostadsaktiebolagens allmännyttiga syfte och allbolagen.

3.3 Bristen på systematik och organisation riskerar att ge skenande kostnader

Under våren 2019 rapporterade Hyresgästföreningens tidning Hem och Hyra om skenande kostnader för att lösa boende åt hemlösa i Malmö. I artikelserien återfinns bland annat rubrikerna ”Femdubblade hyror

när Malmö betalar akutboende till hemlösa” och ”400 dagar i ’tillfälligt boende’”.

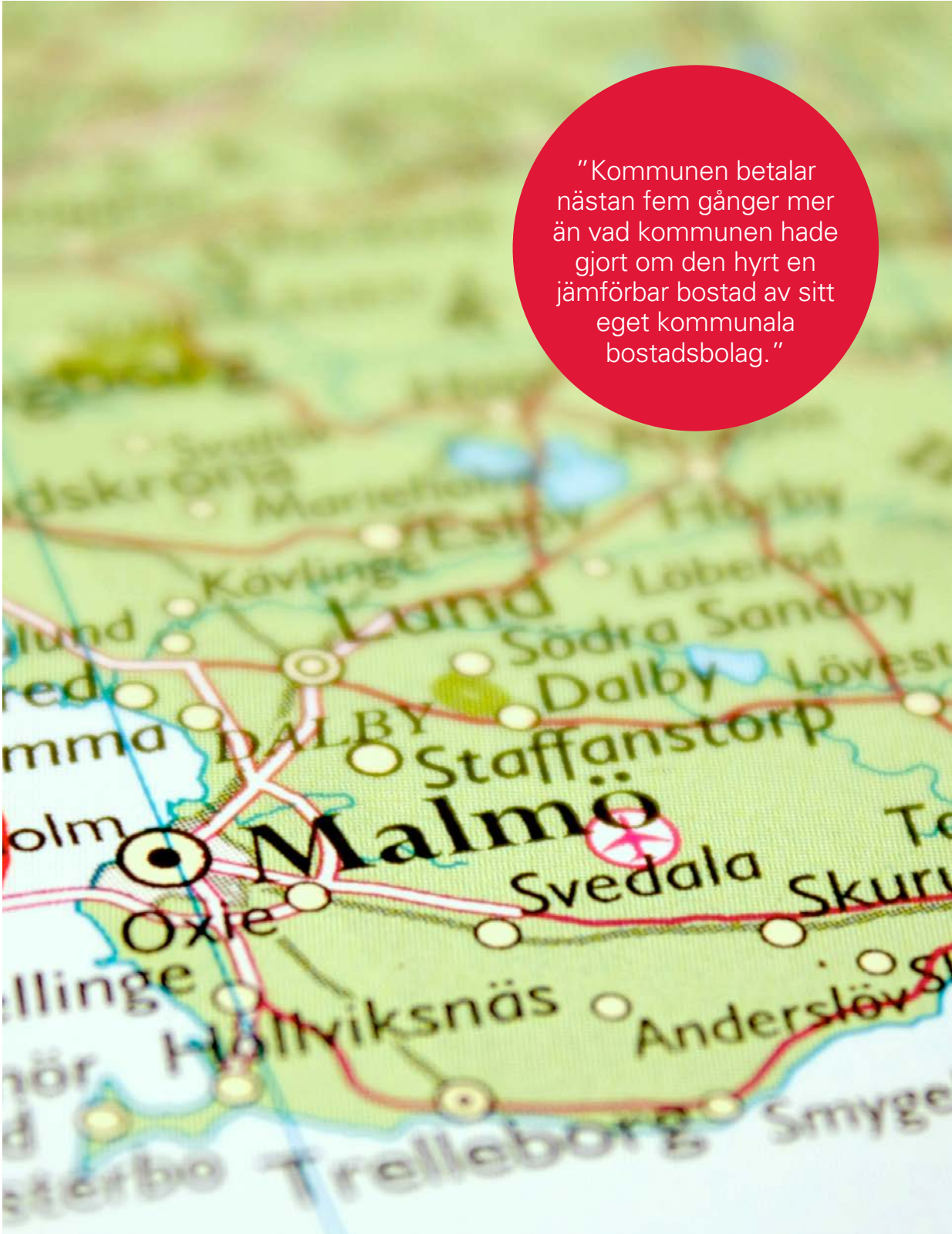
Enligt Hem och Hyra (2019) har Malmö tillgång till 1 460 bostäder som de kan hyra ut i andra hand till personer som inte kan lösa sin boendesituation på egen hand. Det har dock inte varit tillräckligt för att möta behoven de senaste åren. Kommunen har därför kompletterat antalet boendeplatser genom att hyra bostäder från privata företag, totalt för 161 miljoner kronor under 2018. Bostäderna kallas ”hotellnätter” och är tänkta att vara akutlösningar och omfattar vandrarhem och hotell men också hyresrätter. Totalt har Malmö stads (2019) kostnader för boende till hemlösa gått från 260 miljoner kronor 2015 till nästan 600 miljoner kronor 2018.

