

Trösklar till bostadsmarknaden

Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem

BOSTAD SÖKES!

1:1A ELLER RUM
snarast!

RING: 0733-15673268

Trösklar till bostadsmarknaden

Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem

Boverket februari 2010

Titel: Trösklar till bostadsmarknaden. Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem

Utgivare: Boverket februari 2010

Upplaga: 1

Antal ex: 85

Tryck: Boverket internt

ISBN: 978-91-86342-84-5

Sökord: Hemlöshet, boende, bostadsmarknaden, bostadspolitik, kommuner, Sverige

Omslagsfoto: Marianne Nilsson/Boverket

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

©Boverket 2010

Förord

Boverket har i en rad undersökningar analyserat hinder för inträde på bostadsmarknaden som kan leda till hemlöshet. En del av dessa rapporter har tagits fram inom Boverkets deltagande i regeringens hemlöshetsstrategi 2007 – 2010. Boverket har skrivit om vilka principer fastighetsägare följer då de fördelar lägenheter. Vi har skrivit om ungdomars problem att finna bostäder. Vi har skrivit om asylsökandes och flyktingars boende.

Hemlöshet är ingen egenskap hos den enskilde individen, utan uppstår i ett visst sammanhang. Hur bostadsmarknaden fungerar är av central betydelse. En faktor som spelar en stor och växande roll är uppkomsten av en sekundär bostadsmarknad, som består i att kommunerna genom socialtjänsten hyr bostäder som i sin tur hyrs ut med särskilda villkor till enskilda, som inte har möjlighet att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Dessa insatser syftar till att bli en språngbräda till bostadsmarknaden men tenderar att i stället bli långvariga eller i det närmaste permanenta bostadslösningar. Författare till denna ”syntesrapport” är Micael Nilsson.

Karlskrona februari 2010

Martin Hedenmo
chef för analysenheten

Innehåll

Sammanfattande analys.....	7
<i>Olika syn på hemlöshet.....</i>	8
Inledning.....	11
<i>Vem är hemlös?.....</i>	11
<i>Hemlöshet är också ett bostadsproblem.....</i>	12
<i>Syftet med rapporten.....</i>	14
Material, avgränsningar och disposition.....	14
<i>Avgränsningar.....</i>	15
<i>Disposition.....</i>	15
Boverkets bild av lägenhetsförmedlingen.....	17
<i>Bostadsföretagen avgör själva kraven.....</i>	17
<i>Fördelningsprinciperna framgår inte alltid av hemsidorna.....</i>	17
<i>Läget på bostadsmarkanden påverkar praxis.....</i>	18
<i>Fastighetsägarnas ekonomiska krav och villkor.....</i>	20
<i>Skulder och betalningsanmärkningar ställer till problem.....</i>	21
<i>Goda boendereferenser är viktiga.....</i>	21
<i>Missbruk och fängelsevistelse är alltid försvårande omständigheter.....</i>	22
<i>Unga människor diskrimineras inte på grund av ålder.....</i>	22
Kommunernas hemlöshetsarbete.....	23
<i>Kommunerna definierar hemlöshet på olika sätt.....</i>	23
<i>Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition används inte.....</i>	24
<i>Den sekundära bostadsmarknaden växer.....</i>	25
<i>Strategier för att motverka hemlöshet.....</i>	26
<i>Samarbetet med fastighetsägarna.....</i>	26
<i>Flyktingar och grupper med annan etnisk bakgrund.....</i>	27
Några slutord.....	29
<i>Kommunernas bostadslösningar kan problematiseras.....</i>	29
Referenser.....	31

Sammanfattande analys

Verkligheten är i hela dess komplexitet svår att fånga in med exakta metoder. Trots detta är det ibland nödvändigt att försöka sammanställa resultaten från olika undersökningar. Under 2009 har fokus varit riktat mot hemlösheten i Sverige. Men vad vet vi egentligen om villkoren på bostadsmarknaden och hur dessa är relaterade till den ökade hemlösheten? Den bild som framträder när olika rapporters resultat läggs samman är visserligen preliminär, men den kan ligga till grund för mer principiella diskussioner, där de bostadspolitiska aspekterna ställs i fokus.

Syftet med denna rapport är att presentera en syntes av Boverkets tidigare undersökningar av fastighetsägarnas krav och villkor samt kommunernas arbete med hemlöshetsfrågorna. Utöver en samlad bild av de krav och villkor som ställs på hyresmarknaden, lyfts även den sekundära bostadsmarknaden fram och diskuteras som ett bostadspolitiskt problem.

Om orsakerna till att människor stängs ute från bostadsmarknaden endast vore relaterade till sociala, psykiska eller fysiska problem hos den hemlöse själv, är hemlöshet tveklöst en socialtjänstfråga. Men socialtjänsten runt om i landet vittnar om att de möter människor utan andra problem än att de inte klarar av att få en bostad via den reguljära bostadsmarknaden. Det finns således en typ av hemlöshet som inte är kopplad till den hemlöses egna sociala eller andra problem som kräver vård, behandling eller socialt stöd. Utan problemet är att det finns människor som inte av egen kraft och förmåga lyckas ta sig över trösklarna på den vanliga hyresmarknaden.

I kommuner med brist på bostäder anses detta bero på just bristen på bostäder. När fastighetsägarna kan välja och vraka bland presumtiva hyresgäster höjs kraven för att få teckna ett försthandskontrakt. Det borde i så fall innebära att dessa personer sannolikt hade haft större chans att lyckats hitta en egen bostad i en annan kommun, med ett annat bostadsmarknadsläge. Det är högst rimligt att utgå från att bostadsbrist minskar resurssvaga personers möjligheter att hävda sig på hyresmarknaden. När det finns gott om lediga lägenheter borde även kraven på den bostadssökande sänkas.

Men existerar denna typ av hemlöshet enbart i kommuner som har brist på bostäder?

I väldigt många kommuner hyr kommunen lägenheter av allmännyttan och privata fastighetsägare. Dessa lägenheter hyrs sedan ut i andra hand till personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Men om det är bostadsbrist som är orsaken till hemlöshet, varför växer i så fall den sekundära bostadsmarknaden i kommuner med balans eller överskott av lediga bostäder? ¹ Att enbart fokusera på tillgången till bostäder räcker således inte för att förklara varför hemlöshet har blivit ett stort problem i Sverige.

