

BOSTAD2030



Den kommunala verktygslådan

En rapport om bostadspolitikens möjligheter



KENNETH HANDBERG

DEN KOMMUNALA VERKTYGSLÅDAN
En rapport om bostadspolitikens möjligheter
Författare: Kenneth Handberg
©Bostad2030
Ladda ner rapporten: www.bostad2030.se



KENNETH HANDBERG

Kenneth Handberg är journalist och skribent. Kenneth har tidigare varit kommunstyrelse ordförande, informationschef vid Hyresgästföreningen, journalist och redaktör.

Innehållsförteckning

Den svenska bostadspolitikens särart	5
Kapitel 1. Bakgrund: kommunerna och planeringsmonopolet	6
Kapitel 2. Fyra nycklar till ökat byggande	11
Nyckel 1 – Politisk vilja	11
Nyckel 2 – Tydliga roller och ansvarsfördelning	12
Nyckel 3 – Dialog och delaktighet	13
Nyckel 4 – En kommunal markpolitik	15
Kapitel 3. Utmaningar för den sociala kommunala bostadspolitiken	19
Kapitel 4. 8 nycklar för en social bostadspolitik	22
Nyckel 1 – Hyresgaranti och bostadsbidrag	22
Nyckel 2 – Fördelning av bostäder	25
Nyckel 3 – Kommunala bostadsbolag – allmännyttan	28
Nyckel 4 – Social hållbarhet genom markpolitik	31
Nyckel 5 – Statens bostadsomvandling och flyttkedjor	33
Nyckel 6 – Vräkningsförebyggande åtgärder	34
Nyckel 7 – Bostad först	35
Nyckel 8 – Trygghet och brottsförebyggande arbete	37
Kapitel 5. Reformidéer för den sociala bostadspolitiken	40
Källförteckning	43

Den svenska bostadspolitikens särart

I boken "Bostadsfrågan som politik och intressekamp" går författarna Bo Bengtsson och Martin Grander på djupet igenom de fem institutionella pelare som den svenska bostadspolitiska regimen vilar på.^[1] Till sina huvuddrag har dessa varit oförändrade sedan de formades efter andra världskrigets slut, vilket kan förklaras med bostadspolitikens starka "stigberoende". Samtidigt har pelarna successivt urholkats, framför allt sedan 1990-talet.

De fem institutionella pelare som legat till grund för den programmatiska rätten till bostad är:

1. en generell politik utan individuell behovsprövning
2. kommunernas och allmännyttans ansvar för implementeringen
3. en integrerad hyresmarknad där privat och allmännyttig hyresrätt konkurrerar på lika villkor
4. neutralitet mellan upplåtelseformerna
5. ett kollektivt system för hyresförhandlingar.

Den första pelaren som definieras är att den svenska bostadspolitik är generell, vilket innebär att den inriktats på hela bostadsmarknaden och inte på speciella hushållskategorier eller upplåtelseformer. Det innebär att vi i Sverige inte har särskilda bostadsområden eller bostäder reserverade för vissa inkomstgrupper. Ansvaret för bostadsförsörjningen är i sin tur delat mellan stat och kommun. På den kommunala nivån har politiken i stor utsträckning implementerats "framförallt genom kommunalt kontrollerade allmännyttiga bostadsföretag som i princip erbjuder bostäder till alla typer av hushåll".^[2]

I den här rapporten kommer vi att lyfta fram de verktyg som utvecklats över tid och som finns idag på den kommunala nivån för att fullgöra kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Syftet med rapporten är att underlätta för kommunala förtroendevalda och bostadsintresserade att se vilka möjligheter som finns lokalt för att lösa den bostadsbrist som idag finns i ett stort antal av våra kommuner.

Vi har valt att fokusera på den lokala nivån och de verktyg som finns där. För att både på kort och lång sikt lösa de utmaningar som finns på bostadsmarknaden krävs utöver det som går att göra på den lokala nivån en nationell bostadspolitik.

I den här rapporten kommer vi att lyfta fram de verktyg som utvecklats över tid och som finns idag på den kommunala nivån för att fullgöra kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.

1 Bengtsson Bo, Grander M, Bostadsfrågan som politik och intressekamp. 2023.

2 Bengtsson, Bo. Att lägga marknaden till rätta. 2024.

KAPITEL 1.

Bakgrund: kommunerna och planeringsmonopolet

I Sverige har kommunerna planmonopol. Det innebär att kommunen inom sina gränser har det övergripande ansvaret för hur all mark används, oavsett vem som äger marken. Kommunen bestämmer vad som får byggas, hur det ska byggas och när det ska byggas. Trots att kommunerna äger själva planeringsprocessen finns det en rad lagar och regler som ger ramar för kommunens planeringsarbete.

En viktig pusselbit för att lösa problemen på bostadsmarknaden är ett ökat bostadsbyggande och syftet med den första delen av denna rapport är att tydliggöra hur den kommunala planprocessen ser ut. Men även om det är kommunerna som har ansvar för planeringsprocessen så är det ofta andra som bygger – och i slutändan äger – det som byggs. Relationen och samarbetet mellan de aktörer som verkar lokalt är avgörande för hur mycket som byggs. Vi lyfter därför några goda exempel från Sveriges 290 kommuner. Trots att alla har samma regelverk och lagstiftning så finns skillnader i hur olika kommuner arbetar och vilket resultatet blir. Även mellan kommuner med ungefär samma förutsättningar, förekommer skillnader i hur de växer och utvecklas. På vilket sätt kommunen väljer att växa är en kärnfråga.

Rapporten syftar till att ge vägledning och stöd kring hur man kan skapa så goda förutsättningar som möjligt för fler bostäder.

HISTORIEN FRÅN BYGGNADSSTADGA TILL DAGENS PLAN- OCH BYGGLAG

Byggnadsstadga

Den första planlagstiftningen i form av 1874 års byggnadsstadga hade som huvudsyfte att reglera hur städer skulle byggas för att minimera risken för brand och underlätta bekämpandet av bränder (Boverket 2023). Med den stadsplanelag som antogs 1907 stärktes kommunernas rätt och skyldighet att lösa in mark för exempelvis gatumark och allmänna platser. Stadsplanerna skulle sedan formellt fastställas av kungen eller regeringen, dock saknades möjligheten att göra ändringar i planen utan att kommunerna gav sitt medgivande. Från start är det alltså tydligt vilken betydelse som tillmäts kommunerna i planeringen av markanvändning. I den reformerade stadsplanelagen 1931 får kommunerna möjlighet att mer detaljerat bestämma hur byggnader ska se ut. Regeringen ges dessutom möjligheten att fastställa en stadsplan mot stadens vilja.

Den sociala bostadspolitiken stärker kommunernas inflytande

Som följd av den sociala bostadspolitiken framväxt under 40-talet stärktes kommunernas inflytande ytterligare i 1947 års byggnadslag. I samband med den fick kommunerna möjlighet att bestämma var och när planer ska upprättas och vad de ska innehålla. Syftet var att ge kommunerna verktyg att styra var bostäder skulle byggas i kommunen. Dock var det fortsatt regeringen som fastställde de kommunala planerna.

Kommunerna får planmonopol

År 1960 tillkommer en ny byggnadsstadga då kommunernas möjlighet att utfärda lokala byggnadsordningar togs bort. Det infördes krav på att varje kommun skulle ha en byggnadsnämnd och ansvaret för att upprätta byggnadsplaner flyttades från markägare till kommunerna. Med detta fick kommunerna det vi idag kallar för planmonopol.

Plan- och bygglagen träder i kraft 1987

På 80-talet omarbetades bygglagstiftningen med en ny plan- och bygglag som trädde i kraft 1 juli 1987. Plan- och bygglagen reglerar hur planeringsprocessen ska genomföras. Bland annat hur de olika intressen som finns kring mark- och vattenanvändning ska samordnas och hur konflikter ska lösas i ett tidigt skede. De tidigare planinstrumenten – generalplan, stadsplan och byggnadsplan – ersattes av översiktsplan och detaljplan. Översiktsplanen reglerade den kommunövergripande planeringen och visar i stora drag hur marken i kommunen ska användas. Detaljplanen anger vad man får använda marken till, som bostäder, handel, industri, gator eller natur. Detaljplanen reglerar också detaljer, såsom hur stort ett hus får vara och markens utformning.

Ett viktigt inslag i lagen var att man reglerade och stärkte medborgarnas inflytande över planeringsprocessen. Möjligheten till medborgarinflytande stärktes genom att de som är berörda av innehållet i detaljplanen har rätt att komma med invändningar vid två olika tillfällen under planprocessen. För de som har synpunkter och inte är nöjda med detaljplanen infördes möjligheten att överklaga beslutet. Staten behöll ett fortsatt inflytande över riksintressen och frågor som berör människors hälsa och säkerhet.

År 1995 bröts regleringen av byggnaders tekniska utförande ut och infördes i en ny lag: Lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.

Ny plan- och bygglag 2011

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag i kraft. Den nya lagen ersätter i sin helhet den äldre plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. Syftet var att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet skärptes.

Förändringarna var många, allt från struktur till ökat fokus på klimat och hållbarhet. En annan förändring var att kommunernas handläggningstid för lov och förhandsbesked sattes till max 10 veckor. Samtidigt reglerades kommunens ansvar för kontroll av byggen, bland annat genom krav på platsbesök från kommunens sida.

Sedan lagen antogs av riksdagen har ett antal justeringar skett i lagen.

Miljölagstiftningens påverkan

Utöver att lagstiftningen ändrats så har inte minst skärpningar i miljöbalken påverkat tillämpningen av lagen. Plan- och byggnadslagen är en avvägningslagstiftning där olika intressen vägs mot varandra. Det skiljer plan- och byggnadslagen från till exempel miljöbalken, som utgår från gränsvärden och normer. I slutändan är det politikerna i byggnadsnämnderna som ansvarar för att fälla avgöranden och väga olika intressen mot varandra.

Ett viktigt inslag i lagen var att man reglerade och stärkte medborgarnas inflytande över planeringsprocessen.

Den överprövningskedja som finns idag, där det är möjligt att driva ärenden till mark- och miljödomstolarna, har påverkat de kommunala planprocesserna och försvårat kommunernas arbete. En utmaning är att andra intressen väger tyngre än rätten till bostad i samband med olika prövningar. Utöver svensk lagstiftning påverkas kommunerna också av EU-lagstiftning, bland annat i form av skydd för olika arter och vatten. Alla förändringar leder till osäkerhet och att planeringen blir än mer komplex.

VAD ÄR KOMMUNERNAS ANSVAR?

I Lag om bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) tydliggörs att kommunerna har ansvar för att alla boende i kommunen ska ha en god bostad. Därmed behöver kommunen planera för ett bostadsbestånd som uppfyller de behov som finns i kommunen, men också för hur beståndet över tid ska utvecklas för att tillgodose den efterfrågan som finns. Det innebär att kommunen ska ha beredskap för en förtätning inom befintlig bebyggelse och vid behov kunna utveckla nya bostadsområden. I grunden åligger det därmed Sveriges kommuner att bygga och planera för att möta behov av och efterfrågan på bostäder.

Översiktsplanen

Det viktigaste verktyget för de kommunala beslutsfattarna är översiktsplanen. Kommunen ska ha en aktuell översiktsplan, som bestämmer hur marken ska användas. I den ska bland annat finnas en tydlig karta över kommunen där det framgår hur kommunen tänker sig utvecklingen framöver.

En bra översiktsplan är viktig för att underlätta den kommunala utvecklingen. I lagstiftningen formuleras det ett antal krav på kommunerna. Kommunerna ska bland annat ange mål för bostadsbyggande och för hur bostadsbeståndet ska utvecklas. Lagen beskriver också att kommunerna ska ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Översiktsplanen ska redovisa hur kommunen vill använda sina mark- och vattenområden. Detta ska framgå av en karta. Det ska även framgå hur kommunen anser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (Lag 2020:76).

I planen ska det bland annat framgå:

- hur kommunen tar hänsyn till riksintressen och miljölagstiftning
- hur kommunen ska tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder
- hur kommunen tar hänsyn till nationella och regionala mål
- hur kommunen tar hänsyn till minskad eller upphörd påverkan av klimatrelaterade förändringar som ras och översvämningar.

Översiktsplanen ska antas av kommunfullmäktige och tas fram i dialog med invånare och aktörer som berörs av den. Den demokratiska processen och förankringen är viktig.

Kommunerna ska eftersträva funktionsblandade bostads- och stadsmiljöer, med en balans och blandning av olika upplåtelseformer och hus-

typer. Med det menas att kommunerna ska planera så att människor har nära till aktiviteter och service (både offentlig och privat) men också till grönområden. Bebyggelsen ska vara varierad i höjd och storlek, och olika upplåtelseformer ska finnas på stads-, tätorts- och kommunnivå. Allt utifrån kommunens förutsättningar.

Kommunens ansvar för att förbättra situationen för utsatta grupper på bostadsmarknaden tydliggörs. I arbetet ska också hänsyn tas till minskad segregation och utanförskap. Det framgår att kommunen har ett ansvar för att planera utifrån ett regionalt perspektiv, då bostadsbristen i många regioner är ett regionalt problem som inte kan lösas av en enskild kommun.

Planeringsstrategi

Från 2022 ska kommunerna anta en planeringsstrategi, som ska tas fram under första halvan av mandatperioden. Länsstyrelserna ska inkomma med underlag som underlättar för planeringen.

