



Länsstyrelserna



Bostad åt alla

Slutrapport från länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i att underlätta inträdet på bostadsmarknaden

Titel: Bostad åt alla – slutrapport från länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i att underlätta inträdet på bostadsmarknaden.

Utgiven av: Länsstyrelsen Skåne

Författare: Margareta Johansson

Beställning: Länsstyrelsen Skåne
Samhällsbyggnadsavdelningen
205 15 Malmö
Telefon 040-25 20 00
www.lansstyrelsen.se/skane

Copyright: Länsstyrelsen Skåne

Diarienummer: 405- 30358-2015

ISBN: 978-91-7675-034-6

Rapportnummer: 2016:02

Layout: Mats Runvall

Tryckeri, upplaga: Länsstyrelsen Skåne, 800 ex

Tryckår: 2016

Omslagsbild: Most Photos

Bostad åt alla

Slutrapport från länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i att underlätta inträdet på bostadsmarknaden

Förord

Bostad är en förutsättning för fungerande vardag och för ett gott liv. Det är i bostaden vi kan få vila, sova, laga mat och sköta personlig hygien . Utan bostad är det svårt att sköta arbete eller studier. Tryggheten i att ha en bostad är särskilt viktig för barn och unga.

Det är en mänsklig rättighet att ha en bostad. Samtidigt är det behov som ska tillgodoses på en marknad, bostadsmarknaden. Under en tjugooårsperiod har bostadsbyggandet legat på låg nivå och detta har lett till ökande obalans mellan utbud och efterfrågan.

Bristen på bostäder gör att allt fler har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Kommunen har en viktig uppgift i att ta reda på vilka bostadsbehov som finns i kommunen och planera för hur de ska tillgodoses. Bland annat ska kommunfullmäktige under varje mandatperiod anta riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Länsstyrelserna har under 2015 haft ett särskilt uppdrag från regeringen att stödja kommunerna i arbetet med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, att motverka hemlöshet och att förebygga avhysningar. Ett särskilt fokus har legat på familjer med barn.

Länsstyrelsen Skåne har i uppgift att lämna en för länsstyrelserna samlad redovisning till regeringen. Denna rapport innehåller en redogörelse för de aktiviteter som har genomförts och de erfarenheter som har gjorts i samband med uppdraget.

Länsstyrelsen Skåne, 20 januari 2015



Margareta Pålsson,
Landshövding i Skåne län

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
SAMMANFATTNING.....	4
UPPDRAGET	6
Regeringens uppdrag till länsstyrelserna	6
Uppdraget i sitt sammanhang	6
Uppdragets koppling till tidigare uppdrag	7
Kvinnor och män med en svag ställning på bostadsmarknaden.....	8
Motverka hemlöshet och förebygga avhysningar	8
Betona de kommunala bostadsföretagens sociala och allmännyttiga roll	10
Organisering och planering av arbetet.....	11
Intern kompetensutveckling.....	12
SÅ HAR LÄNSSTYRELSENA ARBETAT	13
Kommunbesök	13
Konferenser och seminarier	15
Samverkan	16
Kartläggning av kommunernas ägardirektiv till sina bostads- aktiebolag	16
LÄNSSTYRELSENAS IAKTTAGELSER	17
Kommunernas arbete för att underlätta inträdet på bostads- marknaden för resurssvaga	17
Ungdomar och studenter	18
Äldre och personer med funktionsnedsättning	19
Barnfamiljer	21
Kvinnor utsatta för våld.....	21
Nyanlända	21
Kommunernas arbete för att motverka hemlöshet	22
Kommunernas arbete för att förebygga vräkningar	24
EU – medborgare som lever i hemlöshet i Sverige	25
De allmännyttiga bostadsaktiebolagen.....	26
Kommunernas ägardirektiv till sina bostadsaktiebolag	26
Ägardirektiv är ett av flera sätt att styra företagen	27
Kommunernas samverkan med privata bostadsföretag.....	28
SAMMANFATTANDE ANALYS AV BEHOVET AV INSATSER	30
Stort behov av tillskott på bostäder	30
Riktlinjer för bostadsförsörjningen	32
Utveckla ägardirektiven och samarbetet med de allmännyttiga bostadsföretagen.....	33
Utveckla samverkan med privata fastighetsägare.....	34
Behov av initiativ på nationell nivå	34
DETTA KAN LÄNSSTYRELSENA BIDRA MED I DET FORTSATTA ARBETET	35
KÄLLOR	36

Sammanfattning

Länsstyrelserna har under 2015 haft i uppdrag att stödja kommunerna i arbetet med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, att motverka hemlöshet och att förebygga avhysningar. Länsstyrelsen Skåne svarar för den samlade redovisningen av uppdraget. Den baseras på redogörelser från övriga länsstyrelser för genomförda aktiviteter och gjorda erfarenheter i samband med uppdraget.

I uppdraget ingick att länsstyrelserna särskilt skulle föra fram behovet av att kommunerna i direktiven till sina bostadsföretag betonar deras allmännyttiga och sociala roll. För att få ett bra underlag för detta arbete genomförde länsstyrelserna en landsomfattande kartläggning av kommunernas direktiv till sina allmännyttiga bostadsaktiebolag. Resultatet av kartläggningen har sammanställts i en rapport, *Ägardirektiv till allmän nytta kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*.

Det främsta hindret för att alla ska kunna få möjlighet att bo i goda bostäder är att bostadsbyggandet under de senaste tjugo åren har legat på för låga nivåer och inte alls motsvarat befolkningsökningen.

Det behövs ett stort tillskott av bostäder och då framför allt hyresbostäder. Dagens bostadsproduktion skulle behöva ligga på samma nivåer som produktionen under miljonprogrammets 1960- och 1970-tal. Det vill säga runt 100 000 bostäder per år. Bostadsbyggandet beräknas visserligen öka under kommande år men det väntas inte alls nå upp till dessa nivåer.

På många håll saknas marknadsförutsättningar för nyproduktion av bostäder i den omfattning som skulle behövas. Det hänger samman med att behoven av bostad är störst hos grupper med svag ekonomi samtidigt som de höga byggkostnaderna gör att hyrorna hamnar på en nivå som dessa hushåll inte kan betala. Det gäller för många grupper exempelvis för de flesta ungdomar och nyanlända samt för många pensionärer. I och med att kvinnor som grupp har lägre inkomster än män, drabbas kvinnor hårdare än män. Barnfamiljer mer än hushåll utan barn. Särskilt utsatta på grund av svag ekonomi är ensamstående kvinnor med barn. Fortfarande saknar många kommuner riktlinjer för sin bostadsförsörjning. Där sådana riktlinjer antagits brister ofta den grundläggande kartläggningen både av det befintliga bostadsbeståndet och av de behov hos kommunens innevånare som det behöver tas hänsyn till. I de riktlinjer som tagits fram saknas också uppgifter om resursvaga gruppers möjligheter till inträde på bostadsmarknaden och om hemlöshet. Generellt sett behövs politiskt fastställda planer och övergripande strategier. Samverkan behövs mellan kommunens förvaltningar kring hur de behov som finns i kommunen ska kunna mötas på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelserna bedömer att diskussionerna i de flesta kommuner behöver struktureras och fördjupas kring hur de strategiskt kan använda sina verktyg för att tillgodose bostadsbehoven i kommunen och därmed bidra till en positiv samhällsutveckling. Möjligheter till ökad samverkan med privata bostadsföretag behöver också tas tillvara.

Många kommuner efterfrågar fler initiativ på nationell nivå inom bostadspolitikens område. Kommunerna menar att bostadsförsörjningen i hög grad berörs av ekonomiska faktorer som finansieringsmöjlighet, produktionskostnader och skattelagstiftning som kommunerna endast kan påverka i begränsad omfattning. Länsstyrelsernas erfarenhet är att regeringsuppdragen kring hemlöshet och att underlätta inträdet på bostadsmarknaden har inneburit att frågan om olika grupperns svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden fått ökat fokus. Men det kvarstår stora utmaningar som kräver ett långsiktigt arbete. Detta inte minst sett utifrån bostadsförsörjningens betydelse för regional utveckling.

Länsstyrelserna kan dels stödja genomförandet av insatser utifrån den nationella politiken och dels fortsatt ge råd och stöd till kommunerna kring deras ansvar för bostadsförsörjning, underlätta inträdet på bostadsmarknaden samt motverka hemlöshet.

Länsstyrelserna kan:

- Ge råd och stöd utifrån lagstiftningen om riktlinjer för bostadsförsörjningen, något som flera kommuner efterfrågar. Det handlar om att i en dialog med kommunen bidra med kompetens som innefattar både sociala perspektiv och planeringsperspektiv.
- Stödja kommunerna i arbetet för en lokal och regional utveckling där sociala perspektiv och samhällsplaneringsperspektiv kan mötas och samordnas.
- Stödja dialogen i kommunerna kring det allmännyttiga bostadsföretagets möjligheter att spela en allmännyttig och social roll. I det arbetet kan en viktig utgångspunkt vara länsstyrelsens kartläggning av kommunernas ägardirektiv till sina bostadsbolag.
- Stödja kommunerna i arbetet att motverka hemlöshet och förebygga vräkningar, särskilt bland barnfamiljer. Visa på goda exempel från kommuner med framgångsrikt arbete.
- Föra dialog om bostadsförsörjning utifrån det ökade flyktingmottagandet, liksom mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. Behovet har ökat och Länsstyrelserna har här en given roll.
- Följa upp att de medel som regeringen planerar att fördela för att stimulera byggandet av hyresbostäder får betydelse även för resurssvaga hushåll.
- Föra dialog med kommunerna kring hur resurssvaga grupperns behov kan tillgodoses i samband med underhåll och renovering av miljonprogrammets bostäder.
- Utveckla den årliga bostadsmarknadsanalysen.

Uppdraget

Regeringens uppdrag till länsstyrelserna

Samtliga länsstyrelser fick 2015 i uppdrag från regeringen att stödja kommunerna i arbetet med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för resurssvaga kvinnor och män och för personer som i övrigt har svårt att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden. Länsstyrelserna skulle också stödja kommunerna i arbetet med att motverka hemlöshet och att förebygga avhysningar. Ett särskilt fokus låg på familjer med barn. Länsstyrelserna skulle särskilt föra fram behovet av att kommunerna i direktiven till sina bostadsföretag betonar deras allmännyttiga och sociala roll. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med berörda myndigheter och andra aktörer.

För den samlade redovisningen svarar Länsstyrelsen Skåne efter att ha tagit emot redovisningar från övriga länsstyrelser av genomförda aktiviteter och gjorda erfarenheter i samband med uppdraget. Denna gemensamma slutrapport är en sammanfattning av länsstyrelsernas arbete, iakttagelser och övriga erfarenheter baserad på de rapporter som har inkommit.

Uppdrag 50 i Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska stödja kommunerna i arbetet med att

- underlätta inträde på bostadsmarknaden för resurssvaga kvinnor och män och för personer som i övrigt har svårt att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden,
- motverka hemlöshet och
- förebygga avhysningar.

Särskilt fokus ska ligga på familjer med barn. Länsstyrelserna ska särskilt föra fram behovet av att i ägardirektiv även betona de kommunala bostadsföretagens sociala och allmännyttiga roll.

Länsstyrelserna ska i arbetet samverka med berörda myndigheter och aktörer.