Att kommuner tillfälligt hyr platser på vandrarhem och hotell som akutlösning är vanligt. Men att som Malmö stad hyra hyresrätter per dygn av mellan-händer, ter sig vara en ny företeelse.

Hem och Hyra (2019) beskriver hur privata fastighetsägare via specialavtal hyr ut en eller flera bostäder till en mellanhand (ett privat företag) som sedan erbjuder kommunen att köpa boendeplatser i lägenheterna och då betala per natt. Vid en första anblick kan det framstå som en god idé om det är billigare än att hyra platser på vandrarhem och hotell samt om behovet är tillfälligt och akut.

I Malmö har det dock visat sig att lösningen varit allt annat än optimal. Till att börja med har behoven inte varit tillfälliga. I Hem och Hyras artikelserie berättas att kommunens mål varit att de boende ska bo kvar max 2–6 månader men att de ofta bott kvar betydligt längre än så, ibland i år. Därtill har kostnaderna skenat. Hem och Hyra beskriver hur kommunen betalat cirka 1 400 kr per natt, eller 41 850 kr i månaden, för en trea vars förhandlade hyra är 7 100 kr i månaden. Kommunen betalar alltså nästan fem gånger mer än vad kommunen hade gjort om den hyrt en jämförbar bostad av sitt eget kommunala bostadsbolag.

Det som Hem och Hyra belyste under våren är vad som riskerar att ske när kommunerna saknar verktyg för att med kort varsel få fram kostnadseffektiva boendelösningar.



"Kommunen betalar nästan fem gånger mer än vad kommunen hade gjort om den hyrt en jämförbar bostad av sitt eget kommunala bostadsbolag."



3.4 Trendspaning – kommunerna minskar stödet till hemlösa utan vård-behov

I maj i år tog Malmö stad (2019b) fram en ny vägledning som förtydligar vilka hemlösa som har rätt till stöd och vilken typ av stöd. Det skedde i kölvattnet av Hem och Hyras granskning av kommunens skenande kostnader för akutboenden, men också till följd av att flera domar från kammarrätten förtydligat att socialtjänstlagen inte är så långtgående som kommunen tidigare trott.

Nya riktlinjer infördes enligt Sveriges Radio (2019) samtidigt i Göteborg – vilket motiverades av att kostnaderna för sociala boenden för kommunens hemlösa ökat från 400 miljoner om året till en miljard mellan 2011 och 2018.

I båda kommunerna gör man skillnad på social och strukturell hemlöshet. Strukturell hemlöshet omfattar, enligt Malmö stad (2019c), personer som inte har ekonomiska förutsättningar att ta sig in på den vanliga

bostadsmarknaden och social hemlöshet omfattar personer som har sociala problem i form av missbruk och/eller psykisk ohälsa.

I den nya vägledning som Malmö stad (2019b) tagit fram står följande:

Enligt rättspraxis är inte allmänna svårigheter att skaffa sig en bostad tillräckligt för att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL. Socialtjänsten är ingen bostadsförmedling. Om den enskilde enbart är drabbad av bostadsbristen i Malmö med omnejd, eller inte kan prata svenska alternativt inte kan söka bostad via internet, tillhör man inte en grupp som enligt rättspraxis anses ha speciella svårigheter. En dålig ekonomi som gör det svårt att klara en hyresvärds krav eller ens få erbjudande genom en bostadskö är inte heller ensamt skäl. Att vara ensamkommande och ha fått ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt den så kallade gymnasielagen och sakna bostad innebär inte heller ensamt skäl till att få bistånd till boende.