24 månader efter ett ordinarie val ska planeringsstrategin antas av kommunfullmäktige. Syftet är att det övergripande planarbetet ska ske kontinuerligt. I planeringsstrategin ska kommunpolitikerna göra en bedömning om översiktsplanen fortfarande är aktuell utifrån de politiska mål som ledningen har. Det är viktigt för att invånare, näringsliv och andra intressenter ska kunna lita på att översiktsplanen är aktuell utifrån majoriteten i fullmäktige.

Planeringsstrategin ska tala om vad kommunen ska fokusera på i översiktsplaneringen och om det finns delar av planen som behöver ändras. Det är viktigt att översiktsplanen är aktuell för att beslut ska vara effektiva och för att planen ska fungera som en bra vägledning i arbetet med detaljplaneringen. Handläggningen av bygglov och förhandsbesked påverkas av översiktsplanens aktualitet då den ligger till grund för lämplighetsprövningen. Detta gäller även andra prövningar av tillstånd och ärenden enligt andra lagstiftningar som till exempel miljöbalken.

Boverkets bostadsmarknadsenkät

Kommunerna ska analysera hur den demografiska sammansättningen i kommunen påverkar behovet av bostäder för olika grupper. Detta redovisas bland annat genom den årliga bostadsmarknadsenkäten. Där besvarar kommunerna frågor om det aktuella läget – och om det råder underskott, balans eller överskott på bostadsmarknaden sett till efterfrågan. De ska också bedöma i vilken utsträckning bostadsbehoven är tillfredsställda enligt en femgradig skala. Dessa sammanställs sedan av länsstyrelserna som i sin tur återrapporterar till Boverket.

En förändring som skett under 2024 är att kommunerna ska svara på hur både efterfrågan och behov ser ut. Därmed ska det bli lättare för kommunerna att se vilka bostäder det råder störst behov av och vilka hinder som finns för att olika grupper ska få sina bostadsbehov tillgodosedda i kommunen.

Enkäterna är det sätt som idag används för att mäta hur den aktuella bostadsbristen ser ut. I den senaste sammanställningen som publicerades på Boverkets webbplats 16 maj 2024 framgår att ”fler kommuner redo-

Planeringsstrategin ska tala om vad kommunen ska fokusera på i översiktsplaneringen och om det finns delar av planen som behöver ändras.

visar att det råder balans på bostadsmarknaden” (Boverket 2024). Jämförelsen görs med bostadsmarknadsenkäten från 2023.

”Totalt 119 kommuner, motsvarande cirka 40 procent, bedömer att bostadsmarknaden är i balans. Det är en ökning med 22 kommuner sedan förra året, och med 53 kommuner jämfört med för två år sedan. Kommuner som bedömer balans finns i hela landet, och bland dessa finns kommuner med såväl en ökande som en minskande folkmängd. De flesta ingår i gruppen ’övriga kommuner med färre än 25 000 invånare’. 25 kommuner finns i gruppen ’övriga kommuner med fler än 25 000 invånare’, tolv högskolekommuner samt två i Storstockholm, två i Stormalmö och två i Storgöteborg” (Boverket 2024).

Det som blir tydligt är att det inte råder en generell bostadsbrist, utan att vissa grupper är mer utsatta. Boverket konstaterar att ”resurssvaga såsom pensionärer och unga vuxna, har svårt att efterfråga nyproducerade bostäder. Vidare är det många kommuner som kommenterar svårigheten att göra en generell bedömning då läget är mycket osäkert och svårbedömt”.

I sin sammanställning konstaterar Boverket vidare: ”En majoritet av kommunerna, hela 218 kommuner eller tre fjärdedelar av samtliga kommuner svarar att det främsta behovet är bostäder med rimliga boendekostnader. Därefter är det främsta behovet stora bostäder (134) och tillgänglighetsanpassade bostäder (112). Det är 35 kommuner som svarar annat och i kommentarerna rör det sig ofta om olika bostäder för äldre, mer småhusbyggande och bostäder i attraktiva lägen” (Boverket, 2024).

Bostadsmarknadsenkäterna är en möjlighet att få insikt i hur situationen ser ut på bostadsmarknaden i den egna kommunen.

KAPITEL 2.

Fyra nycklar till ökat byggande

Alla kommuner har i grunden samma lagstiftning att förhålla sig till. Förutsättningarna skiljer sig åt från kommun till kommun och det är många parametrar som påverkar. Vissa är svårare att påverka, såsom geografiskt läge, medan andra ligger under kommunens egen förvaltning, till exempel skolans kvalitet eller tillgången till fritidsanläggningar. Ytterligare några parametrar har kommunen möjlighet att påverka tillsammans med andra aktörer, till exempel kommunikationer.

Men i grunden handlar det kommunala ansvaret om att utifrån sina förutsättningar skapa en fungerande bostadsmarknad. Nyckel ett fokuserar på kommunens ansvar och möjlighet utifrån planering och med fokus på byggnation.

Nyckel 1 – Politisk vilja

Gemensamt för kommuner med tillväxt är en politisk viljeinriktning. Exempel på hur det kan skilja sig mellan olika kommuner i samma region är många. Som exempel är Sundbybergs och Solnas förutsättningar goda, men inte unika. Sundbyberg och Solna är två av de kommuner som under lång tid vuxit mycket. Sundbyberg har de senaste 20 åren växt från 33 868 invånare (2000) till 55 912 invånare (2023). Solna har under samma period vuxit från 56 605 invånare (2000) till 85 426 (2024). I samma region finns Lidingö och Danderyd som är två exempel på kommuner i en stark tillväxtregion med relativt låg tillväxt. Lidingö har ökat från 40 584 invånare (2000) till 48 324 (2024) och Danderyd från 29 570 invånare (2000) till 32 419 (2024). Samtidigt är det geografiska avståndet från Sundbyberg till Stockholms central snarlikt det från Danderyd eller Lidingö. Exemplet är bara ett sätt att påvisa politikens betydelse för att skapa förutsättningar för att kommuner ska kunna växa.

Politikernas viktigaste instrument är översiktsplanen. Genom att vara tydlig med inriktning och ambition skapas långsiktighet och förutsägbarhet för den kommunala organisationen. Med en tydlig översiktsplan underlättas både för tjänstemän, medborgare, näringsliv, byggherrar och andra intressenter att förstå och se hur kommunen vill utvecklas. Planen behöver följas upp och vara närvarande i den politiska diskussionen. Kommunpolitikerna äger och ansvarar för kommunens utveckling, både på kort och på lång sikt.

Det är också viktigt att kommunala politiker definierar hur de vill att kommunen ska utvecklas och berättar varför tillväxt är av godo. I vissa kommuner finns en uppfattning att medborgare är tveksamma till byggande. Dock är det avgörande för att tillväxt uppskattas att utbyggnaden av välfärden säkras. Det vill säga att bostadsbyggandet går hand i hand med nya förskolor, skolor, fritidsaktiviteter med mera.

Politikernas viktigaste instrument är översiktsplanen.

Nyckel 2 – Tydliga roller och ansvarsfördelning

Det är kommunfullmäktige och dess valda ledamöter som ansvarar för kommunens bostadsförsörjning. Det är alltså kommunens förtroendevalda som har ansvar för att skapa förutsättningar för att bostadsbeståndet motsvarar det behov som finns. Det är kommunfullmäktige som antar översiktsplanen. Huvudregeln är också att det är kommunfullmäktige som beslutar om detaljplaner. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en detaljplan som inte är av principiell betydelse eller av större vikt (Plan- och bygglag, 2010:900, 5 kap. 27 §).

Kommunerna ska ha byggnadsnämnder som beslutar om bygglov, rivningslov, större markarbeten och förhandsbesked om bygglov. Det är också byggnadsnämnden som är tillsynsmyndighet och ska utföra tillsyn så att byggnader uppfyller den lagstiftning som finns vad gäller byggnation. Nämnden kan delegera till tjänstemän att utföra tillsyn utifrån nämndens riktlinjer.

Oavsett organisation är det viktigt att kommunen hittar en tydlig modell för hur de olika politiska nivåerna kan samverka för en smidig process. Det är politikerna som ska göra avvägningar och fatta beslut, med tjänstemännens underlag som grund. Därför är det viktigt att politiska företrädare får stöd och utbildning för att kunna utföra sitt uppdrag.

Men det är också viktigt att det finns en tydlig diskussion och dialog mellan förtroendevalda och tjänstemän för att skapa en gemensam bild och förståelse för sina respektive uppdrag. I slutändan är det politikerna som i sina beslut ska väga olika intressen mot varandra. En kontinuerlig dialog mellan förtroendevalda och tjänstemän underlättar de avvägningar som måste göras i ett beslutsskede. Då blir det också enklare att förklara för externa intressenter vad som ligger till grund för ett beslut. Det blir då också tydligt vad som krävs för att komma vidare i en process.

Kommunens politiska ledning, i form av kommunfullmäktige och kommunstyrelse, har ansvar för kommunens fysiska utveckling utifrån översiktsplanen. Det är också dessa församlingar som har samordningsansvaret för att kommunens service utvecklas i enlighet med översiktsplanen. En process som tidigt förankras bland gruppledarna i kommunfullmäktige skapar en tydlighet i den kommunala organisationen och underlättar förutsägbarheten i beslutsfattandet.

För en smidig plan- och byggprocess är det viktigt att tjänstemän och byggherrar får signaler och medskick från förtroendevalda politiker så att dessa tidigt finns med i processen. Det möjliggör för byggherrar att anpassa sitt förslag så att de möter kommunens förväntningar och behov.

Politiken behöver ge ramar och förutsättningar och tillsätta resurser för fungerande planprocesser. Det underlättar för tjänstemäns och byggherrars arbete. Det är därför viktigt att kommunen arbetar med tydliga övergripande områdesprogram där kommunens förväntningar tydliggörs. Dokumentens namn och innehåll kan variera, men en tydlig förväntansbild från politiken genom hela tjänstemannakåren skapar både engagemang och bidrar till smidiga processer.

Nyckel 3 – Dialog och delaktighet

Den svenska lagstiftningen reglerar att berörda medborgare ska ha möjlighet att delta i den demokratiska processen i detaljplanearbetet. Det hanteras genom ett eller två samråd, beroende på om det är ett normalt eller enkelt planförfarande. Efter antagande finns möjligheten att överklaga beslutet för de som under samråden kommit in med synpunkter på förslaget.

Enligt statistik från Sveriges kommuner och regioner, SKR, överklagas var fjärde detaljplan idag. I en granskning som SKR gjort av de tio kommuner som antagit flest detaljplaner varierar antalet överklagade planer från 9 procent till 54 procent, år 2022–2023. Uppsala ligger i topp, där mer än varannan plan överklagas. När en plan överklagas är den genomsnittliga tiden 8 månader för handläggning och beslut. Rapporten visar också att antalet bostäder som överklagas är långt högre än antalet detaljplaner (SKR 2024).

Vid överklagandet är domstolen begränsad till att pröva om kommunen gjort något fel, det vill säga om beslutet på något sätt strider mot lag. Normalt är det formella felaktigheter som leder till upphävande. Kommunen kan därefter rätta till felet och fatta ett nytt beslut. Idag fastställs en stor majoritet av detaljplanerna utan ändring efter överklagandet.

En rapport beställd av Fastighetsägarna, SKR och Byggföretagen^[3] visar att skillnaderna mellan kommuner i antal överklaganden till viss del kan förklaras av parametrar som utbildningsnivå och upplåtelseform bland berörda medborgare. Det konstateras att högre utbildningsnivå kombinerat med om berörda äger sina bostäder ökar benägenheten att överklaga (Fastighetsägarna 2023).

Samtidigt finns det skillnader som inte kan förklaras med objektiva fakta. De flesta är dock överens om att överklagandeprocesser och effekten i form av förlorad tid är ett problem för att upprätthålla ett högt bostadsbyggande. Det tar alltså tid och kräver stora resurser, många gånger utan att det i praktiken får någon effekt på slutresultatet.

MEDBORGARINFLYTANDE FÖR ÖKAD FÖRSTÅELSE

Kommuner som har få överklaganden lyfter att en utvecklad dialog med medborgarna kan användas för att skapa större förståelse och insikt för kommunens utveckling. När synpunkter kommer fram tidigt i processen är det lättare att hitta lösningar och på så sätt minska antalet överklaganden.

Formen för samråd och olika slags dialoger är därmed en viktig nyckel i den lokala bostadspolitiken. En väl fungerande dialog, där det sker ett utbyte mellan politiker, tjänstemän, berörda medborgare och bygggherrar, kan bidra till en gemensam syn på stadsutveckling. Det skapar engagemang och delaktighet och gör att lokal hänsyn tas vid nybyggnation, vilket minskar konfliktytor och därmed risken för överklaganden och motstånd (Hult 2014). Kulturen och kommunens inställning är därmed viktig. Det är ju trots allt för de som redan bor i kommunen som utveck-

Enligt statistik från Sveriges kommuner och regioner, SKR, överklagas var fjärde detaljplan idag.

3 <https://skr.se/download/18.3ecbf48018722d6400630e06/1680246439371/Överklagande-av-detaljplaner.pdf>.

lingen sker. Förutom former för dialog är det viktigt att kommunen och dess företrädare är duktiga på att lyfta de fördelar som finns med bostadsbyggande. Konsekvensen av tillväxt och utveckling är att det skapar möjlighet att tillföra mervärden i området när det byggs, det ger bättre underlag för kommersiell och offentlig service. Dessutom är det ju ett bevis på att kommunen där man bor är attraktiv.