Länsstyrelserna ska redovisa genomförda aktiviteter och erfarenheter rörande uppdraget till Länsstyrelsen i Skåne län som ska lämna en för länsstyrelserna samlad rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 29 januari 2016.

Uppdraget i sitt sammanhang

Länsstyrelserna har utgått från att arbetet med fördel kan samordnas med andra uppgifter som länsstyrelserna har. Det gäller framför allt följande:

- Bostadsmarknadsenkäten (BME). I samarbete med Boverket genomför länsstyrelserna en årlig enkätundersökning till landets kommuner.
- Bostadsmarknadsanalysen (BMA). Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att följa utvecklingen på bostadsmarknaden och årligen ta fram en bild av hur kommunerna klarar sitt bostadsförsörjningsansvar (Förordning 2011:1160, om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar)
- Riktlinjer för bostadsförsörjning. Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörj-

- ningen. (3 §, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar)
- Översiktsplaneringen. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med bland annat länsstyrelsen (Plan- och bygglag 2010:900).

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna innehåller följande uppdrag:

- Uppdrag 45: Med stöd av Boverkets rapport *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk planering* ska länsstyrelserna bryta ner mål, planer och program inom områdena demografi och ekonomi till regional nivå som stöd för kommunernas planering
- Uppdrag 47: Med utgångspunkt från den redovisning som landstinget har lämnat ska Länsstyrelsen Stockholm tillsammans med Boverket göra en uppföljning av bostadsbyggandet i var och en av kommunerna i länet.
- Uppdrag 48: Länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Skåne och Västra Götalands län har i uppdrag att ge råd till kommunerna kring bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt göra en bedömning av behovet av nya bostäder. Vidare ska länen redovisa nybyggnation, granska och analysera de planmässiga förutsättningarna samt följa upp kommunernas bostadsbyggnadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande
- Uppdrag 49: Länsstyrelserna i Kronobergs, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län har i uppdrag att samla relevanta aktörer för ökat erfarenhets- och kunskapsutbyte inom urban utveckling.
- Uppdrag 78: Länsstyrelserna ska prioritera insatser som väsentligt bidrar till att öka kommunernas kapacitet att ta emot nyanlända, inklusive vidarebosatta.

Uppdragets koppling till tidigare uppdrag

Regeringen gav den 12 januari 2012 samtliga länsstyrelser ett treårigt uppdrag, Hemlöshetsuppdraget. Länsstyrelserna fick i uppgift att ge kommunerna stöd och råd i planeringen med att motverka hemlöshet. I beskrivningen av uppdraget lyftes vräkningar av barnfamiljer särskilt fram. Uppdraget redovisades i en länsstyrelsegemensam rapport till regeringen i januari 2015. Även om uppdraget enbart var treårigt var länsstyrelsernas utgångspunkt för arbetet att det skulle leda fram till att länsstyrelserna fick förmåga att långsiktigt följa, analysera och stödja kommunernas arbete med att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Slutrapporten *Hemlöshet – en fråga om bostäder* utformades därför i avsikt att kunna tjäna som kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet. Ett presentationsmaterial, bland annat bestående av en film och en broschyr, togs fram i samband med slutrapporten. En utgångspunkt för arbetet med det nya uppdraget har därför varit att arbeta vidare utifrån de erfarenheter som har gjorts och med de arbetsformer som har utvecklats.

Kvinnor och män med en svag ställning på bostadsmarknaden

Länsstyrelsernas stöd till kommunerna skulle inriktas mot att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för resurssvaga kvinnor och män och för personer som i övrigt har svårt att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden. Vilka kvinnor och män är då att se som resurssvaga i förhållande till bostadsmarknaden? Det finns enskilda som på grund av hög skuldsättning, betalningsanmärkningar, missbruksproblematik eller andra individuella svårigheter har en svag ställning. I en situation med tilltagande bostadsbrist berörs emellertid stora befolkningsgrupper. Svårigheter att få en bostad är huvudsakligen relaterad till strukturella orsaker och inte individuella.

Sverige har haft en lång period av mycket lågt bostadsbyggande. Det som har byggts har heller inte svarat mot de behov som har funnits. Vi har därför fått brist på bostäder i stora delar av landet, inte minst i storstadsregionerna. Störst är bristen på hyresbostäder och då främst små billiga lägenheter. Flertalet av landets kommuner bedömer att det finns ett stort behov av den typen av bostäder. De senaste åren har kännetecknats av arbetslöshet på en relativt hög nivå, särskilt bland unga. Andelen hushåll med relativt låga inkomster ökar. Ungdomar och unga vuxna har svårt att få en första bostad. Det samma gäller nyanlända flyktingar och andra som saknar kontaktnät. Barn som har kommit ensamma till Sverige, har när de når vuxen ålder ofta särskilda svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden. Barnfamiljer med låga inkomster har svårt att hitta bostäder som de har råd att betala. Detta drabbar framförallt många ensamstående kvinnor med barn. Många äldre har en svag ekonomi och har svårt att flytta till boenden som motsvarar deras behov.

Under andra halvåret 2015 har ett stort antal asylsökande kommit till landet. Många av dem kommer att få uppehållstillstånd och behöver då en permanent bostad. Deras situation har ytterligare tydliggjort behovet av att åtgärda den obalans som finns på bostadsmarknaden.

Ett betydande antal av de utsatta EU medborgare som söker sig till Sverige hamnar i hemlöshet och lever under svåra förhållanden. Det råder stor osäkerhet i kommunerna kring hur de ska möta situationen.

Motverka hemlöshet och förebygga avhysningar

Länsstyrelserna har utgått från den vida definition av hemlöshet som Socialstyrelsen använde sig av vid den senaste kartläggningen 2011. Orsakerna till hemlöshet kan sökas på olika nivåer och vi har valt att arbeta med fokus på olika aspekter. FEANTSA, som är det organ inom EU som arbetar med frågor som rör hemlöshet, använder en modell för att illustrera sårbarhet och risk för hemlöshetsproblematik. Modellen utgår från orsaker på strukturell nivå, institutionell nivå samt orsaker kopplade till familjesituationen och till individen.

I arbetet med Hemlöshetsuppdraget framkom att fokus i många kommuner ligger på individuella orsaker till hemlöshet och att socialtjänsten får ta ett stort ansvar för att försöka avhjälpa problemen. Länsstyrelserna arbetar därför med att stödja kommunerna i att anlägga ett bredare perspektiv och att se hemlöshetsproblematiken också ur ett bostadsförsörjningsperspektiv. Dialogen med kommu-

nerna har därför handlat om hur kommunen använder alla de verktyg som står till förfogande när det gäller att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, exempelvis:

- Riktlinjer för bostadsförsörjningen
- Fysisk planering
- Markpolitik
- Regional samverkan
- Allmännyttiga bostadsföretag
- Samverkan med bostadsföretag
- Bostadsförmedling
- Insatser direkt riktade mot hemlöshet
- Samverkan med ideella organisationer
- Vräkningsförebyggande arbete

Hemlöshet, Socialstyrelsen (2011)

Akut hemlöshet – Situation 1

En person är hänvisad till akutboende, härberge, jourboende, skyddat boende(exempelvis kvinnojour) eller sover utomhus eller i offentliga utrymmen.

4 500 personer

Institutionsvistelse och kategoriboende - Situation 2

En person befinner sig på kriminalvårdsanstalt eller stödboende inom socialtjänsten, landstinget eller en privat vårdgivare, alternativt på ett hem för vård eller boende (HVB) eller SIS-intuition, och ska skrivas ut inom tre månader. Personen har inte någon bostad ordnad inför utskrivningen. Hit räknas även personer som skulle ha skrivits ut om de hade haft en bostad.

5 600 personer

Långsiktiga boendelösningar - Situation 3

En person bor i en bostad som kommunen har ordnat ex. försökslägenhet, träningslägenhet, socialt kontrakt, på grund av att personen inte får tillgång till en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda regler.

13 900 personer

Eget ordnat kortsiktigt boende – Situation 4

En person bor tillfälligt och utan kontrakt hos vänner, bekanta eller släktingar eller har ett inneboende- eller andrahandskontrakt på mindre än tre månader hos släkt, vänner eller andra privatpersoner. Personen har av detta skäl varit i kontakt med socialtjänst eller någon annan verksamhet som ger stöd.

6 800 personer

Sammanlagt 34 000 personer

FEANTSA, som är det organ inom EU som arbetar med frågor som rör hemlöshet, använder en modell för att illustrera sårbarhet och risk för hemlöshetsproblematik som utgår från orsaker på strukturell, institutionell, relationell och individuell nivå.

På strukturell nivå kan orsaker till hemlöshet bland annat sökas i faktorer som berör arbetsmarknad, bostadsmarknad och migration. Urbaniseringen innebär en stor inflyttning till de stora städerna med stor efterfrågan på bostäder. I andra regioner minskar befolkningen vilket resulterar i ett överskott på bostäder. Bostadsmarknadens sätt att fungera påverkar tillgången på bostäder och den konkurrens som råder lokalt och regionalt påverkar vilka krav som ställs på bostadssökande.

På institutionell nivå påverkar planeringen av bostadsbyggandet tillgången på bostäder. Hyreslagstiftningen påverkar människors möjligheter att få och behålla en bostad. Förekomsten av bostadsförmedling, kösystem och liknande påverkar fördelningen av befintliga bostäder. Biståndsinsatser och samhällsservice som exempelvis boendestöd och hushållsekonomisk rådgivning påverkar människors möjligheter att få och behålla bostäder.

Många faktorer som är förknippade med **familjerelationer** har betydelse för möjligheten att få och behålla en bostad. Som ensamstående är personen mera sårbar än om ansvaret för boendet delas. Samtidigt kan en parrelation som inte fungerar, exempelvis innehåller våld, påverka möjligheten att bo kvar i en gemensam bostad. Sammanbrott i relationen genom skilsmässa eller den ena partens död kan innebära att bostaden går förlorad.

På individuell nivå påverkar faktorer som ekonomi och anställningsförhållanden möjligheten att få bostad. Ålder, kön, hälsa och eventuell funktionsnedsättning spelar in. Om man är asylsökande eller har status som flykting kan också ha betydelse. Etnisk tillhörighet påverkar risken för att bli diskriminerad som bostadssökande. Individuella problem som exempelvis missbruk kan minska möjligheterna medan individuella resurser som utbildning och kontaktnät kan öka möjligheterna att få och att behålla en bostad.

Betona de kommunala bostadsföretagens sociala och allmännyttiga roll

I uppdraget för 2015 har särskild tonvikt lagts på att länsstyrelserna ska föra fram behovet av att kommunerna i ägardirektiven till de kommunala bostadsföretagen betonar deras sociala och allmännyttiga roll.

För att kunna föra samtal med kommunerna kring utformningen av ägardirektiven fann länsstyrelserna det angeläget att skaffa sig en djupare kunskap om hur kommunerna har utformat sina direktiv till bostadsaktiebolagen och om hur man i övrigt arbetar för att de ska få en social och allmännyttig roll. Länsstyrelserna har därför genomfört en landsomfattande kartläggning av kommunernas direktiv till sina allmännyttiga bostadsaktiebolag. Resultatet av kartläggningen har sam-

manställt i en rapport, *Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*. Den är tänkt att fungera som kunskapsunderlag både för länsstyrelserna och för kommunerna. Ambitionen är att bidra till att strukturera och fördjupa samtalen kring dessa frågor i kommunerna.