Om det är brist på lediga lägenheter som orsakar att människor hamnar utanför bostadsmarknaden, borde rimligen behovet av kommunala andrahandskontrakt på den sekundära bostadsmarknaden vara mindre i dessa kommuner - istället tycks det förhålla sig tvärt om. Det finns fler kommunala andrahandskontrakt i kommuner med överskott av bostäder.

När hemlöshet behandlas som ett bostadsmarknadsproblem vidgas perspektivet till att även innefatta faktorer som fastighetsägarnas formella krav och sätt att fördela lägenheter. Även faktorer som är kopplade till relationerna mellan fastighetsägare och socialtjänsten hamnar i fokus.

Med ett bostadsmarknadsperspektiv på den sekundära bostadsmarknadens expansion utanför storstadsregionerna, framträder således en viktig fråga. Nämligen, är detta ett tecken på att trösklarna till hyresmarknaden är på väg att höjas även i kommuner som har relativt gott om lediga lägenheter?

Olika syn på hemlöshet

En slutsats som kan dras är att i kommuner med relativt gott om bostäder ses hemlöshet nästan uteslutande som ett individproblem, där vård, behandling och socialt stöd utgör de främsta verktygen för att avhjälpa deras hemlöshet. Detta samtidigt som antalet andrahandskontrakt överstiger antalet inrapporterade hemlösa. Tillgänglig statistik är brisfällig men det går ändå att utläsa att det finns kommuner där personer utan sociala problem bor i andra hand med socialtjänsten som hyresvärd.

I den här rapporten har ett exempel från en norrlandskommun lyfts fram. Denna kommun svarade i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2009 att man hade ett överskott av lediga lägenheter. Kommunen tar dessutom emot ett antal så kallade kvotflyktingar – det vill säga personer som redan har flyktingstatus när de anländer till kommunen. Det betyder att de dels får stanna i Sverige, dels att de har en introduktionsersättning under de första åren. I denna kommun har det utvecklats en praxis som innebär att fastighetsägarna så gott som alltid kräver att ett kommunalt organ tecknar ett förstahandskontrakt. Här är det alltså inte bristen på bostäder som är problemet, utan fastighetsägarnas krav och villkor.

Dessa personer räknas dock inte som hemlösa och de finns därför inte med i socialstyrelsens hemlöshetskartläggning. Likväl är många av dem att betrakta som hemlösa utan egen social problematik.

¹ För en mer utförlig definition av begreppet ”sekundär bostadsmarknad se sidan 9 i rapporten.

Det här exemplet pekar på att även i kommuner med överskott på bostäder ställer fastighetsägarna höga krav på inkomst, referenser och betalningsförmåga. Med den skillnaden att den som är hemlös inte behöver konkurrera med många andra om ett begränsat utbud. När det finns gott om bostäder ses en lägenhet på den sekundära bostadsmarknaden förmodligen som en enkel lösning för både kommunen och fastighetsägarna. Fastighetsägarna har behov av att fylla lediga lägenheter med hyresgäster men vill helst inte riskera att sänka tröskeln för lågt, eftersom de riskerar att få hyresgäster som missköter sig.

Kommunen har å sin sida det yttersta ansvaret för människors välfärd. Om det finns gott om lediga lägenheter är det rimligt att tänka sig att socialtjänsten eller något annat kommunalt organ med ansvar för flyktingmottagande, kan få svårt att neka personer, som fastighetsägarna inte vill godkänna, ett andrahandskontrakt. Fastighetsägarnas fördelningsprinciper kritiseras ibland men ifrågasätts inte. Kommunernas socialtjänster betonar istället vikten av ha ett gott samarbete och god dialog med ortens fastighetsägare.

Inledning

Det inträffar ju ... att vi bedömer att ekonomin inte räcker till. Egentligen är det ganska få som går härifrån med ett blankt nej ... och då är det ofta ekonomin eller något sådant som sätter stopp.²

I jämförelse med många andra länder har hyresrätten en relativt stark ställning i Sverige, och det innebär att hyresmarknaden utgör den vanligaste vägen in på bostadsmarknaden. Hyresmarknaden är också viktig för individer som flyttar till en ny ort eller som flyttar till Sverige från något annat land. För de hushåll som har sämst ekonomiska och sociala förutsättningar är oftast hyresrätten det enda alternativet. Därför är det angeläget att hyresmarknaden fungerar på ett någorlunda rättvist sätt. Att vara etablerad på hyresmarknaden innebär i detta sammanhang att ha ett eget hyreskontrakt med besittningsskydd.

Men som framgår av citatet ovan händer det att personer nekats ett eget hyreskontrakt. För att få hyra en lägenhet måste den bostadssökande uppfylla vissa kriterier. Den som exempelvis bedöms ha för låg inkomst i förhållande till månadshyran kan nekats att hyra. Men det kan finnas andra skäl till att bli nekad – som att tidigare blivit avhyst från en lägenhet med besittningsskydd på grund av obetalda hyror eller störningar. För människor som hamnat utanför bostadsmarknaden är hyresmarknaden oftast den enda vägen tillbaka. I den meningen finns det alltid trösklar eller (om man så vill) etableringshinder kopplat till möjligheterna att dels etablera sig på hyresmarknaden, dels återetablera sig på bostadsmarknaden.

Vem är hemlös?

Den som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att personen i fråga inte klarar av lösa bostadsproblemet själv, kan definieras som hemlös. Socialstyrelsens definition av hemlös inbegriper fyra kategorier:

² Intervju med VD för ett kommunalt bostadsbolag i norra Sverige 2008-11-11.

1. Människor som är uteliggare eller hänvisade till akutboende och härbärge.
2. Människor som saknar bostad och som inom tre månader kommer att skrivas ut från någon form av institution eller stödboende.
3. Människor som befinner sig i kategori 2, men utan någon planerad utskrivning.
4. Människor som ofrivilligt bor hos familj eller vänner.

Socialstyrelsens definition av hemlöshet utgår alltså från att människor befinner sig i olika hemlöshetssituationer, istället för att dela in de hemlösa i sociala kategorier (missbrukare, unga, sjuka med flera). Exempelvis räknas personer som väntar på att bli frigivna från fängelsestraff eller som i en nära framtid skrivs ut från behandlingshem, och saknar bostad, som hemlösa. Även den som tillfälligt är inneboende hos en bekant eller släkting men som på grund av sin boendesituation söker hjälp hos en myndighet, räknas som hemlös.³

Hemlöshet är också ett bostadsproblem

När människor hamnar utanför den reguljära bostadsmarknaden återstår oftast ingen annan utväg än att vända sig till kommunen för att få hjälp.