Inte minst lyfts problemet med att många känner att samråd är ett skådespel, en känsla som skapar frustration och irritation. Inte minst om det dessutom uppstår en situation där överklaganden inte leder till någon förändring. Det finns många exempel på stadsutveckling och olika former av dialoger som varit framgångsrika. Nedan följer två exempel, som också bidragit till att stärka sammanhållningen i området.

PARKLEK PARLAMENT, HALLONBERGEN, SUNDBYBERG

Parklek Parlament är konstprojektet som ledde fram till att kommunens existerande program revs upp och att det istället togs ett omtag. Under åren 2010–2014 ledde konstnären Kerstin Bergendal i samarbete med kommunen, Marabouparkens konsthall och lokalt engagerade byggaktörer arbetet med hur området skulle utvecklas. Projektet har, tillsammans med lokalsamhället, föreslagit och fått gehör för ett alternativt sätt att förtäta stadsdelarna Hallonbergen och Ör. Det bidrog dessutom till att utveckla stadens sätt att tänka på planering och dialog (Parklek 2014).

Projektet bestod av tre delar, där första delen fokuserade på grönstrukturen. Resultatet som bland annat bestod i en subjektiv, handritad karta över hela Sundbyberg, presenterades på konsthallen 2010. Det blev upptakten till projektets nästa fas där staden valde att inleda en parallell dialogprocess för förtätning av Hallonbergen och Ör. I den sista fasen presenterades ett nytt förslag som sedan omarbetades och blev beslutsunderlag till kommunfullmäktige.

Parklek Parlament ingick som en del av forskningsuppdraget ”Samverkan om gestaltning av offentliga miljöer” som leddes av Statens konstråd, Riksantikvarieämbetet, Boverket och Arkitektur- och Designcentrum.

DROTTNINGH, DROTTNINGHÖG, HELSINGBORG

Målet med projektet DrottningH var att utveckla området som byggdes i slutet av miljonprogramsåren. Ambitionen var att Drottninghög tydligare skulle vara en integrerad del av Helsingborg fysiskt, mentalt och socialt. I projektet samarbetade Helsingborg stad med Helsingborgshem, som är den största fastighetsägaren i området.

Projektet DrottningH hade en bred politisk förankring och ägdes av en politisk styrgrupp som var viktig för att få förankring och genomförandekraft. Delaktighet och samverkan med Drottninghögs invånare och andra lokala aktörer har varit centrala delar av projektet. Målet var att det ska vara lika bra att bo i Drottninghög som någon annanstans i Helsingborg.

Projektet DrottningH hade dialog som ett förhållningssätt, och ett dialogbaserat arbetssätt löper som en innovativ röd tråd genom allt projektet gjorde. Fokus ligger på att avsöka och bjuda in aktuella och relevanta intressenter kontinuerligt i processen, samt på att hitta och

testa nya, smarta och lyckade sätt att genomföra olika dialoger. Detta sker i samband med en rad olika aktiviteter, initiativ, delprojekt och delprocesser.

Projektet startades med att man djupintervjuade 300 invånare kring det planerade renoveringsarbetet samt behov, önskemål och drömmar för hemmet. Det resulterade i värdefull kunskap gällande invånarnas prioriteringar när det gäller bostaden. Detta lade grunden för att förvandla Drottninghög till ett blomstrande och livfullt område. Projektet har engagerat invånarna i stadens arbete under de senaste tre åren. Ungdomarna har involverats i stadsplaneringen, visualiserat drömmar och visioner för Drottninghög samt kommunicerat och ökat kunskapen om planerna i området.

Projektet har uppmärksammats tidigare av Bostad 2030 och tilldelades också Boinstitutets bopris.

Nyckel 4 – En kommunal markpolitik

Hur den kommunala marken används är en viktig del av kommunernas möjlighet att styra framtida byggnation.

Markanvisning är, enligt plan- och byggnadslagen: ”En överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande” (SKR 2021).

Det finns flera olika sätt för en kommun att fördela mark. Det kan dels vara direktanvisning, då till exempel en byggaktör visar intresse för mark till ett visst projekt. Marken får inte säljas till underpris, utan kommunen ska sälja marken till marknadspris. Men det finns olika faktorer som påverkar marknadsvärdet som ska vägas in i anbudsförfarandet. I rapportens andra del finns exempel på sociala krav som kan ställas i samband med markanvisningar.

Ett anbudsförfarande kan utformas på olika sätt och med olika detaljeringsgrad. Till exempel kan pris vara enda urvalskriterium. Men man kan också välja att ha ett fast pris och därefter ställa ett antal krav som måste uppfyllas. Både pris och krav är då urvalskriterier för vem som får marken.

Ett alternativ till att sälja mark är att upplåta marken med tomträtt. Då betalar tomträttsinnehavaren en årlig ersättning till kommunen, en tomträttsavgäld. Fördelen är att byggherren inte får någon initial kostnad för mark vid tomträttsupplåtelse, vilket gör att det många gånger är en lösning i samband med byggnation av hyresrätter. Vid tomträttsupplåtelse finns det möjlighet att teckna tilläggsavtal där parterna kan komma överens om till exempel upplåtelseform och hyresnivå.

ANVÄNDS MARKVERKTYGET IDAG?

Markverktyget är idag ett underutnyttjat verktyg, enligt en forskningsrapport gjord av KTH på uppdrag av Hyresgästföreningen.^[4] Rapporten

4 Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering. <https://www.hyresgastforeningen.se/globalassets/bostadsfakta/rapporter/2022/forutsattningar-for-en-proaktiv-kommunal-bostadsplanering-metzger-mfl.pdf>.

Hur den kommunala marken används är en viktig del av kommunernas möjlighet att styra framtida byggnation.

visar att planering av kommande bostadsbebyggelse oftast sker när det finns en byggherre som visat intresse för marken. Processen blir i hög grad exploatörsdriven och utgångspunkten för planarbetet blir byggherrens. Bilden bekräftas både av kommuner och av byggherrar. Dock är det viktigt att komma ihåg att skillnaderna är stora mellan kommuner vad gäller vilka ekonomiska, politiska, geografiska och demografiska förutsättningar som finns. Hur Sveriges 290 kommuner har valt att organisera sig skiljer sig också åt. Bland de kommuner som är mest reaktiva finns både kommuner som av ideologisk övertygelse tycker att marknaden ska bestämma hur den byggda miljön ska utvecklas och de som av ekonomiska skäl inte har någon annan möjlighet, då de saknar ekonomiska förutsättningar att själva driva processen. De har helt enkelt inte råd att bemanna en egen planeringsorganisation med planerare, ingenjörer och handläggare. Dessutom råder det idag brist på kompetens inom planområdet, vilket gör det svårt för vissa kommuner att konkurrera lönemässigt med andra kommuner och privata företag. Konsekvensen blir att kommunerna saknar förmåga att driva processerna och istället blir utlämnade till marknadens aktörer för att driva processer. Det blir ett sätt för kommunerna att minimera risken i planarbetet.

Enligt rapporten blir konsekvensen att kommunerna inte har möjlighet att optimalt leda och bestämma hur kommunens mark ska användas och hur de behov som finns på den lokala bostadsmarknaden ska tillgodoses. Istället blir det "marknadens prioriteringar, som alltid i första hand styrs av omsorgen om sina ägares avkastningskrav"⁵ som styr vad som byggs och för vem.

Ett annat problem blir att insynen i processerna är dåligt då förhandlingar sker i slutna rum mellan kommun och utvalda byggföretag. Då mark för många kommuner är en av få egendomar som kvarstår att realisera finns risk att fokus blir på kortsiktig ekonomisk nytta istället för vad som gynnar kommunen och dess invånare över tid. Kommunerna maximerar avkastningen istället för att använda den möjlighet de har att ställa olika krav på byggherren.

VAD KAN KOMMUNERNA GÖRA ISTÄLLET?

1. En viktig del i att vara proaktiv är att politiken är tydlig med sin viljeinriktning för hur kommunens mark ska utvecklas, dels i översiktsplaneringen, men också genom tydliga riktlinjer vad gäller kvalitet och hållbarhet för nya bostäder. Det underlättar för kommunens tjänstemän att ställa rätt krav oavsett vilken metod som används för marktilldelning.

Ett steg till är att kommunerna proaktivt tar fram detaljplaner, som därefter säljs till intresserade byggherrar. Då skapas tydliga ramar för bostadsområdets framtida utveckling, samtidigt som det ställer krav på mer flexibla och generella detaljplaner.

2. För att kommunerna ska utvecklas på det sätt de önskar måste de själva besitta den kompetens som krävs. Det innebär att ha både rätt och

⁵ S 3, Förutsättning för en proaktiv kommunal bostadsplanering.

erfaren egen kompetens i form av handläggare och ingenjörer. Men också att skapa förutsättningar för att allmännyttan ska kunna bidra med nya bostäder. Att i den kommunala koncernen besitta byggherrekompetens är en styrka i dialogen med externa exploatörer och byggherrar. Saknar den egna kommunen muskler för att bygga upp den kompetens som krävs går det att göra det i samarbete med grannkommuner. Det är också avgörande att hitta en tydlig politisk struktur som möts upp av en väl fungerande förvaltningsorganisation. Det finns alltid en viss risk i nyproduktion, men kostnaden för kommunen blir i längden högre när utvecklingen lämnas till andra aktörer än den egna organisationen.

Staten har ansvaret för kompetensförsörjningen och behöver se till att fler med rätt kompetens utbildas framöver.

3. Ett sätt för kommunerna att vara proaktiva är att använda markanvisningstävlingar. Då tydliggör kommunen vilka förväntningar och krav som finns för att sälja mark. Sedan får exploatörerna möta upp kraven och lägga bud på marken. Fördelen med processen är att den blir transparent och tydlig, genom att kommunernas förväntningar och krav blir tydliga. Det finns inget som hindrar att kommuner ställer krav i samband med försäljning av mark.

Enligt lagen om riktlinjer för markanvisningar ska kommuner anta riktlinjer för sina markanvisningar.

EXEMPLET UPPSALA

Enligt lagen om riktlinjer för markanvisningar ska kommuner anta riktlinjer för sina markanvisningar. En kommun som ofta ses som föregångare är Uppsala kommun. De jobbar efter en egen modell, den så kallade Uppsalamodellen. Antalet invånare i Uppsala är 245 329, enligt SCB. Fram till 2050 planerar kommunen att växa till 324 000 invånare.

Befolkningen ökade mellan 2014 och 2023 med 38 000 invånare, motsvarande 18 procent. Uppsala är därmed den kommun som växer snabbast, sett till Sveriges 10 största städer (Uppsala, 2024).

Den kraftiga tillväxten har varit möjlig genom ett tydligt arbete med markanvändning. Uppsala har tagit fram en egen modell för markanvisningar (Uppsala, 2018). Modellen antogs 2018 och syftet med modellen var att:

- öka bostadsbyggandet
- säkra önskade kvaliteter
- få en prisvariation på bostäder
- skapa hållbara och variationsrika miljöer
- stimulera nytänkande.

Kommunen har beslutat sig för att i första hand arbeta med markanvisning i konkurrens. Hur konkurrensutsättningen görs varierar, bland annat kan det vara i form av markanvisningstävlingar eller förhandlingar i en mindre eller större krets av aktörer. Dock är kommunen noga med att ställa upp ett antal kriterier för ett hållbart samhällsbyggande som måste uppfyllas. Exempel på krav är olika sociala faktorer, gestaltning eller tillgänglighet.

I modellen fastslås att kriterier för ”ökad social hållbarhet ställs för att uppnå trygga och inkluderande livsmiljöer som tillgodoser barnperspektiv och äldre perspektiv och med kvaliteter som möjliggör möten och samvaro i livets alla skeden samt idéer för delningstjänster” (Uppsala 2018).

Kommunen tydliggör också att de vill jobba med att främja integration och jämställdhet i alla kommunens stadsdelar. Därför uppmanas byggaktörerna att redovisa förslag och idéer om hur de kan bidra till att nå kommunens uppsatta mål inom dessa områden.

Kommunen tydliggör att de vill främja en mångfald av boendeformer både i kommunen i stort och i de olika stadsdelarna. Målet är att möta det behov och den efterfrågan som finns hos olika inkomstgrupper. Därmed kan kommunen sätta upp kriterier med krav på upplåtelseform, hustyp, lägenhetsstorlekar och boendeformer såsom exempelvis bygggemenskaper, kollektivboenden och kooperativa hyresrätter.

Vidare skriver kommunen i sina riktlinjer att de kan ställa krav för att få fram nya billigare och mer tillgängliga bostäder. Byggaktörer uppmanas därför i vissa anvisningar att presentera sina egna idéer och lösningar som bidrar till lägre boendekostnader genom exempelvis olika produktionsmetoder, materialval eller bostadsutformning.

KAPITEL 3.

Utmaningar för den sociala kommunala bostadspolitiken

I nästa kapitel finns exempel på vad som går att göra idag. Men låt oss börja i hur situationen ser ut för olika grupper som idag har svårt att få sina bostadsbehov tillgodosedda på dagens bostadsmarknad.