Organisering och planering av arbetet

Sedan Hemlöshetsuppdraget fanns det en organisation för att arbeta länsstyrelsegemensamt med regeringens uppdrag

- Ansvariga länsråd. Inger Eriksson, Dalarna och Kristina Zetterström, Östergötland
- Styrgrupp. Från Länsstyrelsen Skåne, enhetschef Gunvor Landqvist som även representerade Chefsforum för social hållbarhet och enhetschef Elisabeth Weber som även representerade Forum för hållbart samhällsbyggande
- Arbetsgrupp. Deltagare från länsstyrelserna i Halland, Skåne, Stockholm och Västra Götaland
- Nationellt nätverk. Varje länsstyrelse utsåg minst en kontaktperson.

Länsstyrelserna tog fram en gemensam plan för hur uppdraget skulle genomföras. Varje länsstyrelse kompletterade planen med särskilda insatser utifrån behoven i respektive län. I korthet innehöll den gemensamma planen följande:

- Sprida det nationella materialet från Hemlöshetsuppdraget, (film, broschyr, bildspel och rapport) vid konferenser, kommunbesök med mera
- Kartlägga ägardirektiv till allmännyttan
- Kvalitetssäkra frågorna om hemlöshet i Bostadsmarknadsenkäten (BME)
- Belysa hemlöshet och utestängning från bostadsmarknad i det dagliga arbetet med bostadsförsörjning (riktlinjer för bostadsförsörjning, översiktsplanering, remisser m.m.)
- Samverka med berörda myndigheter och aktörer. Arbetsgruppen kan underlätta samverkan med vissa aktörer som till exempel Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Boverket och Socialstyrelsen. Varje länsstyrelse ansvarar för att kontakta regionala aktörer
- Omvärldsbevakning
- Bilda ett internt nätverk på respektive länsstyrelse mellan social hållbarhet och samhällsplanering för att diskutera bostadsförsörjningsfrågor
- Delta i länsstyrelsegemensamt arbete och kompetensutveckling genom nätverksträffar.

Respektive länsstyrelse valde att organisera det regionala arbetet på olika sätt. Det vanligaste är att både medarbetare som arbetar med social hållbarhet och medarbetare som arbetar med bostadsfrågor och samhällsplanering varit engagerade. Med social hållbarhet avser vi insatser som omfattar folkhälsa, integration, mänskliga rättigheter, barnperspektiv och jämställdhet. Länen har valt att samordna olika uppgifter och uppdrag inom bostadsförsörjningsområdet på olika sätt. Särskilda arbetsgrupper har bildats och det har förekommit större satsningar där

uppdraget har integrerats. Ett exempel är *Bostad Värmland - 2015*. Inom projektet har inrymts frågor om hemlöshet och inträde på bostadsmarknaden men även frågor om flyktingboende, bostadsförsörjning, skolbyggande och centrumutveckling. Arbetet har bedrivits i form av studiebesök, seminarier och utbildningar.

Bostadsfrågorna har stått högt upp på agendan i flera län och länsledningen har tagit aktiv del i arbetet på flera länsstyrelser.

Intern kompetensutveckling

I syftet att öka den interna kompetensen och utbyta erfarenheter har länsstyrelserna anordnat tre seminarier för kontaktpersonerna i det nationella nätverket. Förutom interna överläggningar och utbyte av erfarenheter kring uppdraget har externa föreläsare bjudits in från Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Boverket, Sveriges allmännyttiga bostadsbolag (SABO), Svenska bostäder AB, Fastighetsägarna Stockholm, Hyresgästernas riksförbund och Malmö högskola. Seminarierna har tagit upp olika delar i uppdraget. Ett återkommande tema har varit bostadsföretagens allmännyttiga och sociala roll.

Uppdraget har även behandlats i länsstyrelsernas reguljära samarbetsorgan inom samhällsplanering och social hållbarhet. Forum för hållbart samhällsbyggande arrangerade *Plan- och bostadsdagarna* där ett av seminarierna behandlade hur kommun och bostadsaktiebolag kan samarbeta i vräkningsförebyggande frågor. Inom chefsforum för social hållbarhet har mottagandet av nyanlända och bostadsfrågor varit en stående punkt på dagordningen.

Informations- och utbildningsinsatser har även genomförts på respektive länsstyrelse. I flera län har länsledningen följt arbetet och exempelvis i Gävleborgs och Västra Götalands län har insynsrådet informerats.

Länsstyrelsemedarbetare har deltagit i externa konferenser och genomfört studiebesök för att ta del av goda exempel.



Så har länsstyrelserna arbetat

Länsstyrelserna har haft ett brett anslag och fokuserat på hur kommunen använder alla de verktyg som står till förfogande när det gäller att trygga bostadsförsörjningen, underlätta inträdet på bostadsmarknaden och motverka hemlöshet och avhysningar. Det har skett med riktad information och vid dialogmöten. Regionala konferenser, utbildningsdagar och seminarier, som samlat deltagare från många kommuner, har också genomförts. Samverkan mellan kommuner, myndigheter och andra aktörer har initierats och utvecklats.

Kommunbesök

Länsstyrelserna har distribuerat slutrapporten från länsstyrelsernas Hemlöshetsuppdrag, *Hemlöshet – En fråga om bostäder*, till samtliga kommuner i respektive län. Rapporten ger en återkoppling till kommunerna på de dialoger som fördes kring hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden under länsstyrelsernas tidigare uppdrag. Där finns bland annat goda exempel på hur kommuner runt om i landet arbetar. Övrigt material i form av film, broschyr och bildspel har använts i olika omfattning i samband med kommundialoger, konferenser, seminarier med mera.

Alla länsstyrelser arbetar med att kvalitetssäkra bostadsmarknadsenkäten (BME). Enkäten innehåller bland annat frågor om vilka grupper som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden och frågor kring hemlöshet. Så gott som samtliga kommuner kontaktas antingen per telefon eller genom besök.

I länsstyrelsernas dagliga arbete med att ge kommunerna råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen har kommunerna uppmärksammat på de behov som finns av att analysera vilka åtgärder som behövs för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden. I yttranden över kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen för länsstyrelserna ofta fram betydelsen av att resurs-svaga grupper på bostadsmarknaden omfattas av det underliggande analysarbetet enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) samt att de även omfattas av de riktlinjer som kommunen föreslår.

Länsstyrelserna har under året genomfört stort antal besök i olika kommuner. Flera länsstyrelser har som rutin att besöka samtliga eller ett urval kommuner i samband med BME och vid dessa besök har fördjupade samtal förts kring hur inträdet på bostadsmarknaden kan underlättas för grupper som har en svag ställning. Länsstyrelsen i Jönköpings län har träffat samtliga kommuner i länet i samband med årets BME och hållit överläggningar om bostadsförsörjning. På dessa träffar fanns representanter från socialnämnder, byggnadsnämnder, de allmännyttiga bostadsföretagen och i regel även representanter för kommunstyrelsen med. Hemlöshet diskuterades som en punkt. Länsstyrelsen i Dalarna har genomfört en egen enkätundersökning till länets kommuner för att få fördjupad kunskap om problematiken i länet.

Frågor som rör inträdet på bostadsmarknaden och hemlöshet har tagits upp på möten i samband med besök föranledda av andra närliggande uppgifter och uppdrag. Vid dessa besök har länsstyrelserna främst träffat företrädare från kommunledning, samhällsbyggnad/bostad och socialtjänst samt kommunala bostadsföretag. Ibland har även privata fastighetsägare och ideella organisationer funnits med.

Regeringen tillsatte en nationell hemlöshetssamordnare som besökte ett stort antal kommuner, tillsammans med respektive länsstyrelse, under perioden 2012 – 2014. Vissa kommuner skrev avsiktsförklaringar, så kallade *letters of intent*, tillsammans med samordnaren. I viss utsträckning har länsstyrelsernas arbete med att följa upp avsiktsförklaringarna fortsatt under 2015.

Länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Skåne och Västra Götalands län har ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet som bland annat inneburit en fördjupad analys av bostadsbehovet i varje kommun i respektive län.

Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Kronobergs län har uppdrag inom det urbana utvecklingsarbetet i totalt nio kommuner. De berörda länen har i olika omfattning integrerat de nämnda uppdragen vid dialogmöten med kommunerna i respektive län.

I Uppsala län har Länsstyrelsen besökt samtliga kommuner vid två tillfällen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har bildat en arbetsgrupp som har integrerat sina olika uppdrag inom bostadsområdet och genomfört kommundialoger i samtliga 49 kommuner med representanter från olika verksamheter. Länsstyrelsen Skåne har besökt samtliga 33 kommuner i länet för att föra dialog kring hur bostadsmarknaden fungerar i varje enskild kommun. Inför besöken har respektive länsstyrelse tagit fram ett faktaunderlag kring de lokala förutsättningarna i respektive kommun när det gäller bostadsförsörjningen, befolkningen och de aktuella uppdragen.

Länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län skriver särskilda rapporter baserade på sina kommunbesök och de har genomfört konferenser för att återkoppla sina erfarenheter till kommunerna i respektive län. I Skåne har Länsstyrelsen delgett sina iakttagelser från kommundialogerna på *Bostadsforum Skåne 2015* som genomfördes i november. I Västra Götalands län genomförde samhällsbyggnadsenheten delregionala träffar där resultaten från kommunbesöken redovisades. Rapporten, *Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län*, presenterades på Länsstyrelsens bostadskonferens i november.

Konferenser och seminarier

Länsstyrelserna har anordnat ett stort antal konferenser och seminarier med skilda teman med anknytning till uppdraget. I samband med den årliga regionala bostadsmarknadsanalysen bjuder flera länsstyrelser in kommuner och bostadsföretag. Med bostadsmarknadsanalysen som underlag har aktuella frågor diskuterats. Metoder för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen har varit ett återkommande tema. Ibland riktar sig konferenserna huvudsakligen till tjänstemän som arbetar med bostadsfrågor, i andra fall är det kommunledningen som är målgruppen. Som exempel kan nämnas att landshövdingen i Uppsala län bjöd in kommunstyrelseordföranden och kommunchefer för diskussion kring bostadsmarknadsanalysen.

I flera län har seminarier med lite olika inriktning genomförts. Länsstyrelsen i Uppsala län har genomfört en seminarierie med fyra olika teman kring hur hemlöshet och vräkningar kan förebyggas. Länsstyrelsen bjöd även in till ett dialogmöte avseende romernas situation med romska företrädare och idéburen sektor. På mötet lyftes även frågan om EU-migranternas situation på nationell och regional nivå. Syftet var att ge en bild av mänskliga rättigheter i allmänhet och romers situation i synnerhet.

Länsstyrelsen i Västmanlands län arrangerade en utbildningsdag till stöd för kommunernas bemötande av EU-medborgare som i huvudsak försörjer sig genom att tigga.

Även i Värmland har Länsstyrelsen anordnat en seminarierie med olika teman. Ett seminarium vände sig till länets kommuner och handlade om hur man tar fram bostadsförsörjningsprogram. En bostadsmarknadsdag genomfördes tillsammans med Karlstads kommun under oktober och vidare har en seminariedag kring hemlöshet och inträde på bostadsmarknaden anordnats. Därutöver har Länsstyrelsen arrangerat tre studiebesök.

Länsstyrelsen i Stockholm har föreläst på SABOs konferens *Koll på kraven* och på Stadsmissionens årliga hemlöshetskonferens. Vid båda tillfällena redogjorde Länsstyrelsen för de verktyg som kommuner och bostadsbolag kan använda sig av för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Länsstyrelsen i Jämtland har medverkat i ett seminarium hos Kronofogdemyndigheten i Östersund.