På dagens bostadsmarknad känner sig många grupper utelämnade. Det gäller framförallt ungdomar, studenter, flyktingar och hemlösa, grupper vars boendesituation måste prioriteras när det gäller samhälleliga åtgärder för att lösa problemen på bostadsmarknaden.⁴

I den svenska välfärdsmodellen anses en god bostad (och arbete) vara grundläggande för ett tillfredsställande liv. Historiskt sett har kommunens förmåga att tillgodose invånarnas bostadsbehov spelat en avgörande roll för den svenska välfärdsutvecklingen. Kommunerna har således ett ansvar att hjälpa de människor som själva har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

På nationell politisk nivå sorterar bostadsmarknadsfrågorna idag under finansdepartementet, medan ansvaret för hemlöshet ingår i socialdepartementets verksamhetsfält. Flera bostadsforskare pekar på att ansvaret för människor som har det svårt att etablera sig på bostadsmarknaden har förskjutits från staten och kommunernas organ för bostadspolitiska frågor, till socialtjänsten. En del forskare menar att detta i sin tur har lett till att debatten om de hemlösas situation låst fast sig vid deras individuella problem, snarare än behovet av bostäder. Med andra ord har hemlöshetsproblemen, enligt denna kritik, fått en socialpolitisk slagsida.

Exempelvis anser forskaren Catharina Thörn att bilden av hemlösa idag har en ideologisk funktion som handlar om att skydda det nuvarande systemet mot kritik. Istället för att fokusera på de krav och villkor som ställs på hyresmarknaden – det vill säga faktorer som den enskilde inte själv råder över – utmålas orsakerna till hemlöshet som ett

³ Uppgiftslämnare är alla myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med personer som är hemlösa, till exempel socialtjänsten och behandlingshem.

⁴ Sveriges kommuner och landsting 2003. *Kommunerna och obalanserna på bostadsmarknaden – slutrapport från programberedningen Boendepolitik*, s 7.

individproblem.⁵ Boverket och andra aktörer framhåller dock att hemlöshet inte enbart är en socialpolitisk fråga, kopplad till den kommunala socialtjänstens förmåga att ge hemlösa av vård och stöd.

Inte minst Socialstyrelsen har poängterat att hemlöshet bör betraktas som ett problem i sig. ”Vad som snarare bör ifrågasättas”, skriver Socialstyrelsen, ”är det faktum att hemlöshet allt för ofta uppfattas som ett renodlat socialpolitiskt problem och i allt för liten utsträckning som ett bostadspolitiskt”.⁶

Men vad menas med att hemlöshet också är ett bostadspolitiskt problem? Förenklat innebär detta att hemlöshet ses som en bostadsmarknadsfråga. Ett exempel är huruvida kommunernas bostadsförsörjningsansvar – det vill säga deras ansvar för att det finns god tillgång till bostäder som möter invånarnas bostadsbehov – beaktar vilka konsekvenser brist på bostäder får för resurssvaga gruppers bostadsbehov. Ett annat exempel är huruvida ansvaret för att motverka hemlöshet inkluderar bostadsmarknadens aktörer (allmännyttiga bostadsföretag och övriga fastighetsägare). Ett tredje exempel är huruvida faktorer som utestänger resurssvaga personer från den reguljära bostadsmarknaden ses som strukturella problem. Vilka fastighetsägare på orten är till exempel villiga att hyra ut lägenheter till individer som har problem kan ses som en strukturell faktor som påverkar hemlösas möjligheter att etablera sig på hyresmarknaden. Det fjärde exemplet är vilka faktorer som påverkar fastighetsägarnas fördelningsprinciper.

Frivilligt bistånd och den sekundära bostadsmarknaden

Om den kategori människor som är hemlösa enbart på grund av rådande bostadsbrist fick en bostad på den öppna marknaden skulle kommunens socialtjänst få ett överskott på lägenheter och andra boendalternativ för den grupp hemlösa som har en social problematik.⁷

Utöver permanenta bostäder som är begränsade till speciella fall kan socialtjänsten ge så kallat frivilligt bistånd. Ett exempel är när en person som inte själv klarar av att skaffa ett boende blir andrahandshyresgäst i en lägenhet som socialtjänsten hyr.

I väldigt många kommuner hyr alltså kommunen lägenheter av allmännyttan och privata fastighetsägare. Dessa lägenheter hyrs sedan ut i andra hand till personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Den här verksamheten har kraftigt expanderat de senaste åren.

För att beskriva omfattningen av kommunernas andrahandsuthyrning har forskaren Ingrid Sahlin myntat begreppet den sekundära bostadsmarknaden.⁸ En av Boverkets undersökningar visar att sju av tio kommuner har en sekundär bostadsmarknad.⁹

En förklaring till att det uppstått en sekundär bostadsmarknad, är att allmännyttans krav har skärpts. Fler personer antas därav ha hamnat

⁵ C Thörn 2004, s 86.

⁶ Socialstyrelsen 2005, s 14.

⁷ Boendesociala frågor: Resultatet av en workshop 31 mars 2009, Malmö kommun, s 16.

⁸ I Sahlin, 1996, s 329.

⁹ Boverket 2008b.

utanför hyresmarknaden. För att lösa deras bostadsbehov har socialtjänsten utvecklat en sekundär bostadsmarknad. En viktig fråga som bör lyftas fram är alltså om den sekundära bostadsmarknaden expanderar som en följd av att villkoren på hyresmarknaden blivit hårdare.