Den sociala bostadspolitiken är avgörande för att människor ska kunna leva trygga goda liv. Utbudet på bostadsmarknaden matchar inte de behov som finns idag. Effekten blir trångboddhet, osäkra boendelösningar och hemlöshet. Ojämligheten på bostadsmarknaden blir tydlig när en allt större grupp hamnar i kläm utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

TRÅNGBODDA BARNFAMILJER

Enligt Boverket är 56 000 hushåll, motsvarande 226 000 personer, trångbodda och saknar ekonomiska förutsättningar att förändra sin boendesituation. Av dessa är 44 000 hushåll med barn som är 25 år eller yngre. Hälften av dessa bor i någon av de tre storstadsregionerna. Enligt Socialstyrelsens riktlinjer är vart femte hushåll med hemmaboende barn trångbodda idag.^[6] Enligt Hyresgästföreningens återkommande rapport om ungas boende bor 192 300 unga kvar hemma trots att de inte vill.^[7]

OSÄKRA BOENDELÖSNINGAR

Boverket bedömer att 42 000 hushåll har flyttat, det vill säga bytt folkbokföringsadress, minst en gång om året under de senaste tre åren. Måttet kan tolkas på olika sätt, dessutom kan det vara frivilliga flyttningar. Men siffran kan ses som ett mått på hur många som har ett osäkert boende. Ett annat exempel är antalet hushåll som bor i andra hand. Boverket uppskattade 2018 att 150 000 hushåll hyr i andra hand. Många är unga och ensamboende, har låga disponibla inkomster och lägger samtidigt en stor andel av sin inkomst på boende.^[8]

HEMLÖSHET

Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet som genomfördes 2023^[9] visar att 27 380 personer över 18 år var i en hemlöshetsituation. Socialstyrelsen delar upp hemlösa i fyra olika kategorier, varav 4 400 personer i mätningen var akut hemlösa. 3 200 bodde i tillfälligt eget boende hos privatperson. 2 700 personer bodde på HVB, institution eller anstalt i max 3 månader men utan bostad att flytta till. Resterande har olika boendelösningar med biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen (2991:453).

6 Sänk tröskeln till en god bostad, SOU 2022 14.

7 Hyresgästföreningen (2023) Unga vuxnas boende 2023.

8 Sänk tröskeln till en god bostad, SOU 2022 14.

9 <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2024-2-8927.pdf>.

Enligt Boverket är 56 000 hushåll, motsvarande 226 000 personer, trångbodda och saknar ekonomiska förutsättningar att förändra sin boendesituation.

KOMMUNER SKA PLANERA FÖR MINSKAD SEGREGATION

Ett annat perspektiv på bostadsfrågan är det sammanhang som bostaden finns i. Bostaden är så mycket mer än tak över huvudet. Närområdet som människor lever och växer upp i påverkar deras möjligheter både i skolan och på arbetsmarknaden. Boendemiljön påverkar människors livschanser och bidrar till att ojämlikheten permanentas.

Därför är ett av målen med den svenska bostadspolitiken att skapa bostäder som kan efterfrågas av människor utifrån deras olika förutsättningar. Bostadspolitiken ska bidra till att minska den sociala segregationen, och det åligger kommunerna att planera för att den lokala bostadsmarknaden ska tillgodose de behov som finns.

I Boverkets senaste rapport om bostadssegregation finns sammanställningar av hur svenska bostadsområden utvecklas över tid (mellan 2012 och 2021), sett till den socioekonomiska situationen. ”Det finns en tydlig trend att de områden som år 2012 klassificerades som bättre än förväntat i hög utsträckning har haft en försämrad utveckling fram till år 2021. Å andra sidan har nästan hälften av områdena som klassificerades som sämre än förväntat år 2012 fått en förbättring av sina indexvärden fram till 2021”.^[10] Formuleringen sätter fingret på behovet av en bred politisk syn på vad social bostadspolitik är och vad den ska göra för skillnad.

Socioekonomiska faktorer och segregation får stora konsekvenser. Några exempel: Trångboddhet påverkar barns möjlighet att få studiero i hemmet och därmed deras studieresultat. Det påverkar i sin tur förutsättningar för högre studier och inträde på arbetsmarknaden. Om man i vuxen ålder fungerar på arbetsmarknaden hänger också ihop med boendeförhållanden. Segregationen som fenomen påverkar även den sociala sammanhållningen i samhället.

Situationen med boendesegregation har trots den uppmärksamhet den fått av politikerna inte lösts. Det saknas idag en strategi för att öka utbudet av bostäder som kan efterfrågas av de hushåll där behoven är som störst. Därtill behöver förmågan i svenska kommuner, hos de allmännyttiga bostadsbolagen, andra fastighetsägare och kommunerna själva, diskuteras. Social oro och ökade klyftor uppstår inte ur tomma intet. En utveckling som skapas i ett land kan vändas. En önskad riktning kan skapas. Det kräver kunskap om problemområdet. Sedan några år tillbaka har kunskapen om situationen förbättrats, men det finns också en diskussion om hur kunskap upprättas och publiceras.

Segregationsbarometern^[11] är ett digitalt verktyg som utgår från socioekonomisk boendesegregation och statistik som samlas in runt denna. Verktöget ger olika aktörer möjligheter till insikter och diskussion om åtgärder. Dock får inte den statistiken samma uppmärksamhet som till exempel polisens återkommande rapport ”Lägesbild över utsatta områden”, som nås på polisens hemsida. Den senare tas fram på uppdrag av regeringen och bygger bland annat på polisiära bedömningar som inte är offentliga.

Under arbetet med att sammanställa materialet i denna rapport inled-

10 Boendesegregationens utveckling och mekanismer 2023, s. 39.

11 <https://segregationsbarometern.boverket.se>.

des en kontakt med Tapio Salonen, professor i socialt arbete verksam vid Malmö universitet. Han är en av Sveriges ledande experter på preventivt arbete och har bland annat gjort studier om bostadsområdet Gårdsten i Göteborg, som i flera avseenden haft en positiv utveckling på trygghetsområdet. Salonen fick frågor som besvarades på mejl.

Tapio Salonen har i en rapport för Bostad 2030 lyft problemet med att politiker i allt högre grad fokuserar på polisens lista istället för den statistik som finns att få i Boverkets segregationsbarometer. Salonen konstaterar att "det finns uppenbara problem med att använda polisens lista för ändamål som ligger utanför det polisiära. Polisens lista är ursprungligen framtagen för polisens eget arbete och så bör det förbli. Segregationsbarometern erbjuder ett bredare synsätt och kan tillförlitligt följa den ojämlika socioekonomiska fördelningen ute i kommunerna. Därmed kan den ligga till grund för varierande analyser och åtgärder för att bekämpa lokala ojämlikhetsmönster" (Salonen 2023).

Med fokus på polisens lista istället för den statistik som finns i segregationsbarometern förskjuts problemen allt tydligare till polisen och polisiära insatser som ska hantera effekterna av de samhällliga problem som idag finns. Istället för att fokusera på det politiska ansvaret på nationell och lokal nivå.

KAPITEL 4.

8 nycklar för en social bostadspolitik

I brist på en fungerande nationell bostadspolitik blir den lokala verktygs-lådan allt viktigare. Vad finns i den? Vad går det att göra med befintliga, ibland bortglömda verktyg? I denna sammanställning görs en genomgång som kommuner och allmännyttor kan använda för att åstadkomma skillnader för individer och sin kommun. Den sociala bostadspolitiken må vara bortglömd på nationell nivå, men det finns mycket som går att göra på kommunal nivå. Det är en fråga om prioriteringar, som med fog kan sägas redan borde ha gjorts.

Nyckel 1 – Hyresgaranti och bostadsbidrag

Den generella bostadspolitiken har flera inslag som är selektiva, med ett stöd riktat till enskilda individer som av olika skäl inte kan lösa sin bostadssituation på den ordinarie bostadsmarknaden. På nationell nivå finns till exempel bostadsbidrag. Det finns flera olika verktyg att använda för den kommunala nivån för att ge stöd till enskilda hushåll.

KOMMUNAL HYRESGARANTI

Ett sätt för kommuner att hjälpa invånare som på egen hand inte får teckna ett hyresavtal med en hyresvärd är att ge en hyresgaranti. Innebörden är att kommunen garanterar att hyran betalas, helt eller delvis, tills vidare eller under en viss period, för att utsatta hushåll som annars skulle stå utan bostad ska få det hem som de behöver.

Nya regler för hyresgaranti har föreslagits som innebär att det ska bli obligatoriskt för kommuner att under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. Förslaget innebär att det från 1 januari 2025 blir en skyldighet för kommuner att ställa säkerhet för ett hyresavtal för barnfamiljer om behovet av permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

Kommunerna kan söka pengar från staten för att stärka finansieringen av sitt garantisystem. Det är upp till varje kommun att besluta om garantins villkor och nivå.

Trots att möjligheten redan finns är det bara 58 kommuner som enligt 2024 års bostadsmarknadsenkät ställer ut kommunala hyresgarantier (2 kap. 6 § i lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47)). Så långt ifrån alla kommuner använder sig av möjligheten att söka statligt stöd för att finansiera sina insatser. Enligt den statliga utredningen "Sänk tröskeln till en god bostad"^[12] är det endast ett 15-tal kommuner som årligen ansöker om stöd från staten för att erbjuda kommunal hyresgaranti.

För att kommunen ska få statligt stöd behöver en bedömning i enlighet

12 SOU 2022:14.

med befogenhetslagen ha genomförts (se separat faktaruta). Det finns dock inget krav om att statliga pengar måste sökas, för att ha ett system med kommunal hyresgaranti.

FÖR VEM GÖR HYRESGARANTIN NYTTA?

Enskilda eller familjer som har inkomster, men där intäkterna inte kommer från fasta anställningar, kan få ett boende där fastighetsägaren annars kräver en stadig inkomst eftersom de garanteras en del av hyresbeloppet från kommunen.

Det kan också handla om personer som på grund av betalningsanmärkningar inte kan få ett bostadskontrakt. Eller att hyresvärdarnas regelverk kring inkomster och anställningsformer inte uppfylls, men i dialog mellan kommunen, värden och i vissa fall den bostadssökande kan förbises genom garantisystemet.

ATT GÖRA I DIN KOMMUN

Titta närmare på förutsättningarna för en hyresgaranti i din kommun. Vilka medel kan sökas från staten? För hur många i din kommun skulle den här åtgärden vara aktuell? Så ni är förberedda när den nya lagen är på plats 2025.

Rent praktiskt kan hyresgarantin användas i kombination med sociala kontrakt (se nedan). En fördel är att kommunala hyresgarantier fungerar både för allmännyttan och för privata fastighetsägare. Modellen med hyresgarantier går utanför socialtjänstlagen och är inget som kommunerna av lag är tvingade att använda. Det är en möjlighet. Men med ett rimligt förfarande är riskerna för skattebetalarna små medan de potentiella sociala och ekonomiska vinsterna är stora.

Rent praktiskt kan hyresgarantin användas i kombination med sociala kontrakt.

FAKTARUTA: BEFOGENHETSLAGEN

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

6 § Kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.

Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.

FAKTARUTA: EXEMPLET SÖDERTÄLJE

Dessa villkor gäller för att hyresgarantin ska tillämpas i Södertälje kommun:

- Hyresgästen ska ha tillräckligt god ekonomi och egna inkomster för att klara boendekostnaden, utan försörjningsstöd, med utgångspunkt i riksnormen för försörjningsstöd. Olika ersättningar från Försäkringskassan m.m. räknas som inkomst. Sökande ska ha varit inskriven i A-kassan de senaste 12 månaderna.
- Inga betalningsanmärkningar de senaste 18 månaderna. Inlett eventuella avbetalningsplaner med fordringsägare eller Kronofogden och skött avbetalningarna de senaste 12 månaderna.
- Får ej ha ett förstahandskontrakt eller äga en bostad.
- Ansökan görs genom kommunal e-tjänst dit alla handlingar skickas.
- Beslut om hyresgaranti ges som ett förhandsbesked som är giltigt i sex månader. Om kontrakt inte tecknats under den perioden behöver en ny ansökan göras.
- Eventuell skuld till kommunen ska normalt betalas inom 30 dagar från förfallodatum på hyresavin.
- Borgensåtagandet gäller i två år och kommunen betalar max sex månadshyror.^[13]

KOMMUNALA BOSTADSBIDRAG

Idag erbjuder många kommuner särskilda bidrag i form av kommunala bostadsbidrag eller kommunala bostadstillägg till grupper som har rätt till stöd enligt LSS, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387). Det finns möjlighet för kommunen att ge kommunala bostadsbidrag eller bostadstillägg även till andra grupper. Ett kommunalt bostadsbidrag är ett komplement till det statliga systemet för bostadsbidrag som hanteras av Försäkringskassan.

Bara ett fåtal kommuner använder möjligheten med kommunalt bostadsbidrag vid sidan av LSS idag. För att en kommun ska ha rätt att lämna stöd till enskilda hushåll för att skaffa eller inneha ett permanentboende enligt 2 kap. 6 §, första stycket i befogenhetslagen, krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Kraven är att det gäller ett enskilt hushåll, stödet ska gälla för ett boende och stödet ska lämnas på objektiva grunder.