Konferenser och utbildningsdagar har anordnats i samverkan med kommuner i länen. I Södermanland genomförde Länsstyrelsen en konferens kring hemlöshet för länets kommuner tillsammans med Eskilstuna kommun och med Svenska kyrkan. Länsstyrelsen i Jönköpings län bjöd in Jönköpings kommuns bostadsko-

ordinator som presenterade sitt arbete med att förmedla bostäder till utsatta grupper. Mötet utgick från kommunens kartläggning av bostadskontrakt ur socialtjänstens perspektiv.

I flera län har särskilda insatser gjorts för att underlätta nyanländas etablering på bostadsmarknaden. I samband med besök i kommunerna har länsstyrelsen lyft frågan. Seminarier och utbildningsdagar har ordnats för kommunala tjänstemän som arbetar med såväl bostads- som integrationsfrågor. Länsstyrelsen Skåne har inbjudit till politikerdialog där bostäder för nyanlända stod på dagordningen. Länsstyrelserna har på olika sätt bidragit till dialog och erfarenhetsutbyte mellan länets kommuner kring nya boendelösningar och arbetsmetoder. Kommuner har också beviljats särskilda utvecklingsmedel i syfte att öka antalet lägenheter som erbjuds nyanlända och kvotflyktingar.

Samverkan

Bland de myndigheter som länsstyrelserna har samverkat med återfinns Barnombudsmannen, Boverket, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten och Socialstyrelsen.

I flera län finns ett organiserat samarbete sedan tidigare kring bostadsfrågor. Skånskt Bostadsnätverk som hålls samman av Region Skåne, Kommunförbundet Skåne och Länsstyrelsen Skåne, arrangerade Skånskt Bostadsforum för andra året 2015. Forumet har fokus på samverkan mellan olika aktörer på bostadsmarknaden i syfte att förbättra bostadssituationen i länet.

I Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län pågår ett samarbete med Kronofogdemyndigheten som medverkar vid kommunbesök och konferenser. Vidare har ett nätverk bildats där kommuner och myndigheter ingår för att arbeta vräkningsförebyggande.

I Östergötlands län har Länsstyrelsen tagit initiativ till ett nätverk för bostadsförsörjningen. Det vänder sig till kommunala handläggare som är engagerade i att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen och deltagarna arbetar med bostadsplanering och socialtjänst.

Kartläggning av kommunernas ägardirektiv till sina bostadsaktiebolag

Länsstyrelserna har genomfört en kartläggning av kommunernas direktiv till sina allmännyttiga bostadsaktiebolag. Avsikten var att se hur kommunerna i direktiven betonar företagets sociala och allmännyttiga roll.

Samtliga 21 länsstyrelser har medverkat i kartläggningen genom att ta del av ägardirektiv från kommunerna i respektive län och fylla i ett formulär per bostadsaktiebolag på en länsstyrelsegemensam webbplats. Undersökningsperioden har pågått mellan den 22 april och den 2 juli 2015. Totalt ingår 241 direktiv till lika många bostadsbolag i kartläggningen. Resultatet av kartläggningen redovisas i rapporten *Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*. Länsstyrelsernas förhoppning är att kartläggningen ska fungera som ett kunskapsunderlag för kommunerna i dialogen kring bostadsaktiebolagens roll och direktivens innehåll.



Länsstyrelsernas iakttagelser

Bostadsmarknaden skiljer sig åt i olika delar av landet och mellan kommunerna i samma landsända. Det medför att förutsättningarna för resurssvaga kvinnor och män att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden varierar och därmed också behovet av åtgärder från kommunerna. Den tilltagande bristen på bostäder har dock gjort att behovet av insatser för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, att mottverka hemlöshet och att förebygga avhysningar har blivit allt mer generellt. Eftersom länsstyrelserna fick i uppdrag att särskilt föra fram behovet av att kommunerna i direktiven till sina bostadsföretag betonar deras allmännyttiga och sociala roll har särskild uppmärksamhet riktats mot hur kommunerna använder de allmännyttiga bostadsföretagen och hur samverkan ser ut med andra bostadsföretag.

Kommunernas arbete för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för resurssvaga

Vid början av 2015 saknade 60 procent av kommunerna riktlinjer för bostadsförsörjningen. I de kommuner där man har arbetat med att ta fram riktlinjer har länsstyrelserna noterat att kommunerna har haft svårt att leva upp till lagstiftningens krav på bakomliggande analysarbete. I 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar sägs att *”Uppgifterna ska särskilt grunda sig på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet hos särskilda grupper och marknadsförutsättningarna.”* Kommunerna arbetar i

viss utsträckning med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för resurssvaga kvinnor och män och för personer som i övrigt har svårt att varaktigt etablera sig på bostadsmarknaden men deras arbete har sällan sin grund i en analys av förutsättningarna.

Utöver det mera generellt riktade arbetet har länsstyrelserna särskilt tittat på hur kommunerna möter de behov som finns hos ungdomar, studenter, äldre personer, personer med funktionsnedsättning, barnfamiljer, kvinnor utsatta för våld och nyanlända.

I samtalen med kommunerna har även situationen för de utsatta EU- migranter som vistas tillfälligt i landet kommit upp.

Kommunerna försöker med växlande intensitet och framgång stimulera ett ökat bostadsbyggande i planarbetet, i markpolitiken, i infrastrukturplaneringen och i relationen till allmännyttiga bostadsföretag och andra aktörer på bostadsmarknaden. För att få till stånd ett byggande som motsvarar behoven finns det kommuner som har förändrat sin markpolitik. De ställer krav på köparna att bygga med en ekonomi som håller hyreskostnaderna nere.

Även om bostadsbyggandet ökar så är en nyproducerad bostad inte något realistiskt alternativ för ekonomiskt svaga grupper. I många kommuner är förhoppningen att nybyggnation rent allmänt ska leda till flyttkedjor som frigör äldre billiga lägenheter.

Det allmännyttiga bostadsföretaget är det verktyg som kommunerna i första hand använder sig av för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden för resurssvaga grupper. Det kan vara genom ägardirektiv eller genom skriftligt upprättade avtal med en nämnd eller förvaltning. Men många gånger är samarbetet informellt. Innehållet kan handla om att sänka kraven på de bostadssökande, till exempel att godkänna försörjningsstöd som inkomst eller att företaget ska lämna lägenheter till socialtjänst och flyktingmottagning. Kommunen kan lämna hyresgarantier, det är inte vanligt men det förekommer.

Motsvarande samarbete förekommer med privata fastighetsägare men i betydligt mindre omfattning.

De flesta kommuner arbetar också med så kallade sociala kontrakt för de mest utsatta grupperna. Socialtjänsten hyr en lägenhet som sedan hyrs ut i andra hand till en person som inte godkänns som hyresgäst. Med den ökande bostadsbristen har kraven på presumtiva hyresgäster ökat. Allt fler hamnar i situationen att inte komma in på den ordinarie bostadsmarknaden och måste vända sig till socialtjänsten för att få hjälp till en bostad.

När det gäller personer med en omfattande individuell problematik skapar kommunerna speciallösningar som kan innebära att kommunen hyr eller köper in fastigheter.

Ungdomar och studenter

I BME uppger 76 procent av landets kommuner att de har ett underskott på bostäder för ungdomar. Det är brist på små lägenheter och ungdomar har ofta en svag ekonomi. Arbetslöshet, det faktum att unga allt oftare endast erbjuds tidbegränsade anställningar och den allt mer utsträckta studietiden påverkar deras



Foto: Most Photos

möjlighet att få bostad. De flesta kommuner är bekymrade över att det finns så få lägenheter som ungdomar kan efterfråga.

För att möta behovet gör vissa kommuner en generell satsning på nyproduktion av mindre lägenheter. Ibland har bostäderna en enklare utformning för att ytterligare få ner hyran. Det kan också vara fråga om lokaler eller vindsvåningar som ombildas till bostäder. På andra håll byggs särskilda ungdomsbostäder. Några företag har infört särskilda hyresrabatter för ungdomar, ungdomshyror som avvecklas efter ett par år. Det förekommer att en viss andel av ett företags bostadsbestånd reserveras för ungdomar. En annan modell som prövas är uthyrning med delade kontrakt.

Sammanlagt finns det 43 kommuner i landet som klassas som högskolekommuner i bostadssammanhang och fler än hälften, 27 kommuner, bedömer att det finns ett underskott på studentbostäder. Några kommuner garanterar att studenterna som söker sig till ortens högskola ska få en bostad. På vissa orter kan det vara svårt att få en studentbostad vid terminsstarten medan det finns tomma studentlägenheter under någon annan del av året.

Kommunerna försöker möta studenternas behov på ett liknande sätt som när det gäller ungdomar, med nyproduktion och ombyggnad för att få fram små lägenheter med relativt låga hyror och med hyresrabatter. Det byggs också särskilda studentbostäder.

Äldre och personer med funktionsnedsättning

Kommunerna har enligt socialtjänstlagen ansvar för att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd i vard-

gen. Utvecklingen har under lång tid gått emot att allt färre bor i särskilda boendeformer samtidigt som allt fler bor kvar i det egna hemmet och får hemtjänst. Det saknas idag bostäder och boendemiljöer som är väl anpassade till den äldre människans behov. Många äldre bor kvar i bostäder med bristande tillgänglighet. Frånvaron av alternativ för den som vill flytta skapar inlåsnings effekter. Enligt den tidigare äldreboendedelegationens utredning är tre fjärdedelar av Sveriges bostäder inte tillgängliga för personer med rullstol. Många bostäder saknar exempelvis hiss. Nästan hälften av alla personer som är 80 år eller äldre bor i en bostad med bristande tillgänglighet. Det påverkar den enskilda personens livskvalitet och medför kostnader för samhället.

Trygghetsbostäder och seniorbostäder är boendeformer som är särskilt anpassade till äldres behov. Den som vill flytta in behöver inte något beslut om bistånd från socialtjänsten men måste ha ekonomiska förutsättningar för att klara att köpa eller hyra en bostad.

Trygghetsbostäder är en relativt ny boendeform som har tillkommit som ett alternativ för att ge de äldre som så önskar tillgång till större gemenskap och trygghet. Idag finns det trygghetsbostäder i drygt hälften av landets kommuner. Enligt BME uppgår antalet trygghetsbostäder till närmare 9 700 lägenheter.

Seniorbostäder är vanliga bostäder på marknaden som är avsedda för personer över en viss ålder, vanligen 55 år och äldre. Tanken är att bostäderna ska vara utformade efter äldres behov av tillgänglighet. När de boende behöver vård och omsorg får de det på samma villkor som äldre som bor i annat ordinärt boende, det vill säga genom hemtjänst och hemsjukvård. Två tredjedelar av kommunerna har seniorbostäder och det totala antalet lägenheter uppgår till cirka 30 000. Det är vanligt med seniorbostäder i storstadsområdena och på större orter.

Många av de äldre som skulle behöva ett boende med större tillgänglighet har låga inkomster. Garantipension betalas ut till den som har haft låg inkomst eller helt saknat arbetsinkomst under livet. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) (2014) *På tal om kvinnor och män* hade 61 procent av kvinnorna och 15 procent av männen garantipension 2012. Garantipension utbetalades 2015 med högst 7 899 kronor per månad för en ensamstående. Det högsta bostadstillägget som kunde utgå var 5 090 kronor. Många äldre, särskilt kvinnor, har med andra ord en så låg inkomst att en flytt till en nyproducerad lägenhet inte framstår som ett reellt alternativ.

