

# Det boendesociala arbetet i förändring

ERFARENHETER FRÅN SEX KOMMUNER



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Förord

Den ordinarie bostadsmarknaden har under en längre tid varit svårtillgänglig för hushåll med lägre inkomster. Hushåll med en begränsad ekonomi har också ofta andra svårigheter på bostadsmarknaden, såsom skulder, betalningsanmärkningar, bidragsberoende eller bristande boendereferenser. Dessa hushåll har kommit att benämnas som ”strukturellt hemlösa”.

Personer med social problematik, till exempel missbruks- och/eller psykiska problem, har traditionellt varit de grupper som har förknippats med hemlöshet. Dessa grupper har i de flesta fall rätt till stöd enligt socialtjänstlagen (SoL), också relaterat till boende. Hemlöshetsgrupper som ökat under senare år, exempelvis våldsutsatta kvinnor och äldre, omfattas också i varierande grad.

Den ökade hemlösheten rör dock främst de så kallat strukturellt hemlösa. I vilken grad och i vilken form strukturellt hemlösa har rätt till stöd från socialtjänsten är inte klart uttalat i varken lagstiftning eller rättspraxis och varierar mellan kommuner. Socialtjänsterna har under en rad år tagit ett stort ansvar för denna grupp.

Mot denna bakgrund har SKR sett behov av att bredda kunskapen om kommunala strategier för det bostadssociala arbetet. Syftet med denna rapport har varit att kartlägga sex kommuners tolkning av det bostadssociala ansvaret, berörda målgrupper samt behov och utbud av bostadssociala lösningar i de undersökta kommunerna. Målet är att föra fram lärande exempel och identifiera gemensamma problemställningar. Rapporten är ett viktigt bidrag till SKR:s pågående arbete för att föreslå lösningar och påverka utvecklingen i en positiv riktning för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Rapporten är skriven av Anna Granath Hansson, bostadsforskare på Institutionen för fastigheter och byggande, KTH, i Stockholm.

Stockholm, November 2020

Fredrik Lennartsson  
Avdelningsdirektör

Avdelningen för vård och omsorg  
Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

<b>Förkortningar .....</b>	<b>6</b>
<b>Inledning .....</b>	<b>7</b>
<b>Syfte och frågeställningar .....</b>	<b>9</b>
<b>Metod och använda begrepp .....</b>	<b>10</b>
Metod .....	10
Använda begrepp .....	11
Definition av hemlöshet .....	11
Hemlöshetskartläggning .....	12
Social och strukturell hemlöshet .....	12
Sociala kontrakt .....	13
Bostad Först .....	13
<b>De utvalda kommunernas strategier .....</b>	<b>14</b>
Göteborg .....	14
Kommunen i korthet .....	14
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	14
Hemlöshetsituationen i kommunen .....	17
Bistånd till boende .....	17
Lidingö .....	22
Kommunen i korthet .....	22
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	22
Hemlöshetsituationen i kommunen .....	23
Bistånd till boende .....	23
Jönköping .....	27
Kommunen i korthet .....	27
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	28
Hemlöshetsituationen i kommunen .....	30
Bistånd till boende .....	31
Norrköping .....	35
Kommunen i korthet .....	35
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	35
Hemlöshetsituationen i kommunen .....	37
Bistånd till boende .....	38
Filipstad .....	41

Kommunen i korthet .....	41
Kommunens utveckling .....	41
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	43
Hemlöshet och bistånd till boende .....	45
Säter .....	47
Kommunen i korthet .....	47
Bostadsförsörjning och bostadsutbud .....	47
Hemlöshet .....	49
Tillgång till bostäder för sociala ändamål och bistånd till boende enligt SoL ...	49
Bistånd till boende enligt BoL .....	51
<b>Sammanfattande analys och diskussion .....</b>	<b>53</b>
Spänningsfältet mellan den reguljära bostadsmarknaden och behoven av bostadssociala lösningar .....	53
Bostadsbrist på grund av ekonomiska och demografiska förändringar .....	53
Det kommunala bostadsinnehavets roll .....	55
Samarbete med privata fastighetsägare .....	56
Nyproduktionens roll .....	56
Analys och organisation för en på sikt bättre fungerande bostadsmarknad ...	57
Målgrupper .....	58
Kommunernas tolkning av det kommunala ansvaret för hushåll som står långt från bostadsmarknaden .....	60
Utbud och behov av bostadssociala lösningar .....	61
Sociala bostäder med kommunala kontrakt .....	61
Lösningar som är bättre anpassade till de boendes behov .....	64
Öronmärkta bostäder för hushåll med svag ekonomi .....	65
Uppmaning att söka boende i annan kommun .....	65
Det bostadssociala arbetet i relation till långsiktiga strategier för kommunens utveckling .....	68
<b>Slutsatser .....</b>	<b>70</b>
<b>Källor .....</b>	<b>71</b>

# Förkortningar

BoL	Bosättningslagen
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting, numera SKR
SoL	Socialtjänstlagen
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner

# Inledning

Den svenska bostadsmarknaden har under lång tid varit svårtillgänglig för hushåll med lägre inkomster på grund av höga bostadspriser och ett bristande utbud av hyresrätter, framförallt i de lägre hyressegmenten. Behovet av åtkomliga hyresrätter har ökat också genom en omfattande invandring av hushåll med lägre inkomster. Hushåll med en begränsad ekonomi och också ofta andra svårigheter på bostadsmarknaden, såsom skulder, betalningsanmärkningar, bidragsberoende eller bristande boenderefrensor, har i många kommuner fått allt svårare att lösa sina bostadsbehov utan stöd av socialtjänsten.

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2017 visade att drygt 33 000 personer levde i hemlöshet vid mätillfället (Socialstyrelsen 2017). Kartläggningen omfattade dock inte alla kommuner samt återspeglar bara en ögonblicksbild och de personer kommuner eller vissa idéburna organisationer hade kännedom om då. Det totala antalet vuxna respektive barn som lever i hemlöshet eller under osäkra eller undermåliga boendeförhållanden är i dagsläget okänt. Vissa kommuner gör dock egna tätare hemlöshetskartläggningar men möter samma metodproblem som Socialstyrelsen. För närvarande görs ingen systematisk uppföljning av trångboddhet och boendestandard. Av de kända hemlösa 2017 bodde nästan hälften inom den ”sekundära bostadsmarknaden” där kommunen garanterar fullföljandet av hyresavtalet. Kommunerna är i dagsläget en av Sveriges största hyresvärdar på grund av omfattningen av så kallade sociala kontrakt (Boverket 2019).

Människor med missbruks- och/eller psykiska problem har traditionellt varit de grupper som förknippats med hemlöshet. Dessa grupper har i de flesta fall rätt till stöd enligt Socialtjänstlagen (SoL), också relaterat till boende. Hemlöshetsgrupper som ökat under senare år, exempelvis våldsutsatta kvinnor och äldre, omfattas också i varierande grad. Socialstyrelsen (2017) visar dock att ökningen i hemlösheten främst rör så kallat strukturellt hemlösa, det vill säga hushåll utan social problematik men med en begränsad ekonomi. Användandet av akutboenden och andra tillfälliga boendelösningar har ökat kraftigt under en följd av år. I vilken grad och i vilken form strukturellt hemlösa har rätt till stöd från socialtjänsten varierar mellan kommuner. En revidering av tillämpningen av SoL i relation till dessa grupper implementeras nu i flera kommuner. Detta sker mot en bakgrund av ökande kostnader inom socialtjänsten och budgetunderskott i individ- och familjeomsorg, liksom försörjningsstöd i många kommuner (SKL 2019b).

Mot denna bakgrund har SKR påbörjat en kartläggning av kommunala strategier för det bostadssociala arbetet. Målet är att föra fram goda exempel och identifiera gemensamma problemställningar där SKR skulle kunna medverka till lösningar. Som en del av detta arbete har denna rapport tillkommit. Syftet med rapporten har varit att kartlägga sex kommuners

tolkning av det bostadssociala ansvaret, berörda målgrupper samt behov och utbud av bostadssociala lösningar i de undersökta kommunerna. Vidare skulle det bostadssociala arbetet tentativt relateras till kommunernas långsiktiga utvecklingsstrategi för att undersöka hur det bostadssociala arbetet kan medverka till en positiv samhällsutveckling. Detta har dock visat sig svårt att fånga inom ramen för studien.

Rapporten är upplagd enligt följande: Efter denna inledning presenteras syfte och frågeställningar, metod och använda begrepp. Därefter kommer studiens huvuddel i form av en beskrivning av de medverkande kommunernas bostadssociala strategier. Sist analyseras och diskuteras framkomna resultat. Rapporten avslutas med en kort slutsats.



# Syfte och frågeställningar

Projektet har kartlagt och analyserat följande frågeställningar:

- *Kommunernas tolkning av det kommunala ansvaret för hushåll som står långt från bostadsmarknaden:*  
Vilken bild har kommunen av hemlöshetsituationen i kommunen i dag och i framtiden? Vilken tolkning görs av de lagar som rör bostadsförsörjningen för dessa grupper? Vilket uttryck tar sig tolkningen av lagarna, andra statliga styrmedel och de lokala förhållandena i kommunernas prioritering, interna organisation, riktlinjer för stöd till boende med mera?
- *Målgruppsanalys:*  
Vilka målgrupper har idag behov av stöd till boende inom kommunen? Vilket stöd erbjuds olika grupper? Påverkar andelen strukturellt hemlösa socialtjänstens arbete med de traditionella hemlöshetsgrupperna? Har det skett en förskjutning i insatser i relation till olika grupper? Vad ger i så fall detta för effekt i stödet?
- *Undersöka utbud och behov av bostadssociala lösningar med olika tidshorisonter (akuta, kortsiktiga och långsiktiga):*  
Tydliggöra kommunernas verktyg utifrån olika situationer/case relaterat till de största hemlöshetsgrupperna. Belysa såväl positiva som negativa effekter av de använda lösningarna, till exempel inlåsnings effekter, segregation, svårighet att ta sig ur ekonomiskt bistånd etc. Kartlägga hur kommunerna önskar arbeta med frågan i relation till dagens möjligheter.

Utöver ovanstående ska det bostadssociala arbetet tentativt relateras till den långsiktiga strategin för kommunens utveckling vad gäller exempelvis arbets- och bostadsmarknad, skola, social service och omsorg etc. Avsikten är att belysa vad de bostadssociala strategier som används förväntas leda till långsiktigt och om och hur de medverkar till en positiv samhällsutveckling.

# Metod och använda begrepp

## Metod

Projektet har genomförts under perioden oktober 2019 till april 2020. Följande sex kommuner medverkar: Filipstad, Göteborg, Jönköping, Lidingö, Norrköping och Säter. Urvalet har skett med hänsyn till kommutyp, storlek, geografisk spridning, grad av bostadssociala utmaningar, dokumenterade goda exempel inom det bostadssociala arbetet och genomförda kartläggningar av det bostadssociala arbetet i kommunen (exempelvis hemlöshetskartläggning, riktlinjer för bostadssociala insatser, kostnadsberäkningar osv.).

Sjutton expertintervjuer med företrädare för de deltagande kommunerna utfördes mellan oktober 2019 och januari 2020. Huvudsakligen gjordes intervjuerna med företrädare för socialförvaltningen och de enheter inom respektive kommun som ansvarar för de bostadslösningar som tillhandahålls för de grupper som får beslut om bostadsanskaffning, inklusive eventuella kommunala bostadsbolag eller stiftelser. Då inget annat anges härstammar uppgifterna i studien från intervjuerna. Alla intervjuade har fått läsa och verifiera respektive kommunkapitel. Ett antal dokument har också studerats bland annat relaterat till kommunernas bostadsförsörjning och nyproduktionspolicy, kommunala bostadsbolags årsredovisningar och uthyrningspolicys, hemlöshetskartläggningar, dokument rörande kommunernas biståndsbedömda boendelösningar, inklusive samarbetsavtal med privata fastighetsägare, och riktlinjer för bistånd till boende (för en förteckning se referenslistan). Även kommunal statistik gällande bostadsbestånd och demografi har studerats.

Tabell 1 Genomförda intervjuer per kommun

	Filipstad	Göteborg	Jönköping	Lidingö	Norrköping	Säter
Socialförvaltningen	X	X	X	X	X(2)	X
Kommunala bostadsbolag	(X)	X	X		X	X
Kommunledningsfunktion	X				X	
Tekniska/Fastighetskontoret	X	X		X		

Ambitionen i projektet har varit att försöka fånga samma frågor inom varje kommun. Hänsyn måste dock tas till att de intervjupersoner som har medverkat har olika bakgrund och roller och arbetar på olika nivåer i organisationen, liksom att olika kommuner tagit fram dokument relaterade till olika frågor. Detta gör att ingående data i projektet inte är fullt ut jämförbar mellan kommunerna. Istället för att låta detta begränsa studien har den data som fåtts fram relaterat till de olika kommunerna tagits med då denna bedöms återspegla aktuella frågor och pågående utveckling i de olika kommunerna, vilket ligger i

linje med studiens syfte. Detta kan dock leda till att vissa frågor inte belyses fullt ut för alla kommuner.

För att fullt ut kunna kartlägga eventuella strategier som kopplar samman det bostadssociala arbetet med kommunernas långsiktiga utvecklingsstrategi bedöms det nödvändigt att utvidga studien till att omfatta även intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän på en övergripande strategisk nivå. Detta har dock inte varit möjligt inom ramen för denna studie på grund av en begränsad budget- och tidsram. I den mån en sådan strategi finns eller diskuteras- och har nått ut i den kommunala organisationen till de tjänstemän som implementerar politiken- har ett försök till kartläggning gjorts.

Projektets referensgrupp bestod av följande personer: Ove Ledin och Jan-Ove Östbrink, SKR, Annika Petterson, Lunds kommun, Micael Nilsson, Boverket, och Martin Grander, Malmö universitet. Ett referensgruppsmöte hölls i januari 2020.

## **Använda begrepp**

### **Definition av hemlöshet**

Alla medverkande kommuner använder inte samma definition av hemlöshet. För att ändå få en gemensam referensram presenteras nedan de hemlöshets-situationer Socialstyrelsen kartlägger (Socialstyrelsen 2017):

#### ***Situation 1: Akut hemlöshet***

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

#### ***Situation 2: Institutionsvistelse och stödboende***

Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende

(HVB), ett familjehem eller en SiS-institution<sup>1</sup>, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen ska flytta därifrån inom tre månader efter mätveckan, men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.

#### ***Situation 3: Långsiktiga boendelösningar***

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

#### **Situation 4: Eget ordnat kortsiktigt boende**

Personen bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson. Den uppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och kände till att denna hemlöshetssituation gällde under den aktuella mätveckan.

#### **Hemlöshetskartläggning**

Hemlöshetskartläggning kan ske med olika metoder och baserat på olika underliggande data. Lämpliga tillvägagångssätt diskuteras såväl i Sverige som internationellt och någon generell konsensus kring frågan finns inte. I Sverige skiljer sig de kartläggningar som görs av Socialstyrelsen och kommunerna i många fall åt vad gäller metod och målgrupper. Detta innebär att de siffror som presenteras i de kommunala hemlöshetskartläggningarna inte är direkt jämförbara.

Utöver att olika kommuner kartlägger olika målgrupper, bör det noteras att de i denna rapport presenterade hemlöshetskartläggningarna avser en specifik mätvecka ett specifikt år. Variationer i resultaten vid val av andra mättidpunkter kan därför förväntas. Siffrorna återspeglar inte heller genomströmningen och det totala antalet personer som berörts av hemlöshet över tid. Vidare bör det noteras att hemlöshetskartläggningarna bygger på kända uppgifter om de personer som har kontakt med kommunens socialtjänst och/eller vissa idéburna organisationer. Hushåll som inte är ett ärende hos socialtjänsten men har osäkra boendeförhållanden, är trångbodda eller på annat sätt har en utsatt boendesituation omfattas följaktligen inte. För en ingående beskrivning av använd metod hänvisas till Socialstyrelsen och kommunernas egna kartläggningar.

#### **Social och strukturell hemlöshet**

Begreppen social och strukturell hemlöshet har fått en viss utbredning och är föremål för en diskussion. Social hemlöshet beskrivs som hemlöshet som drabbar personer som har rätt till bistånd enligt Socialtjänstlagen (SoL), det vill säga missbrukare, människor med psykisk ohälsa, våldsutsatta med flera. Strukturell hemlöshet beskrivs som hemlöshet i grupper som inte har några traditionella sociala problem, men som har begränsade ekonomiska förutsättningar, exempelvis i form av låga inkomster, betalningsanmärkningar och skulder. Begreppen har utsatts för kritik för att det ofta inte går att dra en skarp gräns för vad som är social respektive strukturell hemlöshet och för att strukturell hemlöshet i många fall tenderar att övergå i social hemlöshet om den kvarstår över tid. När det gäller strukturell hemlöshet har dock vissa kommuner uttryckt ett behov av ett begrepp som beskriver detta relativt nya fenomen på svensk bostadsmarknad som växt fram under de senaste tio åren och i vissa kommuner nått avsevärda volymer av hushåll. Ofta har också bedömningen om dessa hushåll har rätt till bistånd till boende enligt SoL eller inte, varit föremål för en omfattande diskussion och föranlett ett förtydligande av

biståndsbedömningen. I den här rapporten används begreppen social och strukturell hemlöshet för att tydliggöra diskursen, dock med kritiken mot begreppen i åtanke.

### **Sociala kontrakt**

Med sociala kontrakt avses hyresavtal där kommunen genom tilläggsavtal på olika sätt stödjer den boendes kreditvärdighet och övriga avtalsefterlevnad. Två huvudtyper av sociala kontrakt har identifierats:

1. Den boende tecknar förstahandskontrakt med fastighetsägaren och kompletterande avtal om avstående av besittningsskydd för en viss tid enligt JB 12:45. Kommunen lämnar borgensförbindelse till fastighetsägaren.
2. Kommunen tecknar förstahandskontrakt med fastighetsägaren. Den boende tecknar andrahandskontrakt med kommunen och kompletterande avtal om avstående av besittningsskydd för en viss tid enligt JB 12:45.

Beroende på lägenhetstyp och kommunal policy kan den boende i vissa fall normalisera eller ta över förstahandshyreskontraktet. Detta kallas då allmänt för övergångskontrakt, medan kontrakt där denna möjlighet inte finns kallas genomgångskontrakt.

### **Bostad Först**

Bostad Först innebär att personer med komplex problematik i långvarig hemlöshet får en lägenhet med ett hyreskontrakt som garanteras av kommunen samt individuellt anpassat stöd från socialtjänsten eller en idéburen organisation. Grundtanken är att bostad är en mänsklig rättighet som inte ska villkoras med krav på förändring. Boendeformen utgår istället från hyreslagen och att individen ska få det stöd den behöver för att kunna följa den. På sikt ska den stabila boendesituationen ge individen förutsättningar för att kunna förbättra sin livssituation även på andra områden.

# De utvalda kommunernas strategier

Nedan presenteras resultatet per kommun i följande ordning: Göteborg, Lidingö, Jönköping, Norrköping, Filipstad och Säter. Tabell 2-7 presenterar några grundläggande fakta om kommunerna.

## Göteborg

### Kommunen i korthet

Tabell 2 Nyckeltal för Göteborg

	<b>Göteborg</b>	<b>Riket</b>
<b>Befolkning</b>	571 868	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	15,4	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	19,8	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	36,1	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	3 393	78 105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	326,3	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	12,2	12,4

Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b

### Bostadsförsörjning och bostadsutbud

#### **Bostadsutbud och nyproduktion**

I Göteborgs stad finns 282 200 lägenheter, varav cirka 20 procent i småhus (Göteborg 2019a). Lägenheterna i flerbostadshus är jämt fördelade mellan kommunalt ägda hyresrätter, privat ägda hyresrätter och bostadsrätter (Framtiden 2019). Vakansgraden är mycket låg, 0,2 procent (Göteborg 2019a). I de kommunala bolagen har situationen varit densamma sedan år 2000 (ibid).

Den kommunala bostadsförmedlingen Boplats hade 247 400 sökande 2019, jämfört med 165 000 2015. Kötiden 2019 varierade mellan 5,4 år i stadsdelen Angered och 9,2 år i Majorna-Linné. 80 000 sökande hade mer än fem års kötid och var därmed aktuella för att kunna teckna kontrakt. 6 720 lägenheter förmedlades (Boplats 2019). Under 2019 ändrade Boplats sina regler för utyrning så att när vissa baskrav på de sökande uppfyllts, ska fördelning ske

endast utifrån kötid. Flera privata fastighetsägare har valt att ansluta sig till andra köer där inte bara kötid gäller, utan fastighetsägaren också kan inkludera andra kriterier. De privata fastighetsägarnas andel har därmed sjunkit från 40-50 procent 2015-2018 till 28 procent 2019 (Boplats 2019). Alternativa köer som exempelvis HomeQ har expanderat.

Nyproduktionen har under åren 2016-2018 uppgått till 2 680, 2 201 respektive 3 168 bostäder. Merparten av nyproduktionen har varit flerbostadshus med en övertikt av bostadsrätter. Antalet påbörjade bostäder var rekordhögt 2018 och uppgick då till 5 195 bostäder, samtidigt som antalet lägenheter i produktion uppgick till 7 300. Antalet färdigställda bostäder antas följaktligen ligga högt även 2019 och 2020 (SCB redovisar utfallet 2019 i maj 2020). Tydligast var ökningen inom bostadsrättssegmentet, men under 2018 steg andelen hyresrätter markant. Staden har haft ambitionen att tillskapa bostäder också i de lägre hyressegmenten. Exempelvis arbetar staden sedan 2013 med att utveckla den så kallade frihamnen-modellen. Målsättningen med modellen är att tillskapa ett stort antal hyresrätter med betydligt lägre respektive lägre hyra än i nyproduktionen i övrigt i ett attraktivt centralt utvecklingsområde. Projektet har ännu inte slutförts.

Kommunen påtalar att bostadsbristen är svår att beräkna, men uppskattar behovet av bostadsbyggande till 4-5 000 lägenheter per år under en längre tid (Göteborg 2019a). Samtidigt påtalas att nyproduktionen utgör cirka en procent av det totala bostadsbeståndet. Vidare skriver kommunen att "Bostadsbyggandet är viktigt för bostadsförsörjningen, men för många grupper i samhället finns lösningen oftast inom det befintliga beståndet eller utanför den ordinarie bostadsmarknaden" (ibid, s. 6).

Kommunen har ett flertal särskilt utsatta områden (Bergsjön, Biskopsgården, Hammarkullen, Hjällbo och Lövgärdet), utsatta områden (Rannebergen och Hisings Backa) och ett riskområde (Gårdsten, tidigare ett särskilt utsatt område (Polisen 2019). Polisen definierar ett utsatt område som "ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället" (ibid).

Staden har en aktiv policy att sprida sociala boenden och boenden för nyanlända över staden.

### ***De kommunala bostadsbolagen***

Förvaltnings AB Framtiden är moderbolaget för ett flertal kommunala bolag: Poseidon, Familjebostäder, Gårdstensbostäder, Egnahemsbolaget, Framtiden Byggutveckling och Störningsjouren. Koncernen äger 72 760 lägenheter. 25 procent av Göteborgs befolkning bor i en lägenhet som koncernen äger. Framtiden Byggutveckling producerar primärt hyresrätter medan Egnahemsbolaget bygger bostadsrätter och småhus i områden som domineras av hyresrätter. Totalt byggde bolagen 341 lägenheter 2018, medan nyproduktionsmålet låg på 1 400 lägenheter per år (Framtiden 2019). Koncernen arbetar med att utveckla sin nyproduktion och med ambitionen att inga hyresgäster ska

behöva flytta efter en renovering. Störningsjouren arbetar med oriktiga hyresförhållanden, störningar och förebyggande åtgärder. Under 2018 har över 400 oriktiga hyresförhållanden åtgärdats. Soliditeten i koncernen uppgick 2018 till 64 procent. Vakansgraden har legat på 0,1-0,2 procent de senaste fem åren.