Att det finns hemlösa som har en egen problematik i bagaget råder det knappast någon tvekan om. För dessa personer återstår oftast endast boendelösningar som kombinerar boendet med vård- eller stödinsatser. Men människor kan befinna sig i hemlöshet utan att de har sociala eller psykiska problem. Vad orsakas deras hemlöshet av? Det är här bostadspolitiken kommer in i bilden. Om problemet inte ligger hos individen själv är det troligt att hemlösheten beror på faktorer som har med fastighetsägarnas formella krav, fördelning av lediga lägenheter och tillgång till bostäder i allmänhet, att göra. Med den utgångspunkten är det relevant att fråga sig varför den sekundära bostadsmarknaden växer i de kommuner som har balans eller överskott av bostäder?¹⁰

Syftet med rapporten

Under 2000-talet har Boverket ett flertal gånger fått i uppdrag att undersöka om det finns etableringshinder som försvårar resurssvaga gruppers tillträde till bostadsmarknaden. Regeringen har varit särskilt intresserad av ungdomars, studenters och nyanlända flyktingars situation.¹¹ Trots att dessa rapporter, var för sig, tillför ny kunskap saknas det en helhetsbild. Det är dock problematiskt att ge en samlad bild över antalet personer som på olika sätt uteslås från bostadsmarknaden. Det beror framför allt på att den som till exempel nekas lån för att köpa en bostad inte hamnar i något register. Inte heller för bostadsbranschen statistik över hur många som inte blir godkända som hyresgäster.

Även om det aldrig går att fånga verkligheten i hela dess komplexitet är det ibland nödvändigt att försöka sammanställa resultaten från olika undersökningar. Inte minst därför att Boverket ibland behöver stanna upp och fråga sig: vad vet vi egentligen om villkoren på bostadsmarknaden? Den bild som sedan blir produkten av en sådan ansats är visserligen preliminär, men den kan ligga till grund för mer principiella diskussioner där de bostadspolitiska aspekterna ställs i fokus.

Således är syftet med denna rapport att presentera en syntes av Boverkets tidigare undersökningar av fastighetsägarnas krav och villkor samt kommunernas arbete med hemlöshetsfrågorna. Utöver en samlad bild av de krav och villkor som ställs på hyresmarknaden, lyfts även den sekundära bostadsmarknaden fram och diskuteras som ett bostadspolitiskt problem.

Material, avgränsningar och disposition

Denna framställning bygger framför allt på fyra tidigare Boverksrapporter: *Någonstans att bo* (2007) som utgår från att bostadsmarknadsläget påverkar möjligheterna att etablera sig på bostadsmarknaden. *Hyreskontrakt via kommunen: Sekundära*

¹⁰ Socialstyrelsen 2005, s 14.

¹¹ Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden, Ds2006:9; Finansdepartementet 2008, Fi2007/107, s 1. Se även Bostadsutskottet 2005/06:BoU6, rskr. 2005/06:176.

bostadsmarknaden 2008 (2008) där resultatet från bostadsmarknadsenkäten 2008 presenteras med avseende på kommunernas andrahandsuthyrning. *Hur fördelar fastighetsägare lägenheter?* (2009) i vilken de krav och villkor som hyresvärdar ställer på den som söker en bostad undersöks i några utvalda kommuner. *Mellan uppehållstillstånd och bostad* (2009) som kartlägger nyanlända flyktingars bostadssituation.

I underlaget ingår även exempel hämtade från en fallstudie som genomförts under hösten 2009. I den har ett antal personer i några utvalda kommuner intervjuats om respektive kommuns arbete med hemlöshet.¹²

Avgränsningar

Den här framställningen begränsas till hyresmarknaden. Syntesen koncentreras framför allt på två kategorier bostadssökande: personer som är helt nya på hyresmarknaden och sådana som av olika skäl har hamnat utanför densamma. För unga vuxna som flyttar hemifrån för första gången och invandrare som flyttat till Sverige är det viktigt att det finns ett utbud av lediga lägenheter som passar den egna ekonomin. Det är också viktigt att de krav och villkor som fastighetsägarna tillämpar inte är ouppnåeliga.

Den andra kategorin utgörs av personer som av olika skäl behöver återetablera sig på hyresmarknaden. Det är i denna kategori som många med missbruks- eller sociala problem återfinns. Eller så kan det röra sig om personer som blivit vräkta på grund av obetalda hyresskulder med mera. Här handlar det framför allt om att den enskilde individen har svårt att återupprätta förtroendet för den egna handeln och vandeln. Många fastighetsägare accepterar ogärna hyresgäster som tidigare blivit vräkta eller som har betalningsanmärkningar, trots att de numera är skötsamma.

Att människor hamnar utanför bostadsmarknaden kan bero på ett flertal faktorer. Det kan till exempel vara en effekt av fastighetsägarnas formella och informella bedömningsgrunder. Andra faktorer som påverkar är bostadsbrist, prissättningen av olika bostäder, bankernas villighet att låna ut pengar och hur skatter eller bidragssystem påverkar boendekostnaderna. De informella bedömningsgrunderna kan innehålla inslag av diskriminering. Det är framför allt de mer formella aspekterna av lägenhetsuthyrningen som kommer att stå i förgrunden i den här rapporten.

Disposition

Det inledande kapitlet följs av ett kapitel som behandlar Boverkets undersökningar av lägenhetsförmedlingen. Här pekas bland annat på att det är fastighetsägarna själva som avgör vilka krav och villkor den bostadssökande måste uppfylla. Kapitlet visar att fördelningsprinciperna inte alltid är genomskinliga och att läget på bostadsmarknaden påverkar de formella kraven. En viktig aspekt som lyfts fram i kapitlet är att boendereferenser blivit allt viktigare, samt att skulder och betalningsanmärkningar är en försvårande omständighet på hyresmarknaden. För den som tidigare misskött sitt boende är tröskeln betydligt högre än för den som är ny på marknaden.

¹² S Naver 2009.

Därefter följer ett kapitel som handlar om kommunernas hemlöshetsarbete. Avsnittet inleds med en kort redovisning av Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning samt Boverkets undersökning av den sekundära bostadsmarknaden. Detta kapitel visar att personer med känt missbruk har stora svårigheter att få ett hyreskontrakt. Nyanlända flyktingar är en annan grupp som har problem på hyresmarknaden. Framför allt är det bristen på lediga lägenheter som anses orsak flyktingarnas bostadsproblem. Även det så kallade EBO- boendet medför ofta att nyanlända flyktinghushåll börjar sin ”boendekarriär” med att vara hemlösa en tid efter att de beviljats uppehållstillstånd. En slutsats som dras i kapitlet är att kommunerna har få möjligheter att hjälpa personer som saknar social problematik.