Kommunerna ska sörja för att det finns bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning. Drygt hälften av landets kommuner, 53 procent, uppger i BME att de har underskott på sådana bostäder. Några kommuner har menat att behovet av bostäder med särskild service har ökat med anledning av en restriktivare tillämpning av bestämmelserna om personlig assistans. Personer som har fått avslagsbeslut eller beviljats ett mindre antal timmar personlig assistans ansöker om att få flytta till en bostad med särskild service.

De flesta personer som har funktionsnedsättningar bor i det vanliga bostadsbeståndet. Men brister i tillgänglighet drabbar på skilda sätt personer med olika funktionsnedsättningar. Med funktionsnedsättningen följer också ofta en sämre ekonomi vilket kan göra det svårt att flytta till en bostad som motsvarar behoven. När det gäller personer i arbetsför ålder så är andelen som har förvärvsarbete

lägre än för befolkningen i övrigt och kvinnorna arbetar i mindre omfattning än männen. Deltidsarbete är vanligt.

Personer med omfattande psykiska funktionsnedsättningar kan få olika former av stöd i boendet. De personliga ombuden som finns i så gott som alla kommuner kan underlätta för den enskilde att få del av samhällets stöd och på så sätt medverka till att även de som har ett stort behov av vård och omsorgsinsatser kan få och behålla sin bostad. Andelen personer som söker stöd av personligt ombud på grund av bostadsproblem ökar.

Barnfamiljer

SCB:s statistik över hushållens disponibla inkomster visar att de högsta inkomsterna finns hos sammanboende utan barn. Därefter följer sammanboende med barn. Lägst inkomst har ensamstående kvinnor med flera barn. I Kronofogdens statistik över verkställda avhysningar i ärenden där barn har sin permanenta bostad är det i en majoritet av fallen en ensamstående förälder som blir avhyst. I de flesta fall handlar det om en ensamstående kvinna med barn.

Vid en jämförelse över tid kan vi se att ensamstående med barn har halkat efter i inkomstutvecklingen. Det gäller särskilt ensamstående kvinnor. Det är få kommuner som uppmärksammar dessa hushåll som grupp och underlättar deras möjligheter att få en bostad.

Kvinnor utsatta för våld

Det är fortsatt svårt för våldsutsatta i akut behov av ny bostad. När kvinnor bryter upp från en relation där de har varit utsatta för våld får barn i många fall flytta med till tillfälliga boenden. Det kan vara till ett skyddat boende, till en släkting eller till en bekant. Skyddsbehovet kan göra att barnet under lång tid står utan både skola och kamratkontakter.

Länsstyrelsen Östergötland samordnar sedan 2008 ett nationellt kommunnätverk, benämnt Kompotten, som är ett samarbete med syftet att underlätta för individer utsatta för våld av närstående att bosätta sig på annat ort. Nätverket består idag av 42 kommuner och nya kommuner tillkommer löpande. Det är i nuläget inte ovanligt att en hotad och våldsutsatt person, ofta en kvinna med barn, får befinna sig under lång tid på ett skyddat boende i avvaktan på bostad. Kompotten kan då vara en lösning som möjliggör ett permanent boende genom samverkan kommunerna emellan. Det är inte enbart bostad som är i fokus, utan samverkansdokument betonar vikten av stödinsatser för i individen och eventuellt medföljande barn i den nya kommunen.

Nyanlända

Redan innan flyktingkrisen hade nyanlända det svårt att få en bostad i de flesta kommuner i landet. Cirka 160 000 personer sökte asyl under 2015. I Migrationsverkets mottagningssystem fanns det 80 000 personer registrerade den 1 januari 2016. Av dem hade cirka 14 000 personer fått uppehållstillstånd men de hade ännu inte blivit mottagna i någon kommun. Detta trots att de flesta kommuner har ökat sitt mottagande. Det vanligaste skälet som kommunerna anger mot att

öka sitt mottagande ytterligare är den generella bristen på bostäder. Det uppstår konkurrens om bostäderna på de platser där Migrationsverket har sina anläggningsboenden. Personer som har fått uppehållstillstånd och bor kvar i Migrationsverkets lägenheter kan inte tas emot i kommunen på grund av bostadsbrist.

Ett ökande antal ensamkommande barn har sökt asyl i landet under senare år. Under 2015 kom cirka 35 000 barn utan förälder eller annan vårdnadshavare. Samtidigt har ett ökande antal barn nu nått vuxen ålder. En svag ekonomi och ett bristande kontaktnät gör det extra svårt för dessa ungdomar att få en egen bostad.

När det gäller ensamkommande barn finns det kommuner som uppmanar barn och gode män att ställa barnen i bostadskö vid ankomsten till kommunen. Det underlättar den dag ungdomen är mogen att flytta till ett eget boende.

Det vanligaste är att kommunerna samarbetar med sitt allmännyttiga bostadsföretag för att få fram bostäder till nyanlända. Ibland finns det en överenskommelse med allmännyttan om att lämna det antal bostäder i månaden som motsvarar behovet utifrån kommunens överenskommelse om mottagande av nyanlända. Det förekommer även samarbete med privata fastighetsägare.

Det pågår också flera försöksverksamheter med att erbjuda bostäder utanför centralorten i kommunen. En del kommuner beviljas särskilda utvecklingsmedel i syfte att öka antalet lägenheter som kan erbjudas nyanlända och kvotflyktingar.

Vissa specialsatsningar förekommer som att kommunen blockhyr fastigheter för flyktingmottagning men det är inte vanligt förekommande.

Boverket har haft i uppdrag att se över nyanländas bostadssituation. De förslag som Boverket presenterade i ett delbetänkande under våren har funnits med i länsstyrelsernas dialog med kommunerna.

Många kommuner tittar på kompletterande lösningar för att skapa bostäder för nyanlända såsom exempelvis samarbete med privata bostadsföretag, ombyggnation av lokaler, tidsbegränsade bygglov för byggande av ”modulbostäder” och förmedling av andrahandsbostäder. Den stora tillströmningen av asylsökande under hösten 2015 har intensifierat arbetet med att ta fram nya samverkansformer som kan underlätta både mottagandet av asylsökande och nyanländas etablering.

Den så kallade Västerviksmodellen eller Västervikslösningen väcker stort intresse bland kommunerna. Modellen innebär ett strategiskt samarbete mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunen. Kommunen bygger bostäder som hyrs ut med långtidskontrakt till Migrationsverket. Kommunerna hoppas på att många av dem som får uppehållstillstånd ska välja att stanna kvar i kommunen. De bostäder som byggs ska kunna passa för alla, inte bara asylsökande.

Kommunernas arbete för att motverka hemlöshet

Flera kommuner har ett strukturerat arbetssätt internt inom kommunen för att stödja utsatta grupper. Några har tagit fram styrdokument, strategiska planer eller handlingsprogram, i vissa fall kopplade till ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Enskilda kommuner gör regelbundna kartläggningar av hemlösheten i kommunen varje eller vartannat år för att få bättre kunskap om vilka insatser som behövs.

Den främsta partnern i kommunen är det allmännyttiga bostadsföretaget. I många fall baseras samarbetet på ett skriftligt samarbetsavtal men i flera kommuner är det fråga om informell samverkan. Det förekommer liknande samverkan mellan kommuner och privata hyresvärdar men det är inte vanligt.

De flesta kommuner arbetar med så kallade sociala kontrakt för de mest utsatta grupperna. Socialtjänsten hyr en lägenhet som sedan hyrs ut i andra hand till ett hushåll som inte godkänns som förstahandshyresgäst. I takt med den tilltagande bostadsbristen har antalet lägenheter som hyrs ut på den sekundära bostadsmarknaden ökat. I många fall handlar det idag om hyresgäster som nekas bostad enbart på grund av otillräckliga inkomster. Tidigare har den här typen av kontrakt kunnat löpa på under många år. En trend är att kommunerna nu begär att få inskrivet i kontraktet att det ska övergå till andrahandshyresgästen efter en viss tid om det inte har förekommit några anmärkningar. I samtal med hyresnämnden har länsstyrelserna erfarit att kommunerna inte sällan skriver in regler eller krav i kontrakten som inte är giltiga. Hyreslagen och dess regler gäller.

Kommuner utan allmännytta upplever att det är svårt att få fram lägenheter för bostadssociala ändamål. En utväg som man har tillämpat är att köpa bostadsrätter som hyrs ut i andra hand. Tanken med ett socialt kontrakt är annars att hyresgästen ska få ett förstahandskontrakt efter en tid. Detta är inte möjligt med den här lösningen.

Det finns exempel på andra arbetsätt. Socialtjänsten beviljar medel till depositionshyra eller lämnar garantier för hyran till den som har ekonomiska möjligheter att själv betala sin hyra.

Det är vanligt att kommunen har en form av "Boendetrappa" för sitt boendestöd. Denna kan innehålla akutlägenheter, andrahandsuthyrningar, boendestödjare, hyresgarantier, betalningsgarantier, förmedlingsmedel, ansluta autogiro m.m. hela vägen till målet eget kontrakt. Grundtanken är att gå in på så hög nivå som möjligt och genom täta uppföljningar och gemensam planering med den enskilde och respektive hyresvärd nå fram till ett eget kontrakt.

Parallellt med att kommunerna arbetar med "Boendetrappan" ökar intresset för "Bostad först". Metoden vänder sig till personer som har en sammansatt problematik med exempelvis missbruk och psykisk ohälsa. Tanken bakom arbetsättet är att den enskilde behöver den trygghet som en egen bostad ger för att kunna ta tag i sina andra problem. Bostaden hyrs ut på samma villkor som till andra; hyran ska betalas och grannarna ska inte bli störda. Det finns ett stödteam knutet till verksamheten som kan ge råd, stöd och behandling på frivillig grund.

Kommunerna samarbetar med ideella organisationer som står för betydelsefulla insatser för personer som riskerar eller redan befinner sig i hemlöshet. Patient-, brukar- och anhörigorganisationer inom det psykiatriska området arbetar för att ta tillvara sina medlemmars intressen. På många håll i landet bedriver organisationerna också verksamhet i syfte att erbjuda medlemmarna trygghet och gemenskap och stödja dem i att förbättra sina livsvillkor. Socialt arbete bedrivs av trossamfund och av andra ideella organisationer med hemlösa som en stor målgrupp.

Mer än 200 kvinno- och tjejjourer runt om i landet driver skyddade boenden eller ger råd och stöd till våldsutsatta kvinnor. Kommunerna har fått ett ökat



Foto: Mats Runvall

ansvar för att stödja våldsutsatta kvinnor i att förändra sin situation. Större kommuner har startat skyddade boenden men huvuddelen av arbetet sker i samarbetet med de ideella organisationerna. Kvinnojourerna tar ett stort ansvar för att tillgodose det akuta behovet av boende för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Jourerna vittnar om stora svårigheter för kvinnorna att få det långsiktiga behovet av bostad tillgodosett.

Kommunernas arbete för att förebygga vräkningar

Statistiken från Kronofogdemyndigheten visar en minskning av det totala antalet vräkningar under första halvåret 2015. Totalt verkställdes 1 129 avhysningar, vilket motsvarar en minskning med 6 procent jämfört med första halvåret 2014.