Koncernen har en gemensam uthyrningspolicy (Framtiden 2017). Enligt policyn fördelas lediga lägenheter till 1) bolagets egna behov, exempelvis vid renovering och ombyggnation, 2) enligt avtal med staden eller idéburna organisationer, 3) till intern omflyttning och 4) till bostadsförmedlingen Boplats efter kötid. Då policyn infördes togs krav på viss inkomst bort. Sedan 2017 gäller kravet att hushållen inte får ha fler än tre betalningsanmärkningar under de senaste 24 månaderna.

Vid kontraktsskrivningen får hushållet som mest omfatta:

- 3 personer för 1 rum och kök
- 4 personer för 2 rum och kök
- 6 personer för 3 rum och kök
- 8 personer för 4 rum och kök
- 10 personer för 5 rum och kök

Särskilda uthyrningsregler gäller dock för de områden inom staden som finns på polisens lista över utsatta områden. I dessa områden prioriteras hushåll med förvärvsinkomst vid uthyrning av högst 80 procent av lediga lägenheter (Framtiden 2017). I en del av beståndet tillämpas i dagsläget inkomstkrav på hälften av lägenheterna som läggs ut på Boplats.

Enligt en kartläggning av åren 2017-2019 har den förändrade uthyrningspolicyn inte lett till några omfattande förändringar i hyresgästsammansättningen. Den genomsnittliga inkomsten har ändrats marginellt och boendeutvecklarna har haft ett mindre merarbete med hyresgäster som misskött sig.

Varje år får koncernen en kvot av lägenheter som behövs för stadens sociala behov, som sedan fördelas ut på dotterbolagen i proportion till deras totala antal lägenheter. Under 2018 förmedlades 1 115 lägenheter till kommunen inom ramen för koncernens bostadssociala åtagande och 3 389 lägenheter till bostadsförmedlingen Boplats (Framtiden 2019). Mängden lägenheter som rekvideras för stadens bostadssociala behov har ökat under de senaste 10 åren. Den gräns om 30 procent som satts för andelen lägenheter som inte går till bostadsförmedlingen har aldrig överskridits, men tangerats. Prognosen för 2020 är att färre lägenheter kommer att rekvideras framöver. Detta bedöms kunna få en positiv påverkan på snittkötiderna hos bostadsförmedlingen som ökat från fyra till sex år under de senaste åren.

Bolagen gör ett omfattande arbete för att förbättra förutsättningarna framförallt i de områden som finns på polisens lista över utsatta områden. Ett känt exempel är Gårdsten, där arbetet resulterat i att området tagits bort från polisens lista över utsatta områden, även om det fortfarande klassas som ett riskområde. Det vräkningsförebyggande arbetet sysselsätter ett flertal anställda.



## Hemlöshetssituationen i kommunen

Enligt den senaste hemlöshetskartläggningen är 3 068 hushåll i någon av de fyra hemlöshetssituationerna<sup>1</sup>. Dessa hushåll omfattar totalt strax över 5 000 personer, varav 3 489 vuxna och 1 526 barn. 26 procent av hushållen lever i akut hemlöshet (situation 1). Denna siffra har minskat med 13 procent jämfört med 2017. 250 barnfamiljer ingår i denna kategori. 55 procent av hushållen har långsiktiga boendelösningar (situation 3). Antalet skyddade boenden är relativt lågt, men en stor procentuell ökning noteras.

50 procent av de hemlösa hushållen har ett pågående missbruk eller lider av psykosocial ohälsa. Barnfamiljer utgör 20 procent av de hemlösa. I barnfamiljerna är flertalet föräldrar födda utomlands, 72 procent bedöms sakna social problematik och en tredjedel är hemlösa på grund av våld i nära relation. Män är som tidigare överrepresenterade i hemlöshetsstatistiken totalt, medan kvinnor är det i hushåll med barn. Hälften av alla hemlösa hushåll har en vuxen som är född utomlands och hälften av dessa har bott mer än åtta år i Sverige. 10 procent av hushållen har en förvärvsinkomst. Den vanligaste inkomstkällan är försörjningsstöd. Spridningen i hemlöshetens varaktighet är relativt stor: 20 procent har varit hemlösa kortare tid än ett år och 15 procent längre än 10 år (Göteborg 2019b).

Staden har noterat en stor ökning av den strukturella hemlösheten vilket märks tydligt inom socialtjänsten. 30 procent av hushållen och 48 procent av antalet personer i den senaste hemlöshetskartläggningen bedömdes sakna stödbehov utöver tillgång till boende. Detta har lett till en diskussion kring vad som är socialtjänstens uppdrag.

Staden har tagit emot strax över 3 000 nyanlända enligt bostättningslagen (BoL) sedan 2016 och under 2020 tillkommer ytterligare nästan 300 personer. Dessa hushåll ingår inte i hemlöshetskartläggningen då staden ordnat först tillfälliga och sedan mer långsiktiga boendelösningar med en löptid på fyra till fem år. Emellertid kommer de första hushållen att sägas upp från dessa boendelösningar under 2020, vilket kan få återverkningar på hemlöshetssiffrorna framöver.

## Bistånd till boende

### *Organisation*

Göteborgs stad har en relativt omfattande organisation som arbetar med bostadsförsörjning för särskilda grupper. Arbetet är huvudsakligen förlagt till fastighetskontoret som har ett nära samarbete med socialförvaltningen. För att samordna arbetet inom staden finns sedan 2006 en ledningsgrupp med representanter från fastighetsnämnden, stadsdelarnas socialnämnder, social resursförvaltning, stadsledningskontoret, Boplats (bostadsförmedlingen), Framtiden (moderbolaget för de kommunala bostadsbolagen), lokalförvaltningen och stadsbyggnadskontoret. Även Fastighetsägarna GFR deltar som

---

<sup>1</sup> Jämför avsnitt 3.2.1 och 3.2.2.

representant för en stor del av de privata fastighetsägarna. Ledningsgruppen arbetar för att få ett helhetsperspektiv på stadens arbete i olika frågor och möjliggöra en enhetlig analys. Det påpekas att gruppen varit avgörande för att kunna ta vissa strategiska beslut, exempelvis kring hemlöshetsplanen och en särskild satsning kring hemlösa barnfamiljer, och förankra dessa i hela staden. Under ledningsgruppen finns också fyra undergrupper: en bo-grupp som konkret förbereder och arbetar vidare med de frågor som tas upp i ledningsgruppen, en grupp där boendesekreterare och representanter för fastighetskontoret möts, en ledningsgrupp för Bostad Först och ett kategoriråd som arbetar med att förbättra kommunens inköp av externa tjänster och boendeplatser.

Organisationen har utökats främst på grund av BoL, men även en liten ökning av personal har skett med anledning av den strukturella hemlösheten och handläggningen av biståndsärenden rörande tillfälliga boendelösningar. En omorganisation inom nämnderna är också aktuell. Hittills har beslut tagits om en ny äldreomsorgsnämnd och en ny funktionshindernämnd. Det är ännu inte beslutat om individ- och familjeomsorgen (IFO) ska få en gemensam nämnd eller fyra geografiskt baserade nämnder som ersättning för de tidigare tio stadsdelsnämnderna. Omorganisationen sker delvis för att arbetet inom alla delar av staden ska ske enligt samma principer och på samma villkor, även när det gäller de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna.

### ***Stadens tillgång till boenden***

Vid utgången av år 2019 förvaltade Fastighetskontoret cirka 2 730 hyresavtal, därav 998 sociala kontrakt för hushåll med särskilda behov och 1 308 för nyanlända (Göteborg 2020). Åren 2015 till 2019 skedde en ökning med över 100 procent. Kontrakten fördelas med 70 procent på kommunala bolag, 20 procent på privata fastighetsägare, 5 procent på temporära bostäder och 5 procent på övrigt (bland annat bostadsrätter och ett ombyggt äldreboende) (Göteborg 2019c).

Under 2019 uppläts 416 nya lägenheter med sociala kontrakt för hushåll med särskilda behov och 200 för nyanlända i enlighet med samarbetsavtal med kommunala och privata fastighetsägare (Göteborg 2020). Jämfört med 2018 minskade nyanskaffningen med 36 procent, huvudsakligen på grund av ett mindre antal kommunanvisade nyanlända hushåll. Merparten nya lägenheter anskaffades från de kommunala bolagen. Andelen lägenheter från privata fastighetsägare har dock ökat under senare år och uppgår 2019 till cirka 20 procent. En anledning till ökningen är kommunens krav i markanvisningar (se vidare nedan). Genomsnittlig kötid uppgår till fyra och en halv månad, men för hushåll med behov av en anpassad bostad och stora barnfamiljer kan väntetiderna vara längre. Andelen lägenheter som övertagits med förstahandskontrakt har legat kring 60 procent under 2018-2019 (Göteborg 2020).

När det gäller de cirka 430 tränings- och referensboenden som stadsdelarna och social resursförvaltning förfogar över arbetar staden mot att minska antalet

blockförhyrningar och andra koncentrerade boenden för att istället öka andelen enskilda lägenheter spritt över staden på samma sätt som för de sociala kontrakten. Arbetet bygger på en princip om ett spritt och individanpassat boende, där brukaren inte ska behöva flytta när behovet av stöd minskar eller brukaren bedöms kunna överta ett boende. Det finns också en önskan att minska användningen av den traditionella boendetrappan och "hemlöshetstämpeln" på vissa hus eller områden. Hittills har ca 10 procent av beståndet anpassats enligt principen. I vissa fall kan det dock vara motiverat att behålla koncentrerade boenden, exempelvis träningsboende efter behandling av missbruk eller för psykisk ohälsa.

Staden har sedan ett antal år ställt vissa krav på tillgång till lägenheter i nyproduktionen. Tidigare var resultatet av sådana krav modest och uppgick till i storleksordningen 10-15 lägenheter per år från privata fastighetsägare. Under 2017 och 2018 ställde fastighetsnämnden i samband med vissa markanvisningar krav på att få tillgång till lägenheter i fastighetsbolagens befintliga bestånd istället för i den planerade nyproduktionen. Då detta tillvägagångssätt riskerade att utestänga projektutvecklare utan befintligt bostadsbestånd i staden, modifierades kravet under 2019. Framtida markanvisningar kan därmed göras avhängiga av att motsvarande 10 procent av alla nyproducerade hyresrätter ska erbjudas staden, antingen ur befintligt bestånd eller nyproduktion, och kunna användas till sociala kontrakt eller kontrakt till nyanlända. Staden uppskattar att de även i år kommer att få relativt många nya lägenheter, men att det därefter kommer en gradvis nedgång. Staden påtalar att det är ett dilemma med de höga hyrorna i nyproduktionen. Man har därför valt att använda nyproducerade bostäder som genomgångsbostäder för nyanlända snarare än som övergångsbostäder till socialt utsatta, då man anser att det är lättare att acceptera när det är en tidsbegränsad lösning. Fastighetskontoret ska räkna på kostnaderna relativt köpta insatser då man ogärna vill tacka nej till erbjudna lägenheter.

Under en kort tid 2018 testades också en markanvisningsmodell där 10 procent av lägenheterna i nyproduktion skulle ha en maximal hyra på 1100 kr/kvm och år och att dessa skulle erbjudas kommunen för sociala kontrakt. Initiativet resulterade i 70-80 kontrakt som kommer att levereras när bostäderna är färdigställda. Efter valet 2018 har man dock valt att inte gå vidare med några krav på vissa hyresnivåer i nyproduktionen.

Från och med 2016 gjordes en särskild satsning på lägenheter till hemlösa barnfamiljer. Närmare 700 lägenheter reserverades då fram till och med 2019 för barnfamiljer utan social problematik men som bodde i ett av kommunen köpt boende. Satsningen motiverades med barnperspektivet och kommunens kostnader för tillfälliga boenden. Samtliga hushåll fick förstahandskontrakt. Satsningen är nu avslutad efter diskussioner kring effekten på bostadskön och socialtjänstens roll. Fastighetskontoret påpekar också att det finns en pedagogisk svårighet i att för de bostadssökande förklara skillnaden mellan att få bostad via socialtjänsten och via särskilda satsningar. Staden betonar att denna satsning inte var en förtur för nyanlända även om en mycket stor andel av hushållen hade en sådan bakgrund.

När det gäller avstående av besittningsskydd är standardtiden två år för sociala kontrakt med övergång till förstahandskontrakt efter 18 månader om allt går enligt plan. För tränings- och referensboenden tillämpas fyra år och för nyanlända fem år. För specialobjekt som hyrts in för stora barnfamiljer med fler än tio personer ges ingen övertagandemöjlighet då sådana objekt är svåra att få till stånd och behöver finnas kvar till kommunens förfogande.

### ***Bistånd till boende enligt SoL***

Staden har tidigare noterat en stor kostnadsökning för socialt boende, från 615 miljoner kronor år 2014 till 923 år 2018, samtidigt som flera stadsdelar har relativt stora budgetunderskott. En viss minskning har dock noterats för 2019. Den kraftiga ökningen i den strukturella hemlösheten från 2013/2014 och framåt har tagit allt större resurser i anspråk. I den senaste hemlöshetskartläggningen tillhörde cirka 30 procent av hushållen den här kategorin och en tredjedel av köpen rörde kortare nödbistånd. Stadsdelarna har byggt upp nya verksamheter i form av boendeenheter eller boendegrupper för att kunna arbeta med den strukturella hemlösheten. Socialförvaltningen konstaterar att detta gör att mindre resurser kunnat användas till kärnuppdraget.

Mot en bakgrund av ökande kostnader, olika handläggning i stadsdelarna och en anmärkning från IVO, reviderades och förtydligades rutinen för nödbistånd under 2019. Olika typer av stöddokument har också tagits fram för att underlätta handläggningen. Användningen av målgrupper ses kritiskt och nu är utgångspunkten mer renodlat om hushållet uppfyller kriterierna i SoL kap.4 §1 eller om det ska ske en nödprövning. Kopplingen till rättspraxis har stärkts. En otydlig form av insats kallad ”boende utan stöd” ledde till kritik från IVO och har nu tagits bort. De förändringar som gjorts innebär inte i sig en striktare biståndsbedömning, men en tätare uppföljning och kortare beslut samt högre krav på att hushållet ska söka bostad på egen hand med stöd av boendecoaching. Då barnfamiljer berörs av nödbiståndsbeslut kan detta ges i form av kontanta medel eller genom tillgång till nödbiståndsboende i stadens regi (om hushållet inte bedöms kunna lösa situationen med kontanta medel eller det anses lämpligare ur ett barnperspektiv).

Remisserna rörande sociala kontrakt har de senaste åren legat på ett snitt om 600 lägenheter per år. Efter förändringar i biståndsbedömningen noteras dock en tydlig minskning under 2019. Möjliga förklaringar som angetts är en ökad följsamhet med rättspraxis, noggrannare problematisering kring målgruppsperspektivet och bedömningar, större resurser på tätare uppföljning och utökat stöd till att söka bostad.

Göteborgs stad är den kommun i Sverige som satsar mest på Bostad Först. I dagsläget omfattar modellen cirka 110 boende. Generellt är erfarenheterna goda med cirka 80 procent kvarboende. Då modellen expanderat relativt snabbt och flera parter är inblandade, behövs dock ett arbete med utformningen av processer och stöd. Allvarliga störningar från ett mindre antal individer har lett till att modellen fått färre lägenheter än planerat. Trots att besittningsskyddet

avtalas bort den första tiden är det en lång process att flytta hushåll som inte lever upp till avtalet.

Vid våld i nära relation pågår ett arbete med att försöka flytta på våldsutövaren snarare än våldsoffret och barnen. Arbetet är kopplat till Kriscentrum för män där våldsutövaren har möjlighet att bo i fyra månader och ta emot samtalsstöd. I några ärenden har arbetet gett gott resultat, men i andra har det visat sig problematiskt då det inte kan garanteras att våldsutövaren följer överenskommelsen och inte söker upp familjen. Socialförvaltningen påtalar att detta arbete kunde utvecklas vidare.

Staden uppmanar hushåll med en problematisk situation på bostadsmarknaden att söka bostad i hela landet. Inom stadens förvaltningar uttrycks det dock en viss osäkerhet om vad detta innebär och hur den boendes ansträngningar ska bedömas. Socialsekreterarnas bedömningsstöd har därför kompletterats när det gäller så kallad boendecoaching: Alla hushåll som ansöker om nödbistånd till boende eller befinner sig i en osäker boendesituation ska erbjudas boendecoaching, det vill säga stöd att söka bostad i såväl Göteborg med kranskommuner som i övriga landet. Särskilda skäl eller behov hos barn kan begränsa sökområdet. Bistånds-rätten prövas utifrån användande av erbjudet stöd och egna ansträngningar att hitta en bostad. Nödbiståndsrätten kvarstår dock alltid.

### ***Bistånd till boende enligt BoL***

Bosättningen av nyanlända handhas av Fastighetskontoret. Under de två första åren av kommunplaceringen ger etableringsenheten inom socialförvaltningen vid behov stöd till de anvisade hushållen. De nyanlända tilldelas först ett mellanboende, ofta i form av vandrarhem, för att sedan få en lägenhet inom det ordinarie bostadsbeståndet. Lägenheterna ligger spritt över hela staden i både det kommunala och privata beståndet. Kontrakt skrivs på fyra år för hushåll med bara vuxna och på fem år för hushåll med barn. Tidigare var kontrakten även för barnfamiljer på fyra år men befintliga kontrakt har förlängts med ett år.

De första kontrakten löper ut under 2020 och det har tagits ett politiskt beslut att hushållen då ska flytta. Kontraktslängden baserades på den tidigare genomsnittliga kötiden i bostadskön på cirka fyra år. I mellantiden har dock den genomsnittliga kötiden för att få en lägenhet i de minst attraktiva delarna av staden förlängts till mellan fem och sex år. För att stödja hushållen att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden kommer staden att utöka den nuvarande boenderådgivningen till en mer intensiv boendecoaching med ett aktivt stöd att söka bostad i hela landet. Staden följer utvecklingen, anpassar kapaciteten i de akuta boendelösningar staden förfogar över och samverkar även med skolan.

## Lidingö

### Kommunen i korthet

Tabell 3 Nyckeltal för Lidingö

	Lidingö	Riket
<b>Befolkning</b>	47 818	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	20,3	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	23,8	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	21,9	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	661	78105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	403,4	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	6,5	12,4

Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b

### Bostadsförsörjning och bostadsutbud

På Lidingö finns mer än 20 000 bostäder, varav cirka en tredjedel i småhus och cirka två tredjedelar i flerbostadshus. Drygt 40 procent av bostäderna i flerbostadshus är hyresrätter. Nyproduktionen i kommunen är begränsad. I det senaste bostadsförsörjningsprogrammet planeras för 3 740- 3 840 nya bostäder under perioden 2016-2030, framförallt i flerbostadshus, varav 20 procent hyresrätter (Lidingö 2015).

Stadens senaste bostadsförsörjningsprogram (Lidingö 2015) har särskilt fokus på grupper som staden har ett utpekat bostadsförsörjningsansvar för: socialt utsatta personer, nyanlända invandrare, ensamkommande flyktingbarn, personer med funktionsnedsättning och äldre med behov av stöd. Bostadslösningar som på sikt kan permanentas bedöms enligt programmet vara den bästa lösningen för dessa hushåll. Tillgången till lägenheter för stadens bostadssociala behov bedöms kunna utökas genom avtal med privata fastighetsägare, klausuler i exploateringsavtal samt köp av bostadsrätter.

Kommunen har tidigare ägt ett bostadsbolag, Lidingöhem, vilket avvecklats successivt med full verkställighet 2019. De fastigheter som ingick i bolaget delades in i olika bolag för försäljning, utveckling respektive fortsatt kommunal förvaltning. Moderbolaget Lidingö stadsfastigheter äger i dagsläget sex dotterbolag där de bostäder som disponeras för sociala ändamål ligger i ett. 439 lägenheter disponeras för det bostadssociala arbetet. Förvaltningsorganisationen sköter såväl hyresadministrationen som förvaltning och drift av de ingående fastigheterna, liksom hyresadministrationen kring inhyrda bostäder. För närvarande pågår en utredning av verksamheten.

## **Hemlöshetssituationen i kommunen**

Kommunen har inte sammanställt någon hemlöshetsrapport. I Socialstyrelsens senaste kartläggning låg dock kommunen mycket lågt med 2,3 hemlösa per 10 000 invånare, vilket kan jämföras med 31,9 i Stockholms län som helhet (Socialstyrelsen 2018). Socialförvaltningen påpekar att den öppna hemlösheten är ytterst liten och att hemlöshetsfrågan därför inte har någon högre prioritet i staden. I och med stadens närhet till Stockholm och dess utbud av stöd till människor i kris tillhandahållna av civilsamhällets organisationer och Stockholms stad, är också rörligheten mellan kommunerna stor och svår att överblicka.

## **Bistånd till boende**

Nedan beskrivs kommunens organisation för bostadssociala lösningar, tillgängligt bostadsbestånd samt biståndsbedömningen enligt SoL och BoL.

### ***Organisation***

Tekniska förvaltningen inom Lidingö kommun tar fram de bostäder som Omsorgs- och socialförvaltningen behöver. Dessa kommer dels ur det egna beståndet, dels via samarbeten med privata fastighetsägare. Varje månad fördelas de lägenheter som blivit lediga under ett samordningsmöte mellan tekniska förvaltningen, socialförvaltningen och i förekommande fall utbildningsförvaltningen. Beslut tas även om ytterligare boendelösningar behöver köpas in eller om ombyggnader behöver ske för att anpassa bostäder till de sökandes behov. Inom socialförvaltningen finns också två bostadskoordinatorer, varav en arbetar med bostadsanskaffning. Alla kontrakt som tecknas enligt SoL eller BoL har en maximal löptid på två år och alla hyresgäster avstår besittningsskydd.

Utöver detta finns riktlinjer för social och medicinsk förtur. Dessa ärenden handläggs inte via biståndsbeslut utan via privat ansökan. Förutsättningen för att få förtur till ett förstahandskontrakt är att alla andra möjligheter är uttömda, att hushållet har en stark koppling till Lidingö, att ett intyg finns om att speciella sociala och medicinska skäl föreligger samt att intyg om förvärvsinkomst lämnas in. Barnperspektivet är tungt vägande och merparten av bifallen gäller ensamstående med barn

### ***Tillgång till bostadslösningar***

I dagsläget administreras cirka 700 bostadskontrakt via tekniska förvaltningen för både lägenheter som ägs av kommunen och sådana som hyrts in från privata fastighetsägare. Kommunen äger totalt 493 lägenheter. 153 av dessa ligger i byggnader som Lidingöhem tidigare ägt men som ombildats till bostadsrättsföreningar. Vid ombildningar valde kommunen vid tidpunkten för försäljning att köpa de lägenheter som då användes för sociala kontrakt. Dessa används nu fortsatt för kommunens sociala behov. Vidare har kommunen ett antal villor och andra byggnader som köpts in för att underlätta framtida exploatering i olika

områden samt villor som skänkts eller köpts in för sociala ändamål. I de fall exploateringen inte blivit av ännu används dessa hus också för sociala ändamål. Också ett före detta sjukhus har delvis byggts om till 163 små lägenheter. Därtill kommer 117 lägenheter i servicehus, 126 i seniorboende samt enstaka personalbostäder. Tre lägenheter har köpts styckevis 2012 och 2016 då det funnits mycket speciella behov som akut behövde tillgodoses. Tidigare har kommunen också fått hyreskontrakt i nyproduktion genom särskilda klausuler i exploateringsavtal. Dessa har emellertid ansetts vara för dyra och fasas nu ut.