Här framgår också att socialtjänsten anpassar sig till fastighetsägarnas villkor och detta framför allt syftar till att säkerställa tillgången till lägenheter som kan hyras ut i andra hand. Fastighetsägarna ska kunna lita på att socialtjänsten endast fördelar lägenheterna till ”skötsamma” klienter.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden som ett bostadsmarknadsproblem. Här pekas det bland annat på att den sekundära bostadsmarknaden faktiskt är något större i dessa kommuner än i dem som har brist på bostäder.

Boverkets bild av lägenhetsförmedlingen

Bostadsföretagen avgör själva kraven

I forskningssammanhang används begreppet ”praxis” för att sätta ord på de sätt som människor faktiskt agerar i sin vardag. Den praxis som den bostadssökande möter på hyresmarknaden säger därför något om både uthyrningsverksamheten och den ”tysta” kunskap som krävs för att en sökande och en fastighetsägare ska träffa ett hyresavtal. Förståelse för hur den lokala bostadsmarknaden är uppbyggd och hur den fungerar i praktiken, är nödvändig kunskap för att kunna diskutera vilka faktorer som bidrar till att vissa människor av egen kraft inte förmår tillgodose sina bostadsbehov på den reguljära bostadsmarknaden.

En viktig kunskap är att det inte finns något enhetligt system för att söka bostad i Sverige. Fastighetsägare och bostadsföretag avgör själva hur de hanterar uthyrningen. En annan viktig kunskap är att det heller inte finns några allmänna bestämmelser om vilka krav som är rimliga att ställa på den som söker en bostad. Fastighetsägare kan i princip ge lediga lägenheter till vem de vill utan att detta behöver motiveras (så länge fördelningen inte bryter mot diskrimineringslagstiftningen). Det är upp till respektive hyresvärd att ställa de krav som anses nödvändiga för att fylla vakanserna. Men praxis som reglerar lägenhetsuthyrningen ser dock väldigt lika ut i landet som helhet.¹³ Det betyder att de bedömningsgrunder som praktiseras på hyresmarknaden är allmänt accepterade.

Fördelningsprinciperna framgår inte alltid av hemsidorna

När vi lämnade det gamla systemet hade vi ungefär 1700 i kö, det här nya systemet kräver då att man går in och registrerar sig själv på nätet ... Vi hade tidigare ett system där man satte upp sig i kö [och] ... när vi fick in en uppsagd lägenhet, gick vi in och tittade vem som hade som hade köat längst och skickade ut ett erbjudande till dem fem som hade väntat längst för den typen av lägenhet. Nu har vi gått över till ett system

¹³ H Holmberg 2007.

där hyresgästen ska vara mer aktiv själv... när vi får in en uppsagd lägenhet idag, så publicerar vi den och offentliggör den över Internet och via en telefonsvarare ... sen får alla dem som står i vår kö och som är intresserade av just den lediga lägenheten, får anmäla sitt intresse.¹⁴

För att effektivt söka lägenhet är tillgången till Internet snarare regel än undantag idag. Det är praxis att den sökande anmäler sitt intresse på fastighetsägarnas hemsidor. Men hur lediga lägenheter fördelas om det är flera intressenter framgår inte alltid av fastighetsägarnas hemsidor.

I Boverkets undersökningar har framkommit att i en del fall förväntas den sökande förhålla sig passiv och väntar på sin tur. Dock är det vanligast att den sökande ska vara aktiv genom att anmäla sitt intresse för lediga lägenheter.

De flesta större bostadsföretag har strikta regler för att hantera kunderna så rättvist som möjligt. Många fastighetsägare använder någon form av kötidprincip. Andra metoder för att skilja flera sökande åt är först till kvarn och social matchning. Ofta använder fastighetsägarna en kombination av kötid och någon annan av metoderna. Det beror på att kötid uppfattas vara mer rättvist än principen ”först till kvarn”. Men principen med först till kvarn förekommer även den relativt ofta, medan matchning förekommer mer sällan. Dock förekommer undantag från de officiella fördelningsprinciperna. Flertalet fastighetsägare som Boverket intervjuat säger att de i vissa ömmande fall kan bevilja förtur. Medan andra strikt följer turordningen.

Läget på bostadsmarknaden påverkar praxis

Det ska sägas att hyresförlusterna ökar när vakanserna ökar. För då försöker ju flickorna på uthyrning hela tiden att få in nya hyresgäster och då blir det ju så att man töjer på gränsen, ja tröskeln sänks. Då får vi in hyresgäster som är sämre och sämre på att betala och då ökar hyresförlusterna istället.¹⁵

Även om hyresmarknaden generellt fungerar ungefär på samma sätt i landet förefaller praxis variera något med storleken på orten och bostadssituationen på marknaden. Där det är brist på bostäder har de allra flesta sökande svårt att få sina behov tillgodosedda. En bostadssökande kanske inte möter några som helst svårigheter att skaffa sig en hyreslägenhet i en kommun med överskott på bostäder. Samma sökande kan dock ha betydande svårigheter i en kommun med brist på lägenheter. På en bostadsmarknad med brist på lägenheter kan även människor med god ekonomi och en i övrigt oklanderlig boendekarriär bakom sig uppleva att det finns hinder som gör det svårt att tillfredsställa bostadsbehovet.

Mycket tyder också på att fastighetsägare troligen anpassar sin uthyrningspolicy efter situationen på bostadsmarknaden. En annan tendens är att ju större ortens bostadsmarknad är desto striktare tenderar de formella kraven att bli. Tydlig och strikt uthyrningspolicy kan göra sökprocessen mera rättvis. Men striktare krav och villkor kan även innebära att fler nekas ett hyreskontrakt.

¹⁴ Kommunalt bostadsbolag, södra Sverige.

¹⁵ Intervju med VD för ett kommunalt bostadsbolag i norra Sverige 2008-11-11.

Det har också betydelse hur lägenhetsbeståndet är sammansatt, det vill säga i vilken utsträckning lägenheternas storlek eller geografiska läge matchar de bostadssökandes behov. På marknader med brist på lediga lägenheter krävs det därför ofta att den sökande har en lägenhet att byta med.

Brist på lediga lägenheter leder dessutom till ökad konkurrens mellan bostadssökande. Därmed får fastighetsägare (och hyresvärdar) ett större urval av kunder att välja mellan. Ett större urval innebär att fastighetsägarna kan ställa högre krav på den bostadssökandes handel ochandel – vilket medför (eller kan medföra) att etableringshindren höjs för den som har låga eller osäkra inkomster; eller som inte kan hänvisa till referenser som kan gå i god för den sökandes skötsamhet.