»Här finns en paradox – om socialtjänsten för lättvindigt erbjuder bostäder som av de hemlösa upplevs som attraktiva kommer tillströmningen till socialtjänsten snabbt att öka.«

I och med denna nya vägledning har endast de som är socialt hemlösa rätt till mer långsiktigt bistånd. Strukturellt hemlösa kan endast få nödbistånd; i praktiken kan strukturellt hemlösa endast få nödbostad ett dygn i taget om det inte är en barnfamilj – de kan beviljas nödbostad i en vecka innan ärendet prövas igen. De nya riktlinjerna i Göteborg följer samma mönster.

Att socialtjänsten uttrycker att de inte är en bostadsförmedling är talande: de vill signalera att det inte är enkelt att få en bostad genom dem. Här finns nämligen en paradox – om socialtjänsten för lättvindigt erbjuder bostäder som av de hemlösa upplevs som attraktiva kommer tillströmningen till socialtjänsten snabbt att öka. Kanske är det vad som redan skett i Malmö och Göteborg, och det som de nya riktlinjerna är tänkt att motverka.

Genom att erbjuda mindre attraktiva boenden till strukturellt hemlösa ökar incitamenten för dem att försöka ordna boende på egen hand. På sikt kan det

innebära att antalet hemlösa i kommunen minskar och att kostnaderna därmed sjunker. Samtidigt är det betydligt mycket dyrare att placera strukturellt hemlösa i nödboende som de nya riktlinjerna föreskriver, jämfört med att erbjuda till exempel sociala övergångskontrakt. Dygnstaxorna är ofta mycket höga vilket gör att den hemlösa inte själv kan bära kostnaden utan kommunen tvingas gå in. Att jämföra med om en hemlös person får möjlighet att hyra en bostad i andra hand av kommunen, då kan han eller hon ofta betala hyran med sin lön eller det bistånd han eller hon är berättigad till.

Avslutningsvis finns skäl att också knyta an till avsnitt 2.3. Att gå från boendeinsats 5, en varaktig insats i en ordinär lägenhet, till boendeinsats 1, en akutlösning, för hemlösa utan vårdbehov kan påverka deras möjlighet att i övrigt etablera sig i samhället negativt. Bristen på långsiktig boendelösning kan ta fokus från till exempel insatser för att komma i arbete vilket ökar risken för att personen fastnar i hemlöshet.

”Generellt är kartläggningen av hemlösheten, dess omfattning, kostnader och lösningar, bristfällig.”

4. Analys och slutsats

2017 kartlade Socialstyrelsen hemlösheten i Sverige sist. Då konstaterades att det fanns cirka 33 000 personer som inte kunde lösa sin boendesituation på egen hand. Den senaste uppgiften för kommunernas totala kostnader för boendelösningar till personer utanför bostadsmarknaden tog Boverket fram 2015. De landade då i en kostnad på cirka 5,3 miljarder.

Generellt är kartläggningen av hemlösheten, dess omfattning, kostnader och lösningar, bristfällig. I rapporten Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden som Boverket släppte 2014 framgår att de har regeringens uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen rapportera om den sekundära bostadsmarknadens utbredning och utveckling vart tredje år, men någon uppföljande rapport har det till trots inte publicerats.

Hur många som är hemlösa idag och hur stora utgifter som kommunerna har för att lösa utmaningen går därmed inte att säga med säkerhet men mycket tyder på att både antalet hemlösa och kostnaderna för att lösa deras boendesituation har ökat. Sedan 2015 har hemlösheten till exempel ökat med 253 procent i Malmö. Under samma tid har kostnaderna gått från 260 till nästan 600 miljoner om året. Och av de hemlösa i Malmö är nu 70 procent födda utomlands, och cirka 36 procent har bott i Sverige i mindre än tre år.

Att kartläggningen och det politiska intresset har uteblivit kan ha flera skäl. En del förstår nog inte allvaret i situationen. Det finns en generaliserad bild av att hemlösheten bara omfattar dem med alkoholproblem som sitter på stadens parkbänkar, en marginaliserad företeelse som kommunen med enkelhet hanterar i det tysta. Andra kanske förstår att hemlösheten är långt mer utbredd än så, men då hemlöshetens omfattning till största del växt genom invandring blir det genast en politiskt känslig fråga, som många partier inte vill ta i ens med tång.

I september, i samband med att statsbudgeten för 2020 behandlades i riksdagen, lyfte Kristdemokraterna frågan om hemlöshet. Något som bara uppmärksammats av den kristna dagstidningen Dagen (2019). Partiet vill satsa 250 miljoner kronor för att samtliga svenska kommuner ska börja tillämpa modellen ”bostad först”. En modell som går ut på att socialt hemlösa, hemlösa med vårdbehov, i första hand ska få en trygg bostad och därefter påbörja behandling. En modell som visat sig ge många positiva effekter – men som på intet sätt bidrar till att lösa problemen för den växande grupp hemlösa som saknar vårdbehov.