Stadens policy är att alla tomma lägenheter ska lämnas till stadens behov. Om staden undantagsvis inte kan fylla lägenheten anmäls lägenheten till bostadsförmedlingen i Stockholm, vilket i realiteten är mycket ovanligt. Samtliga bostäder hyrs ut på andrahandskontrakt om maximalt två år. I undantagsfall förlängs tiden upp till fyra år exempelvis vid sjukdom eller om en person i hushållet inom kort ska avsluta en utbildning. Tidigare hade kommunen så kallade övergångslägenheter med möjlighet för hyresgästen att överta hyreskontraktet som förstahandshyresgäst. Detta är inte längre möjligt utan efter två år ska en ny hyresgäst flytta in i lägenheten.

Samarbetet med de privata fastighetsägarna har resulterat i över 200 sociala kontrakt i det privata beståndet. Ett samarbetsavtal med den största fastighetsägaren i kommunen finns om att de ska tillskjuta tio nya lägenheter per år. I övrigt sker anskaffning via en dialog mellan förvaltningen och fastighetsägaren. Inte heller i det privata beståndet finns längre några övergångskontrakt, då kommunen bedömer sig vara i behov av lägenheterna för nya sociala kontrakt.

### ***Bistånd enligt SoL***

De som är aktuella för bistånd till boende enligt SoL ingår till största delen i de traditionella målgrupperna psykosocial ohälsa och våldsutsatta. Våldsutsatta är en ökande grupp. Missbruk är däremot ett hinder för bistånd till boende. Merparten av de som får bistånd till boende har en stark anknytning till kommunen.

I dagsläget finns 33 genomgångslägenheter i kommunen, varav två används som akutboende. Bland de kriterier som ska vara uppfyllda för att få kontrakt finns bland annat att den sökande ska ha starka sociala skäl till att bo kvar på Lidingö, vara fri från missbruk och vara anmäld till Stockholms bostadsförmedling (Lidingö 2019). Samtliga lägenheter hyrs ut för kortare tid, dock maximalt två år. Det utreds nu om det av kostnadsskäl skulle vara aktuellt att avsluta dyra institutionslösningar i andra kommuner för bland annat missbrukare och istället införa någon form av trappstegsmodell med genomgångslägenheter och stöd i den egna kommunen. Socialförvaltningen antar att många missbrukare lämnar kommunen och att många åker till Stockholm där det finns härbärgen, Stadsmissionen och andra ordnade lösningar.

När det gäller våldsutsatta agerar socialförvaltningen omedelbart och de två akutlägenheter kommunen har används då. För närvarande finns tio pågående fall med tendens ökande. Kommunen upphandlar i vissa fall jourboenden för en



till tre månader med möjlighet till förlängning upp till två år på vissa villkor, bland annat att man aktivt söker bostad. Däremot har kommunen ingen långsiktig möjlighet att hjälpa med en permanent bostad. Det har hänt att kommunen tagit emot våldsutsatta från andra kommuner.

För närvarande finns inga gruppboenden eller liknande för de med social problematik. Akuta lösningar i form av vandrarhem eller liknande, finns inte heller inom kommunen. Då försörjningsstöd för att täcka boendekostnader ges, föregås biståndsbeslutet av en noggrann kontroll av kontraktsförhållandena.

### ***Bistånd enligt Bol***

För närvarande finns cirka 200 nyanlända i kommunen. Ytterligare 99 kommer att komma under året. Sedan 2017 tillämpar Lidingö stad en tvåårsgräns för etableringstiden, vilket sammanfaller med statens tidsbegränsade ekonomiska stöd för etableringen. Efter det att etableringstiden är slut gäller samma villkor för nyanlända som övriga lidingöbor. Under året kommer ett antal hyreskontrakt att fasas ut då de två åren kommit till sitt slut. Kommunens policy har överklagats av oppositionen, men varken förvaltningsrätten eller kammarrätten har efter en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) funnit något att invända mot kommunens agerande.

Ett före detta sjukhus som ligger centralt beläget i kommunen har renoverats och byggts om till 163 tillfälliga små bostäder. Ursprungligen var dessa tänkta för ensamhushåll, men större familjer kan också tilldelas flera rum. Därtill finns andra bostäder på olika ställen i kommunen, bland annat enstaka lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet och ett före detta studenthem med 52 lägenheter som drivs i privat regi. Dessa spridda lösningar avvecklas nu efterhand och utnyttjandegraden i det före detta sjukhuset ökas då man byggt fler rum där än det till slut funnits behov av. Delar av byggnaden hyrs också ut till byggföretag och andra som behöver tillfälliga bostäder för sin personal. Även studentbostäder har diskuterats. Beslut har tagits att inga socialt hemlösa ska placeras i byggnaden.

De nyanlända meddelas redan då de flyttar in om tvåårsregeln och att det är sannolikt att de kommer att behöva flytta från kommunen. Då socialförvaltningen upplever att två år är en för kort tid för att de nyanlända ska hinna etablera sig och ha möjlighet att skaffa sig en lägenhet på egen hand, har de byggt upp en intensiv stödverksamhet kring arbets- och bostadssökande i samverkan med SFI. Detta arbete kompletteras med en boskola där de nyanlända får utbildning i hur man sköter en lägenhet, hyreslagen, sopsortering, larm, kontrakt, rättigheter och så vidare. Det senare bedöms vara värdefullt då kommunen i dagsläget tar emot många kvotflyktingar med begränsade insikter i det svenska språket och systemet. De nyanlända utbildas i hur den svenska bostadsmarknaden fungerar och får lära sig att söka bostad i hela Sverige. Enstaka hushåll löser sin situation av egen kraft, men socialförvaltningen assisterar de flesta. Är det så att de nyanlända uttrycker en önskan att stanna inom kommunen efter det att etableringstiden gått ut, sker ett motivationsarbete

då det förklaras för hushållet att Lidingö har en mycket svår bostadssituation och att hushållet med stor sannolikhet kommer att få det mycket problematiskt att lösa sin bostadssituation utan kommunens hjälp. Hushållen skriver sedan egna kontrakt direkt med sin framtida hyresvärd. Antalet hemlösa som är kvar i kommunen efter stödinsatserna och etableringstiden om två år har varit mycket begränsat. Ett fåtal familjer har fått akutboende, också i andra kommuner, men betalat av Lidingö stad.

Socialförvaltningens bostadskoordinator kartlägger hela Sverige för att hitta kommuner där det finns lediga lägenheter och ser över vilken typ av lägenheter eller hus det är. Förvaltningen har haft kontakt med vissa kommuner som vill ha arbetskraft. I övrigt tas kontakt med fastighetsägare med frågan om de är villiga att hyra ut även till hushåll som uppbär etablerings- eller försörjningsstöd. Är fastighetsägaren det, tar bostadskoordinatören reda på om det finns utbildning på orten som är relevant för hushållet och möjligheten att få studiemedel genom Centrala studiestödsnämnden (CSN). Om socialförvaltningen ser skäl för det, kontakter man den aktuella kommunen och dess socialförvaltning. Det har hänt att socialförvaltningen i den andra kommunen har uttryckt en negativ inställning till att ta emot hushåll med försörjningsstöd. Lidingö stads socialförvaltning upplever detta som ett dilemma då man inte vill belasta andra kommuner, men samtidigt, om de inte matchar hushållen mot lediga bostäder, kommer hemlösheten på Lidingö att växa. Bedömningen är att det är bättre att människor som vill ha jobb och rota sig någonstans får möjlighet till det och att det också är bäst ur integrationssynpunkt. En viss justering av tillvägagångssättet har dock skett då socialförvaltningen fått veta att en del av de bostäder som nyanlända från kommunen flyttat till inte varit hållbara över tid och hushållet därför hamnat i en utsatt bostadssituation igen efter en tid. Nu säkerställs att alla skriver förstahandskontrakt där socialförvaltningen kan säkerställa att de får bo kvar. Hittills har, som nämnts ovan, de flesta hushåll fått bostad. Socialförvaltningen påpekar dock att den nuvarande strategin är känslig för tillgången på bostäder av det slag som hushållen behöver om bostadsmarknaden ändras och det blir svårare att hitta bostäder för de som ska flytta från Lidingö. Trots ett sparbetning i kommunen har de politiska företrädarna inte haft några synpunkter på de extra personalkostnaderna för bostadsstrategin, då kostnaderna för försörjningsstödet kunnat begränsas.

Det HVB-hem som tidigare fanns för ensamkommande ungdomar har lagts ner. De ungdomar som fick rätt att stanna enligt gymnasielagen fick hjälp av kommunen till separata egna boenden inom kommunen. Ungdomarna har närvaroplikt i skolan kopplat till boende och ersättning från kommunen och får stöd från socialtjänsten. Tekniska förvaltningen medverkar med information om skyldigheter och rättigheter på bostadssidan. I dagsläget gäller detta 33 personer.

Osäkerheten kring anvisningarnas storlek och hushållssammansättning har gjort det svårt att planera för vilka typer av bostäder som kommer att behövas. 2016 kom mestadels ensamstående män och därför togs bostäder fram som var lämpliga för den målgruppen. Nu får kommunen mestadels ta emot familjer

som har andra behov och det kan vara svårt att tillgodose dessa. Särskilt stora familjer med behov av handikapp- eller sjukdomsanpassade boenden är svåra att tillgodose. I vissa fall har kommunen byggt om villor för denna målgrupp och då ses förhållandena på lite längre sikt. Tekniska förvaltningen bedömer ändå sina möjligheter att tillgodose behoven inom de närmaste två åren som goda. De rum som hyrts ut externt i det före detta sjukhuset har förhyrts på korta kontrakt så att dessa relativt snabbt kan tas i anspråk om det skulle bli aktuellt samtidigt som ett våningsplan står tomt redan i dag. Det före detta sjukhuset ligger dock på en fastighet där annan bebyggelse planeras inom två till fem år. Vidare pågår nu en utredning av kommunens fastighetsinnehav och det kan bli aktuellt att fastigheter som staden inte har behov av avyttras. Kvaliteten i boendena varierar men det betonas att de ligger väl till när det gäller kommunikationer och service. Tidigare har det funnits en diskussion om att tillskapa bostadslösningar, men det är inte aktuellt i dagsläget. Det bedöms att nyproduktion skulle bli för dyr för målgruppen. Dessutom har tidigare diskussioner kring nyproduktion, även av tillfälliga bostäder som exempelvis moduler, mött stort motstånd från delar av allmänheten.

Socialförvaltningen pekar på vikten av tidiga insatser och utbildning och att stöd till bostads- och jobbsökande går hand i hand. Vidare påtalas att socialförvaltningens primära uppgift är att ge hushållen möjlighet att ta eget ansvar och komma ut ur sitt utanförskap, vilket återspeglar SoL 1:1 och 4:1.

## Jönköping

### Kommunen i korthet

Tabell 4 Nyckeltal för Jönköping

	<b>Jönköping</b>	<b>Riket</b>
<b>Befolkning</b>	139 222	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	18,9	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	21,2	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	23,8	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	1041	78105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	332,7	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	11,4	12,4

Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b

## **Bostadsförsörjning och bostadsutbud**

### ***Bostadsutbud och nyproduktion***

Inom Jönköpings kommun finns ca 67 000 bostäder, varav 44 procent utgörs av hyresrätter, 36 procent av äganderätter och 20 procent av bostadsrätter (Jönköping 2019). Kommunen gör bedömningen att antalet tomma lägenheter i hyresbeståndet ligger nära 0 (Jönköping 2018a). Det kommunägda bostadsbolaget Vätterhems vakansgrad har understigit 0,1 procent de senaste åren (Vätterhem 2019) och bostadsbeståndet har betraktats som fullt uthyrt sedan 2002. 30 000 personer står i Vätterhems bostadskö (ibid). Detta står i skarp kontrast till 1990-talet då det fanns omfattande vakanser i kommunen. Kötiden för en bostad är två och ett halvt till tre år i de minst attraktiva bostadsbestånden i kommunen.

Snitthyran i kommunen låg på 1010 kr/m<sup>2</sup> och år 2018, vilket motsvarar 5 900 kr i månaden för en lägenhet på 70 m<sup>2</sup>. Hyrorna i nyproduktion överstiger dock beståndshyrorna markant och ligger i snitt på 6 300 kr/månad för en etta och 10 000 kr/månad för en trea (Jönköping 2019). Genomsnittspriset för ett småhus i Jönköpings kommun var 3,5 MSEK och för en bostadsrätt 2 MSEK 2017-2018 (Jönköping 2018a).

Kommunens mål för bostadsbyggandet är ett snitt på 1 000 bostäder per år 2018-2020 (Vätterhem 2018). Under 2018 påbörjades fler än 1 000 bostäder, varav hälften var hyresrätter. Färdiga planer finns för ca 2 600 nya bostäder och arbete med ytterligare 5 500 pågår (Jönköping 2019). Framtida nybyggnation bedöms i första hand ske i form av flerbostadshus, hälften förväntas bli hyresrätter och mer än hälften förväntas byggas inom centralorten Jönköping. Betydligt fler bostäder planeras än de 1 000 kommunen har som mål, vilket skulle innebära att bostadsbristen med tiden kan byggas bort. Marknadsläget och därmed projektens realiserbarhet är dock svår att förutsäga. Socialtjänsten deltar aktivt i samhällsplaneringen och deras målgruppers behov beskrivs ingående i bostadsförsörjningsprogrammet.

Det finns ingen gemensam bostadsförmedling i kommunen, men Vätterhem har en egen kö och det finns även en studentbostadskö. Sedan 2017 tecknar kommunen hyresgarantier, ett kommunalt borgensåtagande för hushåll som bedöms klara hyresbetalningar men som ändå har svårigheter att få en bostad med besittningsskydd (Jönköping 2019).

I kommunen finns ett utsatt område (Råslätt) (Polisen 2019). Polisen definierar ett utsatt område som ”ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället” (ibid).

### ***De kommunala bostadsbolagen***

Jönköpings kommun äger två bostadsbolag, Vätterhem AB med 8 630 lägenheter och Junehem AB med 2 300 lägenheter. Vätterhems bestånd utgör ca 13 procent av det totala bostadsbeståndet i kommunen respektive 30 procent av

hyresrätterna och är därmed kommunens största bostadsbolag (Vätterhem 2018; Vätterhem 2019). Junehem, som skapades 2019 genom en sammanslagning av ett antal mindre bolag, förvaltar bostadsbestånd på mindre orter i kommunen. Bostadsbeståndet utgör 3 procent av det totala bostadsbeståndet i kommunen. Båda bolagen har en pågående nyproduktion.

Vätterhem har en soliditet om 24 procent (mål 23 procent) och en direktavkastning om 3,2 procent (mål 3 procent) (Vätterhem 2018; Vätterhem 2019). Den genomsnittliga hyresnivån uppgick till 958 kr/m<sup>2</sup> 2018. Målet för nyproduktionen är 200 lägenheter per år (Vätterhem 2018). De tre nystartade projekten om totalt 212 bostäder 2018 har beviljats statliga investeringsstöd och energibidrag, vilket ska leda till lägre hyror. Färdiga planer finns för cirka 1700 lägenheter.

2016 antog Vätterhem en ny uthyrningspolicy. Huvudprincipen för fördelning av lediga lägenheter i Vätterhems bestånd är kö. Därtill sker viss lottning och ”först-till-kvarn”. Förturer ges endast i enlighet med samarbetsavtal med Jönköpings kommun. Bolaget accepterar de flesta former av inkomst, inklusive försörjningsstöd och etableringsersättning. I dagsläget går 20-22 procent av de lägenheter som hyrs ut till hushåll med försörjningsstöd eller etableringsersättning. I vissa områden sker uthyrningen baserat på mål om att upprätthålla en viss förvärvsfrekvens inom området. Dåliga referenser på grund av bristande betalningshistorik, störningar eller andra brott mot hyreslagen leder till att hushållet inte blir aktuellt som hyresgäst under en viss tid. Tidsbegränsade bo- kvar-avtal tillämpas för att undvika flytt eller vräkning på grund av hyresskulder eller försenade hyresinbetalningar. Regler som begränsar antalet boende per lägenhet vid inflyttning finns. Junehems uthyrningspolicy följer samma grundprinciper som Vätterhems.

Under 1990-talet hade Vätterhem omfattande vakanser och tillämpade tidigare en striktare uthyrningspolicy där nya hyresgäster skulle ha en förvärvsinkomst. Denna strategi byggde på att en förändrad hyresgästsammansättning och högre förvärvsfrekvens i områden med stora vakanser på sikt också skulle göra området mer attraktivt och förbättra uthyrningsgraden. Den tidigare policyn fick effekt genom en högre förvärvsfrekvens, men i vissa områden ligger den fortfarande lägre än i Jönköping i snitt. De nya uthyrningsreglerna tillkom 2016 efter önskemål från kommunen då kommunen hade svårt att placera hushåll utan förvärvsinkomst. De största förändringarna var att försörjningsstöd och etableringsersättning accepterades som inkomst och att reglerna för kösystemet förtydligades. Sedan den nya uthyrningspolicyn infördes har förvärvsfrekvensen trots den nya policyn stigit i samtliga områden, men det finns farhågor att detta inte håller i sig i ett sämre konjunkturläge. Bolaget har politisk uppbackning för att återgå till den gamla policyn med krav på förvärvsinkomst om förvärvsfrekvensen i något område skulle sjunka under 50 procent. Detta baserat på att ett område kan bli svårt att vända om det blir för stora koncentrationer av låginkomsthushåll. I dagsläget ligger den lägsta förvärvsfrekvensen på 57 procent. Representanter för Vätterhem påpekar att det är många faktorer som påverkar ett områdes utveckling, men att det är viktigt att ha någon form av

gräns som är mätbar och kan ge en indikation på att något bör göras. Parallellt med detta har Vätterhem också försökt styra uthyrningen till hushåll utan förvärvsinkomst till de mer centrala delarna av staden där förvärvsfrekvensen generellt är högre. Vidare har bolaget föreslagit att nya sociala kontrakt ska ges i nyproduktionen.

Vätterhem beskriver den enskilt viktigaste frågan som integration i meningen att stadsdelarna har en bra mix av olika grupper och att det finns goda förebilder med en framtidstro. Bolaget jobbar i detta hänseende även fysiskt med sina stadsdelar och har ambitionen att bygga bostäder som andra grupper än de som nu bor i deras olika områden vill ha för att attrahera nya hyresgästskategorier.

### **Hemlöshetsituationen i kommunen**

Jönköpings kommuns hemlöshetskartläggning 2018 identifierade 654 vuxna personer. Bland dessa dominerar nyanlända som är anvisade enligt BoL och bor i genomgångsboenden samt personer som har kommunala sociala kontrakt. En grov uppskattning är att 250-300 barn befinner sig i någon av hemlöshets-situationerna. Det är dock svårt att kartlägga barnens situation. 11 personer är akut hemlösa i den meningen att de bor på gatan. 148 personer bor på akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Merparten hemlösa utgörs av anvisade enligt BoL som bor på genomgångsboende (104 personer, flertalet ensamstående män). 471 personer bor med socialt kontrakt. Männen är överrepresenterade bland äldre personer, men bland yngre personer (födda efter 1974) är könsfördelningen jämnare. Både när det gäller akutboende och sociala kontrakt är kvinnorna fler än männen. Situation 4 (för en definition se avsnitt 3.2.1) har inte kartlagts då det anses svårt att hitta en bra metod (Jönköping 2018b).

I kommunens bostadsförsörjningsprogram påtalas det stora och ökande behovet av bostadssociala insatser (Jönköping 2019). I hemlöshetsrapporten skrivs att om kommunen inte hade tillhandahållit akuta boendelösningar och sociala kontrakt skulle troligen fler personer befunnit sig i en mer akut hemlöshet, men att ”säkerligen hade också flertalet av dessa personer löst sin situation på annat sätt och kanske inte berörts av hemlöshetsdefinitionerna (Jönköping 2018b, s.11).

Socialförvaltningen jobbar inte aktivt med trångboddhet utöver det uppföljande arbete som sker inom försörjningsstöd och invandrar- och flyktingenheten. Den nya lagen mot olovlig andrahandsuthyrning som kom 2019 antas dock underlätta för bland andra det kommunala bostadsbolaget att arbeta effektivare mot detta. Det finns en medvetenhet om att detta kan komma att påverka antalet hushåll som vänder sig till socialförvaltningen i framtiden, men då bostadsbolagen sällan har någon direktkontakt med andrahandshyresgäster är omfattningen svår att förutse. Socialförvaltningen påtalar ett behov av ändrade rutiner kring detta för att kunna ha en beredskap.

## **Bistånd till boende**

### ***Bistånd enligt SoL***

Bistånd till tillfälligt boende har justerats och ligger nu mer i nivå med bistånd till långsiktigt boende i ett test för att pröva utfallet. Prioriterade grupper för bostadsanskaffning är barnfamiljer, våldsutsatta och personer som socialtjänsten bedömer inte behöver behandlas på institution utan där lösningar inom den egna kommunen är en bättre modell. Också personer som i nuläget är institutionsplacerade men har förutsättningar att lämna institutionen har prioritet, då långa placeringar när vårdbehovet inte längre finns medför onödigt höga kostnader. En stor grupp är hushåll med skulder. Varje år görs 120-150 boendekartläggningar.

Antalet sökande och antalet lägenheter socialförvaltningen har tillgång till har legat relativt konstant de senaste åren. Däremot bedöms ärendena ha blivit mer komplexa då de sökande hushållen har en större social problematik än tidigare. Samtidigt ställer fastighetsägare högre krav än tidigare och socialförvaltningen har ett pågående arbete med att tydliggöra biståndsbedömningen. Sammantaget har detta lett till ett minskat utflöde ur kommunens sociala kontrakt och längre uppföljningstid. Då nuvarande modell med sociala kontrakt etablerades fanns en bild av att kommunen skulle stå som referens 6-12 månader och sedan skulle hushållet kunna ta över lägenheten med förstahandskontrakt, men så har det överlag inte blivit. Antalet övertaganden har sjunkit från 43 2017 till 29 2019. Några hushåll har dock hittat en bostad på egen hand och därmed också kunnat flytta från sociala kontrakt. Bakgrunden till att socialförvaltningen tydliggör biståndsbedömningen är att den uppfattats som generös, i vissa fall som en alternativ väg in på bostadsmarknaden. Socialförvaltningen vill därför klargöra att deras uppgift är att arbeta mer rättssäkert med de hushåll som uttömt alla sina resurser och inte har förmåga att klara sig in på bostadsmarknaden på egen hand. De personella och ekonomiska resurser förvaltningen förfogar över ska också användas till de hushåll som kärnuppdraget gäller. Fler boendekartläggningar skickas i dag också tillbaka då de inte uppfyller de formella kraven, till exempel att den sökande ska stå i bostadskö hos minst tio olika bolag samt tydliggöra sin ekonomiska status och sina familjeförhållanden. En bostadslösning ges bara då behovsbilden är kartlagd och tydlig och det inte finns några alternativ.

### ***Bistånd enligt BoL***

Kommunen har tagit ett principbeslut att nyanlända som anvisats enligt BoL ska få bostäder med förstahandskontrakt. Totalt rör det sig under 2016-2020 om placering av fler än 1 000 personer. Nyanlända placeras först i genomgångsboenden i några månader, men det har tidigare funnits de som bott upp till två år. Därefter får de förstahandskontrakt i det kommunägda beståndet. 2017-2018 fanns ett samarbetsavtal mellan kommunen och de kommunala bostadsbolagen att överlåta lägenheter till nyanlända. Totalt har 106 lägenheter upplåtits med förstahandskontrakt. Då kommunen inte ville att nyanlända skulle konkurrera

med dem som Socialförvaltningen har ansvar för i övrigt, har sju nya bostadshus med sammanlagt 164 lägenheter byggts. Det första projektet färdigställdes 2016. Alla projekt är nu färdigställda, men inte alla är inflyttade. Projekten har spritts över kommunen med hänsyn till tillgång till förskolor och skolor och omfattar 13-30 lägenheter vardera. Dessa bostäder ägs i dag av tekniska kontoret, men det finns ett förslag om att de ska säljas till de kommunala bostadsbolagen. Placering i dessa hus sker endast med hänvisning till BoL, inte SoL.