Antalet barn som berördes av en vräkning ökade dock från 252 barn under första halvåret 2014 till 276 i år. Denna siffra har annars under de senaste åren stadigt minskat. I 80 av landets kommuner berördes barn av vräkning under första halvåret 2015. Utvecklingen i de kommuner som gjort särskilda satsningar visar att det är möjligt att i det närmaste helt undvika vräkningar.

Flertalet kommuner säger sig arbeta förebyggande och det finns exempel på en mängd olika metoder och arbetssätt som direkt eller indirekt förebygger vräkningar. Åtgärder eller insatser som är direkt avsedda att ha en vräkningsförebyggande effekt är till exempel att kommunen inrättar en särskild tjänst som ska fungera som en länk mellan hyresvärd och socialtjänst, och som i ett tidigt skede kan identifiera hyresgäster som behöver stöd med sitt boende.

Uppökande verksamhet, det vill säga att ta personlig kontakt med hyresgästen

för att erbjuda stöd, är en del av ett sådant arbete. Socialtjänsten kan också i trepartssamtal tillsammans med hyresgäst och hyresvärd tillsammans se över vilka alternativ som finns för en hyresgäst som riskerar vräkning. En avbetalningsplan kan upprättas om hyresgästen har en hyresskuld, alternativt kan socialtjänsten överta hyreskontraktet eller åta sig betalningsansvaret under en begränsad period. Hyresrådgivning är en annan förebyggande insats, som i ett tidigt skede hjälper hyresgäster att undvika framtida hyresskulder och därmed risk för vräkning. En annan typ av vräkningsförebyggande arbete är verksamheter som framför allt riktar sig till ungdomar och till personer som är nya i Sverige. Det kan vara fråga om utbildningspaket eller bovärdar som väldigt konkret ger praktisk information och samtidigt förmedlar vilka förväntningar som finns på en hyresgäst.

Det är inte alltid ekonomiska bekymmer som ligger bakom att en person riskerar att förlora sin bostad. Hyresvärderna ska meddela socialnämnden om uppsägningen och anledningen till denna. När socialtjänsten tar kontakt uppdagas inte sällan annan problematik. Det kan vara fråga om äldre personer som drabbats av sjukdom eller funktionsnedsättning. Kontakt kan förmedlas med hälso- och sjukvården och äldreomsorgen kan komma in med olika insatser. Även yngre personer kan drabbas av sjukdom eller hamna i en personlig kris. Särskilt utsatta är personer med psykisk ohälsa. I de flesta kommuner finns det personliga ombud. Personer med omfattande och långvarig psykisk funktionsnedsättning, kan få stöd av ett personligt ombud. Boendestöd är ett annat exempel på hur kommunerna arbetar med att bistå individer med att klara det egna boendet.

Flera kommuner saknar skriftliga rutiner för sitt agerande i samband med hot om vräkning för enskilda. Många kommuner skulle också behöva förstärka den kommunala skuldrådgivningen för att svara upp mot det stora behov av ekonomisk rådgivning som finns idag. Avhysning från bostaden är en tragedi, inte minst för barnen. Den orsakar dessutom stora kostnader för samhället. De kommuner som har intensifierat sitt vräkningsförebyggande arbete har kunnat visa att avhysningar i det närmaste helt kan undvikas.

EU – medborgare som lever i hemlöshet i Sverige

I länsstyrelsernas kontakter med kommunerna kommer ofta frågor upp som rör utsatta EU-medborgares situation. Kommunerna har länge frågat efter ett tydligare regelverk för sitt agerande.

Ett stort antal av de utsatta EU-medborgare som söker sig till Sverige för att bygga upp en bättre framtid har stora svårigheter att etablera sig här, inte minst när det gäller att hitta en bostad. På flera platser har vad som närmast kan liknas vid kåkstäder vuxit fram. Många sover i bilar, tält eller enkla skjul.

Det är fortfarande de ideella organisationerna som huvudsakligen står för insatserna för målgruppen, vanligen med kommunalt stöd. Göteborgs räddningsmission (2015) har undersökt hur akutboendelösningarna såg ut i 40 stora svenska kommuner under vintern 2014-2015. Utifrån kommunernas bedömningar kunde antalet utsatta EU-medborgare beräknas till cirka 4 700 under den gångna vintern i de aktuella kommunerna. Det fanns sammanlagt 930 sovplatser. De

flesta av de härbärgen som startas är enbart tillgängliga under en begränsad tid.

I rapporten beskrivs hur idéburna organisationer ibland får en roll som tangerar myndigheternas, man talar om mellanmyndigheter. Socialtjänsten bollar över uppgifter som går utöver vad den ideella organisationen är rustad för att klara av och man menar att rättssäkerheten sätts ur spel när den ideella organisationen får ta över stora delar av handläggningen i ärenden som rör barn. Länsstyrelserna har erfarenhet att i många kommuner är osäkerheten stor kring vad som är kommunens uppgift och att bemötandet av de utsatta EU-migranterna skiljer sig åt från kommun till kommun.

De allmännyttiga bostadsaktiebolagen

De kommunala bostadsföretagen har spelat en viktig roll i bostadspolitiken och varit en central del av välfärdsbygget under efterkrigstiden. Merparten av landets kommuner har ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag. År 2011 trädde en ny lag i kraft, lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Lagen innebär bland annat att bolagens verksamhet ska bedrivas utifrån affärsmässiga principer. Det råder fortfarande osäkerhet kring hur den nya lagstiftningen ska tolkas. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) har genomfört ett forskningsprojekt i syfte att ge medlemsföretagen och deras ägare stöd i frågan om hur man kombinerar samhällsansvar och affärsmässighet. Resultatet redovisades 2015 i *Nyttan med allmännyttan* med Tapio Salonen, Malmö högskola, som forskningsledare. Det är totalt elva forskare som har deltagit i projektet och som medverkar i rapporten.

Den gemensamma slutsatsen som dras från projektet är att det finns ett stort handlingsutrymme för kommuner och kommunala bostadsaktiebolag att kombinera affärsmässighet med samhällsansvar och socialt ansvarstagande.

Kommunernas ägardirektiv till sina bostadsaktiebolag

Ägardirektiv är ett sätt för kommunen att styra det allmännyttiga bostadsföretaget. Kommunen kan som ägare till bolaget besluta om byggande, renovering och om hur många lägenheter som ska reserveras för mottagning av flyktingar och för bostadssociala ändamål. Kommunen kan även ge direktiv om uthyrningspolicy, exempelvis om försörjningsstöd från socialtjänsten ska ses som en inkomst. Det kan även gälla hur företaget som hyresvärd på andra sätt kan underlätta inträdet på bostadsmarknaden och arbeta vräkningsförebyggande.

Det är möjligt för bolagen att föra över hela föregående års överskott till kommunen, så länge pengarna används till att främja åtgärder för integration och social sammanhållning eller åtgärder som tillgodoser bostadsbehov för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

Många kommunala bostadsbolag har ett bestånd som står inför stora upprustningsbehov. Omfattande ombyggnationer kan leda till att hyrorna höjs till en nivå som försvårar för hushåll med svag ekonomi att bo kvar. Kommunens direktiv till bolaget i frågor som rör upprustningen av det befintliga beståndet kan få stor betydelse för hur hemlöshetsproblematiken utvecklas på många orter.

Länsstyrelserna kunde konstatera att direktiven är mycket olika till sin karak-



tär, omfattning och innehåll. Nio av tio direktiv innehåller skrivningar kring bolagets roll i bostadsförsörjningen. Nästan lika vanligt är det att direktiven anger ambitioner i miljöfrågor. De flesta direktiv behandlar ekonomin, ofta på ett detaljerat sätt när det gäller krav på avkastning och soliditet. Cirka hälften av direktiven tar upp förhållandet mellan allmännytta och affärsmässighet.

Variationerna är stora när det gäller hur direktiven beskriver bolagens allmännyttiga och sociala roll i övrigt. Det finns direktiv som inte alls tar upp dessa aspekter, andra som är mycket specifika på någon punkt men inte berör andra områden. Ofta är direktiven allmänt hållna och svåra att följa upp. Det är också oklart i många fall vilken uppföljning som äger rum från kommunens sida.

Flera länsstyrelser har gjort egna sammanställningar och analyser av direktiven i respektive län som stöd i det fortsatta arbetet. Länsstyrelsen i Norrbottens län har gett i uppdrag åt en student på Luleå tekniska universitet att skriva om allmännyttans sociala roll. Studentens arbete har utmynnat i en C-uppsats. Länsstyrelsen i Västerbottens län har haft liknande samarbete med en student från Umeå universitet.

Stockholms stadsmission (2015) har tagit fram en mall för vad ett ägardirektiv kan innehålla och utvärderat ägardirektiven i 50 kommuner med avseende på ansvarstagande i förhållande till hemlösa och andra grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Ägardirektiv är ett av flera sätt att styra företagen

Det är viktigt att poängtera att företagen inte enbart styrs av sina ägardirektiv. I länsstyrelsernas kartläggning ingår inte andra dokument som kan ha betydelse för bostadsbolagen. Det kan vara direktiv av en mera begränsad karaktär och gälla exempelvis ett uppdrag att bygga ett visst objekt. Andra dokument kan ha formen

av avtal mellan en kommunal nämnd eller förvaltning och bostadsbolaget. Samverkan kan också ske spontant och informellt mellan kommunen och bolaget. Policydokument som kommunfullmäktige tar fram kan gälla för kommunens hela verksamhet, inklusive bolaget. Det kan handla om vägledning på skilda områden som exempelvis upphandling eller jämställdhet.

Även om förändringarna i lagstiftningen 2011 skapade en viss osäkerhet i många kommuner finns det en lång tradition och en stor kunskap inom de kommunala bostadsbolagen av att både engagera sig i stadsdelens utveckling på en övergripande nivå och att arbeta med åtgärder som syftar till integration och social sammanhållning. Trots att det saknas skrivningar i direktiven bedriver många företag ett omfattande bostadssocialt arbete. Här följer exempel på aktiviteter som företagen är engagerade i:

- Samverkan med socialtjänsten och flyktingmottagningen i kommunen för att erbjuda bostäder till personer som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Formen kan vara en bostadssocial grupp eller boendekonsulenter.
- Ungdomskontrakt – delade kontrakt
- Förtur för personer med funktionsnedsättning till anpassade bostäder
- Överenskommelser med kommunen om att sänka kraven på de bostadssökande exempelvis genom att acceptera försörjningsstöd som inkomst
- Bovårdar
- Vräkningsförebyggande arbete
- Störningsförebyggande arbete
- Kvinnofridsarbete
- Stöd till idéburna organisationer som bedriver socialt arbete
- Olika projekt som syftar till att skapa trivsel och till förbättringar av boendemiljön
- Fritidsaktiviteter för barn, ungdomar och vuxna
- Stadsodling

Kommunernas samverkan med privata bostadsföretag

Bilden är sammansatt när det gäller vilken roll de privata bostadsföretagen spelar när det gäller personer som har svårt att komma in på bostadsmarknaden.

I vissa kommuner förekommer liknande samverkan med privata hyresvärdar som med de allmännyttiga företagen. Det vill säga att de tillhandahåller lägenheter för nyanlända flyktingar och för bostadssociala ändamål. Det förekommer att en kommun har personal som arbetar direkt mot privata hyresvärdar för att få tillgång till hyreslägenheter som socialtjänsten kan förmedla.