I kommuner med ett överskott på hyresrätter är möjligheterna större även för den med svag ställning på bostadsmarknaden. På orter med ett överskott av bostäder kan fastighetsägare vara något mer villiga att ordna fram lägenheter åt personer med svag ekonomisk ställning.

På mindre orters hyresmarknader kan personliga relationer eller personkännedom tillåtas spela större roll. Detta kan vara till både för- och nackdel för den sökande. Ibland kan det förmodligen leda till att en person som formellt sett inte uppfyller kraven ändå blir godkänd som hyresgäst på grund av att förtroendekapitalet är stort. Å andra sidan ökar sannolikheten för att tidigare misslyckanden är allmänt kända på en liten ort, vilket kan innebära att den blivande hyresgästen nekas kontrakt.

Vare sig blivande hyresgäster eller fastighetsägare gynnas av allt för låga inträdeskrav. Som citatet ovan vittnar om kan det finnas ett samband mellan många outhyrda lägenheter och uteblivna hyresintäkter. Baksidan av för lågt ställda krav i uthyrningsverksamheten är att fastighetsägaren riskerar att hyra ut till personer som på sikt inte förmår betala hyran och därmed riskerar att falla ur bostadsmarknaden. I förlängningen kan detta leda till hemlöshet.

Gott om lediga lägenheter löser heller inte problemet med hemlöshet som anses bero på individen själv. Det kan finnas gott om lediga lägenheter i kommunen, men ändå råda brist på lägenheter för människor med handikapp, psykosomatiska sjukdomar eller som befinner sig i sociala eller ekonomiska problem.

Jag vet många fastighetsägare som kanske till och med är mycket tuffare än vi, som säger att till och med en betalningsanmärkning och sen är det kört. Och det är på det sättet fastighetsägarnas marknad, idag, när man sitter med tomma lägenheter, så tenderar man väl oftast till att bli lite mjukare i sina bedömningar av framtida hyresgäster. När man har fullt uthyrt och jättetryck ligger det väl i sakens natur att man tillämpar policyn lite striktare och strängare.¹⁶

Boverkets undersökningar tyder även på situationen på bostadsmarknaden påverkar hyresvärdarnas villighet att teckna kontrakt med personer som har betalningsanmärkningar eller skulder hos kronofogden. På orter med ett överskott av bostäder behöver inte smärre skulder eller betalningsanmärkningar utgöra ett hinder. Omvänt, när det är brist på lediga lägenheter, kan anmärkningar hos kronofogden

¹⁶ Kommunalt bostadsbolag, södra Sverige

användas som skäl för att neka ett hyreskontrakt. När det är ont om lägenheter till uthyrning men gott om bostadssökanden kan fastighetsägarna sortera bort oönskade hyresgäster. Sannolikt gallras framför allt sökanden med skulder eller anmärkningar hos kronofogden bort.

Fastighetsägarnas ekonomiska krav och villkor

Hyresvärdarna idag har blivit väldigt noggrann och kontroller hur det ser ut för dem som söker. Ibland har det till och med varit så att de har fått ett nej, för att de har en gammal betalningsanmärkning. De känns liksom inte trygga för dem att hyra ut till. Då blir ju läget så att då kommer folk hit och säger att de får inga egna kontrakt, och står bostadslösa. Då har vi ofta varit tvungna att gå in.¹⁷

Oavsätt bostadsmarknadsläget behöver den bostadssökande ändå uppfylla vissa ekonomiska krav för att kvalificera sig som hyresgäst. Praxis bygger på att fastighetsägarna primärt är intresserade av att få in hyran för sina lägenheter. Betalningsförmågan är därför ett avgörande kriterium för att kunna teckna ett hyreskontrakt.

Boverkets undersökningar visar att det går att hyra en lägenhet utan att ha fast anställning. Det som tidigare ofta var ett krav från fastighetsägarnas sida anses idag svårt att ställa. Däremot vill många fastighetsägare att den sökandes inkomst ska vara rimlig i förhållande till hyran. En del fastighetsägare har som tumregel att hyran inte ska uppgå till mycket mer än en tredjedel av inkomsten. Andra utgår från Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader för att bedöma om inkomsten är tillräcklig för att klara hyran.

Grundregeln är att hyran inte får vara för hög i förhållande till den blivande hyresgästens inkomst. Ett vanligt krav är att inkomsten ska vara två till tre gånger årshyran. Ibland räcker det med att den sökande kan uppvisa någon slags inkomst. Men det finns även exempel på ekonomiska krav som är högre än två till tre gånger hyran.

Vad som ska räknas som inkomst kan även det variera på olika orter och hos olika fastighetsägare. I vissa fall godkänns försörjningsstöd som inkomst, ibland inte. I vissa fall räknas studiemedel som godtagbar inkomst, ibland inte.

I tveksamma fall kan fastighetsägaren erbjuda ett billigare, ofta mindre alternativ, men det är inte alltid det är möjligt och den sökande är kanske heller inte intresserad av detta.

Slutsatsen är att personer som med låga eller oregelbundna inkomster – ibland även i kombination med stor försörjningsbörda – ändå har svårare än andra att uppfylla inkomstkraven. Låga och eller oregelbundna inkomster gör att det dels kan vara svårt att etablera sig på hyresmarknaden, dels att det kan vara svårt att hyra en lägenhet med tillräckligt stor utrymmesstandard.

Det är sannolikt vanligt att många fastighetsägare inte godtar försörjningsstöd som inkomst. I vissa fall görs undantag från den regeln genom att någon annan går borgen för den sökande. Exempelvis föräldrar till ungdomar som vill flytta hemifrån.

¹⁷ Socialtjänsten, kommun i norra Sverige.

Skulder och betalningsanmärkningar ställer till problem

De absolut allvarligaste hindren är om den sökande har obetalda hyresskulder eller störningar. Därför tas rutinmässig kreditupplysning på blivande hyresgäster. Hyresskulder kan ibland uppkomma i samband med konkurser och skilsmässor. Finns det en obetald hyresskuld är det ofta omöjligt att få teckna ett hyreskontrakt i första hand.