### ***Kommunens tillgång till bostäder för det bostadssociala arbetet***

Kommunen äger ett stort antal bostäder som förvaltas av tekniska kontoret och tilldelas som sociala kontrakt till socialtjänstens brukare. Dessa bostäder kan vara ett första steg till en bättre bostadssituation och kan inte tas över med förstahandskontrakt då de behövs löpande i kommunens verksamhet. De hushåll som på sikt bedöms kunna ta över en lägenhet med förstahandskontrakt får flytta till en annan bostad. De två kommunala bostadsbolagen och privata fastighetsägare tillhandahåller också ett antal bostäder. Enligt ett samarbetsavtal tecknat 2014 mellan socialförvaltningen och Vätterhem ska bolaget tilldela minst 30 bostäder per år. Avtalet är under omförhandling och parterna har olika syn på det kommunala bolagets roll i det bostadssociala arbetet. Vätterhem vill begränsa nya sociala kontrakt till nyproduktionen då bolaget under lång tid upplåtit lägenheter i det äldre beståndet och ser ökande koncentrationer av hushåll med sämre förutsättningar i flera bostadsområden. Socialförvaltningen å andra sidan förknippar ianspråktagande av nyproduktionen med kraftigt höjda nivåer i försörjningsstödet. Kommunen har också en klausul i de exploateringsavtal som tecknas vid nyproduktion av bostäder att 10 procent av lägenheterna ska kunna disponeras av kommunen. I realiteten tas inte alla dessa hyresrätter i anspråk. Servicebostäder för funktionshinderomsorgen har större förutsättningar att klara den högre hyresnivån. Totalt finns 450-500 lägenheter löpande till socialtjänstens förfogande, varav cirka hälften ägs av kommunen direkt genom tekniska kontoret. Socialtjänsten är därmed en av kommunens största hyresvärdar.

Sociala kontrakt ges antingen som genomgångs- eller övergångskontrakt beroende på vilken typ av problem hushållet har. Hushåll med dålig ekonomi eller betalningsanmärkningar, men inga övriga problem, ges vanligtvis ett socialt kontrakt med mycket begränsat stöd och kontroll. Ibland kan det handla om så enkla saker som att avvakta tills betalningsanmärkningar tas bort och hushållet åter kommer i fråga på den reguljära hyresmarknaden. Hushåll med en mer omfattande social problematik får däremot mer stöd och kontroller sker oftare. De hushåll som har mycket stora stödbehov och ett pågående missbruk placeras vanligtvis i särskilda boendelösningar via Tekniska kontoret som har ett antal avsatta lägenheter för ändamålet. Kvinnor som blivit utsatta för våld i nära relation är en ökande grupp och kommunen har samarbete med kvinnojourer både inom och utom kommunen samt egna jourlägenheter.



Tillgången till permanenta bostäder är dock begränsad, vilket kan leda till långa placeringar i tillfälliga boenden.

Socialförvaltningen ansöker hos hyresnämnden om avstående av besittningsskydd i fyra år. Hyreskontrakten skrivs som tillsvidarekontrakt men med avstående av besittningsrätten. Om hyresgästen uppfyllt hyresvärdens krav får hushållet ta över kontraktet (gäller ej bostäder som förvaltas av tekniska kontoret). Hyresbolagens tidsfrister för övertag varierar i regel mellan sex månader och två år. Socialförvaltningen gör en förfrågan till hyresvärderna å hushållets vägnar och talar för hushållet men har inget mandat att ta beslut. Fastighetsägaren avgör utifrån sin hyrespolicy och bedömning av hyresgästen.

Tidigare har det funnits lediga lägenheter i kommunen och behovet av en särskild funktion för bostadslösningar inom socialförvaltningen fanns då inte. Då bostadsmarknaden förändrats har dock svårigheterna att möta behoven ökat. Bostadssamordningen upprättades 2010. Beslutet att de kommunala bostadsbolagen skulle acceptera försörjningsstöd som inkomst kom 2016. Bristen på lägenheter har också lett till att högsta godtagbara hyreskostnad inom försörjningsstödet ökat från 1 500 kr/kvm och år till 2176 kr/kvm och år. Detta för att nyttjande av nyproduktionen är mindre kostsamt och betydligt mer kvalitativt än akutboenden.

Matchningen av hushåll och lediga lägenheter görs i samarbete mellan socialförvaltningen och fastighetsägaren. Bedömningen baseras på vad man vet om hushållet sedan tidigare och vilken lösning som kan vara lämplig ur ett längre perspektiv. Barnperspektivet väger tungt, bland annat behov som uppstår på grund av funktionshinder eller närhet till vård eller särskilda skolor. Väntetiden innan en lämplig bostad finns ledig kan vara relativt lång. Både familjer och ensamstående kan bo i olika logilösningar en längre tid i avvaktan på en lämplig bostad.

Bostadssökande uppmanas också att söka bostad på mer lättillgängliga bostadsmarknader i alla delar av kommunen och i intilliggande kommuner. Jönköping påtalas vara i en helt annan sits än omkringliggande kommuner när det gäller de volymer av hushåll utanför bostadsmarknaden som hanteras. Det finns en begränsad dialog mellan kommunerna kring problematiken.

### ***Kommunens tillgång till bostäder för det bostadssociala arbetet i ett längre perspektiv***

Socialförvaltningen påtalar att fastighetsägare kan ha olika incitament som påverkar hur många och vilken typ av hushåll de accepterar som kommunens andrahandshyresgäster och i ett längre perspektiv vilka de kan acceptera som förstahandshyresgäster. Det är relativt vanligt förekommande att socialtjänsten och fastighetsägare gör olika bedömningar av hushållens förmåga att klara ett boende. Trycket på bostadsmarknaden gör också att hyresvärdarna har fler potentiella hyresgäster att välja mellan. Socialförvaltningen påpekar att de inte använder sig av hyreslagen fullt ut. Förvaltningen har dock tagit beslutet att inte använda sig av lagstiftningen då det bedöms vara skadligt för samarbetet med

fastighetsägarna och i förlängningen för deras brukare då det skulle påverka antalet lägenheter som ställs till förfogande.

Olika fastighetsägare kan också ha olika önskemål kring de bostäder som tillhandahålls. Exempelvis vill en del fastighetsägare bara ha hushåll som inom två år bedöms kunna ta över förstahandskontraktet då de inte vill ha socialtjänsten som mellanhand på längre sikt. Socialtjänsten prioriterar då andra hushåll än de som har betalningsanmärkningar eftersom det i regel inte accepteras i bolagens uthyrningspolicys. I andra fall har bostäder hyrts in av kommunen, men stått tomma då fastighetsägaren inte godkänt någon hyresgäst kommunen föreslagit. Kommunen har då efter en tid sagt upp avtalet. Vätterhem har sedan 2016 en generös uthyrningspolicy och accepterar försörjningsstöd med mera som inkomst, men inte betalningsanmärkningar och skulder, vilket gör att fler kan få en bostad hos dem. Kötiden är dock cirka tre år, vilket gör att hushåll uppsöker socialförvaltningen i mellantiden. Vätterhem står här inför dilemmat att om de godkänner en övergång från ett socialt kontrakt till ett förstahandskontrakt tidigare än efter de fyra år som hyresgästen avstått sitt besittningsskydd och stått i bostadskön de i snitt 3,5 år som krävs för att få ett hyreskontrakt, kan det av andra bostadssökande ses som en förtur i bostadskön. Socialförvaltningen påpekar dock att hushållet måste lämna ut mycket av sitt privatliv för att komma i fråga hos dem och ”då kan det vara värt att få gå vidare”.

Kommunen ger i dagsläget inga incitament till fastighetsägare att ge lägenheter till de bostadssociala behoven genom att tillmötesgå fastighetsägarna i andra ärenden de har med kommunen, exempelvis vid nyproduktion. Socialförvaltningen har påpekat till andra förvaltningar att en större flexibilitet i samarbetet skulle kunna resultera i fler lägenheter att disponera. Företrädare för de andra förvaltningarna har dock tillbakavisat detta med hänvisning till att detta inte är förenligt med deras myndighetsutövning.

Justitieombudsmannen (JO) har mottagit en anmälan mot Jönköpings kommuns socialförvaltning med anledning av det tilläggsavtal om tillstånd till hembesök som görs till sociala kontrakt. Den klagande anser att detta utgör ett intrång i den privata integriteten och JO har därför uppmanat kommunen att lämna ett yttrande. Jönköpings kommun har skickat ett yttrande, men JO har ännu ej beslutat i frågan. Orsaken till att tilläggsavtal om hembesök tecknas är att socialförvaltningen vill säkerställa att dess andrahandshyresgäst fullföljer sina åtaganden enligt hyresavtalet då förvaltningen i sin tur har åtaganden mot fastighetsägaren. Den som gjort anmälan hävdar att tilläggsavtalet tecknas under tvång då hyresgästen, om den vägrar att skriva på tilläggsavtalet, inte heller får skriva på hyresavtalet och att detta strider mot mänskliga rättigheter och europakonventionen. Kommunen hävdar å sin sida att det finns ett uppföljningsbehov kring hushåll som inte fått ett hyreskontrakt av egen kraft, både när det gäller kontroll av att hyresgästen fullföljer avtalet och som återkoppling att boendet fungerar för hyresgästen. Vidare, bedömer kommunen det som mycket svårt att få fastighetsägare att medverka med bostäder om inga kontroller görs. I förlängningen bedöms ett förändrat arbetssätt utan kontroller

leda till att sociala kontrakt inte längre kommer att finnas som möjlighet för hushåll att uppfylla sina direkta bostadsbehov och på sikt komma ut på den reguljära bostadsmarknaden.

Det kommunala bostadsbolaget Vätterhem påtalar svårigheter att avhysa hyresgäster som medverkar till betydande störningar då hyreslagens regler kring förverkande gäller även då hyresgästen avstått besittningsrätten. Då detta varit aktuellt i bolagets bestånd har i vissa fall avtalskonstruktionen för sociala kontrakt med tre involverade parter varit en försvårande faktor då det varit oklart vilken part som har ansvar att arbeta med uppsägningsprocessen och kontakten med hyresnämnden. Bolaget påpekar att detta kan leda till ett mindre inflöde av bostäder till socialförvaltningen, särskilt från privata fastighetsägare. Bolaget föreslår som alternativ en ”intrapning” av besittningsskyddet varefter hyresgästen visar förmåga att bo utan stöd från socialförvaltningen.

## Norrköping

### Kommunen i korthet

Tabell 5 Nyckeltal för Norrköping

	Norrköping	Riket
<b>Befolkning</b>	141 676	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	19,1	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	21,4	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	26,7	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	290	78105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	313,5	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	16,9	12,4

Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b

### Bostadsförsörjning och bostadsutbud

#### **Bostadsutbud och nyproduktion**

Antalet lägenheter i kommunen uppgår till cirka 66 000, varav 43 000 finns i flerfamiljshus och 22 000 i småhus. 50 procent av bostäderna utgörs av hyresrätter, 20 procent bostadsrätter och 30 procent äganderätter. Det kommunägda bostadsbolaget Hyresbostäder i Norrköping äger cirka 30 procent av hyresrätterna i kommunen.

Under perioden 2006 till 2014 var nyproduktionen mycket begränsad i kommunen med ett snitt på mindre än 200 bostäder per år. Kommunens

nyproduktionsmål är 1 000 bostäder per år, en nivå som också uppnåtts sedan 2015. Under 2015-2016 låg tonvikten i nyproduktionen på bostadsrätter, men nu är cirka 80 procent hyresrätter. Lagakraftvunna detaljplaner finns för 1500 lägenheter i flerbostadshus och 1 000 småhus. 80-85 procent av nyproduktionen förväntas ske inom centralorten (Norrköping 2018).

I bostadsförsörjningsprogrammet görs överväganden kring faktorer som kommunen kan påverka som möjliggör nyproduktion i de lägre pris- och hyressegmenten. Exempelvis nämns markpris, vilken mark som tilldelas, standard på allmän plats, vilka krav som ställs, och vilka upplåtelseformer som tillåts. I kommunen diskuteras även markanvisning med lägsta boendekostnad som kriterium (Norrköping 2018).

Kommunen har två utsatta områden (Klockaretorpet och Navestad), medan Hageby inte längre är klassat som utsatt (Polisen 2019). Polisen definierar ett utsatt område som ”ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället” (ibid). Hyresbostäder i Norrköping leder två stadsdelsutvecklingsinitiativ i dessa områden. I Hageby som är den stadsdel som har de största socioekonomiska problemen i staden startades initiativet Portalen för åtta år sedan. Portalen är ett samarbete mellan Hyresbostäder, kommunen, ABF och Marieborgs folkhögskola med syfte att öka andelen boende med egen försörjning. I stadsdelarna Navestad/Ringdansen, Klockartorpet och Marielund samverkar Hyresbostäder, andra fastighetsägare, kommunen, polisen, bevakningsföretag, socialförvaltningen, skola och butiker i området i ett arbete som kallas Effektiv Samverkan för Trygghet. Syftet är att minska gängkriminalitet och drogförsäljning.

### ***Det kommunala bostadsbolaget***

Hyresbostäder i Norrköping äger 9 346 bostäder och har ytterligare 1 200 i produktion. Uthyrningsgraden har legat kring 99 procent under en följd av år och omflyttningen låg 2018 kring 12 procent (Hyresbostäder 2018). Totalt står 40 000 personer i bolagets bostadskö och 9 000 bedöms vara aktiva sökanden. Kötiden uppges vara 4-5 år. Sammantaget indikerar dessa parametrar bostadsbrist. Detta är en relativt ny situation i Norrköping då man tidigare haft omfattande vakanser, särskilt i de storskaliga delarna av miljonprogramsbeståndet.

Bolagets soliditet uppgick till 23,9 procent och den totala avkastningen till 5,9 procent (Hyresbostäder 2018). Under 2018 skedde en utdelning om 100 MSEK till kommunen för främst bostadssociala ändamål.

Uthyrning sker i huvudsak via bostadskön, men ett mindre antal fördelas också via ett lottningsförfarande kallat BoLotto. I nyproduktionen fördelas dock 75 procent av lägenheterna via lottning och 25 procent via kön. Vid uthyrning accepterar Hyresbostäder i princip alla typer av inkomster, inklusive försörjningsstöd från Norrköpings kommun och etableringsersättning. Vid förvärvsinkomst ska lönen vara i minst sex månader. Borgen accepteras i

undantagsfall. Hyran ska stå i rimlig proportion till hushållets inkomster. Skulder hos Hyresbostäder eller annan hyresvärd accepteras inte. Har den potentiella hyresgästen andra skulder görs en individuell prövning. Flera eller större betalningsanmärkningar vägs in i bedömningen. En tidigare hyresgäst som förlorat sin hyresrätt genom brott mot hyresavtalet får söka lägenhet på nytt efter ett till tre år (Hyresbostäder 2019). Uthyrningsreglerna är desamma i hela beståndet. Särskilda koncept finns för unga och äldre bostadssökande.

Bolaget har ett aktivt arbete mot trångboddhet och olovlig andrahandsuthyrning. Man har sett en ökning av problemen sedan 2015 samtidigt som EBO-lagen spär på ytterligare. Bolaget har tre integrationskonsulenter som arbetar som en brygga mellan de boende och bostadsbolaget i områden med en hög koncentration av hushåll med utländsk härkomst. Under 2019 infördes högsta tillåtna antal boende per lägenhet i nya hyreskontrakt. För att upptäcka och åtgärda trångboddhet används en så kallad trapphusmetod, vilket innebär att integrationskonsulterna aktivt arbetar i trapphusen för att lära känna hyresgästerna och deras levnadsförhållanden. Den nya lagstiftningen mot olovlig andrahandsuthyrning bedömer bolaget kommer att underlätta deras arbete. I snitt friställs en och en halv lägenhet i veckan genom uppsägning av bolaget eller av hyresgästen efter påtalande från bolaget. Bolaget påtalar ett behov av avstämning med socialförvaltningens boendesamordning kring bolagets arbete med oriktiga hyresförhållanden då bolaget sällan eller aldrig kommer i kontakt med de tidigare underhyresgästerna.

Sedan november 2018 leder Hyresbostäder på uppdrag av kommunstyrelsen en samverkansgrupp vars uppgift är att skapa ”ordning och reda på bostadsmarknaden” och tillse att offentliga medel går till det de är ämnade för. Samarbetet, som kallas Samverkansgrupp boendeförhållanden i Norrköping, inkluderar utöver det kommunala bostadsbolaget, flera kommunala verksamheter, inklusive ekonomiskt bistånd, ett flertal större fastighetsägare, riksorganisationen Fastighetsägarna, Polisen, Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

### **Hemlöshetssituationen i kommunen**

På grund av de nya reglerna kring GDPR och därav följande bedömning att olika förvaltningars register inte kan samköras, har kommunen inte haft möjlighet att göra någon hemlöshetskartläggning sedan 2017. Vid den mättidpunkten befann sig 1 145 personer i någon form av hemlöshetssituation och en ökning om 9 procent jämfört med föregående år noterades (Norrköping 2017). Nio personer var öppet hemlösa. Hälften av personerna hade en insats från socialtjänsten som omfattade en boendelösning. Därav bodde cirka 40 procent i ett HVB- eller familjehem. En stor ökning av personer som bor kontraktslöst hos ”kompisar och bekanta” noterades 2016 och 2017. Totalt rörde det sig om cirka 300 personer. Även gruppen som bor hemma hos föräldrarna, trots att försörjningsansvaret upphört, ökade. Drygt 60 procent är 18-35 år. Ungefär 250 barn har någon förälder som är hemlös. Andelen av de hemlösa som har lön understiger 10 procent.

Av de personer som fanns med i kartläggningen hade 26 procent ett pågående eller avslutat missbruk, 15 procent psykisk sjukdom och 9 procent fysiska problem (Norrköping 2017). Resterande 50 procent bedöms ha problem med sin kreditvärdighet.

I hemlöshetskartläggningen påtalas ett mönster att ungefär hälften av de aktuella personerna tillkommer och hälften lämnar hemlöshetsituationen varje år. De nya personer som tillkommer är yngre, har färre sociala problem och bor i högre grad hos kompisar. De personer som återkommer i hemlöshetsinsatserna över åren är äldre och har oftare sociala problem jämfört med hemlöshetsgruppen som helhet. Merparten av dessa bor i boenden anordnade av socialförvaltningen.

Hysesbostäder påtalar en ökande grupp som har problem att hantera sin ekonomi. Bland annat nämns unga med tillfälliga jobb som tidigt har obetalda hyror då inkomsterna varierar över tid och hushållen inte alltid har förmågan att spara. Också hushåll med försörjningsstöd som inte prioriterar hyran varje månad finns med i bilden. Bolaget har väl fungerande dialog med Norrköpings kommun och Kronofogden i sitt vräkningsförebyggande arbete.

## **Bistånd till boende**

### ***Organisation***

Då ett hushåll är i akut behov av bostad eller är i behov av bistånd för att kunna betala sina boendekostnader handläggs ärendet av socialkontoret och ekonomiskt bistånd på arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret. Hushållet får då pengar för att på egen hand kunna skaffa eller behålla ett boende. Kostnaderna för akuta boendelösningar har vuxit markant under de senaste åren, samtidigt som rutinerna för handläggning varit otydliga. Nya riktlinjer för ekonomiskt bistånd antogs i december 2019 (Norrköping 2019). Det har också uppstått ett behov av att tydliggöra rutinerna kring bistånd till mer permanenta bostäder för att säkerställa att förvaltningens medel används till det de är till för.

När det finns ett beslut om bistånd till bostadsanskaffning verkställs det av socialförvaltningens bostadssamordning. Ett sådant beslut grundar sig på att hushållet gjort allt man kunnat för att skaffa sig en bostad, att hushållet tillhör en utsatt grupp och att hushållet har en nedsatt förmåga att klara sin bostadssituation av egen kraft. 2017 skedde en genomlysning av verksamheten och det tydliggjordes vad biståndsrätten innebär. Styrdokument och handläggarstöd utarbetades. Detta skedde mot bakgrund av att socialförvaltningen bedömde det lämpligt att förtydliga verksamhetens mål och särskilja den från åtgärder mot den allmänna bostadsbristen.

### ***Bistånd till boendekostnader enligt SoL***

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret har inga upphandlade akutboenden, utan de som får bistånd får söka bostad på egen hand, ofta på

vandrarhem eller campinganläggningar. Biståndsbeslut tas på kortare tid, en vecka är vanligt, men det kan också röra sig om kortare eller längre tid beroende på situationen. Kostnaderna för akuta boendelösningar har ökat markant på senare år. Dels är det många som sökt, dels har det funnits en diskussion kring vilka som har rätt till bistånd inom verksamheten och vilka som egentligen är andra huvudmäns ansvar, exempelvis socialkontoret. Under en tid har cirka 100 hushåll per månad sökt bistånd till akuta boendelösningar, men nu har siffran sjunkit något. I kostnader motsvarar detta cirka en miljon kronor per månad. Då priserna på de tillfälliga boenden som varit aktuella varit mycket höga i förhållande till standarden och i relation till hyreskostnader i det reguljära bostadsbeståndet har förvaltningen tidigare diskuterat att handla upp boenden. I dagsläget är detta inte aktuellt då kostnaderna sjunkit något och man avvaktar ytterligare effekter av de nya riktlinjerna. För att få stöd till tillfälligt boende ska personen vara helt bostadslös, inte ha möjlighet att ordna sitt boende genom släkt och vänner eller annan huvudman och tillhöra en av följande grupper: personer som är under utredning för eller väntar på boende via socialkontoret eller vård- och omsorgskontoret, personer som är eller har varit utsatta för våld i nära relation men inte har rätt till skyddat boende, stora barnfamiljer samt personer med svår psykisk ohälsa utan missbruk som inte kan få boende via annan huvudman. Personer med missbruksproblematik ska som regel vända sig till socialkontoret. En skälig kostnad för tillfälligt boende ligger 25 procent över normerna för reguljärt boende. För att få förlängt stöd till tillfällig boende behöver hushållet uppfylla vissa krav på att söka ett eget boende. Boende ska sökas i hela länet.

2019 antog kommunen nya riktlinjer för ekonomiskt bistånd efter beslut i nämnden. I relation till bostäder gjordes detta huvudsakligen för att tydliggöra vad som är en skälig boendekostnad och för att säkerställa att det finns en faktisk boendekostnad. Bakgrunden till att de nya riktlinjerna togs fram var dels att de tidigare riktlinjerna inte gav tillräcklig vägledning, dels att förvaltningen ålagts besparingar under 2020, vilket ledde till ett direkt behov av att se över rutinerna så att inga medel går till poster som inte ingår i uppdraget enligt lag.

Enligt de nya rutinerna kontrolleras att det finns ett giltigt hyresavtal med fastighetsägaren eller förstahandshyresgästen. Detta för att tillse att det finns en faktisk boendekostnad. I förekommande fall kan det även kontrolleras att hyran faktiskt betalats. Vidare kontrolleras att hushållet som lämnat in ansökan är folkbokförd på adressen och att inga andra personer är folkbokförda på samma adress. Därefter bedöms om boendekostnaden är skälig. Skälig boendekostnad bedöms utifrån vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig (i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd). Gällande normer för godtagbar boendekostnad utgår från hushållets storlek, riktlinjer för antal rum per boende hos större fastighetsägare i kommunen och medelhyrorna i det kommunala bostadsbolaget. Vid bedömningen av skäligt antal rum per boende utgår kommunen från Trångboddhetsnorm II. När det gäller andrahands- och inneboendeavtal kontrolleras också att hyran står i proportion till den hyra förstahandshyresgästen betalar. Bistånd beviljas endast för godtagbar nivå.