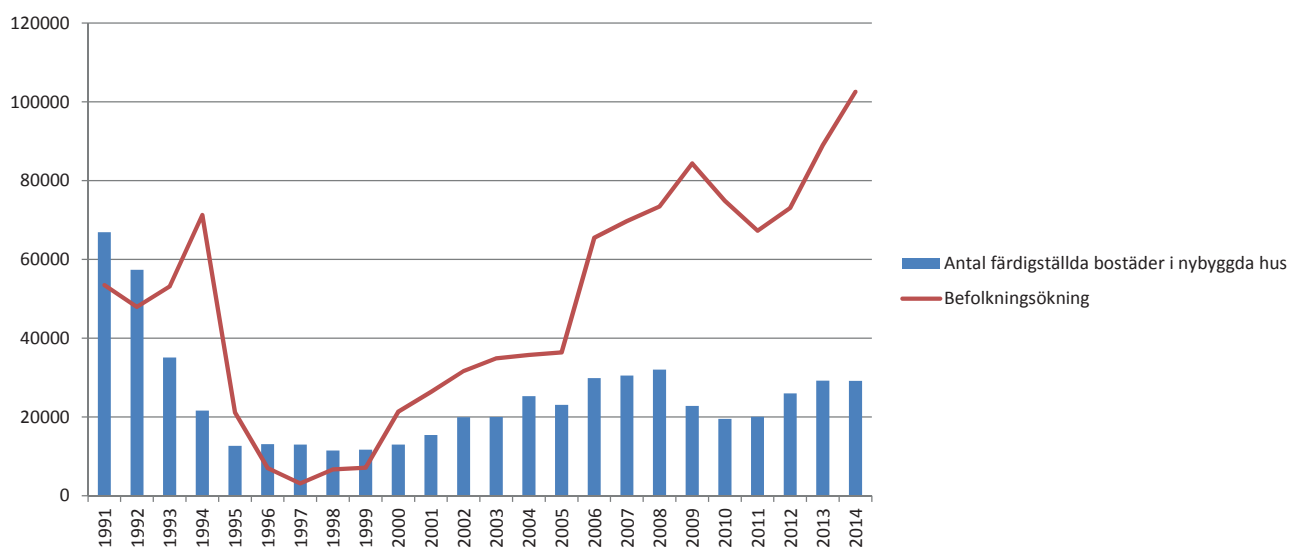
Några kommuner har överenskommelser med privata fastighetsägare, exempelvis att de ska godkänna försörjningsstöd som inkomst. Bland de privata fastighetsägarna gör man på sina håll en omvärdering av kraven på hyresgästerna. Branschorganisation Fastighetsägarna Stockholm anser att det är dags att ändra kraven. De beslutade hösten 2014 att starta ett projekt för att se över dem. Fastighetsägarna menar att det är nödvändigt att sänka de höga trösklarna för att underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Att någon i dag tjänar tre gånger hyran säger

ingenting om vad personen tjänar om två år. Det är mer säkert att titta på om personen har betalat hyran tidigare. Den enda egentliga fördelen för hyresvärdarna har varit enkelheten i systemet. Till nackdelarna har hört att systemet har skapat inlåsnings effekter. Exempelvis kan en äldre person som betalat hyran punktligt under hela sitt liv nekas flytta till en bostad som bättre tillgodoser hans behov på grund av en låg pension. Fastighetsägarna är en branschorganisation och kan inte tvinga sina medlemmar att ändra kraven, men de kan ta fram rekommendationer och ge handledning.

I andra kommuner är uppfattningen att de privata hyresvärdarna inte alls är beredda att samverka med kommunen. Kommunerna reagerar på att det förekommer att oseriösa fastighetsägare hyr ut undermåliga bostäder till hyresgäster som inte har möjlighet att få något annat. Det händer även att de tar ut en oskäligt hög hyra.

Privata fastighetsägare kan samtidigt bli räddningen för den nya "osynliga" gruppen av hemlösa. Många som hamnar i en situation då de står utan bostad har inte någon kontakt med socialtjänsten. De kan ha arbete men får inte tag i bostad. En del av de bostadssökande kontaktar då Stadsmissionen eller Svenska kyrkan och det är via dem vi har fått dessa signaler. I detta läge är det de privata fastighetsägarna, som oftast inte har kösystem utan väljer ut sina hyresgäster, som kan erbjuda hyreslägenhet. Den som är arbetslös och får arbete långt från hemorten eller den som står inför en skilsmässa har sällan stått i allmännyttans bostadskö.

Sammanfattande analys av behovet av insatser



Färdigställda lägenheter, år 1991-2014 Befolkningsökningen, år 1991-2014. Statistik: SCB

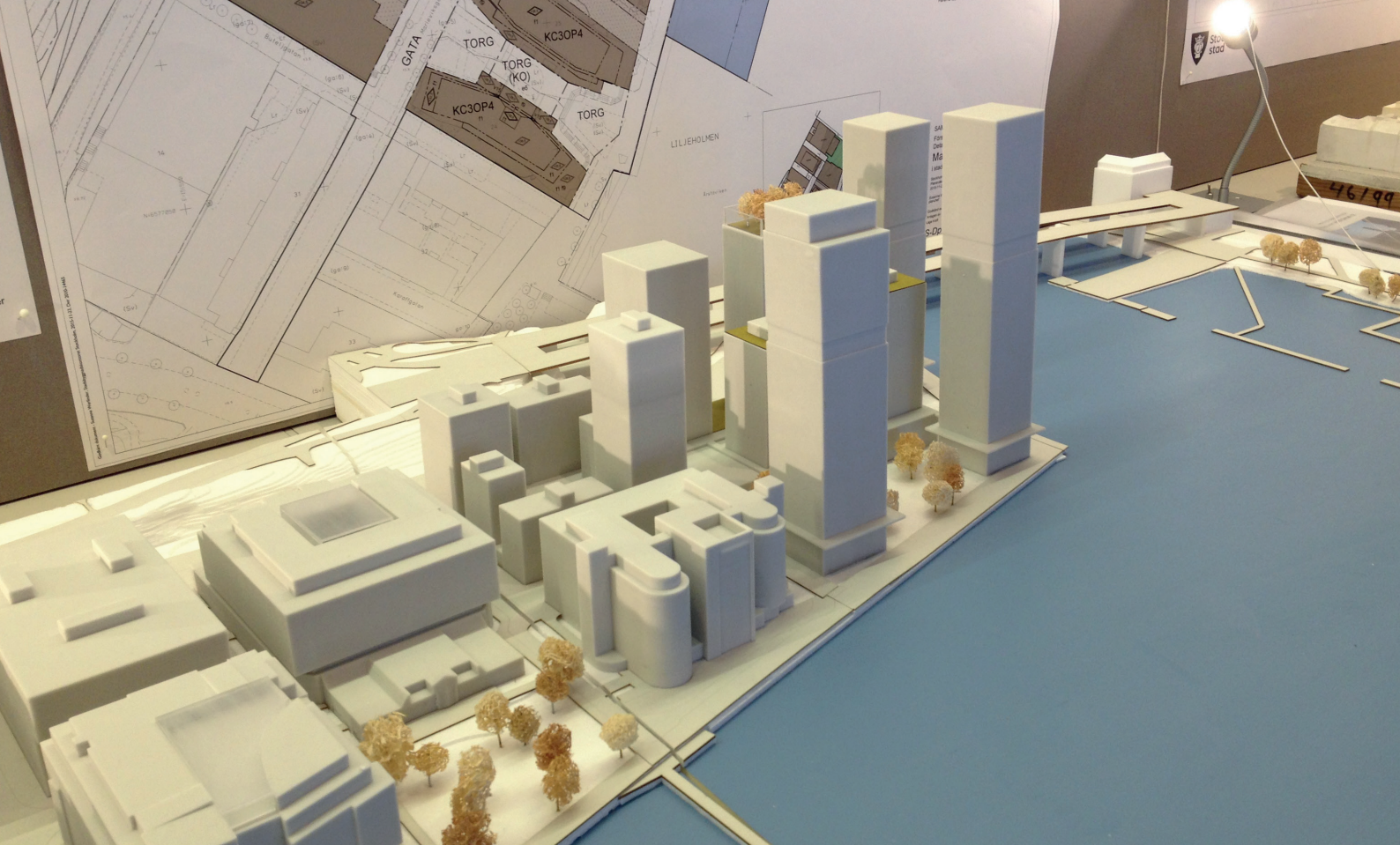
Stort behov av tillskott på bostäder

Under de senaste tjugo åren har bostadsbyggandet legat på historiskt låga nivåer och inte alls motsvarat befolkningsökningen under motsvarande period. Detta har lett till att det nu finns ett uppdämt behov av bostäder som är svårt att beräkna. Bostadsbyggandet ökade under 2015 samtidigt som befolkningen ökade i en snabbare takt. Enligt SCB:s statistik hade befolkningen den sista oktober 2015 ökat med 1,03 % på årsbasis. För att motsvara behovet skulle dagens bostadsproduktion behöva ligga på samma nivåer som produktionen under miljonprogrammets 1960- och 1970-tal. Det vill säga runt 100 000 bostäder per år.

På många håll saknas marknadsförutsättningar för nyproduktion av bostäder i den omfattning som skulle behövas. Det hänger samman med att behoven av bostad är störst hos grupper med svag ekonomi samtidigt som de höga byggkostnaderna gör att hyrorna hamnar på en nivå som dessa hushåll inte kan betala. Även på orter med en omfattande nybyggnation kvarstår problemen för hushåll med svag betalningsförmåga. Hyrorna i de nybyggda husen blir för höga för många, exempelvis för de flesta ungdomar, nyanlända och många pensionärer. I och med att kvinnor som grupp har lägre inkomster än män som grupp, drabbas kvinnor hårdare än män. Barnfamiljer mer än hushåll utan barn. Särskilt utsatta på grund av svag ekonomi är ensamstående kvinnor med barn.

Det finns exempel på initiativ som tas för att hålla nere byggkostnaderna. SABO har för sina medlemmars räkning tagit fram och upphandlat en modell för flerbostadshus som benämns Kombohus. Skanska och IKEA samarbetar kring BoKlok, radhus och flerbostadshus. Även om byggkostnaderna kan sänkas med en fjärdedel blir det höga kostnader som hamnar på konsumenten.

Det är inget nytt eller ovanligt att kostnaden för en nyproducerad bostad hamnar på en hög nivå. Hushåll med en svag ekonomi har ofta varit hänvisade till bostäder i det äldre beståndet. Antalet bostäder i det äldre beståndet som ekonomiskt svaga grupper kan efterfråga är idag alldeles för litet. I diskussionen kring



ett ökat bostadsbyggande bör det tas i beaktande att det är många års bostadsbyggande på låg nivå som behöver kompenseras. Att enbart bygga för resursstarka grupper löser inte problemen. Nybyggnationen behöver också utformas på ett sådant sätt att den inte bidrar till en ökad segregation.

Det förs ofta resonemang i kommunerna om att flyttkedjor skapas genom så gott som all byggnation av bostäder. Det görs sällan några uppföljningar som visar i vilken utsträckning nyproduktionen på detta sätt verkligen kommer ekonomiskt svaga grupper tillgodo. Precis som det behövs ett stort tillskott av bostäder behöver också rörligheten på bostadsmarknaden öka. Här har även skattelagstiftningen betydelse.