Allt detta är kommuner rustade för och redo att hantera, däremot finns det ingen statlig finansiering. Stödformen är en möjlighet då statens sätt att hantera det statliga bostadsbidraget är ryckigt. De statliga bostadsbidragen är i skrivande stund tillfälligt höjda för vissa grupper.^[14]

13 Södertälje kommuns webbplats, hämtat 2021-10-21. Återgivet i SOU 2022:14.

14 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/03/ytterligare-forlangning-av-det-tillfalliga-tillaggsbidraget-till-barnfamiljer-inom-bostadsbidraget>.

FÖR VEM GÖR DET KOMMUNALA BOSTADSBIDRAGET NYTTA?

Det finns flera grupper med begränsad ekonomi, som påverkats under åren med hög inflation. Dessa grupper är av intresse för ett kommunalt bostadsbidrag. Ett kommunalt bostadsbidrag kan vara en möjlig väg att stötta ekonomiskt utsatta hushåll under en ekonomiskt tuff period. Kommunalt bostadsbidrag kan vara en stödform för att undvika att hushåll blir föremål för till exempel försörjningsstöd.

En kommun kan använda kommunalt bostadsbidrag (eller "kommunalt bostadstillägg"), för att proaktivt undvika kostnader eller sociala problem och för att i det längsta undvika att personer blir föremål för försörjningsstöd.

Nyckel 2 – Fördelning av bostäder

KOMMUNAL BOSTADSFÖRMEDLING

En kommunal bostadsförmedling innebär att bostäder förmedlas av en kommunägd organisation till kommunens invånare från fler bostadsbolag än bara det kommunägda. Fördelningen ska ske enligt kötid och i turordning. Det ska inte blandas ihop med kön i det kommunala bostadsbolaget (allmännyttan).

Förmedlingen äger inga lägenheter själv, utan är en neutral förmedlare, en länk mellan den köande och hyresvärden. I bostadsförsörjningslagen framgår att kommuner kan starta en förmedling utifrån kommunens egna specifika förutsättningar. Det betyder att det är den lokala politiken som bestämmer om det ska finnas en förmedling i kommunen eller inte. Det är också den lokala politiken som sätter upp regelverk och avgör om det ska finnas en avgift för de köande eller om förmedlingen ska finansieras av de bostadsföretag som ansluter sig till den.

En kommunal bostadsförmedling bygger på ett samarbete med både den egna allmännyttan och med privata hyresvärdar, som ansluter sig utifrån ett regelverk som parterna är överens om. Dock kan de medverkande bolagen fortsätta förmedla lägenheter utanför den kommunala bostadsförmedlingen. Det är vanligt att bostadsföretag väljer att fördela delar av sitt bestånd genom en bostadsförmedling och behåller en egen kö. Kommuner kan också ställa krav i samband med markanvisningar på att företagen ska upplåta lägenheter genom bostadsförmedlingen.

Det finns i Sverige sju kommunala bostadsförmedlingar. De ligger alla i storstadsområden och är i flera fall samarbeten mellan kommuner. 66 kommuner är delaktiga i bostadsförmedlingar. Bostadsförmedling är ett effektivt sätt att se till att även resurssvaga hushåll ges rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad. En aktiv och serviceinriktad bostadsförmedling är därmed viktig för att uppnå rätten till en god bostad. Om den egna kommunen är för liten för att ha en egen bostadsförmedling finns det möjligheter att samverka mellan flera kommuner.

Avsikten med en kommunal bostadsförmedling är att göra bostadsmarknaden mer rättvis. Det ska gå enklare att få ett erbjudande om att hyra en bostad, de bostadssökande hushållen blir mer oberoende av kontakter eller interna regler i de anslutna bostadsföretagen. Bostadsförmedling-

Förmedlingen äger inga lägenheter själv, utan är en neutral förmedlare, en länk mellan den köande och hyresvärden.

en kan också underlätta samverkan mellan kommun, allmännyttan och privata hyresvärdar då det blir en god plattform för samtal om bostadsmarknaden.

ATT GÖRA I DIN KOMMUN

Undersök intresset lokalt bland de bostadsbolag som finns. Det kan också vara ett samarbete mellan olika kommuner, vilket underlättar för medborgarna då utbudet av lägenheter blir större. En bostadsförmedling innebär också att bostadssökande inte behöver ställa sig i en massa olika köer.

Tanken med en rättvis förmedling är inte att det behövs ett stort antal lägenheter att förmedla. Förmedlingens uppdrag är istället att förmedla lägenheterna på ett effektivt sätt, vilket är gynnsamt för både hyresgäster och hyresvärdar. Det är fullt möjligt för bostadsförmedlingen att förmedla lägenheter rättvist och kombinera det med olika förturer som allmännyttan arbetar med.

FAKTARUTA: SÅ HÄR SÄGER LAGEN^[15]

7 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

8 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

KOMMUNALA FÖRTURER

Att gå före i Sveriges långa bostadsköer är ett känsligt ämne, även om det i samhällsdebatten finns förståelse för att vissa individer har större behov av stöd än andra. Sveriges Allmännytta har på sin webbplats gjort en sammanställning av hur förturer används.

”Enligt den senaste Bostadsmarknadsenkäten från Boverket uppger runt 120 kommuner att det finns möjlighet att ansöka om att få gå före i bostadskön. Ytterligare ett 40-tal uppger att det finns möjlighet att få förtur till lägenhet på andra sätt, till exempel genom socialtjänsten. Runt hundratalet kommuner svarar ett rakt nej på frågan om det går att söka förtur till bostad i kommunen.”^[16] De skriver vidare att 63 procent av deras medlemsföretag använder någon form av förtursrätt i sitt dagliga arbete.

¹⁵ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁶ <https://www.sverigesallmannytta.se/sveriges-allmannytta-tycker/forturer-i-allmannyt-tan-fordjupning/>.

Vissa förturer handlar om näringslivsförturer, i syfte att säkerställa att viktig kompetens kan rekryteras till kommunens företag och offentliga verksamheter. Ytterligare förturer har strikt medicinsk natur, till exempel kopplat till avsaknad av hissar i ett fastighetsbestånd. Andra exempel är grannkonflikter, sociala utmaningar eller förändrad inkomst. Dock varierar det från kommun till kommun, bolag till bolag, vad som anses vara grund för en förtur. Förturer går att ha i en stor omfattning – eller inte alls, i vissa fall. Det beror helt på bolagets styrning och den lokalt fastlagda bostadspolitiken.

FRÅN FÖRTUR TILL SOCIALA KONTRAKT

Sveriges kommuner och regioner menar att det finns en rörelse från sociala förturer till förmån för sociala kontrakt, ifråga om människor med lägre inkomster eller sociala problem av något slag.^[17]

En stor skillnad mellan förtur och sociala kontrakt är att det sistnämnda innebär att kommunens socialförvaltning, eller aktörer inom Bostad först-arbetet, involveras. Kommunen hyr bostäder och hyr i sin tur ut dem till hyresgästen. Med förturer som kan sökas genom allmännyttan (eller privata fastighetsägare som vill delta i arbetet för social hållbarhet) tar bolagen ett ansvar för bostadsförsörjningen för grupper som har det svårt.

Förturer kan också vara ett sätt att underlätta för vissa grupper som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, som studenter eller ungdomar under en viss ålder. De grupper som behöver stöd på bostadsmarknaden, men som vare sig är aktuella för sociala kontrakt eller särskilda bidragsformer, är en grupp Jan-Ove Östbrink uttalar sig så här om:

”Människor som inte har tydliga skäl till någon form av stöd, men som behöver det för att få tag på en bostad och inte fastna i andrahandsboende eller som inneboende. Den gruppen har kommunerna svårast att hantera. Det kan handla om ungdomar, nyanlända med några år i landet och barnfamiljer med begränsad ekonomi. Hur bostadsmarknaden ska stärkas för dem är en jättestor utmaning på många håll idag.”

Martin Grander lyfter i sin rapport om allmännyttan samma grupp – en grupp som över tid ökat. Han har också föreslagit att tydliggöra kommunernas ansvar för denna grupp och att de behöver vidta åtgärder för att få en bättre fungerande bostadsmarknad som även inkluderar dem.

VAD KAN MAN GÖRA PÅ DEN KOMMUNALA NIVÅN?

Det beror på vad den lokala politiken prioriterar – alltså vilka som anses ha störst behov av förturer i kommunen. I det sociala perspektivet är gruppen som inte har rätt till sociala kontrakt, men som heller inte har tillgång till kontakter eller ekonomi, extra intressant. Förturer kan ge dem bättre förutsättningar för ett tryggt inträde på bostadsmarknaden.

I flera kommuner finns det olika former av ungdomsgarantier. De har varit ett sätt att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för unga som saknar kötid eller kapital hemifrån. Förturer kan vara ett sätt att underlätta för grupper på bostadsmarknaden. Ett klokt använt system med förturer för grupper som har det utmanande kan underlätta för vissa grupper och sänka tröskeln för inträde på bostadsmarknaden.

En stor skillnad mellan förtur och sociala kontrakt är att det sistnämnda innebär att kommunens socialförvaltning, eller aktörer inom Bostad först-arbetet, involveras.

17 Intervju med Jan-Ove Östbrink, SKR.

Nyckel 3 – Kommunala bostadsbolag – allmännyttan

En majoritet av Sveriges kommuner har ett allmännyttigt bostadsföretag. Syftet med dessa bolag, som traditionellt kallas för "allmännyttan", är att de ska bidra till en bättre fungerande lokal bostadsmarknad. Det är också bolag som av sin ägare förväntas att ta ett större ansvar för etiska, miljömässiga och sociala aspekter i och omkring sina bostäder. Att balansera ett socialt ansvar med marknadsmässighet är allmännyttans roll enligt samarbetsorganisationen Sveriges allmännyttan, utifrån hur lagen är formulerad idag.^[18]

Den svenska allmännyttan skiljer sig från andra offentligt ägda eller kontrollerade hyresmarknader i Europa (och världen) då den är tillgänglig för alla inkomstgrupper. Det är en viktig del av den svenska generella modellen. Andra länder har en offentligt ägd sektor som riktar sig till låginkomsttagare, så kallad *social housing*. Gradvis har förutsättningarna för allmännyttan förändrats vilket gjort det svårare för de svenska allmännyttorna att upprätthålla sin generella prägel (Grander, 2023). Omläggningen av bostadspolitiken på 90-talet innebar bland annat att allmännyttan år 1992 förlorade sin särställning. De statliga subventionerna avvecklades och allmännyttan skulle verka på samma villkor som privata hyresvärdar.

I samband med EU-inträdet stötte allmännyttan på ytterligare problem. De privata fastighetsägarna anmälde allmännyttan till EU för att pröva om det förekom otillåtet statsstöd från kommunerna till bostadsbolagen. Regeringen tillsatte en utredning om allmännyttan och förhållandet till EU. För att möjliggöra för en kommunal allmännyttan som fortsatt är till för alla, inte bara låginkomsttagare, utformades Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2018:079), kallad Allbolagen, som trädde i kraft 2011. Avsikten med den nya lagen var att hitta ett sätt att hantera EU:s syn på dolda statsstöd. Lagen innebar att det gavs en tydligare definition av bostadsföretagen, och den tydliggjorde att de ska driva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav.

När den nya lagen klubbades fanns en särskild formulering om sociala aspekter i det dagliga arbetet. Den kommer från Allbolagens femte paragraf.

"Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar."

MÖJLIGHETEN MED ALLMÄNNYTTAN

Det finns en föreställning i många kommuner att de allmännyttiga bostadsföretagen inte kan göra något utöver att förvalta och tillhandahålla bostäder. De menar att de inte kan göra insatser som inte andra hyresvärdar gör. Många allmännyttor anser också att de har begränsade resurser till annat än att hålla sitt bostadsbestånd i brukbart skick. Att det går

¹⁸ <https://www.sverigesallmannnytta.se/allmannytta/allmannytta-viktigare-an-nagonsin/allbolagen/>.

att uttrycka tveksamhet kring allmännyttans förmåga att verka bortom affärsmässig uthyrning av bostäder bottnar i en utveckling som fångas i en rapport, producerad på uppdrag av Hyresgästföreningen Region Mitt/Aros-Gävle.^[19]

I både stora och små kommuner i de sju län som rapporten omfattar anser en stor andel av ansvariga politiker och vd:ar i bolagen att det allmännyttiga syftet i praktiken inte står över lagskrivningen om att bolaget ska drivas affärsmässigt. Undantag finns. Men om allmännyttan gör någon allmän nytta tornar däremot upp sig som ett stort frågetecken för många av de vd:ar och ägarrepresentanter som uttalar sig. I detta finns en intressant dynamik. Ordet "allmännytta" används i lagen. Hur bolagets medel kan användas för sociala ändamål anges. Offentliga aktörer på kommunal nivå vill inte kritisera lagen. Men samtidigt är det i rapporten svårt att se att allmännyttan fungerar som en motor för social hållbarhet i många kommuner.

Enligt Boverkets sammanställning som utgår från SCB-statistik^[20] fanns det vid utgången av 2023 drygt 839 000 lägenheter i det allmännyttiga bostadsbeståndet. Det motsvarar 41 procent av hyresrättsbeståndet och 16 procent av det totala bostadsbeståndet i Sverige. Kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag har enligt lag till syfte att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Det kan ske genom att dels tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet, som kan attrahera olika slags hyresgäster, dels bidra till att tillgodose bostadsbehov för hushåll med särskilda behov. Bostadsbehov är ett begrepp som går att vrida och vända på. Genom åren har dock allmännyttiga bostadsföretag tagit ett stort ansvar för bostadssociala insatser utanför den enskilda hyresgästens dörrar. Det kan handla om tillskapande av aktiviteter, trygghetsinsatser och stöd till aktörer som verkar i bostadsområdet, för att nämna några exempel. Gör allmännyttan detta i din kommun än idag? Hur tolkas Allbolagen lokalt, hos er? Varför görs den tolkningen?