Överstiger hushållets boendekostnad normen med mer än 5 procent ges hushållet rådrom att sänka sin boendekostnad. Tiden som ges för rådrom för att sänka sin boendekostnad är fyra månader. Har hushållet visat att det gjort allt det kan för att hitta en ny bostad inom utsatt tid, men ändå inte hittat någon, kan rådrommet förlängas. Bostad ska sökas i hela länet. Undantag görs i väl motiverade fall.

### ***Bistånd till bostadsanskaffning enligt SoL***

Norrköpings kommun har, utöver akutboenden och behandlingsboenden, så kallade verksamhetslägenheter med ett högre mått av stöd för missbrukare, personer med psykisk ohälsa och personer som blivit utsatta för våld samt vissa nyanlända som anvisats enligt BoL. I verksamhetslägenheterna bor ofta flera boende tillsammans och det finns personal på plats som kan ge ett mer omfattande stöd. Kontrakten i verksamhetslägenheterna kan aldrig övertas av de boende i första hand då de kontinuerligt behövs för stadens behov. Därtill finns stödlägenheter, en typ av sociala kontrakt, för hushåll som inte bedöms ha möjlighet att få en bostad av egen kraft, men som har ett mindre stödbehov. Dessa lägenheter kan övertas av hyresgästen inom två år. Kommunen har emellertid svårt att få tillgång till lägenheter och det är kö till båda typerna av boende (Norrköping 2017, bekräftat i intervju 2019). Väntetiden överstiger i viss utsträckning tre månader. Under väntetiden får hushållen stöd att försöka lösa sin bostadssituation på annat sätt eller på längre sikt. Kommunen tillämpar inte Bostad Först.

Tidigare var i princip alla typer av sociala kontrakt tecknade med det kommunala bostadsbolaget. Idag är Hyresbostädernas andel cirka 50 procent medan återstoden finns i det privata bostadsbeståndet. Hyresbostäder har kontinuerligt cirka 100 lägenheter till sociala boenden i form av verksamhetslägenheter, sociala kontrakt och ungdomsboenden. Totalt finns i dagsläget cirka 70 sociala kontrakt, medan cirka 20 hushåll står i kö för att bli tilldelade en lägenhet efter positivt biståndsbeslut. Verksamhetslägenheterna hyrs av kommunen som i sin tur hyr ut dem i andra hand till de boende. Då socialförvaltningens bostadssamordning får tillgång till sociala kontrakt tecknar den boende förstahandskontrakt med bolaget direkt, men kommunen ställer borgen och garanterar boendestöd till hyresgästen, medan hyresgästen avsägar sig besittningsrätten i max två år. Efter prövning av hyresnämnden kan ett års förlängning ges. Kommunen släpper borgen för en relativt hög andel av de boende inom två år och avtalet blir då ett sedvanligt förstahandshyresavtal. I de fall detta inte anses lämpligt, flyttas de boende till en annan typ av kommunalt boende.

Socialförvaltningen har samverkansavtal med det kommunala bostadsbolaget och ett flertal privata fastighetsägare. Förtroendeskapande, problemlösning och bra kvalitet i stödet till de boende beskrivs som kärnuppgifter för att få tillgång till lägenheter. Kommunen äger också ett antal bostadsrätter som används om verksamhetslägenheter.



Socialförvaltningen har också en vräkningsförebyggande grupp med fyra medarbetare. Hyresbostäder hanterar varje år 100-120 vräkningsbeslut från Kronofogden. Efter vräkningsförebyggande arbete i samarbete med socialtjänsten verkställs 15-20 av dessa.

### **Bistånd enligt BoL**

Totalt har kommunen tagit emot 290 personer enligt BoL men 2018 och 2019 har talen varit mycket låga och 2020 förväntas inte kommunen ta emot någon. Detta sker mot bakgrund av ett högt mottagande under lång tid och omfattade egenbosättning. Anvisade hushåll får ett genomgångsboende i verksamhets eller stödlägenheter.

Då kommunen fått en indikation från Migrationsverket på att det eventuellt skulle bli aktuellt att ta emot 12 kvotflyktingar under 2018 hyrde kommunen fem lägenheter från Hyresbostäder. Då hushållssammansättningen var okänd gjorde Hyresbostäder ett urval av olika typer av lägenheter. Dessa lägenheter har stått tomma sedan dess då det fortfarande är oklart vilka hushåll som kommer att tilldelas kommunen. Dessa lägenheter kommer att upplåtas med förstahandskontrakt.

## **Filipstad**

### **Kommunen i korthet**

*Tabell 6 Nyckeltal för Filipstad*

	<b>Filipstad</b>	<b>Riket</b>
<b>Befolkning</b>	10 837	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	27	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	19,7	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	22,8	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	0	78105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	287,9	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	22,4	12,4

*Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b*

### **Kommunens utveckling**

Kommunen har sedan en längre tid strukturella problem med en utflyttning av kvalificerad arbetande befolkning, en ökande andel äldre och en inflyttning av lågkvalificerade. Befolkningen i kommunen har under de senaste tio åren varierat i spannet 10 500 till 11 000 (SCB 2019c) med en topp på 10 960 år

2016. Efter en viss nedgång i befolkningsunderlaget under 2017 medförde 2018 åter en ökning. Under 2019 noteras en befolkningsminskning i Filipstads kommun. Under första halvåret 2019 var den sett till antalet personer störst i landet (SCB 2019c). Emellertid finns en osäkerhet kring volymen på anhöriginvandringen (Filipstad 2018). Framförallt sker befolkningsminskningen i de mindre orterna i kommunen, men också i centralorten. Cirka 6 000 personer bor i centralorten (Filipstad 2017). Befolkningen har halverats sedan början av 1900-talet (Filipstad 2017). Näringslivet domineras av tillverkning inom livsmedels- och verkstadsindustrin. Dessa två sektorer sysselsätter 40 procent av den arbetande befolkningen (Filipstad 2018). Också sysselsättningen inom vård och omsorg är stor (SCB 2019c).

En vikande befolkning under 1990-talet resulterade i kraftigt ökande vakanser i bostadsbeståndet (Filipstad 2017). Sedan 1990-talet har det funnits anläggningsboenden för asylsökanden inom Filipstads kommun. Tidigare var antalet platser begränsat och de asylsökande fördelades efter en tid ut på andra kommuner (Filipstad 2017). Sedan möjligheten till egenbosättning infördes för asylsökanden 1994 har antalet egenbosatta successivt ökat. Då det blev möjligt att driva anläggningsboenden i privat regi ökade också antalet platser på anläggningsboenden i kommunen kraftigt, för att sedan stängas i efterdyningarna av 2015. Många fler asylsökanden än tidigare väljer också att stanna i kommunen efter att de fått uppehållstillstånd. Då den kommunala bostadsstiftelsen tidigare accepterade alla former av inkomst och inte hade kö, fick alla som sökte bostad där. Därtill kommer det som kommunen beskriver som ”social dumpning” från andra kommuner, både av personer som bott kort tid i Sverige och personer med omfattande sociala eller ekonomiska problem.

Kommunen noterar att ryckighet och oförutsägbarhet i befolkningsutvecklingen har stor påverkan på kommunens verksamheter, särskilt som många av dem som flyttar in har särskilda behov. Särskilt på skolområdet noteras en negativ påverkan på planeringsförutsättningar och möjligheten att bedriva en adekvat verksamhet. Skolans roll i integrationen understryks då cirka hälften av barnen i förskola- och skola har målsmän som är födda utanför Europa (SKL 2019a). Arbetsmarknaden är också begränsad vilket leder till höga arbetslöshetssiffror. Den öppna arbetslösheten uppgick till 11 procent 2019 (riket 6,9 procent, SCB 2019c). I gruppen utomeuropeiskt födda vuxna är förvärvsfrekvensen och utbildningsnivån generellt mycket låg. Kommunen gör bedömningar på individnivå av lämpligt stöd för inträde på arbetsmarknaden. Traditionell komvuxutbildning har i många fall lämnats för att ersättas av särskilt utformade utbildningar i samarbete med olika arbetsgivare. Det har också konstaterats att vissa personer står så långt ifrån arbetsmarknaden att det är mer konstruktivt att, istället för arbetsmarknadsåtgärder, lägga resurser på att utbilda dessa personer till goda vårdnadshavare och samhällsmedborgare exempelvis när det gäller demokrati. Vidare pekar kommunen själv på problematiska socioekonomiska förhållanden och låg kompetensnivå för många grupper oavsett födelseland, vilket leder till problem i skolan, med integrationen och skapar motsättningar mellan grupper (SKL 2019a).

Kommunen har en mycket ansträngd ekonomi. Utgifterna för försörjningsstöd har ökat från 4,5 miljoner kronor år 2006 till 31 miljoner kronor år 2019 (SKL 2019a). 2017 utgjorde skatteintäkter 54 procent av kommunens totala intäkter (Filipstad 2018). För några år sedan fick kommunen extratillskott från staten för att klara sina löpande utgifter och dessa pengar förbrukas under 2020. Flera andra extra inkomster kopplade till integration fasas också ut under 2020 (Filipstad 2018). Från och med 2021 räknar kommunen med röda siffror (ibid). Tidigare utlovades också tillskott genom Delmos (Delegationen mot segregation), men då delegationen fått ändrat mandat var detta inte längre aktuellt.

### **Bostadsförsörjning och bostadsutbud**

Nedan beskrivs kortfattat strategin för bostadsförsörjning i kommunen, de kommunala bostadsstiftelsernas utveckling samt vissa frågor kopplade till privata hyresvärdar.

#### ***Bostadsförsörjning i kommunen***

I Filipstads kommun finns cirka 6 000 lägenheter, varav 56 procent i småhus. 12 procent av bostadsbeståndet ägs av de kommunalt förvaltade bostadsstiftelserna (SCB 2019c). Nya bostäder tillkommer i huvudsak genom en mycket begränsad nybyggnation av enfamiljshus och ombyggnation till flerbostadshus (SCB 2019c). Det finns färdiga detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande på ett flertal ställen i kommunen. Vidare är kommunen beredd att detaljplanelägga ytterligare områden om efterfrågan finns (Filipstad 2018). Tyngdpunkten i kommunens bostadsförsörjningsstrategi ligger på att höja attraktiviteten till exempel genom att möjliggöra sjönära boende (Filipstad 2017).

Marknadsförutsättningarna är dock begränsade (Filipstad 2017) och det har varit svårt att attrahera exploatörer. Kommunen har inte de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bygga ut nya bostadsområden. Vidare vill kommunen tillskapa alternativ till att bo kvar i småhus för äldre, bland annat genom tillgänglighetsanpassning av mer centralt belägna bostäder (Filipstad 2017). Detta planeras dels för att frigöra småhus till andra typer av hushåll, dels för att minska kostnaderna för hemtjänsten när de äldre bor spritt i kommunen. Även en omstrukturering av de kommunala bostadsstiftelsernas bestånd planeras, liksom avyttring till seriösa köpare av fastigheter som inte längre behövs för kommunala verksamheter.

Under perioden 2013-2016 noterade kommunen bostadsbrist. För närvarande noteras dock stigande vakanser. De kommunala stiftelserna har i dagsläget ett hundratal vakanta lägenheter. Kommunen noterar att endast hyresgäster som inte följer hyreslagen vad gäller betalningar och skötsel har vissa hinder för att komma in på bostadsmarknaden.

Socialförvaltningen är officiellt inte en part i samhällsplaneringen, däremot påpekar socialförvaltningen att i en liten kommun är det nära mellan tjänstemännen och att sociala perspektiv kommer med i planeringen inofficiellt.

### **De kommunala bostadsstiftelserna**

Inom kommunen finns två kommunalt förvaltade bostadsstiftelser: Filipstadsbostäder med 614 lägenheter och Hemgården med 52 lägenheter. Då stiftelseurkunderna skrevs för länge sedan finns inga bostadssociala direktiv för Filipstadsbostäder. Hemgården stiftades dock för att förbättra bostadssituationen för ensamstående kvinnor. Båda stiftelserna används i dagsläget i ett allmännyttigt syfte och till omfattande bostadssociala behov.

Filipstadsbostäder hade under 1990-talet omfattande vakanser och var då nära konkurs. Den statliga bostadsdelegationen och senare Bostadskreditnämnden (BKN) assisterade då stiftelsen i att sanera sin ekonomi. Detta skedde bland annat genom avställning och rivning av lägenheter. Lägenheter hyrdes också ut till Migrationsverket. Därefter hade kommunen en befolkningsutveckling som gjorde att vakanserna minskade. Kommunen avslutade sitt avtal med BKN 2005. Vakanserna var sedan under en följd av år begränsade och har under perioden 2015-2018 legat mellan 25 och 52 lägenheter (Filipstadsbostäder 2018). För närvarande noteras stigande vakanser och strax under 100 lediga lägenheter, motsvarande cirka 15 procent av beståndet. Samtidigt noteras ett stort slitage och ett eftersatt underhåll som nu behöver åtgärdas.

Investeringsförutsättningarna är dock mycket begränsade, vilket också återspeglar sig i svårigheter att ekonomiskt motivera renoveringar. Under 2019 har även beslut tagits om rivning av 22 lägenheter utanför centralorten som tidigare varit uthyrda till Migrationsverket. Kommunen arbetar för närvarande ut en strategi för bostadsbeståndet vad gäller renovering, rivning och eventuell försäljning. Stiftelsen avser att söka statligt stöd från Boverket om reglerna förenklas, vilket är under utredande.

Filipstadsbostäder tillämpar nu något striktare krav vid uthyrning. För att få teckna nytt kontrakt hos Filipstadsbostäder krävs inkomst från lön i minst sex månader, pension, a-kassa eller studielån. Även barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsbidrag samt inackorderingstillägg räknas in. Vidare får inga betalningsanmärkningar eller skulder förekomma. Boenderefrens från tidigare hyresvärdar begärs in från samtliga sökanden (Filipstadsbostäder 2014).

### **Privata hyresvärdar**

Inom kommunen finns ett antal privata fastighetsägare med längre eller kortare närvaro i kommunen. Kommunen har ett samarbete med några privata hyresvärdar kring sociala kontrakt.

Kommunen påtalar att vissa privata fastighetsägare har lägre krav på sina hyresgäster vad gäller inkomst och skötsel och att de fastigheter de äger också har ett sämre underhåll. Vissa fastighetsägare har också kontakt med socialförvaltningar i andra kommuner och tar emot hushåll med försörjningsstöd. Tidigare handlade det företrädesvis om nyanlända, men i dagsläget noteras istället en ökning av missbrukare och personer med psykosocial ohälsa. Huvuddelen av det bostadsbestånd som hyrs ut till den här typen av boende ligger i flerbostadshus, men nyligen har även ett större antal enfamiljshus köpts

upp på en mindre ort av en privatperson som avser att hyra ut dessa till försörjningsstödmottagare från andra kommuner. Förutom det kommunala ansvaret för sociala insatser, skola, hemtjänst och så vidare får Filipstads kommun också överta utbetalningen av försörjningsstödet.

För att motverka detta som kommunen betecknar som ”social dumpning” kontakter kommunen avsändarkommuner, men detta har haft begränsad verkan. Det finns en osäkerhet inom kommunen kring vilka motåtgärder som skulle kunna vara effektiva. Vidare bedöms åtgärder mot hyresvärdar som inte sköter sina fastigheter som svåra. Kommunen har inte använt sig av tvångsförvaltning. Däremot har kommunen köpt in en del misskötta centrala hus, bland annat på exekutiv auktion. I vissa fall har kommunen också sökt upp ägaren och försökt övertala denne att sälja.

Kommunen påtalar att SoL möjliggör ”social dumpning” då det kommunala ansvaret är löst definierat. En möjlig reform som lyfts fram av kommunen är att samhörighetsprincipen kunde stärkas och det påtalas att ”utsatta människor behöver också ett sammanhang, det måste vägas in innan de körs i väg till en okänd kommun”. Fenomenet med ”social dumpning” beskrivs som ett strukturproblem och att de grundläggande problemen inte finns i Filipstads kommun, utan att bostadsbristen i storstäderna är det bakomliggande problemet. För att vända utvecklingen i Filipstad anses förvärvsfrekvensen behöva öka och infrastrukturen förbättras.

### **Hemlöshet och bistånd till boende**

Enligt Socialstyrelsens kartläggning 2017 hade Filipstad en omfattande hemlöshet med 63,9 personer per 10 000 invånare, vilket kan jämföras med Värmlands län som låg på 24,4 personer (Socialstyrelsen 2018)<sup>2</sup>. Kommunen påtalar i sin budget att socialförvaltningen analyserat gruppen på individnivå för att kunna sätta in effektiva åtgärder. Socialförvaltningen påpekar dock att de bostadssociala behoven är mycket begränsade inom kommunen då bostadsmarknaden är relativt lättillgänglig. Ett mindre antal hushåll får bistånd till boende, främst personer med missbruk och psykosocial ohälsa.

Socialförvaltningen rapporterar att inga personer befinner sig i akut hemlöshet, det vill säga bor på gatan. Förvaltningen ser ingen förskjutning i stödet till de som har sociala problem över tid och invandringen har inte påverkat bostads-situationen för hushåll med sociala problem. De biståndsbedömda boenden som finns inom kommunen bedöms ha tillräcklig kapacitet (Filipstad 2018).

Normalt löses bostadsbehov för dem med psykosocial ohälsa på den ordinarie bostadsmarknaden. Extra stöd ges till de hushåll kring vilka störningar rapporterats så att dessa kan bo kvar. En handfull brukare har sociala kontrakt. Gruppen våldsutsatta är liten och normalt omplaceras de till andra kommuner. På detta område upplever socialförvaltningen att kommunen har bra kontakter med andra kommuner och att situationen oftast kan lösas.

---

<sup>2</sup> Jämför avsnitt 3.2.1 och 3.2.2.

Missbrukare är nu en grupp som ökar i kommunen, bland annat genom inflyttning från andra kommuner.

I kommunen finns diskussioner kring att bygga ett lågtröskelboende för att reducera kostnaderna för andra placeringar och institutionsvård (Filipstad 2018). Socialförvaltningen uttalar dock en skepsis kring detta då det riskerar att bli ett lågkvalitativt stöd för de boende eller rentav ”förvaring”. Det finns ett flertal behandlingshem i kommunen och vid enstaka tillfällen har det hänt att personer blivit utskrivna utan att hemkommunen varskott om detta och då har det blivit problem innan socialförvaltningen kunnat fånga upp personen, men generellt fungerar systemet. Hushåll med en ekonomisk problematik kan med hjälp av ekonomiskt bistånd lösa sitt bostadsbehov på egen hand då det finns ett tillgängligt bostadsbestånd.

Kommunen får, på grund av sitt tidigare höga mottagande och strukturella problem, inga anvisade nyanlända enligt bostättningslagen (BoL). De nyanlända som ändå väljer att bosätta sig i kommunen får skaffa bostad själva i det reguljära bostadsbeståndet. Ett tidigare HVB-hem för ensamkommande unga är under avveckling.

Tidigare hade kommunen ett 50-tal sociala kontrakt, i huvudsak hos privata hyresvärdar, men kommunen har medvetet minskat antalet lägenheter och också ökat sitt samarbete med Filipstadsbostäder. I dagsläget är antalet kontrakt 27 och ungefär hälften är från Filipstadsbostäder och hälften från privata hyresvärdar. De sociala kontrakten är så kallade övergångskontrakt och uppfyller hyresgästen de krav som ställs kan det sociala kontraktet omvandlas till ett förstahandskontrakt. Kommunen påtalar att vägarna mellan kommunen och fastighetsägarna är korta och att man redan i ett tidigt skede får information om något håller på att gå fel och man då kan sätta in vräkningsförebyggande arbete och ge stöd så att fastighetsägaren kan ge hushållet en chans att bo kvar.

Bostadsbeståndet i kommunen består till stor del av mindre bostäder och detta påverkar vilka lägenhetsstorlekar socialförvaltningen har att jobba med (normalt ett till tre). Detta gör att man kan ha svårighet att tillgodose behov exempelvis från större barnfamiljer. Socialförvaltningen arbetar inte med allmän trångboddhet i hyresbestånden, utan bara med de hushåll som blir ett ärende inom förvaltningen. Den allmänna bilden är att trångbodda familjer inte alltid reagerar på detta då de kommer från liknande förhållanden. Ett ökat slitage noteras dock. En viss utflyttning från kommunen av större barnfamiljer har noterats.

## Säter

### Kommunen i korthet

Tabell 7 Nyckeltal för Säter

	Säter	Riket
<b>Befolkning</b>	11 123	10 230 185
<b>Personer över 65 år (%)</b>	25,5	19,9
<b>Personer under 18 år (%)</b>	20	21,1
<b>Personer med utländsk bakgrund (%)</b>	8,7	24,9
<b>Anvisade enligt BoL (2016-2020)</b>	130	78105
<b>Medianinkomst gruppen 20-64 år (TSEK)</b>	331,3	328,7
<b>Andel av befolkningen 20-64 år som försörjs med sociala ersättningar och bidrag (%)</b>	11,1	12,4

Källa: Länsstyrelserna 2016-2020, SCB 2019a, SCB 2019b

### Bostadsförsörjning och bostadsutbud

Säters kommun har i dagsläget strax över 11 000 invånare. Folkmängden har legat relativt konstant de senaste femton åren (dock med en tydlig ökning 2015). Kommunens målsättning är att växa till 12 000 invånare 2030, vilket antas medföra investeringar i infrastruktur och bostäder. Förvärvsfrekvensen ligger över snittet i både länet och riket (SCB 2017). In- och utpendlingen till andra kommuner i länet är betydande (ibid). Näringslivet präglas av småföretag, med tyngdpunkt i träindustri och lantbruk. Landstinget och kommunen är de största arbetsgivarna. Näringslivet är konjunkturkänsligt och vid den ekonomiska nedgången under 1990-talet skedde en större utflyttning av personer i arbetsför ålder, vilket ledde till vakanser i bostadsbeståndet. Kommunen påtalar i dag problem med kompetensförsörjningen, bland annat på grund av bristen på utbildningar och bostäder.

I Säter domineras bostadsbeståndet av småhus (66 procent). 30 procent av bostäderna finns i flerbostadshus. Det kommunägda bostadsbolaget Säterbostäder äger 19 procent av det totala bostadsbeståndet i kommunen (SCB 2017). Kommunens exploateringsverksamhet omfattar såväl möjliggörande av småhusbebyggelse som flerbostadshus. Nyproduktionen av flerbostadshus i kommunen har dock varit begränsad under senare år och omfattar ett fåtal projekt. Det har skett en viss omsättning av villor och radhus inom kommunen under 2019 och flertalet slutpriser håller sig i spannet 1 250 000 till 2 250 000 kr, men ett flertal noteringar finns också däröver (Hemnet 2020). Omsättningen på bostadsrätter är betydligt mindre och priserna varierar stort, men generellt krävs en insats på flera hundra tusen kronor också för små bostäder (ibid).

Socialförvaltningen deltar inte i samhällsbyggnadsprocessen då det gäller ny bebyggelse, utom i de fall då det gäller sådana typer av bostäder som kommunen är skyldiga att tillhandahålla enligt SoL eller LSS.

### ***Det kommunala bostadsbolaget***

Säterbostäder äger 1 024 lägenheter fördelat på ett flertal orter. Företagets soliditet uppgick 2018 till 22,4 procent. Vakansgraden har successivt minskat från 7 procent 2009, till ett fåtal lägenheter 2014, till att vara i princip obefintlig 2018. Även omflyttningsgraden har minskat successivt från 24 procent 2014 till 15 procent 2018. Siffran 2018 på 15 procent innehåller också ett relativt stort antal sociala kontrakt som omvandlats till förstahandskontrakt, varför den reella siffran är betydligt mindre. 2018 infördes ett webbaserat kösystem för företagets bostäder. Antalet hushåll i bostadskön ökade från 400 2017 till 1 100 2018. Ingen ingående analys av orsaken till den kraftiga ökningen har gjorts. Kötiden är ett till ett och ett halvt år. Bolaget har i ett mindre antal fall fått telefonförfrågningar från försörjningsstödstagare i andra kommuner, men har då kunnat förklara hur bostadssituationen på orten ser ut och att nya hyresgäster måste ha försörjningsstöd från Sätters kommun i minst sex månader för att komma i fråga. Många nyanlända har nu stått i kö så pass länge att de kan söka lägenhet på egen hand.