Andra skulder och betalningsanmärkningar försvårar både etablering och återetablering. Boverkets undersökningar visar dock det finns fastighetsägare som hyr ut till personer som har mindre skulder eller betalningsanmärkningar. Det som avgör är vilken typ av skuld det är fråga om, hur många anmärkningar som finns registrerade och hur nära de ligger i tiden.

Boverket har tidigare pekat på att det är betydligt vanligare att män har betalningsanmärkningar än kvinnor. En betalningsanmärkning uppstår när en privatperson inte betalar en skuld. Anmärkningen bestäms av kronofogde eller domstol och syns vid en kreditupplysning. Uppgifterna står kvar i kronofogdens register i tre år. Av de personer som hade anmärkningar i UC år 2006 var 60 procent män. Männerna dominerar också hos Kronofogden. I proportion till befolkningen som helhet (personer över 18 år) var 7 procent av männen respektive 3,5 procent av kvinnorna år 2006 registrerade i Kronofogdens indrivningsregister. Det betyder att de svenska männen generellt är kraftigt överrepresenterade hos Kronofogden. Det betyder i sin tur att män som grupp betraktat sannolikt riskerar att hamna i hemlöshet betydligt oftare än gruppen kvinnor.

Goda boendereferenser är viktiga

Goda boendereferenser är viktiga eftersom många fastighetsägare fäster stor vikt vid den sökandes ska vara skötsam och betala hyran i tid. Att störa grannarna är allvarligt. Den som tidigare misskött sitt boende får stora problem att återetablera sig på bostadsmarknaden. Även om störningarna inte lett till vräkning anses sådana anmärkningar vara graverande för den bostadssökande. Det beror på att störningar får återverkningar på övriga hyresgäster. Att kunna vissa att man skött sitt boende utan anmärkningar är därför viktigt och tidigare störningsanmärkningar riskerar att leda till att den sökande nekas ett hyreskontrakt. Innan kontrakt skrivs med en presumtiv hyresgäst kontrollera fastighetsägaren om vederbörande skött sig hos tidigare hyresvärdar.

En del bostadssökande saknar boendereferenser. Det kan handla om unga människor som inte haft någon tidigare bostad eller nyligen invandrade personer. Detta behöver inte alltid utgöra ett hinder. En del fastighetsägare kontrollerar skötsamheten genom att till exempel kontakta den sökandes arbetsgivare. Men om den sökande helt och hållet saknar referenser kan detta försvåra etableringen. Som nämnts ovan sker en stor del av lägenhetsuthyrningen idag via Internet. Med få undantag kräver bostadsföretagen att sökanden ska registrera sig på företagets hemsida. För att bli registrerad krävs att vederbörande fyller i ett formulär som innehåller ett antal förtryckta frågor. Proceduren är relativt enkel men den som helt saknar referenser kan stöta på ett problem hos en del fastighetsägare. För att kunna fullfölja registreringen krävs oftast att

samtliga uppgifter i formuläret besvaras. Om den sökande då inte kan ange ett namn och telefonnummer till en tidigare hyresvärd eller till någon annan referensperson, går det ibland inte ens att gå vidare och avsluta registreringen.

Missbruk och fängelsevistelse är alltid försvårande omständigheter

Problemet för mig, som jag möter i socialtjänsten, är att alla inte är välkomna hos alla hyresvärdar. Det är ingen lägenhetsbrist utan mer brist på lägenheter där de här personerna får bo. Det här är personer som inte kan få egna kontrakt ... så det är alltid personer som nästan är körda på bostadsmarknaden så att säga som kommer till mig.¹⁸

Personer med känt missbruk har stora svårigheter att få ett hyreskontrakt på den ordinarie hyresmarknaden. Det beror framför allt på att fastighetsägarna inte vill riskera att övriga hyresgäster ska bli störda. Personer med en psykisk sjukdom eller en kombination av psykisk sjukdom och missbruk, kan även de möta stora svårigheter. I en del fall rör det sig om personer som är för friska för att få en plats i ett gruppboende, men som periodvis är för sjuka för att klara av ett eget boende.

Även personer som skrivs ut från fängelser eller vårdinrättningar och saknar inkomst, kan ha svårare än andra att återetablera sig på bostadsmarknaden.

Unga människor diskrimineras inte på grund av ålder

Det finns en oro att ungdomar är särskilt utsatta på bostadsmarknaden. Boverket har dock inte funnit några belegg för att de blir diskriminerade på grund av sin ålder. Däremot kan konstateras att ungdomar är överrepresenterade i många av de situationer som gör det svårare att hyra en lägenhet. Fastighetsägare, som Boverket intervjuat, säger att de har en mycket välvillig inställning gentemot ungdomar.

På orter som har brist på hyreslägenheter, där betalningsförmågan oftast är avgörande kan ungdomar ha svårt att hävda sig i konkurrens.

En annan tendens är att ungdomar i åldern 19 till 24 år i hög utsträckning flyttar från mindre kommuner till större högstskoleorter. I åldrarna 25 till 30 år flyttar många nyutexaminerade akademiker sedan vidare till storstadsregionerna, där främst Storstockholm har stora flyttningsöverskott. Den här utvecklingen har förstärkts de senaste åren. Sannolikt kommer detta att leda till ökad konkurrens om lediga lägenheter på bostadsmarknader där unga människor redan idag drar det kortaste strået. Ungdomar är heller inte överrepresenterade när det gäller betalningsanmärkningar, men tendensen är att betalningsanmärkningar ökar bland unga. Framförallt gäller detta obetalda mobiltelefonräkningar och nya och lättillgängliga krediter som sms-lån.

¹⁸ Boendesamordnare, kommun i Götaland.

Kommunernas hemlöshetsarbete

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2005 visar att Stockholms, Västra Götalands och Skånes län har flest hemlösa. Medan hemlösheten i Kronoberg, Västernorrland, Dalarna och Norrbotten är låg. Det är främst storstäderna som rapporterar om ett stort antal hemlösa i situation ett, det vill säga personer som befinner sig i boendelösningar av väldigt temporär karaktär. Men fenomenet fanns även i mindre kommuner.