ALLMÄNNYTTANS ANSVAR I BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN

Martin Grander, biträdande lektor verksam vid Malmö universitet, har ägnat tid åt att fördjupa sig i allmännyttans arbete och vad det får för effekter för boende och samhället. Enligt hans forskning är en grupp som faller mellan stolarna de som inte når upp till de krav som privata och allmännyttiga bostadsföretag ställer på nya hyresgäster (som kötid eller nettoinkomst på minst 1,5 gånger hyran i MKB:s fall) och inte heller är berättigade till socialtjänstens boendeinsatser.

"Säg att det är 10–15 000 personer som inte har ett adekvat boende och heller inte kan få ett i Malmö. Det är ett betydande antal. Samtidigt har vi en bostadspolitik i Sverige som säger att vi ska klara av detta. Men något har hänt på vägen eftersom det inte kan upprätthållas i praktiken", enligt Martin Grander.^[21]

19 <https://www.hyresgastforeningen.se/regioner/mitt/nyheter/rapport-allmannyttan/>.

20 <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannyttan/>.

21 <https://www.svenskbyggtidning.se/2023/03/02/ny-forskning-visar-okad-social-blandning-i-malmo-men-7-000-hushall-i-bostadslimbo/>.

I både stora och små kommuner i de sju län som rapporten omfattar anser en stor andel av ansvariga politiker och vd:ar i bolagen att det allmännyttiga syftet i praktiken inte står över lagskrivningen om att bolaget ska drivas affärsmässigt.

I rapporten "Allmännyttan – fyra motsägelser och vägval för framtidens bostadspolitik" (Grander 2023) lyfts oförmågan att hantera de växande grupper som blir allt mer pressade på bostadsmarknaden.^[22] Det handlar inte om att allmännyttans möjligheter att bedriva en socialt inriktad verksamhet är satta på undantag. Det handlar om att själva grunduppdraget för allmännyttan börjat urholkas. Se även forskningen som Tapio Salonen bedriver och som hänvisas till i kapitlet om trygghet i denna rapport.

VAD KAN MAN GÖRA PÅ KOMMUNAL NIVÅ?

Som ägare av ett allmännyttigt bolag är det viktigt att vara en aktiv ägare. De förtroendevalda i kommunfullmäktige har ansvar för att utforma ägardirektiv som styr bolagens arbete. I ett ägardirektiv formulerar politiken vad de önskar få ut av sitt bolag.

Exempel på krav som kan finnas i ett ägardirektiv:

- rimliga inkomstkrav vid fördelning av bostäder (existensminimum kvar efter att hyran är betald, exvis)
- att bolaget ska genomföra varsamma renoveringar och erbjuda olika alternativa nivåer till hyresgästerna i samband med renovering
- att bolaget ska bygga X antal bostäder per år
- att bolaget aktivt ska jobba med att pressa hyror i nyproduktionen
- att bolaget ska delta i områdesutveckling i område X Y Z
- att bolaget inte ska sälja bestånd eller ombilda till bostadsrätt.

Den lagstiftning som idag påverkar hur bolagen ska styras kallas för Allbolagen. När Allbolagen kom var den till för att skapa bra förutsättningar för att allmännyttan och privata aktörer skulle kunna bedriva sin verksamhet utifrån de lagar som finns inom EU. Lagen är formulerad i samverkan mellan bostadsmarknadens olika aktörer.

Ett exempel på ett kommunalt fastighetsbolag som tar ett stort ansvar i ett bostadsområde är Gårdstensbostäder. Allmännyttan är många gånger närvarande i områden där behoven är stora av sociala insatser och har därmed ett viktigt uppdrag för att bidra till att områdena utvecklas på ett så gynnsamt sätt som möjligt. Gårdstensbostäder visar hur allmännyttan kan göra skillnad och långsiktigt lyfta ett område, vilket professor Tapio Salonen belyser i boken "Samhällsbygget Gårdsten – allmännyttans framtid?".

Helsingborgshem och lyftet av Drottninghög som nämns tidigare i den här rapporten är ett annat. Det visar att allmännyttor, i nära dialog med sina ägare, det vill säga kommunen, kan spela en avgörande roll för att lyfta områden. Både genom att göra konkreta fysiska insatser i ett bostadsområde och genom att sänka trösklar in på bostadsmarknaden.

22 <https://bostad2030.se/rapport-den-kommunala-allmannyttan-fyra-motsagelser-och-vagval-for-framtida-bostadsforsorjning/>.

Varje ledamot i en allmännyttig styrelse kommer möta en VD som kommer argumentera för sin tolkning av Allbolagen. Ofta kan det finnas olika syn på vad som är affärsmässigt och hur dessa principer ska tillämpas i bolaget, till exempel per projekt eller sett till hela bolaget. En dom i förvaltningsrätten i Karlstad som kom tidigt efter Allbolagens införande gav utslaget att det är på bolagsnivå det ska avgöras. Det innebär att varje projekt, som nybyggnation eller renovering, inte behöver maximera intäkterna för att uppfylla kravet på affärsmässighet.

Det finns många exempel där bolag räknat på olika avkastning och kalkylränta för att kunna sänka hyrorna. Ett sådant är Viskaforssmodellen där bolaget utifrån att räkna på fastighetens hela livscykel på hundra år kunde få till ett avkastningskrav på lägre nivå.^[23]

Ett annat exempel är Knivstabostäder som hittat olika modeller för att sänka kostnaden i samband med renovering. En sådan modell är mini, midi och maxi, där hyresgästerna erbjuds olika nivåer av renovering för att sänka kostnaderna.^[24]

Men var görs analysen av om lagen fungerar bra? Först och främst på plats i kommunerna. Så frågan som ägaren, kommunfullmäktige, behöver ställa sig: Är ni nöjda med hur allmännyttan arbetar i er kommun, sett till den sociala utvecklingen?

Nyckel 4 – Social hållbarhet genom markpolitik

I Boverkets bostadsmarknadsenkät ställs frågor om vilka slags krav som kommuner ställer i samband med markanvisning. I 2020 års bostadsmarknadsenkät uppger 98 kommuner att de vid något tillfälle ställt krav på upplåtelseform för bostäder i en markanvisning.^[25] Det betyder att var tredje kommun använder sin mark för att styra vilken upplåtelseform som ska byggas var. Möjligheten att styra upplåtelseform bygger på att kommunen äger marken och därmed har rådighet över hur den ska användas. Det gör att markpolitik, i form av hur man köper och använder sin mark, är en viktig pusselbit i kommunernas bostadssociala arbete.

Dock är det bara ett fåtal kommuner som enligt bostadsmarknadsenkäten från 2020 ställt krav på en viss hyresnivå i samband med att marken sålts. Den trenden håller i sig i enkäten för 2024, som nyligen publicerats av Boverket. Många kommuner vill använda sin mark till blandad bebyggelse och verkar för det. När kostnadsbilden senaste året ökat så blir det än mer intressant att fundera på hur markpolitiken kan användas för att få till fler bostäder som kan efterfrågas även av de med lägre inkomster.

23 <https://www.hyresgastforeningen.se/aktuellt/nyheter/viskaforssmodellen-med-pas-sivhus-i-tra-gav-lagre-hyra/>.

24 <https://www.dn.se/ekonomi/knivstabostader-renoverade-i-steg-gav-lagre-hyreshojning-an-traditionell-totalrenovering/>.

25 <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/>.

I 2024 års sammanställning av Bostadsmarknadsenkäten konstaterar Boverket: ”83 procent av kommunerna anger i år höga produktionskostnader som hinder för bostadsbyggande. Det är en kraftig ökning från 2022 års 48 procent. Utöver höga produktionskostnader är det svårigheter för privatpersoner att få lån samt svårigheter för byggherrar att få lån som anges som hinder av flest antal kommuner i år, liksom förra året.”^[26]

HUR KAN MAN ANVÄNDA MARKPOLITIKEN?

Vilka metoder finns att tillgå? Och fungerar de? Uppenbart är det inte enkelt för kommuner att hitta aktörer som vill bygga billigare än de genomsnittliga kvadratmeterpriserna i nyproduktion. Dock finns det några metoder att använda:

- Gör markutlysningen i form av en tävling. Det går att ställa krav på utformning och kostnad som viktiga parametrar för att avgöra vem som ska få bygga.
- Bestäm i planarbetet under vilka förutsättningar viss mark utlyses. Ett exempel kan vara att en byggherre får möjlighet att bygga både hyresrätter och bostadsrätter. Diskutera i nära dialog med byggherren hur kostnader ska fördelas för att möjliggöra bostäder med lägre hyror. För inspiration, se ”Botrygg utvecklingsarbete tillsammans med Örebro kommun”.^[27] Modellen bygger på att en del av lägenheterna i projektet blir bostadsrätter och den andra delen blir hyresrätter. En del av vinsten på bostadsrätterna finansierar en lägre hyra på vissa av hyresrätterna. Cirka 20 procent av lägenheterna kommer att ha en lägre hyra än normalt och hyresnivåerna låses fast i ett sidoavtal för en period om 15 år. Efter 15 år tillämpas bruksvärdeshyra.
- Diskutera under vilka förutsättningar modellhus från aktörer med ambition att bygga billigare, inklusive prefabricerade huskroppar, kan tillföra värden i er kommun. Möjliggör för detta i planeringsarbetet, på platser där det kan fungera. Som exempel har Sveriges allmännyttatagit fram ett nytt upphandlingsstöd för typhus, de så kallade Kombohusen. Sammanlagt har det byggts 9 500 bostäder genom de ramavtal som Sveriges allmännyttatagit fram.^[28]

VAD KAN GÖRAS MED PRISBILDEN PÅ DEN LOKALA MARKEN, FÖR ATT VISSA SYFTEN SKA KUNNA UPPNÅS?

Skattebetalarna som äger marken förtjänar att få tillbaka värdet av den när den säljs. Men om socialt ansvar kan tas med nyproducerade lägenheter som annars inte hade kunnat tas – går det då att räkna in effekterna av dessa i kalkylen? Minskad hemlöshet, minskad trångboddhet och minskade behov av samhälleliga stöd har också ett värde.

Det viktiga att beakta är att kommunen inte kan ge stöd till enskilda aktörer för att hålla hyrorna nere. Erbjudandet om mark måste ske öppet

26 <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>.

27 https://www.mynewsdesk.com/se/orebro_kommun/pressreleases/oerebro-kommun-tillsammans-med-botrygg-skapar-bostaeder-foer-fler-2426389.

28 <https://www.sverigesallmannytta.se/nyproduktion/ramavtal-kombohus/>.

och rättvist. Därefter är det kommunens mod och marknadens respons som avgör vad som kan göras.

En aktiv markpolitik är också ett sätt att hantera den lokala bostadssegregationen, genom att offentligt ägd mark används till att skapa bostäder som fler har råd att efterfråga. Konjunkturen sviktar även den över tid. Den dag som byggmarknaden tar fart igen kommer behovet av bostäder som kan efterfrågas av fler att vara stort igen. I den mån kommunen önskar ta större socialt ansvar med sin mark som möjliggörare bör planeringen fortgå löpande.

Nyckel 5 – Statens bostadsomvandling

och flyttkedjor

Flyttkedjors betydelse i ett socialt sammanhang är intressant inte minst på en svag lokal bostadsmarknad. I många delar av landet bor till exempel äldre människor kvar i stora villor som är svåra att sköta. Flyttkedjor kan vara ett sätt att minska segregationen och få en socioekonomiskt blandad befolkning i bostadsområden.

Så här skriver Boverket: ”Kommuner och fastighetsägare gör ibland egna, lokala flyttkedjestudier. Som underlag för framtida planering är det då mer relevant att sätta fokus på vilken typ av bostäder som faktiskt frigörs och vilka hushållstyper som deltar i flyttkedjor och även vad det är som utlöser flytten.”^[29] Den formuleringen kan lika gärna användas till att diskutera flyttkedjor i en stark tillväxtbygd som i en bygd i stort behov av rörelser på bostadsmarknaden, av sociala skäl.

I flera mindre kommuner råder det brist på mindre, anpassade bostäder som kan efterfrågas av äldre samtidigt som det finns en efterfrågan på villor från barnfamiljer. Om det saknas tillgång till kapital för att investera i nya bostäder i allmännyttan samtidigt som marknaden är för svag för privata fastighetsägare för att de ska vilja göra investeringar: vad gör man då?

SAMVERKAN ÄR NYCKELN

För att möjliggöra en flyttkedja krävs samverkan mellan flera aktörer, de kan vara både offentliga och privata. En möjlighet kan vara att söka samarbete med Statens Bostadsomvandling.^[30] Ett ombyggt äldre hus med lägenheter anpassade för äldres behov ger rörelser och förhoppningsvis lika många tomma bostäder i andra delar av det lokala bostadsutbudet. Så är kedjan igång.