Säterbostäder har en relativt generös uthyrningspolicy och principer för förturer. Följande inkomstslag godkänns: anställning, pension, sjukbidrag, A-kassa, statliga studiemedel, kapital eller försörjningsstöd från Sätters kommun (Säterbostäder 2019). Därutöver behövs goda referenser från föregående hyresvärd och frånvaro av allvarigare betalningsanmärkningar. Förturer ges av medicinska skäl, arbetsmarknadsskäl samt vid husförsäljning för att främja inflyttning till kommunen. Vidare ges ungdomar en månads uppsägningstid (mot normalt tre) för att skapa flexibilitet vid påbörjande av utbildning eller arbete på annan ort.

Konjunktur nedgången och befolkningsminskningen under 1990-talet påverkade företaget negativt och 190 lägenheter revs med hjälp av statligt stöd. Detta ledde till att bolagets finansiella status stabiliserades. Under senare år har bolaget övervägt viss nyproduktion. 2014 byggdes 24 lägenheter vilket var det första projektet sedan 1990-talskrisen. Nya lägenheter tillkom också genom att bostäder togs ur malpåse och byggdes om och genom ombyggnad av lokaler. Ett nybyggnadsprojekt är pågående och omfattar 74 lägenheter i flerbostadshus i ett centralt läge. Efterfrågan har varit omfattande och projektet väntas stå klart sommaren 2020. Mark har även sålts till en privat projektutvecklare för uppförande av bostadsrättsradhus i ett område där Säterbostäder tidigare byggt hyresrätter. Det statliga investeringsstödet används för pågående nyproduktion. Under 2020 planeras en ombyggnad och renovering av ett nyinköpt hus så att femton lägenheter kan tillkomma. Bolaget har successivt gjort stambyten och renoverat lägenheter och detta arbete väntas fortgå under ett antal år. Bolaget bedömer att de ligger i fas underhållsmässigt och att underhållskostnaderna är förutsägbara och ryms inom bolagets nuvarande ekonomi. Vidare bedöms



marknadssituationen vara god med en hög efterfrågan både inom kommunen och från intilliggande kommuner.

Säterbostäder inför nu ”huskurage”, ett initiativ för att informera boende om vad som kan göras om det blir bråk i deras hus. De arbetar också vräkningsförebyggande tillsammans med socialtjänsten. Olovlig andrahandsuthyrning anses inte vara något större problem och i de fall det förekommit har det upptäckts ganska fort och åtgärdats. Ingen kartläggning av hyresgästernas förvärvsfrekvens har ansetts behövas.

### **Hemlöshet**

Enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning ligger hemlösheten i Sätters kommun på snittet för länet, 23,5 personer per 10 000 invånare (Socialstyrelsen 2018)<sup>3</sup>. Denna siffra innefattar dock boende med sociala kontrakt, vilka till stor del nu omvandlas till förstahandskontrakt. Den socialt betingade hemlösheten och behovet av bistånd till boende är i dagsläget begränsat i Sätters kommun. Ett flertal målgrupper kan bli aktuella, som till exempel personer med ett pågående missbruk, psykosocial ohälsa eller som utsatts för våld i nära relation, men då handlar det om enstaka fall per år. Inom kommunens vuxenstödsverksamhet är personer som blivit utsatta för våld i nära relation den största gruppen och också en grupp som prioriteras högt. Bristen på bostäder påverkar ibland par som vill separera men som inte får någon bostad, vilket kan bli mycket påfrestande psykiskt och i vissa fall leder till våld. Då kan individ- och familjeomsorgen (IFO) ingripa, särskilt när det finns skäl ur ett barnperspektiv. Också ungdomar som inte kan bo kvar hemma har ibland fått stöd och då genom ett samarbete med en grannkommun. Även män med pågående missbruk och psykosocial ohälsa som blivit vräkta har förekommit i ett flertal fall. Den största gruppen som fått boende som insats är nyanlända (se vidare under 4.6.5).

Strukturell hemlöshet diskuteras inte i kommunen. Det finns en medvetenhet hos socialtjänsten att det förekommer trångboddhet i vissa fall, men så länge hushållen inte är ett ärende är deras vetskap om omfattningen begränsad. Flera stora barnfamiljer har flyttat till andra kommuner när de fått en större lägenhet.

### **Tillgång till bostäder för sociala ändamål och bistånd till boende enligt SoL**

Huvudsakligen löses de bostadssociala frågorna i samarbete mellan IFO och Säterbostäder. Tidigare hade Säterbostäder en mer restriktiv uthyrningspolicy och ett flertal sociala kontrakt. På senare år har policyn ändrats och i princip alla typer av inkomst accepteras i dagsläget samtidigt som merparten av de sociala kontrakten omvandlats till förstahandskontrakt. I dagsläget finns endast två sociala kontrakt i fall då det bedöms nödvändigt på grund av både ekonomiska och sociala skäl. Säterbostäder och IFO har ett nära samarbete med regelbundna möten och direktkontakt i olika individärenden. Representanter för båda parter säger att detta lett till en större förståelse för varandras arbete och att samarbetet

---

<sup>3</sup> Jämför avsnitt 3.2.1. och 3.2.2.

fungerar väl. IFO konstaterar också att Säterbostäder under den senaste tiden, trots att få lägenheter blir lediga i kommunen, i hög grad bidragit med lägenheter då IFO meddelat att det finns ett behov. Det poängteras dock att detta bygger på förtroende, att Säterbostäder vet att de inte ombeds tillskjuta en lägenhet om det inte är absolut nödvändigt. Emellanåt får man också räkna med vissa väntetider innan en lägenhet blir ledig. Särskilt tillgänglighetsanpassade bostäder och bostäder i markplan finns det en brist på och där kan väntetiderna uppgå till år. Det finns också en diskussion i kommunen om prioriteringen mellan bostadskön, socialtjänstens brukares behov och nyanlända. Det kan bli aktuellt med placeringar även i nyproduktion, men detta är avhängigt av om de högre hyresnivåerna anses godtagbara eller inte i relation till nivåerna på stöden och framtida möjlighet för hushållet att klara hyran självständigt.

Liksom i andra kommuner är en förutsättning för sociala kontrakt ett avstående av besittningsskyddet samt samtycke till ett antal regler som ska följas. I Sätters kommun tillämpas ingen standardtid för avstående av besittningsskydd. Istället kopplas tiden till insatsen, det vill säga den planering, det råd och stöd, den boende får från socialtjänsten. Vid en närmare fråga kring hur många år som kan bli aktuellt och kopplingen till gränsen i hyreslagen om fyra år, svarar socialtjänsten att de helst inte vill att det blir några år alls. Tanken är att de boende inte ska bli kvar i denna typ av lösningar utan ska skapa sig sitt eget liv. Budskapet till den boende är att sköter man sig kan man kvalificera sig till ett eget kontrakt. Säterbostäder ser gärna att sociala kontrakt tillämpas när hushållet har skulder. Om hushållet visar att det klarar sina hyresbetalningar i tid under sex månader kan sedan avtalet omvandlas till ett förstahandsavtal. Om det inte fungerar blir det en diskussion med socialförvaltningen, särskilt som utbetalningarna från socialförvaltningen till hushållet då ställs in och hushållet därför har små möjligheter att betala hyran. Säterbostäder har aldrig förlängt ett socialt kontrakt längre än fyra år och heller aldrig varit med om att en hyresgäst fått flytta från ett socialt kontrakt.

Akuta lösningar gäller i huvudsak våldsutsatta. Kommunen har två lägenheter för detta ändamål samt möjlighet att hyra in akuta lösningar som till exempel hotell eller plats på kvinnojour utanför den egna kommunen. Om man bedömer att hushållet kan bo kvar i kommunen löses det genom kontakt med det kommunala bostadsbolaget. Om hushållet måste flytta finns ett visst utbyte med andra kommuner. Möjligheten att få en lägenhet i en annan kommun, och att ge en i utbyte, är ofta begränsad.

Socialtjänsten bistår med hjälp att söka bostad både i den egna kommunen och i andra kommuner i de fall detta bedöms behövas. Socialförvaltningen har valt att inte ha något samarbete med privata värdar då samarbetet med det kommunala bolaget, som äger en stor andel av hyresbostäderna i kommunen, är gott. Det finns få privata hyresvärdar i kommunen, dessa är relativt små och socialtjänsten ser ett samarbete som potentiellt riskabelt, bland annat anses det finnas en risk för tvister. Privata fastighetsägare med vakanser som hyr ut till hushåll utan förvärvsinkomster från andra kommuner förekommer inte vad kommunen känner till. Med tanke på trycket på hyresmarknaden kan även privata

fastighetsägare med stor sannolikhet välja sina hyresgäster. Papperslösa och EU-migranter förekommer endast i mycket liten utsträckning. Representanterna för kommunen påpekar att Säter är en liten kommun där det i hög utsträckning kommer fram om något inte är som det ska. Vid en tidpunkt sökte socialtjänsten efter en person som allmänheten tipsat om som framstod som utsatt men personen återfanns inte.

### **Bistånd till boende enligt BoL**

Nyanlända fick tidigare sociala kontrakt via socialförvaltningen, med dessa har under 2018 och 2019 omvandlats till förstahandskontrakt. I dagsläget får nya nyanlända sociala kontrakt på kort tid tills deras papper är klara. Därefter övergår kontraktet till ett förstahandskontrakt. Bostadsbolaget påtalar att den första perioden efter att de boende flyttat in på ett halvår till ett år, är en stor omställning och att det kan behövas stöd i den fasen, men att detta inte är lika lätt när förstahandshyresavtal ges från början. Bolaget har ingen strategi för vilka lägenheter och var i kommunen som målgruppen tilldelas. Då bostadsbristen är påtaglig används de lägenheter som blir lediga. Då det inte finns information om när under året anvisade nyanlända kommer till kommunen, händer det att lägenheter tas i anspråk men blir stående tomma en tid. Kommunen får då stå för kostnaden för detta.

Tidigare låg ansvaret för bosättning av nyanlända enligt BoL under integrationsenheten på socialförvaltningen men flyttades vid årsskiftet 2019/2020 till kommunledningen. Det har varit problematiskt att lösa bostadssituationen för denna grupp på grund av bostadsbristen och då det finns särskilda behov. Under senare år har de anvisade enligt BoL varit kvotflyktingar med både fysiska och psykiska funktionsnedsättningar. Bostadssituationen blir då extra svår att lösa då tillgången på anpassade bostäder är begränsad. Väntetiden på marklägenheter kan vara upp till två år. I kommunen finns en diskussion kring storleken på mottagandet där vissa vill ta emot fler och andra färre. Socialförvaltningen har protesterat mot ett utökat mottagande då man anser att man bör ta hand om de som redan kommit på ett bra sätt först och att det är svårt att finna bra lösningar för så komplexa behov. En stor grupp inom försörjningsstöd (63 procent) är de som fasats ut ur etableringsersättningen och har mycket begränsade kunskaper i svenska även efter en längre tid i Sverige. Socialförvaltningen uttrycker en oro för dessa hushålls integration och inträde på arbetsmarknaden. Ett antal barn som behöver särskilda insatser ingår i dessa hushåll. Därtill ser man ökande kostnader för försörjningsstöd, hemtjänst, LSS med mera. Den här gruppen förväntas öka under kommande år. En utflyttning av nyanlända med vissa kvalifikationer har noterats, medan de som stannar i kommunen ofta har ytterst begränsade språkkunskaper och låg utbildningsnivå. Socialförvaltningen pekar också på vikten av ett fungerande samarbete med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det finns en samverkansgrupp mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, men på grund av organisationsförändringarna inom Arbetsförmedlingen fungerar det inte tillfredsställande i dagsläget. För att förbättra situationen implementeras nu ett

förändrat arbetssätt inom SFI-utbildningen i samarbete med grannkommunen Hedemora. Socialförvaltningen påtalar dock att det inte finns någon handlingsplan för hur situationen ska hanteras och att det i en liten kommun finns begränsade resurser för att arbeta med frågan.

Socialförvaltningen påtalar även svårigheter för mindre kommuner att tillgodose informationsbehov på många olika språk, till exempel kring bostäder, samhälle och föräldraskap. Här skulle socialförvaltningen gärna se att de fick tillgång till webbaserade verktyg som kommunen kan nyttja för att möjliggöra adekvat information till ett greppbart pris.

# Sammanfattande analys och diskussion

Nedan återknyts till de inledande frågorna och de svar de fått inom ramen för studien. Även de frågor som inte kunnat belysas i sin helhet diskuteras.

## **Spänningsfältet mellan den reguljära bostadsmarknaden och behoven av bostadssociala lösningar**

Samtliga kommuner i studien pekar på den reguljära bostadsmarknadens funktion som en avgörande faktor för kommunens utveckling och det boendesociala arbetet.

### **Bostadsbrist på grund av ekonomiska och demografiska förändringar**

Den reguljära bostadsmarknaden är ansträngd i fem av de sex kommunerna i studien. Bakgrunden är samverkande ekonomiska och demografiska förändringar. Sverige har haft en mycket lång högkonjunktur och en lång period av extremt låga räntor, vilket lett till stigande efterfrågan och stigande bostadspriser. Hyresmarknaden har också utsatts för ett ökande tryck då priserna i det ägda beståndet och befolkningen ökat. Längre bostadsköer i storstäderna är inget nytt fenomen, men på senare år har dessa förlängts ytterligare och bostadsköer också bildats på många mindre orter.

Nyproduktionen har varit omfattande och har även nått vissa mindre orter där det inte byggts på decennier. De nyproducerade bostäderna har i hög grad riktats till hushåll med en god ekonomi. I hyresrättsbeståndet har hyrorna på vissa orter visat sig ligga över den nivå där det finns en efterfrågan, med svårigheter att hyra ut och hyresrabatter som följd. Flyttkedjorna som denna nyproduktion lett till har konstaterats vara kortare än vad man tidigare antagit och har inte heller i någon nämnvärd omfattning bidragit till att underlätta för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden att etablera sig på bostadsmarknaden (Rasmussen et al. 2018). Politiskt har också nyproduktion och byggvolym prioriterats, utan större styrning mot bredare marknadssegment. De hyresrätter som producerats med hjälp av det statliga investeringsstödet, vars intention är att möjliggöra hyresrätter med lägre hyra, har hittills fördelats efter kötid. Analyser av bostadsköer har visat att de hushåll som har längst kötid ofta är äldre och har en bättre ekonomi än köande i gemen, varför det är troligt att investeringsstöden inte hjälper hushåll med en svag ekonomi i någon större utsträckning om inte urvalet görs på annat sätt. I det nya investeringsstödet ska dock 12,5 procent av lägenheterna fördelas till ungdomar eller kunna användas för sociala kontrakt.

Utvecklingen på bostadsmarknaden har i olika grad och riktning också påverkats av politiska reformer, som till exempel borttagandet av

fastighetsskatten och amorteringskraven. Antalet påbörjade lägenheter per år har minskat två år i rad (49 000 2019). Bostadsbrist i varierande marknadssegment noteras i 240 av landets 290 kommuner (Boverket 2019). En ökande hemlöshet och problem med trångboddhet och osäkra boendeförhållanden noteras (bland annat Socialstyrelsen 2017; SOU 2018:32).

Vidare har Sveriges befolkning ökat med en miljon människor på tio år, varav cirka 70 procent utgörs av invandring och 30 procent av nativitet, vilket också spått på bostadsbehoven. Då en stor del av invandrarna är flyktingar från utomeuropeiska länder utan kunskaper i det svenska språket eller samhällsorienterade ämnen kan det förväntas att etableringen i det svenska samhället tar tid. Den del inom denna grupp som därutöver har lägre utbildningsnivå än snittet i den inhemska befolkningen, kan förväntas ha svårigheter att av egen kraft ta sig in på arbets- och bostadsmarknaderna också på längre sikt.

I fem av sex medverkande kommuner påtalas att den reguljära bostadsmarknadens bristande funktion får tydliga konsekvenser för det bostadssociala arbetet. En intervjuad inom socialtjänsten säger ”Vår verksamhet är helt och hållet en temperaturmätare på hur förutsättningarna på bostadsmarknaden ser ut. Kan du som fastighetsägare välja, så väljer du, och då får vi hantera det överskjutande, och det kanske inte var socialtjänstens intention från början”. Ökande kostnader och svårigheter att få tillgång till ett tillräckligt antal bostäder för att täcka behoven noteras. Detta har lett till en diskussion kring socialtjänstens ansvarsområde och i de tre största kommunerna har åtgärder tagits för att tydliggöra detta.

I den sjätte kommunen, Filipstad, finns det ett bostadsutbud som bidrar till lösningar för de flesta som omfattas av det bostadssociala arbetet. Tyngre missbrukare och människor med grava psykiska problem kan dock vara svåra att assistera på den ordinarie bostadsmarknaden då behandlingshem inte är aktuellt. Här är det istället vakanser och omflyttningar i beståndet som leder till inflyttning av stödbehövande från asylboenden och andra kommuner över hela landet, vilket belastar kommunens organisation och ekonomi på ett ohållbart sätt. Då kommunen kämpar med stora strukturella problem och samtidigt har en ökande andel av befolkningen som behöver offentliga stöd kan det antas att kommunen kommer att behöva omfattande statligt och interkommunalt stöd för att i framtiden kunna bibehålla sin funktionalitet. En omstrukturering av bostadsbeståndet bör vara en viktig del i detta.

Utmaningarna på bostadsmarknaden skiljer sig alltså markant mellan olika kommuner, oberoende av storlek. I sammanhanget är växande regioners problem ganska väl belysta och omdiskuterade och det är också tydligt att flera av de större kommunerna arbetar aktivt med att analysera situationen och bygga upp lokala lösningar, även om dessa i dagsläget inte är tillräckliga för att lösa problemen utan det också finns ett behov av att hänvisa till andra kommuners bostadsmarknader. De regioner som har strukturella problem och generellt har en minskande befolkning är dock mindre väl belysta på senare år. Utredningar och forskning på det området vore välbehövligt för att hitta konstruktiva

åtgärder för att dämpa de negativa effekterna och hitta långsiktigt hållbara lösningar. Den framväxande europeiska forskningen inom ”shrinking regions” skulle kunna ge nya infallsvinklar.

### **Det kommunala bostadsinnehavets roll**

Sammantaget har utvecklingen på bostadsmarknaden lett till att trycket på hyresmarknaden, särskilt i de lägre hyressegmenten, ökat markant med längre bostadsköer som följd. De kommunala bostadsbolagens och stiftelsernas roll är i fem av sex kommuner central både för den reguljära bostadsmarknaden och det bostadssociala arbetet. Många kommunala bostadsbolag, inklusive de som deltar i denna studie, har försökt att motverka utestängningen på bostadsmarknaden genom generösare uthyrningsregler där även försörjnings och etableringsstöd accepteras som inkomst. Både detta och ett ökande antal bostäder som tas undan från den reguljära hyresmarknaden för att användas för det bostadssociala arbetet leder till längre kötider. Göteborg är den enda kommun där man satt en gräns för de kommunala bostadsbolagens medverkan i bostadssociala insatser. Som högst 30 procent av de lägenheter som blir lediga ska gå till bostadssociala insatser och periodvis har siffran tangerats. Då de kommunala bostadsbolagen äger 26 procent av bostadsbeståndet inom kommunen blir det ett omfattande antal bostäder. I övriga kommuner tycks det finnas en diskussion, mer eller mindre under ytan, om var gränsen går för de kommunala bostadsbolagens och stiftelsernas ansvar för det bostadssociala arbetet. Ett moment 22 kan skönjas då försök att lösa problemen för vissa grupper leder till att andra hushåll inte kan lösa sin bostadssituation och det riskerar att bli rundgång i systemet.

Vidare kan lägre krav på inkomst i de kommunala bestånden än i de privata leda till större koncentrationer av hushåll med svagare ekonomisk ställning. Detta kan bli särskilt tydligt i områden där de kommunala bolagen är eller har varit dominerande, exempelvis de storskaligare miljonprogramsområdena. Vissa kommuner försöker motverka denna utveckling genom särskilda uthyrningsregler i sådana områden och medveten styrning av inkomstsvaga hushåll mot de mer attraktiva delarna av beståndet. Även på mindre orter med flertalet fastigheter från 1940- till 1970-talen kan denna diskussion bli aktuell.

På Lidingö där samtliga lägenheter i det begränsade bestånd kommunen äger används för sociala behov är avvägningen mellan den reguljära bostadsmarknaden och det kommunala bostadsbeståndet mer begränsad. I ett fåtal fall då kommunen inte haft tillgång till bostäder som mött identifierade behov har kommunen köpt in bostäder, men kommunen har generellt en mycket restriktiv policy då det gäller nyförvärv.

Mer information och en öppen diskussion kring de kommunägda bostadsbolagens och stiftelsernas roll i det bostadssociala arbetet framstår i detta sammanhang som konstruktivt. Den politiska viljan med fastighetsinnehavet bör tydliggöras i spänningsfältet mellan den reguljära bostadsmarknaden och det bostadssociala arbetet samt återspeglas i ägardirektiven.

### **Samarbete med privata fastighetsägare**

Fem av de sex kommunerna i studien har ett samarbete med privata fastighetsägare för att tillgodose behovet av sociala kontrakt. Antalet kontrakt genom privata fastighetsägare har ökat markant de senaste åren. I vissa kommuner har samarbetet också formaliserats genom samarbetsavtal. Då privata fastighetsägare kan ha olika incitament att medverka med sociala kontrakt och också ha olika krav på kommunens agerande visavi hyresgästerna påpekar vissa kommuner behovet av tydlighet och utarbetade rutiner. En avvägning mellan tillgången på kontrakt och förväntan på medverkande fastighetsägares acceptans för störningar och dylikt görs också (se vidare nedan).

Den sjätte kommunen ser inget behov av samarbete med privata fastighetsägare, då det begränsade behovet täcks av det kommunala bostadsbolaget.

### **Nyproduktionens roll**

I flera av de studerade kommunerna kompletteras bostadssociala lösningar i det befintliga bostadsbeståndet med nyproduktion. Detta sker antingen genom direkt kommunal produktion och/eller genom inhyrning av nyproducerade lägenheter från kommunala bolag och privata fastighetsägare. Flera kommuner har klausuler i markanvisningsavtal där kommunen har rätt att ta en viss andel av de nyproducerade lägenheterna i anspråk för sociala kontrakt. De nya statliga investeringsstöden har också detta som krav för att stödet ska utbetalas, om kommunen där bostäderna byggs önskar det. I Jönköping har nyproduktion och på Lidingö ombyggnation och renoveringar skett för att möta behovet av bostäder till kommunanvisade nyanlända. Nyttillskott av bostäder för andra grupper har dock inte varit aktuell.

Det påtalas att nyproduktion är en dyr lösning för kommunen då hyrorna i nyproduktionen är höga. Vidare anses det ofta inte vara en socialt hållbar lösning för hushållet då de flesta har svårt att så småningom klara hyran av egen kraft och då kunna ta över hyreskontraktet. Flera kommuner har ändå valt att använda nyproducerade lägenheter då det varit svårt att få tillgång till ett tillräckligt antal lägenheter i det äldre bostadsbeståndet med lägre hyror. I vissa kommuner påtalas också att möjligheten till social integration är god i nyproduktionen då övriga hyresgäster förväntas ha goda livsomständigheter. Inom forskningen har det dock påvisats att resultaten varierar mellan projekt och bostadsområden (bland andra Granath Hansson 2019).