Det justerade investeringsstödet som föreslås innebära att kommunen ska kunna ta motsvarande fem

procent av det som nyproduceras med stöd i anspråk för sociala ändamål tyder på viss insikt om att kommunerna har problem med att få fram bostäder för hemlösa med och utan vårdbehov. Samtidigt är det ett tämligen tandlöst förslag då kommunerna redan idag genom sitt planmonopol kan kräva – och ofta kräver – att få ta en del av nyproduktionen i anspråk. Därtill är nyproducerade bostäder alltid dyrare än bostäderna i det befintliga beståndet. Utifrån kostnadssynpunkt vore det mer fördelaktigt om kommunerna i större utsträckning kunde ta bostäder ur det befintliga beståndet i anspråk till hemlösa med låg betalningsförmåga.

Hemlöshet har funnits i alla tider men den utmaning som många av Sveriges kommuner nu står inför är ny. Den generella bostadsbristen är utbredd samtidigt som den nya gruppen hemlösa, de nyanlända, har andra svårigheter än de traditionellt hemlösa. I rapporten har bland annat belysts att bristen på kötid och kontakter, låga inkomster och svårigheter att navigera på den svenska bostadsmarknaden är några av de utmaningar som denna grupp möter.

Av yttersta vikt är att så många som möjligt av de som kommer till Sverige, i alla fall på sikt, kan lösa sin boendesituation på egen hand. Det gynnar både individerna och samhället. Sverige behöver ta fram en strategi för hur det ska ske. Men även med en ny strategi på plats är det rimligt att anta att hemlösheten framgent kommer att vara mer omfattande än tidigare. En avgörande fråga som kvarstår är då: vilket stöd kan man förvänta sig som hemlös i ett välfärdsland som Sverige?

Som en följd av nya domar som förtydligat socialtjänstens roll och de ökade kostnaderna har nu både Malmö och Göteborgs stad ändrat sina riktlinjer. Endast de som är sjuka, till exempel lever i missbruk eller med psykiska problem, kan numer få långsiktiga stödinsatser i kommunerna. De som är hemlösa främst till följd av bostadsbrist eller ekonomiska skäl hänvisas till akutboenden och får sitt behov prövat varje dag, eller varje vecka om det rör sig om en barnfamilj.

Att socialtjänsten i Malmö uttrycker att den inte är en bostadsförmedling i sina nya riktlinjer är talande.

Den vill signalera att det inte är enkelt att få en bostad genom den. Om socialtjänsten för lättvindigt erbjuder bostäder som av de hemlösa upplevs som attraktiva ökar tillströmningen till socialtjänsten. Kanske är detta vad som skett i Malmö och Göteborg och det som de nya riktlinjerna är tänkt att motverka. Samtidigt riskerar personer som flyttas mellan osäkra akutlösningar att hamna allt längre från arbetsmarknaden och riskerar därmed att fastna i hemlöshet. Och då i en för kommunen betydligt mycket mer kostsam boendeform än vad de tidigare riktlinjerna möjliggjorde.

Om man vill hårdra det så har den nya gruppen hemlösa och den kostnadsökning som situationen medfört pressat fram nya riktlinjer som i sin tur minskat stödet både till dem och till de traditionellt hemlösa. Givet dagens hårda samhällsklimat riskerar det att blåsa upp till en konflikt där grupp ställs mot grupp vilket ytterligare skulle spä på den polarisering vi redan ser.

Oavsett vilken typ av stöd som kommunerna ska erbjuda framgent och i vilken omfattning så kommer de att behöva ha tillgång till bostäder för hemlösa. Kommunerna behöver ha möjlighet att snabbt få fram bostäder utan att belasta de ofta redan hårt ansträngda kommunbudgetarna mer än nödvändigt. Av rapporten framgår dock att det givet dagens förutsättningar är svårt.

Den låga omsättningen på hyresrättsmarknaden, framför allt i storstäderna där också hemlöshetsproblematiken är som störst, gör att det är få hyreslägenheter som rent potentiellt skulle kunna användas i syftet. Hur många bostäder av de som blir vakanta som upplåts till hemlösa avgörs av de privata aktörernas vilja att bidra samt de kommunala bostadsaktiebolagens möjlighet att bidra med hänsyn till att deras uppdrag är att verka både affärsmässigt och allmännyttigt.