Det kräver att kommunen eller allmännyttan tecknar blockhyresavtal utifrån insatsen som staten gör och att hyror sätts utifrån Statens Bostadsomvandlings uppdrag – att bidra på svaga lokala marknader, utan att skapa

29 <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/underlag-for-bostadsforsorjningen/efterfragan-pa-bostader/flyttkedjor/>.

30 www.sbo.se.

En aktiv markpolitik är också ett sätt att hantera den lokala bostadssegregationen.

osund konkurrens. Statens Bostadsomvandling tar över ägandet av huset som byggs om och säljer det på marknadens villkor ett antal år senare.

En kommun eller en allmännyttia kan ta upp liknande diskussioner med privata aktörer för att finna lösningar kring samverkan runt flyttkedjor. När de lokala pusselbitarna anpassas till varandra kan det finnas möjligheter för flera aktörer att skapa både nytta och en sund ekonomi i fastighetsbeståndet. Arbete med flyttkedjor kräver en noggrann planering, inklusive en bild av hur marknaden reagerar på tillskott av olika typer av bostäder. Det är dock viktigt att konstatera att planering för flyttkedjor inte behöver kräva nyproduktion från grunden för att fungera. Det går att göra kloka förändringar med det befintliga beståndet genom ombyggnation och anpassning av befintliga bostäder eller verksamhetslokaler.

Statens Bostadsomvandling har flera exempel på samarbeten med kommuner där det tillskapats bostäder som kan efterfrågas av äldre. Det kan vara en bra start för en inspirerande diskussion på hemmaplan.

Nyckel 6 – Vräkningsförebyggande åtgärder

En vräkning slår hårt mot det hushåll den berör. Kronofogden var med vid cirka 2 700 vräkningar nationellt under 2023. Det var en ökning med 13 procent jämfört med 2022.^[31] Att vräka någon är uppsplitande både för den som drabbas och för de bostadsföretag och kommun- och myndighetsrepresentanter som är involverade. Därför är vräkningsförebyggande arbete av stor betydelse. Inte minst för att spara mänskligt lidande.

Människor som har tagit sig in på bostadsmarknaden kan få förändrade förutsättningar ekonomiskt, de kan drabbas av beroendeproblematik eller av någon annan anledning förorsaka stök i eller runt sitt boende. Ibland handlar vräkningar också om olovlig uthyrning av bostaden.

Kronofogden, som i regel är med vid vräkningar, ser att ett väl fungerande samarbete mellan kommun, bostadsföretag och myndigheter är avgörande för att lyckas. ”Det är enklare att fånga upp hyresgäster som riskerar vräkning i god tid, om det finns en etablerad samverkan”, konstateras på deras webbplats.

Sveriges allmännyttia är inne på samma linje, när det kommer till behovet av ett förebyggande perspektiv. ”Utöver den personliga tragedi som en vräkning innebär uppkommer också stora kostnader för samhället. Kostnaden för en avhysning från en tvårumslägenhet beräknas till omkring 30 000 kronor, en utgift som hyresvärden vanligtvis får stå för. Därutöver tillkommer ofta mycket stora utgifter för kommunen när en person eller familj som vräkts behöver ett tillfälligt boende. Att barn växer upp under otrygga boendeförhållanden kan också innebära kostsamma konsekvenser för samhället i framtiden.”^[32]

31 <https://kronofogden.se/om-kronofogden/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2024-02-06-antalet-vrakningar-har-okat-med-tio-procent>.

32 <https://www.sverigesallmannytta.se/sveriges-allmannytta-tycker/vrakningsforebyggande-arbete-fordjupning/>.

VAD BEHÖVER NI GÖRA I ER KOMMUN FÖR ATT JOBBA VRÄKNINGSFÖREBYGGANDE?

Uppdraget bör ligga på socialförvaltningen, bostadsföretagen och Kronofogden – det är då det kan få bäst effekt. I vissa län har länsstyrelsen funnits med som inspiratör och förmedlare av kunskap. Det går att fråga dem om stöd för att få mer information. Kronofogden ger på sin webbplats en del handfasta tips, till exempel mallar för hur de samverkande parterna ska formalisera arbetet.^[33]

Idéer till hur man hanterar människor i utsatta situationer kan hämtas både från socialförvaltningen och från aktörer som inom eller utanför kommunen arbetar med skuldsanering. Även Sveriges allmännyttan ger goda tips om grunderna för vräkningsförebyggande. De har producerat en podd på temat, som finns på de stora plattformarna för poddar. De beskriver därtill dessa punkter som de viktigaste i det förebyggande arbetet runt vräkningar:^[34]

- **Information till nya hyresgäster** om vad som gäller och vilka konsekvenserna blir av att störa grannar eller inte betala hyran i tid.
- **Tidiga kontakter** när hyresgästerna är sena med hyran. Att ringa eller skicka sms är effektivare än att bara skicka brev.
- **Gemensamma rutiner och regelbundna möten** där hyresvärderna informerar socialtjänsten om personer som är i riskzonen för avhysning.
- **En kontaktperson på socialtjänsten** som har ansvar för att samverka i frågor om vräkningar.
- **Gemensamt uppsökande arbete** mot hyresgäster som är svåra att nå. Utsatta familjer/individer som riskerar en vräkning, eller som ska ta sig igenom en vräkning och behöver förstå processen. Detta finns på många håll i landet. Dock inte i alla kommuner. En lågt hängande frukt för kommuner som önskar vidta verkningsfulla satsningar inom den sociala bostadspolitiken är att ta upp frågan om vräkningar och hur de bekämpas till diskussion.

Nyckel 7 – Bostad först

Målet med Bostad först är att en hyresgäst som har svåra sociala problem ska kunna bo kvar i sin lägenhet på samma villkor som alla andra hyresgäster. Stödet från Bostad först är anpassat till individens behov och bygger på den enskildes mål och framtidsplaner. Det ställs inga krav från verksamhetens sida på att man exempelvis ska vara fri från alkohol för att behålla hyreskontraktet.

Utan att ha någonstans att bo blir det väldigt svårt att kunna uppfylla de krav som många hyresvärdar ställer för att ge ett bostadskontrakt, till exempel fast inkomst. Det blir ett slags moment 22 där hemlösheten gör

33 <https://kronofogden.se/forebygg-ekonomiska-problem/stod-i-arbetet/vrakningsforebyggande-arbete>.

34 <https://www.sverigesallmannytta.se/sveriges-allmannytta-tycker/vrakningsforebyggande-arbete-fordjupning/>.

Uppdraget bör ligga på socialförvaltningen, bostadsföretagen och Kronofogden – det är då det kan få bäst effekt.

att det inte går att skapa ett stabilt liv, vilket är kravet för att kunna få ett hem. Genom att börja med tillgång till en bostad ökar chanserna att andra sociala interventioner ska lyckas.

Det finns flera aktörer som arbetar med Bostad först, bland annat Stockholms Stadsmission, Göteborgs räddningsmission och Verdandi Örebro. Kommuner kan också driva boende i egen regi. Idag finns det endast en evidensbaserad modell för Bostad först, som bygger på en välutvecklad samverkan mellan boende, kommun och andra myndigheter, med individens behov i centrum.

Bostad först utgår från att bostaden är en mänsklig rättighet. Detta för att just utgå från att detta basala behov ska tillgodoses oberoende av andra insatser, i en ambition att få individen att finna fotfäste. I möjligaste mån är deltagaren med och påverkar sin situation. Bostad först grundas på åtta grundprinciper:

1. bostad är en mänsklig rättighet
2. rätten till val och självbestämmande
3. bostad och behandling ska separeras
4. stöd riktas till återhämtning
5. stöd baseras på skademinskning
6. aktivt engagemang utan tvång och fostran
7. deltagarstyrt stöd utifrån individens styrkor, behov och egna mål
8. flexibelt stöd under så lång tid som personen själv vill och behöver.^[35]

Sveriges Allmännyttan gör återkommande rapporter om bostadssocialt arbete. I 2020 års utgåva av rapporten beskriver de hur ungefär vart tionde allmännyttigt företag som deltog i det årets enkätundersökning använde sig av Bostad först i någon form.^[36] De olika Bostad först-projekten redovisar egna siffror över hur framgångsrikt arbetet är. Genomgående kan sägas att den procentuella siffran över insatser som betraktas som lyckade är hög, men att antalet individer som passerar systemen beror på de till buds stående medlen – framför allt avsatta bostäder för ändamålet inom en kommun.

FÖR VILKA GÖR DET NYTTA?

Personer som haft det svårt i livet kan bli hjälpta in på bostadsmarknaden genom Bostad först. Det påverkar också de lokala problemen med hemlöshet, vilket med tiden påverkar problem med social oro. Ett väl fungerande Bostad först är framför allt en vinst för individen. Men det blir också en vinst för samhället när det fungerar.

VAD KAN JAG GÖRA I MIN KOMMUN?

När behovet av insatser är stort men de lokala förutsättningarna inte riktigt finns på plats i din kommun, kan det vara mödan värt att tala med föreningar som jobbat med Bostad först på andra orter, för att se

35 <https://www.bostadforst.se>.

36 <https://www.sverigesallmannytta.se/trycksaker/allmannyttans-bostadssociala-ansvar/>.

om de kan vara till hjälp. Med sina erfarenheter, om inte annat. Var finns närmaste fungerande verksamhet? Börja i den änden!

Nyckel 8 – Trygghet och brottsförebyggande arbete

Vad har bostadspolitik med brottsförebyggande arbete att göra? Mycket! Det är svårt att göra en tydlig skillnad mellan allmännyttans och privata hyresvärdars vardagliga arbete för goda boendevillkor och vad som är direkta insatser som ska leda till ökad trygghet. Det går ihop då kriminalitet idag är ett av de största samhällsproblemen som påverkar hur vi trivs i vårt bostadsområde. Det är därför det brottspreventiva arbetet är viktigt och bör genomföras i nära samarbete med de boende. Professor Tapio Salonen bidrar med sitt perspektiv på bostadsfrågornas betydelse.

När det kommer till social bostadspolitik och den samhällspåverkande organiserade brottsligheten – är det din uppfattning att bostadspolitik är relevant som område att hitta långsiktiga lösningar inom, för att hantera problemen?

”Ja, bostadspolitik liksom den breda välfärdspolitik är grundfundament i en samhällsmodell som gör anspråk på en generell och inkluderande välfärdsmodell.”

Går det att sätta ord på vilka bostadspolitiska insatser som bör införas på det bostadssociala området, som kan bidra till att förbättra situationen med gängproblematik på sikt?

”Segregation och utanförskap motarbetas med en generell välfärdspolitik som bland annat lyckas inkludera alla elever med godkända betyg från grundskolan och att unga har alternativ till kriminalitet. Vi varnade för detta redan på 90-talet och det är årtionden av eftersatt i förortsområdena som skapat den aktuella prekära situationen.”

Salonen skriver att han ser slutsatserna från det vetenskapliga arbetet i Gårdsten som ”giltiga och centrala för att lyckas få allmännyttan på köl igen”. Slutsatser från arbetet går att ta del av i boken ”Samhällsbygget Gårdsten: allmännyttans framtid” från 2021. Boken finns tillgänglig i bokhandeln och Bostad 2030 genomförde ett boksamtal kring boken som går att hitta på Bostad 2030:s webbplats (bostad2030.se/seminarier).

Några av slutsatserna som dras är att allt arbete bygger på kontinuerlig närvaro från bostadsbolagets/kommunens sida. I det avseendet behöver engagemanget för området balanseras mot ambitionen att påverka de boendes integritet. Därtill är långsiktigheten i insatser som görs viktig, liksom perspektivet att saker som görs inte ska drivas i projektform och hastigt försvinna så snart de avsatta pengarna är slut.

Vad kan Sveriges allmännyttor, kommuner eller för den delen privata fastighetsägare lära av det? Att i möjligaste mån ska avsikten med verksamheter som införs vara att de ska permanentas och integreras i vardag-

Några av slutsatserna som dras är att allt arbete bygger på kontinuerlig närvaro från bostadsbolagets/kommunens sida.

gen, om de är funktionella. När skola, bostadsbolag, socialtjänst, polis och andra myndigheter och aktörer i civilsamhället hittar länkar mellan sina verksamheter i vardagen – då fungerar samhället som bäst.

En institutionaliserad verksamhetsform som växer i landet är det som kallas för avhopparverksamhet. De från staten avsatta medlen för ändamålet har växt och fler kommuner kan därmed bedriva sådant arbete. Sker det inte i er kommun ännu, är en kontakt med Polismyndigheten om förutsättningarna för samverkan en god start.^[37]

Sveriges allmännytta har på sin webbplats tips och idéer för ökad trygghet i bostadsområden. Vissa idéer har haft projektform och andra inte. Här görs ingen kritisk bedömning av detta, utifrån Tapio Salonens perspektiv som omnämns ovan. I stället lyfts några förslag därifrån på insatser som är möjliga att driva som en naturlig del i det vardagliga arbetet. Inspiration till en lokal diskussion om vad som fungerar i er kommun/ert bostadsområde.

TRYGGHETSVANDRING FÖR ATT ENGAGERA DE BOENDE

En viktig framgångsfaktor för att lyfta ett område och öka tryggheten är att involvera de boende. Det är de som vet var otrygghetskänslan är som starkast, och genom att skapa lokalt engagemang kan fysiska åtgärder vidtas. Ett sätt att göra detta är trygghetsvandringar som ofta genomförs i nära samarbete mellan den lokala Hyresgästföreningen, polisen, fastighetsägare, kommunen och det lokala föreningslivet. En trygghetsvandring går ut på att kartlägga och dokumentera de brister som finns i området och som behöver åtgärdas.