Då den totala marknadsledda nyproduktionen nu förväntas minska, antas det att också tillskottet till det bostadssociala arbetet kommer att minska. Särskilt tydligt är detta i Göteborg där nyproduktionen fortfarande väntas leverera ett antal lägenheter under året för att därefter sjunka. Troligen kommer utvecklingen att leda till ett större fokus på vad som kan och inte kan åstadkommas inom det befintliga bostadsbeståndet. Nyproduktion avsedd att möta de bostadssociala behoven är inte aktuell i någon kommun i dagsläget.



## **Analys och organisation för en på sikt bättre fungerande bostadsmarknad**

Det bör poängteras att kommunen har en avgörande, men inte allomfattande roll på bostadsmarknaden. Kommuners agerande i relation till det kommunala bostadsbeståndet, det kommunala planeringsansvaret och ett eventuellt kommunalt markinnehav har en betydande inverkan på bostadssituationen i kommunen. Samtidigt har också privata fastighetsägare och projektutvecklare en avgörande roll på bostadsmarknaden. Varje kommun har att söka en samarbetsmodell med privata aktörer för att skapa en fungerande bostadsmarknad, om kommunen inte både kan och väljer att ensam lösa de utmaningar som finns.

För att bättre förstå bostadsbristens omfattning och den lokala dynamiken bakom den, skulle ingående analyser av bostadsmarknaden inom kommunen och i relation till omkringliggande kommuner behöva göras. Som flera kommuner påtalar är dock sådana analyser komplicerade. Trots detta kan det vara konstruktivt att försöka utveckla metoder som ger mer information än i dagsläget för att bättre förstå både den rådande situationen och olika scenarier för utvecklingen över tid. Det metodutvecklingsarbete som nu sker inom Boverket kan på sikt bli ett stöd i detta arbete. Även länsstyrelserna och regionerna kan bidra till analysen. Emellertid skulle en översikt över de frågor som bör belysas i en marknadsanalys och en tillika handledning relativt snabbt och enkelt kunna tas fram (exempelvis av SKR) för att i mellantiden stödja framförallt mindre kommuner som har begränsade ekonomiska och organisatoriska resurser att arbeta med frågan.

Ett exempel på en analysmöjlighet som kan vara konstruktiv för att förstå det lokala bostadsbehovet är en genomlysning av bostadsköns beskaffenhet. Bostadskön är en unik datakälla där både direkta behov och önskemål på längre sikt fångas i samma dataset. Om denna data analyseras utifrån grupperna kommuninvånare respektive icke-kommuninvånare med ingående parametrar som exempelvis ålder, inkomstslag, inkomstnivå, sökt typ av bostad och orsak till flytt, kan en bättre förståelse för bostadsbristens omfattning och karaktär fås. Utvecklingen över tid i de olika sökandegrupperna kan antas återspegla förändringar på bostadsmarknaden som kan vara intressanta att fånga upp. På mindre orter med en relativt hög omsättning i hyresbeståndet och tidsvisa vakanser kan det vara en god idé att lägga resurser på tydliga analyser av bostadsköns karaktär och in- och utflyttningen i både det kommunala och det privata bostadsbeståndet i kommunen.

En framåtblickande analys är av vikt, särskilt i mindre kommuner, då bostadsmarknaden kan antas vara konjunkturkänslig och starkt beroende av demografiska förändringar, också kopplade till politiska beslut. Det är dock viktigt att notera att vakanser varit ett problem också i de medelstora städerna fram till början av 2000-talet, vilket får en viss inverkan på kommunens och fastighetsägares agerande. Svårigheter att hyra ut nyproduktion även i dagsläget är en indikator på att det alltid finns en smärtgräns för hushållens betalningsvilja för de bostäder som byggs.

Utöver analyser av bostadsbristens omfattning och karaktär, behöver bostadsbristen och det bostadssociala arbetet få bättre genomslag i kommunernas bostadsför-sörjningsprogram och översiktsplanering. Utöver en beskrivning av dagsläget, behöver mer djupgående analyser av olika gruppers framtida behov och efterfrågan och tydligare handlingsplaner för att komma till rätta med identifierade problem tas fram i många kommuner. Bland annat kan möjligheter att bredda nyproduktionen till fler marknadssegment undersökas, liksom kommuners möjligheter att styra mot en större del nyproduktion som även hushåll med något lägre inkomstnivåer har möjlighet att efterfråga. Studien visar att socialförvaltningen i vissa kommuner är åtminstone delvis engagerad i samhällsplaneringen, medan de inte alls är det i andra. Ett förstärkt samarbete på strategisk nivå mellan det som motsvarar stadsbyggnads- och exploateringskontor och socialförvaltningen skulle öka förståelsen för de olika drivkrafter som styr utvecklingen på bostadsmarknaden och de bostadsbehov som finns inom kommunen. Nyproduktionens roll i det bostadssociala arbetet är dock begränsad, dels med tanke på dess ringa omfattning i relation till bostadsbeståndet i stort och dels med hänsyn till kostnadsbilden. Som diskuterats ovan vore också en öppen diskussion kring de kommunägda bostadsbolagens och stiftelsernas roll i det bostadssociala arbetet konstruktiv.

En sammanhållen kommunal strategi för att nå önskat resultat och en handlingsplan för hur de olika kommunala bostadspolitiska verktygen ska användas för att nå det önskade resultatet är av vikt. Sedan bör man ha respekt för att kommunerna inte ensamma har rådighet över bostadsmarknaden, men de verktyg och tillgångar kommunen har rådighet över behöver användas strategiskt. Ett tydligt politiskt ställningstagande baserat på relevanta avvägningar, vilket kommuniceras ut i den kommunala organisationen, borde vara grundläggande i detta sammanhang.

## Målgrupper

Vid intervjutillfällena med socialförvaltningen visades en målgruppslista som utgångspunkt för frågor om hur bostadsrelaterad biståndsbedömning görs för olika målgrupper.

Listan inkluderade följande grupper:

- Personer med pågående eller tidigare missbruk
- Personer med psykosocial ohälsa
- Personer som utsatts för våld
- Ensamma ungdomar (som inte kan bo kvar hemma) respektive ensamkommande
- Nyanlända som anvisats genom bosättningslagen
- Nyanlända/ ej integrerade immigranter som inte omfattas av bosättningslagen
- Anhöriga till nyanlända
- Papperslösa och EU-migranter
- Annan grupp

I samtliga kommuner utgörs de huvudsakliga målgrupperna när det gäller bostadsrelaterade frågor av personer med psykisk ohälsa, personer med ett pågående eller tidigare missbruk, personer som utsatts för våld i nära relation samt nyanlända enligt bostättningslagen och ensamkommande ungdomar. Ensamma ungdomar som inte kan bo kvar hemma bedöms utifrån de övriga huvudgrupperna. Nyanlända som inte omfattas av bostättningslagen eller invandrade anhöriga utgjorde ingen egen grupp. Papperslösa och EU-migranter var inte aktuella för bistånd till boende i någon kommun. Ingen ”annan” eller övrig grupp identifierades.

Nyanlända som anvisats enligt bostättningslagen har under senare år utgjort en stor grupp i relation till övriga hushåll med behov av boendelösningar i flera kommuner. Antalet hushåll minskar nu i takt med ett minskat mottagande och att tillfälliga lösningar permanentas (exempelvis genomgångskontrakt). Vissa kommuner påtalar dock att denna situation kan komma att ändras snabbt beroende på hur situationen i andra länder utvecklas. Vidare kan vissa statliga initiativ relaterat till egenbostättning (ebo) och kommunala policys för bostättning i utsatta områden komma att öka antalet hushåll som fördelas enligt bostättningslagen. Utvecklingen framöver bedöms följaktligen som osäker.

I Socialstyrelsens senaste hemlöshetskartläggning bedöms ökningen av hemlösheten i Sverige bero på en ökning av den så kallade strukturella hemlösheten (Socialstyrelsen 2017). Strukturell hemlöshet, det vill säga hemlöshet som i första hand inte har en social bakgrund utan grundar sig i hushållets bristande förankring på arbets- och bostadsmarknaden, är ett relativt nytt begrepp som inte används i alla kommuner. Fenomenet kommenteras framförallt av de större kommunerna, medan begreppet är delvis okänt i de mindre kommunerna. Exempelvis i Göteborg påtalas att 72 procent av de hemlösa barnfamiljerna inte bedöms ha någon social problematik (Göteborg 2019b).

Då problematiken med strukturell hemlöshet beskrivs vid intervjutillfällena refererar samtliga kommuner också till trångboddhet i delar av bostadsbeståndet, vilket ses som ett tecken på att det finns hushåll som lever nära gränsen till hemlöshet utan att ha kontakt med socialförvaltningen kring boendefrågan. Denna problematik är dock inte något socialförvaltningarna arbetar med så länge hushållen inte är ett ärende hos dem. De kommunala bostadsbolagen påtalar också svårigheter att arbeta med frågan då möjligheten att kontrollera är begränsad med hänvisning till hyresgästernas personliga integritet och bevisläget. Både socialförvaltningarna och de kommunala bostadsbolagen i de större kommunerna pekar också på behovet av samordning vid arbete med oriktiga hyresförhållanden, då åtgärderna antas leda till att fler hushåll söker sig till socialtjänsten.

En tydligare definition av strukturell hemlöshet, liksom mer statistik och information kring dess omfattning vore välkommen, trots att de metodologiska svårigheterna kring informationsinhämtningen är betydande. I dagsläget finns tecken på att problematiken är omfattande, men en mer metodisk genomgång i

olika geografier behövs för att förstå situationen och kunna identifiera eventuella åtgärder.

### **Kommunernas tolkning av det kommunala ansvaret för hushåll som står långt från bostadsmarknaden**

Socialtjänsten bedömer vilka hushåll som kommer i fråga för temporära bostadslösningar, stöd i bostadssökande och bistånd till boende eller liknande lösningar i de undersökta kommunerna. Lösningar där även de kommunala bostadsbolagen ger förturer på grunder som är aktuella inom socialtjänsten, utan att socialtjänsten medverkar i bedömningen, är numera ovanliga. Samtliga kommuner har ett kommunalt bostadsinnehav som används för att möta behovet av bostadssociala lösningar. Som beskrivits ovan, varierar innehavets storlek och graden av nyttjande för bostadssociala ändamål, liksom dess potentiella koppling till den reguljära bostadsmarknaden. Tillgången till boendelösningar har en tydlig koppling till den reguljära bostadsmarknadens utveckling samt relationen till kommunala och privata fastighetsägare. Emellertid finns ingen uttalad strategi i någon av kommunerna kring det bostadssociala arbetets omfattning eller relation till den reguljära bostadsmarknaden eller andra kommunala intresseområden. Däremot pågår i vissa kommuner en diskussion och en ändring av förhållningssätt.

Socialtjänstlagen ger i princip ingen vägledning när det gäller bistånd och bostäder. Istället är kommunerna hänvisade till tolkning av domar i förvaltningsrätt, kammarrätt och högsta förvaltningsdomstolen kring den lägsta nivå som förväntas av kommunerna. Tolkningens utfall varierar mellan kommuner och över tid även inom kommuner. Detta leder till betydande geografiska skillnader och korrigeringar i tolkningen då det organisatoriska och ekonomiska trycket varierar. Det samma gäller tolkningen av bostättningslagen. I de tre största kommunerna i denna studie har det ökade ekonomiska trycket lett till justeringar av biståndshandläggningen under de senaste tre åren. Detta har inte skett mot en bakgrund av ny rättspraxis utan en ny tolkning av denna, där fokus legat på vad kommunen måste tillgodose enligt lag (minimnivå).

Arbetet avses mynna ut i ett tydligare fokus på socialförvaltningens traditionella målgrupper och mindre fokus på den strukturella hemlösheten. Samtidigt finns i flera kommuner en osäkerhet kring hur de nya reglerna ska implementeras och vilka effekterna kommer att bli. Även i den fjärde största kommunen pågår en diskussion kring socialförvaltningens roll, om den politiska intentionen är att socialförvaltningen även framgent ska vara en stor hyresaktör, vilken nivå på insatserna som anses lämpliga och vilka målgrupper förvaltningen i så fall ska lägga sina ekonomiska och organisatoriska resurser på. Det finns i dagsläget inga strukturerade lösningar i någon kommun för de som inte längre omfattas av socialtjänstens insatser utöver boendecoaching och uppmaningen att söka bostad i ett vidare geografiskt område. Det är osäkert vilka analysmetoder som kommer att användas för att följa utvecklingen.

I de mindre kommunerna är problembilden en annan. I Säter finns också en brist på bostäder även om kötiden är begränsad. Här är det främst förmågan att tillgodose de särskilda bostadsbehov som många kvotflyktingar har som diskuteras, liksom kommunens förmåga att integrera flyktinginvandrare på arbetsmarknaden då det annars kan få konsekvenser för kommunens kostnader för försörjningsstödet. I Filipstad finns ett överskott på bostäder i kombination med en svår arbetsmarknadssituation. De hushåll som flyttar in till kommunen står till betydande del utanför arbetsmarknaden, vilket i sin förlängning har medfört och även framöver riskerar att medföra en ökning i utbetalat bistånd samt omkostnader för eventuella stödinsatser. Problembilden kan sammanfattas som ökande kommunala kostnader för en befolkningsökning som inte bidrar till ökade skatteintäkter. I Säter är bostadsbeståndets relevans för utvecklingen följaktligen begränsad i dagsläget, medan vakanser i bostadsbeståndet är drivande i utvecklingen i Filipstad.

Flera kommuner påtalar också att etableringstiden för nyanlända om två år är för kort för att de flesta hushåll ska kunna etablera sig på bostads- och arbetsmarknaden och att det inte anses rimligt att kostnaderna för den längre etableringstiden läggs på kommunerna. På en direkt fråga, svarar flera att tre till fem år vore en mer rimlig tidshorisont, men samtidigt sägs också att variationen är betydande och att vissa hushåll inte bedöms kunna integreras heller med längre tidshorisonter än fem år. De korta tidshorisonterna och ryckigheten i de insatser som kan göras baserat på detta upplevs i vissa fall som kontraproduktiva. Vidare uttrycker flera kommuner att mottagandet och fördelningen av asylinvandrare har betydande brister och att omfattande reformer av systemen behövs. Förutsägbarhet är ett nyckelord som återkommer och det påtalas att en viss förutsägbarhet är en förutsättning för kvalitet och kostnadseffektivitet.

## **Utbud och behov av bostadssociala lösningar**

Tillgången till sociala bostadslösningar motsvarar inte det i dagsläget identifierade behovet i någon kommun utom Filipstad. Nedan diskuteras förutsättningarna för att få tillgång till fler sociala bostäder som upplåts med kommunala kontrakt samt två alternativ till sådana bostadslösningar.

### **Sociala bostäder med kommunala kontrakt**

Sociala kontrakt ges på avgörande andra villkor än ett sedvanligt hyreskontrakt, bland annat tecknas kontraktet med många förbehåll kring hur hyresgästen förväntas agera, regelbundna hembesök görs av socialtjänsten och besittningsskyddet avtalas bort. Hembesök sker dels för att se till att hyresgästen får adekvat stöd, dels som en kontrollfunktion att hyresgästen lever upp till sina åtaganden. Då hushållet anses stabilt nog att få ett socialt kontrakt i det reguljära bostadsbeståndet betyder detta vanligtvis att hushållet bedöms kunna klara ett eget förstahandskontrakt inom en viss tidshorisont. I många fall ges då också ett så kallat övergångskontrakt så att hyresgästen ges möjlighet att ta över just den bostad hyresgästen bor i, vilket kan vara en trygghetsfaktor. En betydande del i stödet till dessa hushåll är att lära sig att uppfylla hyreslagens

krav på skötsel av lägenheten, avstående från störningar och att ombesörja hyresinbetalningar på ett korrekt sätt. När dessa tre parametrar uppfylls får andrahandshyresgästen i många fall överta förstahandskontraktet. I andra fall kan hushållet få goda boendereferenser som underlättar vid kontakt med andra hyresvärdar. Det är alltså av vikt att socialtjänsten får möjlighet att stödja hushållet i detta, då det är en grundförutsättning för att hushållet ska nå den reguljära bostadsmarknaden.

För att få tillgång till sociala kontrakt i såväl kommunala som privata fastighetsbolags bestånd behöver socialtjänsten vanligen visa på en god kvalitet i stödet till de hushåll som får de sociala kontrakten. Ett önskemål från de deltagande fastighetsägarna är ofta att ha en väg in till kommunen om problem skulle uppstå, exempelvis i form av störningar, så att situationen snabbt kan klaras upp i samarbete mellan socialtjänst och fastighetsägare. Oron för hur övriga hyresgäster reagerar och eventuella skador på fastigheten är ofta påtaglig. Många fastighetsägare ställer sig också tveksamma till möjligheten att avhyssa ett hushåll som vid upprepade tillfällen varit orsak till omfattande störningar. Här hänvisas till olika fall då det tagit lång tid, i vissa fall flera år, och ett mycket omfattande arbete har behövts, innan en avhysning kunnat verkställas. Både tveksamheter kring kvaliteten i stödet från socialtjänsten och möjligheten att avhyssa vid grova störningar påverkar fastighetsägares vilja att bidra med lägenheter till socialtjänsten.

Som beskrivits ovan, är en betydande del i stödet till hushåll med sociala kontrakt att den boende lär sig att uppfylla hyreslagens krav på skötsel av lägenheten, avstående från störningar och hyresinbetalningar. Under senare år har ett flertal JO-anmälningar gjorts mot olika kommuner i protest mot utformningen av stödet till hushållen, bland annat relaterat till hembesök vars syfte både är att stödja hushållet i att uppfylla hyreslagens krav och att kontrollera att så sker. Jönköpings kommun har för närvarande ett pågående ärende då kommunen har JO-anmälts och ombetts komma in med ett yttrande. Bakgrunden är att en boende ansett att hembesök är kränkande och i strid med grundläggande mänskliga rättigheter. Socialförvaltningen å andra sidan ser hembesöken som avgörande för att tillse att hyresgästen sköter sina åtaganden, men också som en möjlighet att bedöma om och i så fall när det är aktuellt för den boende att ta över lägenheten med förstahandskontrakt. Skulle JO rikta kritik mot kommunen på grundval av den boendes klagan, skulle det med stor sannolikhet få omfattande konsekvenser för kommunens möjligheter att erbjuda sociala kontrakt. Hembesöken bedöms vara en så grundläggande beståndsdel i socialtjänstens stöd till och kontroll av de boende att flertalet fastighetsägare, även vissa kommunala, med hög sannolikhet skulle ställa sig tveksamma till att lämna lägenheter till det bostadssociala arbetet.

En annan avgörande faktor för tillgången till sociala kontrakt rör besittningsskyddet. Då kommuner ger ett socialt kontrakt avtalas normalt att den boende avstår besittningsskyddet för en viss tid. Av den så kallade hyreslagen (Jordabalken kap. 12) framgår att avstående av besittningsskydd kan avtalas med en hyresgäst efter prövning av hyresnämnden (JB 12:45). Bland de

studerade kommunerna finns en stor variation i hur hyreslagen tolkats när det gäller avstående av besittningsskydd. Fyra olika grundformer för tidsomfånget har identifierats: två år, två år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år, fyra år och fyra år med möjlighet till förlängning. Att olika kommuner och hyresnämnder tillämpar olika regler återspeglar både politiska ställningstaganden och tjänstemannabeslut och förhindrar en likvärdighet mellan kommuner. I förlängningen kan detta bidra till en större koncentration av hushåll som är i behov av socialtjänstens stöd på orter som gjort en generösare tolkning. Alternativt kan vissa fastighetsägares vilja att bidra med lägenheter minska då hyresförhållandet inte förväntas normaliseras på ett flertal år.

Vidare kan det diskuteras om det finns en viss diskrepans mellan intentionerna i socialtjänstlagen och hyreslagen vid avstående av besittningsskydd. Då en hyresgäst gravt åsidosätter sina åtaganden enligt hyresavtalet förverkas hyresrätten och en frivillig avflyttning eller avhysning blir aktuell. I normalfallet ska hyresvärden innan avhysning sker meddela socialnämnden och ge socialtjänsten möjlighet att bistå hyresgästen. Vid avstående av besittningsskydd kan dock hyresvärden säga upp avtalet utan att detta blir aktuellt. Med tanke på den funktion sociala kontrakt har kan detta framstå som kontraproduktivt. För att undvika en sådan situation kan en överenskommelse om meddelande från hyresvärden samt formerna för stödet till hyresgästen och tidshorisonterna för detta ingås vid kontraktstecknande.

Då hyresvärden bedömer att hyresrätten förverkats och besittningsskyddet har avtalats bort medför detta dock inte att en hyresgäst kan avhysas med omedelbar verkan. Hyreslagens bestämmelser om prövning av ärendet hos kronofogdemyndigheten eller tingsrätten samt hyresgästens rätt att bo kvar till annat beslut fattas gäller även vid avstående av besittningsskydd. I de fall då socialtjänsten och fastighetsägaren är eniga om att hyresgästen bör flytta, behöver de samarbeta för att få till stånd ett beslut, vilket kräver gemensamma ställningstaganden kring arbetsfördelning och tidshorisonter. I vissa fall kan också socialtjänst och fastighetsägare göra olika bedömningar av hyresgästens agerande och eventuellt förmåga till rättelse. Detta kan leda till en tveksamhet hos samtliga inblandade kring vad som egentligen gäller, vilket motverkar ett effektivt samarbete mellan socialtjänsten och såväl kommunala som privata fastighetsägare.

Trots att sociala kontrakt tecknas under helt andra villkor än de som gäller för ett sedvanligt hyreskontrakt gäller delvis det starka skydd för hyresgäster som finns inom ramen för hyreslagen. Detta leder till att, även om hyresgästen är väl införstådd med de mycket speciella omständigheter under vilka hushållet fått lägenheten och att avtalet är tidsbegränsat, hyresgästen ändå på ett grovt sätt kan åsidosätta sina åtaganden och först efter lång tid behöver ta konsekvensen av detta. Utöver att detta kan ses som ett pedagogiskt problem för socialtjänstens handläggare, kan det också få allvarliga konsekvenser för relationen mellan kommun och olika fastighetsägare och påverka viljan från såväl privata som kommunala fastighetsägare att tillhandahålla bostäder som ska upplåtas med sociala kontrakt. Även om detta problem sannolikt är störst när det gäller

privata fastighetsägares deltagande, bör det noteras att det också i varierande grad gäller de kommunala bostadsbolagen och stiftelserna. I förlängningen kan den rådande ordningen leda till att kommunerna får tillgång till färre lägenheter och därmed har svårare att tillgodose de behov som finns inom ramen för socialtjänsten. Här kan man ställa individens rättigheter mot det kollektiva behovet. Eventuellt skulle en åtstramning av regelverket kunna leda till att kommunerna får tillgång till fler lägenheter och då lättare kan tillgodose behoven hos ett större antal hushåll än i dagsläget. Det fåtal hushåll som på grund av mycket allvarliga störningar blir föremål för avhysning får då sina rättigheter begränsade. En diskussion om detta skulle vara rimligt med tanke på kontraktsformens mycket speciella art, där företrädare för hyresnämnderna, socialtjänsten samt privata och kommunala fastighetsägare får lägga fram sina argument för och emot, vore en förutsättning för ett välgrundat beslut om att ta denna fråga vidare eller inte. Här kunde eventuellt SKR ha en samordnande roll.