Bristen på bostäder blir extra tydlig när många asylsökande kommer till Sverige, som under hösten 2015. Det är huvudsakligen unga människor som kommer och de kan bli en stor tillgång i ett land med en åldrande befolkning. Att snabbt få tillgång till en bostad är nödvändigt för att få en bra start i samhället. Bristen på bostäder, framförallt hyresrätter, riskerar att hämma utvecklingen. För att lösa den akuta bostadsbristen som bland annat drabbar nyanlända kan det vara nödvändigt med temporära lösningar, som användning av modulbostäder och omvandling av lokaler till bostäder. I de dialoger som länsstyrelserna har med kommunerna har det framförts att det kan finnas behov av tillfälliga ändringar i regelverket. Avsikten skulle vara att snabba upp beslutsprocesserna och därmed skapa bättre förutsättningar för kommunerna att möta det akuta behovet av bostäder.

Kommunerna påtalar ofta bostadsfrågans komplexitet. I deras utvecklingsarbete hänger bostadsmarknad, arbetsmarknad och infrastruktursatsningar nära samman. Det är också många aktörer involverade med olika intressen som gör sig



Foto: Elin Blume

gällande. Kommunerna fäster stort avseende vid att kunna erbjuda goda bostäder för sina innevånare men betonar också vilka stora utmaningar det är förknippat med.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen

Fortfarande saknar många kommuner riktlinjer för sin bostadsförsörjning. Där sådana riktlinjer antagits brister ofta den grundläggande kartläggningen både av det befintliga bostadsbeståndet och av de behov hos kommunens invånare som det behöver tas hänsyn till. Ett bättre samarbete mellan kommunens förvaltningar kan ge ett bredare faktaunderlag och ge ett större djup i analyserna. Det finns mycket litet könsuppdelad statistik och barnens specifika behov blir sällan belysta. I de riktlinjer som tagits fram saknas också uppgifter om resursvaga gruppers möjligheter till inträde på bostadsmarknaden och kring hemlöshet.

Generellt sett behövs politiskt fastställda planer och övergripande strategier. Samverkan behövs mellan kommunens förvaltningar kring hur de behov som finns i kommunen ska kunna mötas på ett ändamålsenligt sätt. Det saknas ofta handlingsplaner eller andra dokument som tar upp hur arbetet ska bedrivas för att underlätta för grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden. Det är få kommuner som har reflekterat kring frågor som, hur stora är kostnaderna för hemlösheten i kommunen eller vilka effekter får det på socialnämndens budget

om det allmännyttiga bostadsföretaget ändrade sin uthyrningspolicy. En gemensam och väldokumenterad analys ger ett bra underlag för en gemensam strategi i kommunen.

Utveckla ägardirektiven och samarbetet med de allmännyttiga bostadsföretagen

Det är några punkter som särskilt kan lyftas fram när det gäller kommunens relation till bostadsföretagen. Länsstyrelserna bedömer att diskussionerna i de flesta kommuner behöver struktureras och fördjupas för att bostadsföretaget ska kunna spela en viktig roll för bostadsförsörjningen, för att tillgodose bostadsbehoven i kommunen och bidra till en positiv samhällsutveckling. Genom direktiven till sina bostadsföretag kan kommunerna påverka möjligheterna för resurssvaga att komma in på bostadsmarknaden och att behålla sin bostad. Här följer några viktiga punkter att beakta:

- Bostadsföretagets roll för bostadsförsörjningen. Tydlighet i ägardirektiven kring syftet med det allmännyttiga bostadsföretagets verksamhet och den roll som kommunen vill att företaget ska spela för bostadsförsörjningen i kommunen ger bolaget en stabil grund för att ta ett socialt ansvar.
- Allmännytta kontra affärsmässighet. Det finns ett stort utrymme för tolkningar när det gäller de båda begreppen allmännytta och affärsmässighet. Därför är det viktigt med en dialog som kan leda fram till en samsyn mellan kommunen och bolaget.
- Social hållbarhet. Bostadsföretaget kan vara en viktig aktör för att motverka diskriminering och segregation samt medverka till att skapa tillgänglighet, jämställdhet, integration och trygghet. Att barnens perspektiv finns med i direktiven är angeläget eftersom miljön i bostaden och i bostadsområdet är en viktig faktor för hur barns rättigheter och behov tillgodoses.
- Hyresgästernas inflytande. Genom insyn och delaktighet skapas tillit, trygghet och stolthet för det egna bostadsområdet. Hyresgästernas engagemang tas tillvara.
- Byggnad och renovering. Hur företagen tar sig an dessa frågor är av avgörande betydelse för om ekonomiskt svaga grupper kan få sina bostadsbehov tillgodosedda.
- Åtgärder för särskilda grupper. En systematisk genomgång av vilka särskilda bostadsbehov som finns i kommunen skapar förutsättningar för att tillgodose behoven hos de grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden.
- Nyanlända. Många kommuner ser stora utmaningar i att tillgodose efterfrågan på bostäder från nyanlända flyktingar och för ensamkommande barn som blir vuxna och ska bo i eget boende. De allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll att spela för att ta fram de bostäder som behövs.
- Uthyrningspolicy. Att de krav som ställs på dem som vill hyra bostad är rimliga är en förutsättning för att hushåll med svag ekonomi men med betalningsförmåga och betalningsvilja ska kunna få en bostad.
- Samverkan med socialtjänsten. Ett fungerande samarbete mellan social-

tjänsten och det allmännyttiga bostadsföretaget är en nyckelfaktor i arbetet med att motverka hemlöshet och underlätta inträdet på bostadsmarknaden för ekonomiskt svaga hushåll.

Utveckla samverkan med privata fastighetsägare

I kommuner som saknar allmännytta eller där privata fastighetsägare dominerar bostadsmarknaden är det särskilt angeläget att kommunen arbetar upp ett gott samarbete med privata aktörer.

Branschorganisationen Fastighetsägarna framhåller betydelsen av medlemmarnas medverkan för ett långsiktigt hållbart samhälle med en väl fungerande fastighetsmarknad, där fastighetsägare på marknadsmässiga villkor och med samhällsansvar tillgodoser efterfrågan på bostäder och lokaler.

En ökad samverkan kan inriktas på att privata fastighetsägare tillhandahåller lägenheter för nyanlända flyktingar och för bostadssociala ändamål. Om det finns behov kan initiativ tas till samtal kring uthyrningspolicyn. Även i det vråkningsförebyggande arbetet kan privata hyresvärdar ha intresse av att samarbeta med socialtjänsten för att undvika avhysningar.

Behov av initiativ på nationell nivå

Kommunerna har flera verktyg som de kan använda för att tillgodose att det finns bostäder till kommunens innevånare. Samtidigt är det många kommuner som uppger att de verktyg som man förfogar över inte räcker till för att på en marknad tillgodose allas behov av en bostad. Kommunerna menar att det i hög grad handlar om ekonomiska faktorer som finansieringsmöjlighet, produktionskostnader och skattelagstiftning. Innevånarnas möjligheter till försörjning och därmed betalningsmöjligheter är andra aspekter som kommer upp. Många kommuner efterfrågar flera initiativ på nationell nivå inom bostadspolitikens område.

Detta kan länsstyrelserna bidra med i det fortsatta arbetet

Länsstyrelsernas erfarenhet är att regeringsuppdragen kring hemlöshet och att underlätta inträdet på bostadsmarknaden har inneburit att frågan om olika gruppers svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden fått ökat fokus. Men det kvarstår stora utmaningar som kräver ett långsiktigt arbete. Detta inte minst sett utifrån bostadsförsörjningens betydelse för regional utveckling.

Länsstyrelserna kan dels stödja genomförandet av insatser utifrån den nationella politiken och dels fortsatt ge råd och stöd till kommunerna kring deras ansvar för bostadsförsörjning, underlätta inträdet på bostadsmarknaden samt motverka hemlöshet.

Länsstyrelserna kan:

- Ge råd och stöd utifrån lagstiftningen om riktlinjer för bostadsförsörjningen, något som flera kommuner efterfrågar. Det handlar om att i en dialog med kommunen bidra med kompetens som innefattar både sociala perspektiv och planeringsperspektiv.
- Stödja kommunerna i arbetet för en lokal och regional utveckling där sociala perspektiv och samhällsplaneringsperspektiv kan mötas och samordnas.
- Stödja dialogen i kommunerna kring det allmännyttiga bostadsföretagets möjligheter att spela en allmännyttig och social roll. I det arbetet kan en viktig utgångspunkt vara länsstyrelsens kartläggning av kommunernas ägardirektiv till sina bostadsbolag.
- Stödja kommunerna i arbetet att motverka hemlöshet och förebygga vräkningar, särskilt bland barnfamiljer. Visa på goda exempel från kommuner med framgångsrikt arbete.
- Föra dialog om bostadsförsörjningen med tanke på det ökade flyktingmottagandet, liksom mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. Behovet har ökat och länsstyrelserna har här en given roll.
- Följa upp att de medel som regeringen planerar att fördela för att stimulera byggandet av hyresbostäder får betydelse även för resurssvaga hushåll.
- Föra dialog med kommunerna kring hur resurssvaga gruppers behov kan tillgodoses i samband med underhåll och renovering av miljonprogrammets bostäder.
- Utveckla den årliga bostadsmarknadsanalysen.

Källor

Boverket (2008): Nyttan med allmännyttan. Utvecklingen av de allmännyttiga bostadsbolagens roll och ansvar

Boverket (2011): Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering

Boverket (2015): Nyanländas boendesituation – delrapport

Boverket (2015): Analys av nyanländas boendesituation

Boverket (2015): Boendesituationen för nyanlända - slutrapport

Bostadsmarknadsenkäten(2015) <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/>

Edgar, B. & Meert, H. (2005) Fourth Review of statistics on homelessness in Europe. The ETHOS Definition of homelessness. FEANTSA. Bryssel

Göteborgs räddningsmission (2015): En säng för natten – Hur svårt kan det vara?

Hedman, Eva: Den kommunala allmännyttans historia – Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38) Boverket

Lind, Hans & Lundström, Stellan (2011): Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar. Stockholm KTH Rapport 2011:1

Länsstyrelserna (2015): Hemlöshet - en fråga om bostäder. Slutrapport för länsstyrelsernas hemlöshetsuppdrag 2012-2014

Länsstyrelserna (2015): Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2015): Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län

Länsstyrelsen Skåne (2015): Bostadsförsörjningen i Skåne

Länsstyrelsen i Stockholms län (2013): Ägardirektiv i allmännyttan. Vad har ändrats sedan lagen trädde i kraft?

Prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

SABO (2011): Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – En kommentar från SABO

SABO och SKL (2013): Ägardirektiv till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Salonen, Tapio Red. (2015): Nyttan med allmännyttan. Liber

Socialdepartementet (2014): Bostad sökes - Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren

SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna.

SOU 2008:113 Bo bra hela livet. Slutbetänkande från äldrelegationen

Statistiska centralbyrån (2014) På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet 2014

Stockholms Stadsmission (2015): Hemlös 2015, Stockholms Stadsmissions hemlöshetsrapport, Tema: Bostäder för ekonomiskt svaga hushåll

www.boverket.se

www.fastighetsagarna.se

www.hyresgastforeningen.se

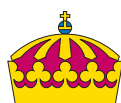
www.kronofogden.se

www.migrationsverket.se

www.sabo.se

www.scb.se

www.socialstyrelsen.se



Länsstyrelserna