Att som vissa kommuner istället köpa bostadsrätter och/eller småhus att upplåta till hemlösa innebär kapitalbindning och stora initiala utgifter samtidigt som det riskerar att skapa inlåsnings effekter för dem som flyttar in. Att låta hemlösa bo i akutboenden



»Inom ramen för nuvarande system är det svårt för kommunerna att få fram tillräckligt med bostäder till de hemlösa på ett kostnadseffektivt sätt.«

har visat sig dyrt då behovet ofta är långsiktigt. Att genom planmonopolet tvinga aktörer att upplåta en del av nyproduktionen för sociala ändamål riskerar också att bli dyrt då de hemlösa sällan kan bära nyproduktionshyrorna på egen hand. Sammantaget kan konstateras att det inom ramen för nuvarande system är svårt för kommunerna att få fram tillräckligt med bostäder till de hemlösa på ett kostnadseffektivt sätt.

I Sverige finns i praktiken 290 olika arbetssätt för att stävja hemlöshet, ett i varje kommun. Kommunerna har tillsammans med ideella verksamheter tidigare kunnat hantera situationen relativt väl på egen hand med de verktyg som funnits att tillgå. Nu syns dock flera tecken på att de gamla verktygen och arbetsätten inte är tillräckliga. De är generellt sett inte utformade för att hantera en kraftigt ökad belastning. Precis som övriga delar av det svenska välfärds-samhället är systemen ofta utformade i tron att utvecklingen kommer att vara stabil och förutsägbär.

Det finns skäl att reflektera kring hur ett system anpassat till dagens förutsättningar skulle kunna utformas. Inledningsvis är tydliga regelverk och arbetssätt två pusselbitar för en effektiv process. Mycket talar också för att nationella riktlinjer och samordning skulle underlätta. Vidare krävs att

kommunerna med kort varsel kan tillhandahålla bostäder med godtagbar standard till så låga kostnader som möjligt. Är det mest effektivt att ha direktägda bostäder? Vore det mer fördelaktigt att obegränsat kunna ta allmännyttans bostäder i anspråk eller rent av upphandla tjänsten från privata aktörer? Det är ett axplock av de frågor som behöver besvaras.

Statistik från SCB visar att byggandet fortsatt att minska under 2019 vilket gör att bostadsbristen de kommande åren kommer att bli än mer påtaglig och därmed – allt annat lika – bidra till att fler blir hemlösa. Parallellt är det många av de nyanlända som blivit kommunanvisade som inom kort kommer att stå utan etableringsstöd och därmed riskerar att hamna i hemlöshet. Sammanfattningsvis kan konstateras att allt fler kommer att knacka på socialtjänstens dörr framgent, samtidigt som de kommunala budgetarna är ansträngda och Sverige styr mot en lågkonjunktur.

En uppdaterad nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning, kostnader och lösningar behöver göras omgående. Därefter måste följande frågor besvaras: vilken typ av stöd kan man egentligen förvänta sig som hemlös i ett välfärdsland som Sverige och hur erbjuder vi det på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt?



5. Källförteckning

5.1 Trycka källor

Blid, M. (2006). Boende och stöd – en nationell inventering av kommunernas boendeinsatser för utsatta grupper. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 13:4, 291–312.

Blid, M. (2007). Normality or care – an inventory of Swedish municipalities' responses to unstable accommodation for vulnerable groups. *European Journal of Social Work*.

Boverket (2011). *Sociala hyreskontrakt via kommunen. Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*. Rapport: 2011:33.

Boverket (2014). *Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013, de sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling 2008–2013*. Rapport 2014:36.

Boverket (2015). *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*. Rapport 2015:31.

Boverket (2019). *Bostadsmarknadsenkäten 2019 – en sammanställning av de texter som publicerats på boverket.se*.

Familjebostäder (2019). *Års- och hållbarhetsredovisning 2018*.

Helsingborgs kommun (2019). *Ägardirektiv för Helsingborgshem AB*.

Malmö stad (2016). *Särskilda ägardirektiv för MKB Fastighets AB*.

Malmö stad (2019). *Malmö stads kostnader för hemlöshet*. Stadskontoret.

Malmö stad (2019b). *Vägledning bistånd boende och nödbistånd*. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

SHIS (2019). *SHIS Bostäder*. Powerpoint-presentation från möte med SHIS vd Anders Kindberg den 27 september.

Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna*. Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor.

Stockholmshem (2019). *Aktiebolaget Stockholmshem årsredovisning och hållbarhetsrapport 2018*.

Swärd (1998). *Hemlöshet. Fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?* Lund: Studentlitteratur.

5.2 Elektroniska källor

Boverket (2019b). Allmännyttiga bostadsföretag finns i de flesta kommuner. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannnyttan/> (Hämtad: 2019-08-13).

Dagen (2019). KD budgetsatsar mot hemlösheten. 22 september. <https://www.dagen.se/nyheter/kd-bud-getsatsar-mot-hemloshet-1.1588910?paywall=true> (Hämtad: 2019-09-26).

Dagens industri (2019). Nya miljarder till investeringsstödet till hyresrätter. 15 september. <https://www.di.se/nyheter/nya-miljarder-till-investeringsstodet-till-hyresratter/> (Hämtad: 2019-09-27).

Dagens Nyheter (2019). Få låter nyanlända bo permanent. 8 augusti. <https://www.dn.se/sthlm/fa-later-nyanlanda-bo-permanent/?forceScript=1&variantType=large> (Hämtad: 2019-09-03).

Expressen (2017). Nacka kommun köpte bostadsrätter för 305 miljoner. 18 september. <https://www.expressen.se/nyheter/stockholm/nacka-kommun-kopte-bostadsratter-for-305-miljoner/> (Hämtad: 2019-08-20).

Hem och Hyra (2019). Bostad till varje pris. <https://www.hemhyra.se/taggar/bostad-till-varje-pris> (Hämtad: 2019-09-02).

Malmö stad (2019c). Fakta om hemlöshet i Malmö. <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Bostads-brist-och-hemloshet/Fakta-om-hemloshet-i-Malmo.html> (Hämtad 2019-09-05).

Migrationsverket (2019). Bo hos Migrationsverket. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Boende/Bo-hos-Migrationsverket.html> (Hämtad: 2019-09-02).

Migrationsverket (2019b). Boende. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Boende.html> (Hämtad: 2019-09-02).

Svenska Dagbladet (2019). Nytt rekord: 636 000 i bostadsko i Stockholm. 14 januari. <https://www.svd.se/nytt-rekord-636000-i-bostadsko-i-stockholm> (Hämtad: 2019-09-05).

Sveriges Radio (2019). Skärpta rutiner för hemlösa i Malmö och Göteborg. 4 juli. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7256802> (Hämtad: 2019-09-05).

Sydsvenskan (2016). Allt fler av Malmös hemlösa är barn. 3 november. <https://www.sydsvenskan.se/2016-11-03/allt-fler-av-malmos-hemlosa-ar-barn> (Hämtad: 2019-09-02).

Sydsvenskan (2016b). Dramatisk ökning av hemlösheten i Malmö – har stigit över 30 procent på ett år. 3 november. <https://www.sydsvenskan.se/2016-11-03/dramatisk-okning-av-hemlosheten-i-malmo-har-stigit-over-30-procent-pa-ett-ar> (Hämtad: 2019-09-06).

Sydsvenskan (2019). SD vill begränsa stöd till nyanländas boende och får medhåll av M. 27 februari. <https://www.sydsvenskan.se/2019-02-27/sd-vill-begransa-stod-till-nyanlandas-boende-och-far-medhall> (Hämtad 2019-09-05).

VI TROR PÅ INVOLVERANDE KRAFTER OCH KOLLEKTIV INTELLIGENS.

Veidekke är Skandinavien fjärde största entreprenad- och bostadsutvecklingsföretag med en total omsättning 2018 på 35,6 md NOK. Veidekke har funnits sedan 1936 och har aldrig gått med förlust. Vi har en stark företagskultur som bygger på tydliga värderingar (profesionell, redelig, entusiastisk och grensesprengende) och tror på en hög grad av frihet under ansvar. Genom ett unikt program för personaläggande, där alla erbjuds samma möjlighet, äger vi som arbetar inom Veidekke cirka 15 procent av företaget vilket skapar motivation och ger företaget en möjlighet att agera långsiktigt.

Inom Veidekke är HMS – hälsa, arbetsmiljö och säkerhet – jämställt med de ekonomiska målen. Vi tror på involvering för att på det sättet uppmuntra och ge utlopp för allas engagemang och kunskap och har som ambition att bli Sveriges mest involverande företag, såväl internt som mot våra kunder, leverantörer, samarbetspartner och det omgivande samhället.