### **Lösningar som är bättre anpassade till de boendes behov**

I vissa kommuner framförs det att framför allt delar av målgrupperna bestående av personer med missbruksproblematik och psykosocial ohälsa (och kombinationer däremellan) är illa rustade för att bo i det reguljära bostadsbeståndet och att detta kan leda till att dessa hushåll lever i misär trots pågående insatser. Nivån och kvaliteten på stödet till dessa personer har en avgörande betydelse för utfallet, men även då stora insatser görs är det inte alltid det fungerar. Stora kostnader uppstår när bostäder förstörs och behöver renoveras och/eller saneras. Detta kan i sin tur leda till att de renoveringar som genomförs endast omfattar det allra nödvändigaste med en låg boendestandard som följd. Konflikter med grannar efter störningar förs fram som psykiskt påfrestande för de boende och ett hinder för att brukaren bor kvar. Några kommunföreträdare framför tankar kring att fler gruppboenden med ett mer intensivt stöd större delar av dygnet vore en bättre lösning för dessa hushåll. Särskilt när det gäller personer med psykosocial ohälsa framförs det att bostäder i en mer skyddad omgivning skulle kunna vara konstruktivt. I kommuner som har kollektiva lösningar för missbrukare framförs det att denna typ av boenden på flera sätt inte är optimala, men att i avvägningen mellan denna typ av boende och alternativen så bedöms det ändå som positivt att de finns.

Av de sex kommunerna är det endast Göteborg som uttalat tillämpar Bostad Först, även om tillvägagångssättet i de mindre kommunerna kan få liknande resultat. Forskning visar att rätt hanterat kan Bostad Först vara en effektiv metod för att personer i missbruk eller med psykosociala svårigheter i långvarig hemlöshet ska få en normal boendesituation. Kommuner som inte tillämpar modellen påpekar dock att det är en mycket resurskrävande metod som endast når en liten målgrupp.

I tider av ekonomiska åtstramningar och effektiviseringar (jämför exempelvis SKR 2019a) bedöms det dock mindre troligt att mer kostsamma lösningar kommer att utökas även om de på sikt skulle kunna minska samhällets totala kostnader.



### **Öronmärkta bostäder för hushåll med svag ekonomi**

Lidingö och Jönköping äger bostäder som inte ingår i det allmännyttiga beståndet. Lidingö har gjort ett strategiskt val att ha ett begränsat antal bostäder som ägs enkom för att uppfylla de bostadssociala behov kommunen identifierar och har inget allmännyttigt bolag. Jönköping äger sju fastigheter som uppförts för att möta kommunens åtaganden enligt BoL. Det pågår nu en diskussion kring om dessa ska överföras till kommunens allmännyttiga bolag.

Ett flertal kommuner i Sverige har under senare år valt att uppföra eller bygga om byggnader som används för de bostadssociala behoven både enligt SoL och BoL och valt att äga dessa i andra former än inom de allmännyttiga bolagen. Det kan diskuteras om detta kan ses som ett embryo till en social bostadssektor då bostäderna förvisso fördelas utifrån behov och enkom till av kommunen utvalda målgrupper och då bostäderna finansieras av det offentliga genom försörjningsstöd och etableringsersättning, men å andra sidan ses som tillfälliga lösningar och upplåts på kortare kontrakt. Troligtvis kunde det vara konstruktivt med en interkommunal dialog kring drivkrafterna i att tillskapa denna typ av bostäder. Diskussioner kring behovsbedömning, bostadsstandard och samhällsbyggnad, kostnadseffektivitet och synen på alternativen, skulle kunna utveckla boendeformen. Särskilt om en utbyggnad av beståndet planeras kunde ett kunskapsutbyte vara konstruktivt, även med kommuner i andra nordiska länder där denna typ av bestånd funnits under en längre tid. Spänningsfältet mellan denna typ av bostäder och lägenheter som upplåts med sociala kontrakt eller med sociala förtur i det allmännyttiga beståndet skulle också behöva diskuteras mer djupgående.

Emellanåt har en mer strukturerad form av social bostadssektor förts fram som en möjlig lösning både för den sociala och den strukturella hemlösheten (se bland annat Boverket 2016). I den svenska diskussionen ligger fokus just på en modell som begränsar hemlösheten, snarare än på införandet av en bredare modell där även hushåll med en förvärvsinkomst inkluderas, vilken är vanlig i övriga Europa. Skulle en mer strukturerad social bostadssektor bli aktuell i Sverige behöver ett antal frågor diskuteras och få svar för att mål och medel med denna skulle kunna förtydligas (för en diskussion kring detta se Granath Hansson 2020).

### **Uppmaning att söka boende i annan kommun**

Som framgått ovan, kräver ett flertal kommuner att bostadssökande brukare, som inte hittar en lämplig bostad inom kommunen, söker bostad i andra kommuner. Ansvar för att tillhandahålla försörjningsstöd och andra relevanta bidrag och tjänster övergår då till den mottagande kommunen. Detta är inget nytt fenomen utan har skett i större eller mindre omfattning åtminstone sedan 1990-talet. På senare år har fenomenet kommit att beskrivas i termer av ”social export” och ”social dumpning” i de fall då den ”avlämnande” kommunen aktivt medverkar till att en brukare söker sig till en annan kommun och där den mottagande kommunen inte medverkat i och/eller informerats om flytten.

En uppmaning till socialtjänstens brukare att söka bostad i en annan kommun följer ofta någon av fyra olika huvudlinjer:

1. Det upprättas ett samarbete med en mottagande kommun, där den kommun som tar emot hushållet gör detta utifrån perspektivet att det på sikt bidrar till kommunens utveckling. När det gäller nyanlända kan också statliga stöd under etableringsperioden spela in.
2. Kommunen uppmanar brukarna att söka bostad i ett större geografiskt område eller hela landet utan att ge något direkt stöd i sökandet.
3. Kommunen uppmanar brukarna att söka bostad i ett större geografiskt område eller hela landet och ger ett direkt stöd i sökandet i form av så kallad boendecoaching, exempelvis genom att visa hur brukare kan ställa sig i kö till bostadsförmedlingar och kontakta olika fastighetsägare.
4. Kommunen uppmanar brukarna att söka bostad i hela landet och ger ett aktivt stöd i sökandet genom så kallad boendecoaching. Därtill kartlägger kommunen orter utanför den egna kommunen där det finns vakanser och kontaktar fastighetsägare för att om möjligt förmedla kontakt mellan sökande och fastighetsägare. Kontakter mellan den avlämnande och den mottagande kommunen sker oftast endast sporadiskt eller inte alls.

Göteborg och Lidingö uppmanar såväl socialt som strukturellt hemlösa att söka boende i hela landet. Båda kommunerna har också direktkontakt med privata fastighetsägare i andra kommuner och assisterar hushållen att få kontakt med dessa. Norrköping och Jönköping uppmanar hemlösa att söka bostad i närliggande kommuner utan att ge något direkt stöd i sökandet. På grund av små vakanser har Säter inte identifierat någon större inflyttning av hemlösa från andra kommuner. Söktrycket i bolagets kö har dock ökat markant efter att ett webbaserat sökverktyg införts, vilket skulle kunna tyda på ett ökat intresse från hushåll utan förvärvsinkomst. Filipstad tillhör de kommuner där så kallad social dumpning är ett identifierat problem. I dagsläget har kommunen ingen uttalad strategi för att möta detta.

Statskontoret har fått i uppdrag att definiera och kartlägga förekomsten av social dumpning mellan kommuner (Statskontoret 2020). Kartläggningen ska redovisas den 1 september och förslag till åtgärdsinriktning presenteras den 15 november 2020.

I diskussionen kring krav på att söka bostad i annan kommun ställs brukarens förutsättningar till ett självständigt liv och den avsändande kommunens ekonomi mot den mottagande kommunens organisatoriska och ekonomiska kapacitet, liksom kvaliteten i erbjudna boendelösningar. En ordentlig genomlysning av omfattningen och karaktären på denna omflyttning av hushåll i behov av stöd över tid och över landet lär vara svår att genomföra, vilket i sig inte hindrar att den information som finns samlas in och aggregeras. Ett alternativ för att få en strukturerad bild är att utgå från typfall och ta ställning till eventuella åtgärder utifrån dessa. Som beskrivits ovan, har olika kommuner olika strategier och olika förutsättningar varför reaktionerna på och eventuella statliga eller interkommunala åtgärder för eller emot strategierna också kan

förväntas bli olika. I en tid av ökande krav på effektiviseringar och besparingar är det troligt att denna typ av strategier kommer att öka snarare än minska, varför det är av intresse att få frågan belyst.

Samtidigt som diskussionen kring krav om att söka boende i ett större geografiskt område diversifieras, bör åtgärder mot mer omfattande negativa konsekvenser av denna personomflyttning för hushållen och de mottagande kommunerna också tas upp. Nedan beskrivs kortfattat tre möjliga åtgärder som identifierats inom ramen för studien.

En grundläggande hygienfaktor kan vara att i de kommunala bolagens och stiftelsernas uthyrningspolicys införa bestämmelser att endast försörjningsstöd från den egna kommunen accepteras, vilket används av både större och mindre kommuner som ingår i studien.

Reglerna om överflyttning av ärende i SoL skulle kunna göras striktare, bland annat gällande innebörden av anknytning till kommunen, och omfatta fler typer av brukare i behov av mer omfattande stöd och/eller ekonomiskt bistånd. En sådan ändring skulle innebära att en avvägning mellan den individuella friheten, andra skäl för att flytta och det allmännas ansvar behöver göras. Här bör anknytning och skälighetshänsyn tas.

I ett andra steg behöver de kommuner som tar emot försörjningsstödstagare från andra kommuner också ta ställning till hur man ska agera visavi de fastighetsägare som aktivt medverkar till denna inflyttning. I kommuner där inflyttningen kan kopplas till vissa fastigheter där såväl löpande förvaltning som underhåll uppvisar betydande brister bör kommunerna ha en handlingsplan för hur detta ska hanteras långsiktigt. Av strategiska och ekonomiska skäl kan tvångsförvaltning, expropriation och återinförande av kommunal förköpsrätt framstå som mindre önskvärda alternativ. Då fastigheternas avkastning och värde i hög utsträckning är kopplade till kommunen som garant för hyresintäkterna skulle en prövning av hyresnivån kunna vara en alternativ väg för att om möjligt sänka kommunens kostnader till en skälig nivå samt minska incitamenten att investera i och förvalta bostäder på detta sätt. Att minska incitamenten kan ha särskild betydelse i områden där dåligt förvaltade bestånd leder till utflytt av etablerade hushåll ur närbelägna fastigheter. En utflytt kan leda till ytterligare uppköp genom oönskade typer av fastighetsägare vilket i förlängningen kan leda till höga koncentrationer av hushåll med sämre sociala och ekonomiska förutsättningar.

Då hyrorna i vissa av dessa fastigheter tenderar att ligga nära eller på den högsta nivå som kommunen accepterar inom ramen för försörjningsstödet, kan det förekomma att hyresgästen betalar en hyra som inte står i proportion till bostadens läge, standard och skick. I enstaka fall är det också möjligt att hyresobjekten inte uppfyller de grundläggande kraven för att klassas som permanenta bostäder enligt hyreslagen. Att hyresgästerna skulle ansöka om bruksvärdesprövning eller upprustningsföreläggande hos hyresnämnden framstår som mindre troligt då hyresgästerna sällan har några alternativ på bostadsmarknaden och därför har små incitament att vidta åtgärder mot

fastighetsägaren, också i de fall de har kapacitet till det. För att minska kostnaderna för hyror inom försörjningsstödet och också signalera att det finns en gräns för det offentliga medverkan, skulle kommunen kunna se över möjligheten att sänka nivåerna i försörjningsstödet i vissa fall eller stödja utvalda hyresgäster i en prövning i hyresnämnden.

Mindre kommuner har generellt begränsade personella och ekonomiska förutsättningar att informera sig om och analysera möjliga strategier för att motverka redan etablerade problem och en ytterligare negativ utveckling. Samarbete mellan kommuner och delande av utredningsresurser, eventuellt med stöd av SKR, vore en väg att gå. Också Boverket, länsstyrelserna och regionerna skulle kunna ha en roll i detta då deras utredningsresurser är betydligt mer omfattande.

### **Det bostadssociala arbetet i relation till långsiktiga strategier för kommunens utveckling**

Det visade sig svårt att inom ramen för denna studie relatera de bostadssociala strategierna till den långsiktiga strategin för kommunernas utveckling vad gäller exempelvis arbets- och bostadsmarknad, skola, social service och omsorg etc. Vad de bostadssociala strategier som används förväntas leda till långsiktigt och om och hur de medverkar till en positiv samhällsutveckling framstår inte som en central fråga i kommunerna, snarare ligger fokus på att lösa situationen här och nu då förutsättningarna förändras relativt snabbt.

Intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän på en övergripande strategisk nivå hade behövts för att tydliggöra eventuella strategier, vilket inte varit möjligt inom ramen för denna studie på grund av en begränsad budget- och tidsram. Det är dock tydligt att de ekonomiska och organisatoriska påfrestningarna som det ökade trycket på socialförvaltningarna i flera kommuner resulterat i ett behov av att tydliggöra förvaltningarnas arbete och att ta strategiska beslut angående vissa grupperns rätt till bistånd till boende över tid. Att få till stånd en levande diskussion och ett sökande kring hur man skulle kunna arbeta och vilka mål som är realistiska är också en tydlig strävan, liksom att kommunerna ser behov av ett arbete som syftar till att skapa ordning och reda på bostadsmarknaden. Det är också tydligt att kommunerna arbetar mot ett rörligt mål där förutsättningarna ständigt ändras. De enda kommuner där konturerna av en strategi ser ut att finnas och också nått ut i organisationen är Göteborg och Lidingö.

I Göteborg har kommunen under en lång tid gjort ett omfattande arbete för att möta de stora bostadssociala behov som identifierats med målet att integrera stödmottagande hushåll på den reguljära bostadsmarknaden. De kommunala bostadsbolagen, samarbete med privata fastighetsägare och markpolitiken har varit de mest frekvent använda bostadspolitiska instrumenten. Detta arbete har dock mött kritik. En omsvängning i politiken under 2019 har lett till att kommunens bostadssociala insatser fått en ram och att det tydliggjorts för hushåll utan permanent bostad som inte är aktuella för bistånd till boende att de

behöver söka bostad över hela landet. Detta förväntas leda till ett tydligare uppdrag för socialtjänsten och färre hushåll som blir aktuella för stöd till boende. Långsiktigt kan en utflytt av stödbehövande hushåll leda till lägre kommunala kostnader och ett minskat tryck i en stad med stora sociala utmaningar.

Lidingö stad har en utarbetad strategi för stödbehövande hushåll som inte bedöms kunna ta sig in på den reguljära bostadsmarknaden av egen kraft. För de hushåll som får bistånd till boende finns ett kommunalt ägt bostadsbestånd att tillgå och tiden för biståndet är som längst två år. Hushåll utan stark anknytning till kommunen ska i regel hitta boende i andra kommuner med mer lättillgängliga bostadsmarknader och hushållen får ett direkt och omfattande stöd i sitt sökande efter en permanent bostad. Kortsiktigt leder detta till att kommunen håller nere kostnaderna för försörjningsstöd och andra sociala insatser. Kommunen pekar också på att hushållen får en möjlighet att själva ta över initiativet och får en mer ordinär livssituation. Långsiktigt kan detta också ha en positiv påverkan på övriga kommunala verksamhetsområden då antalet hushåll med stödbehov och kostnader relaterade till detta minimeras. Socialförvaltningen pekar dock på strategins bräcklighet då den är beroende av tillgång till boendelösningar i andra kommuner

När det gäller BoL noteras en vilja att tillskapa modeller som inte spär på segregationen. I vissa kommuner har också förstahandskontrakt eller kontrakt som i hög utsträckning övergår till förstahandskontrakt efter en relativt kort tid tillämpats då detta anses leda till en snabbare integration. Denna strategis påverkan på bostadsköerna har dock diskuterats inom kommunerna.

Då de kommunala strategierna för det bostadssociala ansvaret är rörlig materia bör detta område följas kontinuerligt. Möjligen kan det ökande organisatoriska och ekonomiska trycket på kommunerna leda till tydligare långsiktiga strategier i framtiden. Det vore värdefullt att bättre förstå de övergripande strukturer som styr utvecklingen och det nät av incitament som leder till olika utfall. Framtida utredningar och forskning behöver följaktligen belysa både makro- och mikro-nivåer för att bättre kunna förstå bakomliggande drivkrafter och, om detta är önskvärt, styra mot andra utfall än de nuvarande.

# Slutsatser

Det pågår ett intensivt arbete i de fyra större medverkande kommunerna i studien för att motverka hemlöshet i den egna kommunen, men det tycks trots detta ha otillräcklig verkan till följd av uppgiftens omfattning och komplexitet. Stora insatser har gjorts för att bosätta anvisade nyanlända och detta arbete kommer enligt vad dessa kommuner uppger att fortsätta, dock i mindre volym. I kommuner som tidigare gjort en bred tolkning av vilka grupper som omfattas av SoL, pågår nu ett arbete med att fokusera socialtjänstens verksamhet till de traditionella målgrupperna. Det är tydligt att socialförvaltningarna inte kan ta rollen som bostadsförmedling då de behöver fokusera på sitt kärnuppdrag.

Alternativa strategier för att tillgodose de strukturellt och vissa socialt hemlösas behov saknas. Istället hänvisas dessa hushåll till andra kommuner om de inte trots allt på egen hand kan tillgodose sina behov inom hemkommunen. Omflytningens omfattning och troliga utveckling givet kommuners ändrade arbetsätt är i dag okänt. I vissa mottagande kommuner noteras dock en tydlig negativ påverkan på kommunens utveckling. Bristen på nationell överblick och konsekvensanalys kan eventuellt åtgärdas med start i det uppdrag Statskontoret fått. En diskussion kring förutsättningarna för strukturerade lösningar i de i dagsläget avsändande kommunerna vore konstruktiv, om inte annat för att belysa frågans komplexitet.

Säter är den enda kommun som har en boendesocial lösning som uppfyller behoven. Det bedöms vara av vikt att denna typ av mindre kommun inte utsätts för ett ökat bostadssocialt tryck då det riskerar att underminera en i grunden fungerande struktur, särskilt om de lokala förutsättningarna försämras i ett sämre konjunkturläge.

Samtliga kommuner är medvetna om förekomsten av lägre bostadsstandard, exempelvis i form av trångboddhet, och/eller oriktiga hyresförhållanden. Många kommuner arbetar också strategiskt för att minska förekomsten av sådana förhållanden, även om nuvarande metoder har sina begränsningar. Den långsiktiga påverkan på de boende och bostadsbeståndens skick är en fråga som ännu så länge inte lyfts offentligt i någon större omfattning. Detta bedöms vara en fråga med sprängkraft i framtiden.

Relationen mellan de bostadssociala strategierna och strategier för kommunernas långsiktiga utveckling har endast kunna diskuteras tentativt inom ramen för den här studien. I två av de ingående kommunerna finns åtminstone delvis en sådan koppling. Det framstår emellertid som troligt att denna komplexa fråga kan få ett ökat fokus också i andra kommuner framgent. Då förändringstakten är hög inom området bör SKR kontinuerligt följa utvecklingen.

# Källor

- Boplats. 2019. Boplats i siffror. Nedladdad från <https://nya.boplats.se/om/statistik> (2020-02-16).
- Boverket. 2016. Den sociala bostadssektorn i Europa, rapport 2016:16. Karlskrona: Boverket.
- Boverket. 2019. Bostadsmarknadsenkäten. Nedladdad från: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>
- Filipstadsbostäder. 2014. Uthyrningspolicy för Filipstadsbostäder. Filipstad: Filipstads kommun.
- Filipstadsbostäder. 2018. Årsredovisning. Filipstad: Filipstads kommun.
- Filipstad. 2017. Bostadsförsörjningsplan 2017-2019. Filipstad: Filipstads kommun.
- Filipstad. 2018. Ekonomisk plan 2019-2021. Filipstad: Filipstads kommun.
- Framtiden. 2017. Uthyrningspolicy. Göteborg: Framtiden.
- Framtiden. 2019. Så här fungerar lägenhetsuthyrningen. Göteborg: Framtiden.
- Granath Hansson, A. 2019. Inclusionary housing policies in Germany and Sweden: The importance of norms and institutions. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 14 (1), 7-28.
- Granath Hansson, A. 2020. En social bostadssektor i Sverige? Stockholm: Fores.
- Göteborg. 2019a. Boende och byggande i Göteborg 2019. Göteborg: Fastighetskontoret.
- Göteborg. 2019b. Hemlöshetsrapport. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. 2019c. Anvisning och anskaffning av boenden 2016-2018. Göteborg: Göteborgs stad.
- Göteborg. 2020. Årsrapport om fastighetskontorets arbete med att anskaffa och förvalta bostäder 2019. Göteborg: Göteborgs stad.
- Hemnet. 2020. Sökning slutpriser på villor och radhus respektive lägenheter i Säter. Nedladdad från <https://www.hemnet.se/> (sökning gjord 2020-02-08).
- Hyresbostäder. 2018. Hyresbostäder årsredovisning. Norrköping: Hyresbostäder i Norrköping.
- Hyresbostäder. 2019. Hyresbostäder uthyrningspolicy. Norrköping: Hyresbostäder i Norrköping.
- Jönköping. 2018a. Uppföljning av bostadsförsörjningsprogram 2017-2022 samt projektplan 2018-2023. Jönköping: Jönköpings kommun/Arbetsgruppen för samhällsplanering.
- Jönköping. 2018b. Hemlöshetskartläggning 2018. Jönköping: Socialförvaltningen.
- Jönköping. 2019. Remissförslag till kommunalt bostadsförsörjningsprogram 2019-2024. Jönköping: Jönköpings kommun/KBFP-gruppen.

- Lidingö. 2015. Lidingö stads riktlinjer för bostadsförsörjning. Lidingö: Lidingö stad.
- Lidingö. 2019. Krav för ansökan om genomgångsbostad i Lidingö Stad. Lidingö: Lidingö stad.
- Länsstyrelserna. 2016-2020. Kommuntal.
- Norrköping. 2017. Socialtjänstens kartläggning av personer i olika former av hemlöshetsituationer (SN 2017/0157759). Norrköping: Socialkontoret.
- Norrköping. 2018. Bostadsförsörjning i Norrköpings kommun. Norrköping: Exploateringskontoret.
- Norrköping. 2019. Riktlinjer för ekonomiskt bistånd (AVN 2019-0103). Norrköping: Arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret.
- Polisen. 2019. Kriminell påverkan i lokalsamhället: En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden. Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Rasmussen, M., Grander, M., Salonen, T., 2018. Flyttkedjor: En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor, rapport 2018:13. Stockholm: Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting.
- SCB. 2017. Kommunfakta Säter.
- SCB. 2019a. Befolkningsstatistik första halvåret 2019.
- SCB. 2019b. Sveriges befolkning 31 december 2018: Kommunala jämförelsetal.
- SCB. 2019c. Kommunfakta Filipstad.
- SKL. 2019a. Ekonomirapporten, maj 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi. Stockholm: SKL.
- SKL. 2019b. Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi. Stockholm: SKL.
- Socialstyrelsen. 2017. Hemlöshet 2017- omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. 2018. Öppna jämförelser: Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Nedladdad från <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppnajokforelser/socialtjanst/motverka-hemloshet/>
- SOU 2018:32. Ju förr desto bättre- Vägar till en förebyggande socialtjänst. Stockholm: Regeringskansliet.
- Statskontoret. 2020. Kartläggning av social dumpning mellan kommuner. Nedladdad från <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/utredningar-utvarderingar-och-uppfoljningar/statskontoret-ska-kartlagga-social-dumpning-mellan-kommuner/>
- Säterbostäder. 2019. Uthyrningspolicy. Nedladdad från: <https://saterbostader.se/omsaterbostader/varuthyrningspolicy/2019-11-21>.
- Vätterhem. 2018. Särskilt ägardirektiv. Jönköping: Vätterhem.
- Vätterhem. 2019. Årsredovisning 2018. Jönköping: Vätterhem.