INVÅNARRÅD I GÖTEBORG

I Backa Röd har det allmännyttiga bolaget Poseidon startat ett invånarråd där boende träffar Poseidon, områdespolisen och socialförvaltningen för att diskutera hur man tillsammans kan jobba för ett tryggare Backa.

Invånarrådet består av femton utvalda boende i Backa Röd som får möjlighet att ställa frågor, få information och diskutera lösningar med Poseidon, områdespolisen och socialförvaltningen.

– Ett invånarråd är samhällets kritiska vän. Här ska det vara högt i tak och de som bor här ska få chansen att ställa frågor till de som faktiskt kan svara på dem, säger Carl Blixt, utvecklingschef på Poseidon, distrikt Backa och initiativtagare till invånarrådet.^[38]

VETENSKAPLIGT BASERADE VERKTYG

Stiftelsen Tryggare Sverige har lanserat en kostnadsfri digital verktygslåda med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder för fastighetsägare. Den nya verktygslådan innehåller förslag på åtgärder som fastighetsägare kan genomföra själva eller tillsammans med andra aktörer. Det handlar om allt från att motverka gängkriminalitet och narkotika-

37 <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/allt-fler-kommuner-far-pengar-for-avhopparverksamhet/>.

38 <https://www.mynewsdesk.com/se/bostads-ab-poseidon/pressreleases/invaanarraad-foer-ett-tryggare-backa-3213192>.

handel till att förhindra att ungdomsgäng vistas i fastigheternas gemensamma utrymmen. Totalt rymmer den webbaserade och kostnadsfria verktygslådan ett 40-tal åtgärdsförslag.

”Den kommer kontinuerligt att uppdateras utifrån den senaste forskningen”, berättar Arber Jashara, som är stiftelsens säkerhets- och trygghetssamordnare.^[39]

UTEMILJÖER

Sveriges Allmännyttan har givit ut en skötselhandbok för bostadsgårdar som ger grundläggande kunskap om skötsel, med exempel på praktiska verktyg för planering och kontroll av skötselarbetet.^[40]

BEMÖTANDE AV HOT OCH VÅLD

Webbutbildningen ”Att förebygga och bemöta hot och våld” är speciellt framtagen för bostadsbolag. Psykologen Alexander Tilly, som har en lång erfarenhet av arbete i våldsutsatta miljöer, har varit med och utformat utbildningen tillsammans med Sveriges Allmännyttan.^[41]

FÖR VILKA GÖR DET NYTTA?

- för hela samhället, som påverkas av brottslighet och otrygghet
- för bostadsområden
- för de offentliga verksamheter som är satta att hantera segregationens och de ökande klyftornas effekter
- för individer, i termer av ökad trygghet och möjligheter att bryta sig loss från ett destruktivt liv

KOMMENTAR

Förhåll er till forskning och beprövad erfarenhet. Det är viktigt att utgå från både lokala förutsättningar och vad som har förutsättningar att fungera. Projekt som lyfts fram från olika aktörer men som är tidsbegränsade ska ställas i väntrummet, till förmån för insatser som leder till en permanent utveckling av det lokala befintliga arbetet i bostadsområdet och den lokala välfärdssektorn. Goda tankar ska naturligtvis aldrig avfärdas. Men den naturliga frågan ska alltid vara – vad sker när projektet är slut? Vad har hänt då, som ger en bestående skillnad?

Det är viktigt att utgå från både lokala förutsättningar och vad som har förutsättningar att fungera.

39 <https://www.sverigesallmannytta.se/ny-verktygslada-for-fastighetsagare-som-vill-forebygga-kriminalitet/>.

40 <https://www.sverigesallmannytta.se/trycksaker/skotselhandbok-for-bostadsgardar-2/>.

41 <https://www.sverigesallmannytta.se/notis/sa-kan-du-lara-dig-att-bemota-hot-och-vald/>.

KAPITEL 5.

Reformidéer för den sociala bostadspolitiken

Att bidra till den politiska verktygslådan och – i den mån läsaren önskar – ge underlag till engagemang i debatten om framtidens sociala bostadspolitik är avsikten med detta kapitel. Vi har tittat på vad som kan göras redan idag. Men hur kan lokala politiker och samhällsdebattörer bidra till debatten om den sociala bostadspolitikens långsiktiga utveckling?

Här är några konkreta förslag. Förslagen är rapportförfattarens egna och kommer ur researcharbetet inför rapportens sammanställning.

ALLA INKOMSTER SKA RÄKNAS

I Sverige är det många fastighetsägare, inklusive allmännyttor, som inte ser olika offentliga stöd som inkomster. Det betyder att personer som har exempelvis a-kassa eller statligt bostadsbidrag inte kan räkna in de pengarna i sin inkomst när de söker bostäder, trots att medlen enligt regelverken är överskådliga och fasta över tid. Det är hög tid att bestämma hur inkomst kan och bör beräknas i samband med bostadssökande, så att fler kan efterfråga en bostad med de medel de faktiskt har. Riktningen för ett sådant förslag fångas i den statliga utredningen ”Sänk tröskeln till en god bostad”, SOU 2022:14. Så här står det att läsa i utredningens sammanfattning:

”Utredningen ser ett behov av bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden. En förskjutning från insatser enligt socialtjänstlagen innebär ett ökat behov av selektiva inslag på bostadsmarknaden samt ett behov av åtgärder som fungerar som en brygga mellan socialtjänstens insatser och den ordinarie bostadsmarknaden.” Socialtjänsten hjälper de allra mest utsatta. Men de som hankar sig fram i en boendemiljö som inte är anpassad, eller som är fast i beroendet av andrahandskontrakt, får inte hjälp i systemet.

GE HYRESGARANTIER TILL FLER

En mindre andel av Sveriges kommuner använder hyresgarantier till sina medborgare, som ett sätt att möjliggöra deras alternativ på bostadsmarknaden. I Karolina Skogs utredning ”Sänk tröskeln till en god bostad” argumenterar hon för att systemet ska, om inte byggas ut, så åtminstone breddas. Pengar som staten sätter av för hyresgarantier går inte åt – insatsen gör inte tillräckligt stor nytta utifrån den politiska prioriteringen. Att göra systemet obligatoriskt skulle förändra dynamiken på bostadsmarknaden för stora grupper. Så här skriver Skog i utredningen:

”I syfte att förbättra förutsättningarna för barnfamiljer att kunna etablera sig på bostadsmarknaden föreslås att alla kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer som har behov av det för att erhålla en permanent bostad.”

En viktig komponent i ett sådant system skulle vara att inkomster som

idag förbises av hyresvärdar skulle räknas in som betalningsförmåga, tillsammans med hyresgarantin. Det handlar om flera typer av stöd och bidrag från det offentliga som inte accepteras som betalningsförmåga hos hyresvärdar över hela landet. Detsamma gäller synen på anställningsformer som hyresvärdar inte accepterar, såväl projektanställningar som eget företagande. Människor som lever med bidrag och otraditionella anställningsformer ska inte behöva exkluderas från bostadsmarknaden, när inkomsterna och ett garantisystem kan göra skillnad.

Regeringen har aviserat att de har för avsikt att genomföra detta.

EN RÄTTVIS BOSTADSFÖRMEDLING – ÄVEN FÖR DEM SOM HAR DET SVÅRAST
Karolina Skog, som utrett hur väl den nuvarande bostadspolitik fungerar, går inte så långt som att föreslå obligatorisk bostadsförmedling runt om i landet. Däremot är hon inne på linjen att ge bostadsförmedlingarna bättre förutsättningar att göra skillnad ur ett jämlikhetsperspektiv. ”För att åstadkomma en mer aktiv och träffsäker förmedling föreslås att bostadsförmedlingar får tydligare förutsättningar att kunna tillämpa reservationer och större utrymme för förturer”, står att läsa i utredningen (SOU 2022:14).

Genom att tillåta kommunala bostadsförmedlingar att arbeta mer med förturer till förutbestämda grupper, minskas behov av sociala kontrakt och andra mer långtgående stödinsatser. En generell och väl fungerande bostadspolitik ska verka för en marknad som fungerar för breda grupper. Idag är en stor grupp med begränsad inkomst i kläm, då de inte har så stora ekonomiska problem att de kan få hjälp av kommunernas socialförvaltning. Med en bostadsförmedling som ser denna grupp tydligare i sitt uppdrag kan skillnad uppnås.

Bostadsförmedlingen kan, utöver Skogs förslag, också vara en arena för samverkan med Bostad först och för samverkan med andra aktörer, så som arbetsmarknadsenhet eller arbetsförmedling, för att hjälpa utsatta grupper och minska belastningen på socialförvaltningen. Kommuner bör ges förutsättningar för att skapa ett lokalt verktyg som är flexibelt. När enbart större kommuner använder bostadsförmedlingar kan slutsatsen dras att mycket behöver göras för att nå dit.

DE ALLMÄNNYTTIGA FÖRETAGEN OCH DET SOCIALA ARBETET

Hyresgästföreningen har drivit linjen att staten ska kunna vidta sanktioner mot kommuner som inte tar ansvar för att bostadsförsörjningen fungerar. Det vill säga – bibehålla det kommunala planmonopolet, men addera ett tydligare fokus i bostadsförsörjningslagen om att det faktiskt måste ske något i praktiken också.

Att få byggandet att komma upp i nivå diskuteras på annan plats i denna skrift. Men synsättet är intressant även för bostadssociala aspekter, i relationen mellan lokalt och nationellt ansvar. Staten gör saker – exempelvis samlar in fakta och står för våldsmonopolet. De formulerar löpande nya lagar av repressiv karaktär. Men det förebyggande arbetet ligger helt i händerna på kommunerna.

Boverket och Polisen är två myndigheter som arbetar med underlag för

Genom att tillåta kommunala bostadsförmedlingar att arbeta mer med förturer till förutbestämda grupper, minskas behov av sociala kontrakt och andra mer långtgående stödinsatser.

att avgöra vilka bostadsområden som behöver särskilda insatser för att stärka trygghet och socioekonomi. Det finns ingen statlig myndighet som sedan bidrar till att arbeta med sociala utmaningar i den förebyggande dimensionen. Vissa kommuner gör insatser som har betydelse. Andra gör inget, då oftast kopplat till att ekonomin i kommunen och allmännyttan inte bedöms räcka till.

Delegationen mot segregation (Delmos) var en myndighet med ansvar för att arbeta förutsättningsstärkande mot kommuner. De verktyg Delmos använde är borta. Men behoven är lika stora som när Delmos skapades. Antalet myndigheter är dock inte den springande punkten, exempelvis Boverket skulle kunna ta över Delmos ansvar att stötta det förebyggande bostadssociala arbetet och samordna samhällets gemensamma arbete för att minska segregationen i samhället. Verktyg som ger incitament att agera behövs. Staten behöver understödja kommuner som vill göra skillnad, både med kunskap och med metoder.

STIMULERA TILL INNOVATIV MARKPOLITIK

Enligt Sveriges Allmännyttas rapport "Allmännyttans bostadssociala ansvar"^[42] från 2021 härrör över 80 procent av alla sociala kontrakt i Sverige från allmännyttiga bostadsföretag. Märk väl att lagen ändrats för att allmännyttan ska drivas så affärsmässigt som möjligt. Trots denna förändring finns betydande ansvar kvar hos de allmännyttiga bostadsföretagen, för att samverka med sin ägare kommunen om bostadssociala frågor. Hur går det ihop med att företag på bostadsmarknaden ska agera på lika villkor?

Att påverka privata företags kulturer och attityder är en lång process. Dessutom finns en risk att förändringsviljan i vissa bolag är låg, i fråga om att ta mer socialt ansvar. Stängs då vägarna för att jämna ut ansvarstagande för befolkningens boende mellan olika typer av aktörer? Inte nödvändigtvis. Staten och kommunerna kan stimulera till att fler privata aktörer gör insatser. Kommunerna genom att studera och reflektera kring exempel som redan gjorts. Staten, i sin tur, borde erbjuda stimulansmedel till kommuner som ska sälja eller upplåta mark i fall där det finns en önskan om att driva en innovativ markpolitik för låga hyror och ett mer blandat boende.

42 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>.

Källförteckning

Bengtsson, B. & Grander, M. (2023). Bostadsfrågan som politik och intressekamp. Malmö: Daidalos

Bengtsson, B. (2024). Att lägga marknaden till rätta. Stockholm: Premiss förlag.

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/plan-och-bygglagen-i-praktiken-2011.pdf>

<https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggande-bostad/fysiskplanering/jamforelserinomdetaljplaneområdet2024/overklagadedetaljplaner.82114.html>

<https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/bilder/nyheter/sverige/rapport-overklagande-av-detaljplaner-2023.pdf?bust-Cache=1713242342098>

<https://skr.se/download/18.3ecbf48018722d6400630e06/1680246439371/Overklagande-av-detaljplaner.pdf>

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:743496/FULLTEXT01.pdf>

<https://www.parklek.com/html/ny/gronaomraden.html>

<https://skr.se/download/18.2b9356b71784ab-0c98536b04/1616663898472/Markanvisningar-grundlaggande-forutsattningar.pdf>