En intressant iakttagelse är att situation fyra, det vill säga att människor bor tillfälligt hos vänner och familj eller i kortvariga och osäkra kontrakt, förekom över hela landet. Enligt Socialstyrelsen var denna situation vanligast i Eskilstuna, Borlänge, Tyresö och Munkfors. Andelen hemlösa per 10 000 invånare är överlägset störst i de tre storstäderna.¹⁹

Utrikes födda personer är överrepresenterade bland de hemlösa. Framför allt gäller detta dem som är födda i Norden och i övriga världen.

Män är överrepresenterade bland de hemlösa från samtliga födelseregioner. Dock har en jämförelsevis stor andel kvinnor födda i Europa och övriga världen rapporterats som hemlösa och det kan bero på att fler familjer i dessa grupper är hemlösa.

Personer födda i Europa och övriga världen befinner sig oftare än andra i hemlöshetssituation fyra. Dessa är med andra ord överrepresenterade bland dem som har ett tillfälligt boende hos vänner och bekanta eller har ett tillfälligt hyreskontrakt.

Kommunerna definierar hemlöshet på olika sätt

Boverkets rapport *Mellan uppehållstillstånd och bostad* visar att socialtjänsten i vissa kommuner möter personer som har svårt att själva skaffa en lägenhet. I vissa kommuner uppskattas andelen hemlösa utan sociala problem uppgå till 35 – 50 procent av kommunens totala andel hemlösa. Många som inte förmår att skaffa en bostad på egen hand kan heller inte räkna med att få hjälp av kommunen. Det beror på att

¹⁹ Boendesociala frågor. Resultatet av en workshop 31 mars 2009. Stadskontoret, Malmö kommun, s 16.

socialtjänsten inte vill fungera som en bostadsförmedling. Kommunens möjligheter att hjälpa bostadslösa utan sociala problem beror dessutom på de bakomliggande orsakerna. Det räcker inte med att endast sakna bostad, utan det krävs också någon form av sociala eller psykologiska problem för att få hjälp. Socialtjänsten försöker dock temporärt hjälpa dem som har minderåriga barn. Oftast erbjuds dessa familjer tillfälligt tak över huvudet på vandrarhem, campingstugor eller något annat akutboende.

Socialstyrelsens hemlöshetsdefinition används inte

I en fallstudie undersöker Sigrid Naver kommunernas hemlöshetsarbete. Naver skriver att Socialstyrelsens sätt att definiera hemlöshet utifrån olika boendesituationer inte är levande bland dem som arbetar praktiskt ute i kommunerna. I de undersökta kommunerna finns Socialstyrelsens fyra hemlöshetssituationer på policynivå, medan tjänstemännen på förvaltningsnivån snarare talar om orsakerna bakom hemlösheten.²⁰ Flera kommuner delar in de hemlösa i två målgrupper – dem med ”social problematik” och dem ”utan social problematik”.

Att kommunerna fokuserar på orsakerna bakom hemlöshet får praktiska konsekvenser eftersom det ibland innebär att personer som befinner sig i situation två och tre inte definieras som hemlösa; ibland innebär det att situation ett definieras som situation fyra. Det sistnämnda kan illustreras med ett citat från fallstudien.

Vi har inga hemlösa som sover ute. Det ligger ingen i stadsparken och har sitt natthärbärge där. Utan det är mest den fjärde kategorin, de har en väldigt osäker boendesituation. De vet inte från ena natten till den andra exakt var de ska bo. Utan det kan ofta vara på det viset att de får flytta runt och söka härbärge för natten.²¹

Socialstyrelsens fjärde hemlöshetssituation utgår från att en person saknar ett förstahandskontrakt och är tillfälligt inneboende i någon annans bostad, samt har försökt få hjälp med att skaffa en egen bostad. Definitionsmässigt befinner sig alltså personerna som omnämns i citatet i situation ett och det beror på att de har ett akut behov av tak över huvudet.

Ett annat exempel är att flertalet kommuner inte definierar stödboende eller andra temporära boendelösningar i socialtjänstens regi som hemlöshet.

Forskaren Catharina Thörn menar att Socialstyrelsens definition av hemlöshet faktiskt skapar ett problem i det praktiska hemlöshetsarbetet. Eftersom hemlöshetsdefinitionen utgår från att den hemlöse både ska sakna bostad och ha sådana problem som leder till kontakter med behandlingshem, psykiatriska kliniker och sociala myndigheter, innebär detta att socialtjänsten ”konstruerar” hemlöshet som vård och behandling (på det sätt som beskrivs ovan).²² Därför hamnar heller inte bristen på bostad i fokus.

²⁰ I intervjumaterialet ingår bland annat enhetschefer vid kommunernas socialförvaltningar, men även också personer som arbetar vid andra kommunala förvaltningar.

²¹ Socialtjänsten, kommun i södra Sverige

²² C Thörn 2004, s 86.

Forskaren Cecilia Löfstrand beskriver mötet mellan hemlösa och socialtjänsten som en process. Mötet innebär personer som söker hjälp för sin bostadslöshet "konstrueras" som klienter. Klientifieringen medför att vissa medborgare underordnas socialtjänsten och deras problem blir en uppgift för experterna att ta hand om medan andra exkluderas. På detta sätt avgränsar socialtjänsten sin målgrupp. Kriteriet för att ses som en hemlös utgörs således inte av boendesituationen utan om personerna i fråga bedöms ha problem utöver bostadslösheten.²³

Den sekundära bostadsmarknaden växer

Hyresvärdarna idag har blivit väldigt noggranna och kontroller hur det ser ut för dem som söker. Ibland har det till och med varit så att en sökande har fått ett nej, för att denne har en gammal betalningsanmärkning. De känns liksom inte trygga för värdarna att hyra ut till. Då kommer folk hit till socialtjänsten och säger att de får inga egna kontrakt, och står bostadslösa. Då har vi ofta varit tvungna att gå in... det har vi varit.²⁴

Den sekundära bostadsmarknaden avgränsas till kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad. Det innebär att i väldigt många kommuner hyr kommunen lägenheter av allmännyttan och privata fastighetsägare. Dessa lägenheter hyrs sedan ut i andra hand till personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Den här verksamheten har kraftigt expanderat de senaste åren. Boverket räknar med att sju av tio kommuner upplåter bostäder med andrahandskontrakt till hemlösa personer, vars boende där är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler. Den här typen av bostadslösning är med andra ord vanlig över hela landet. Totalt fanns det år 2007 över 11 000 lägenheter som hyrdes ut på detta sätt.

Den sekundära bostadsmarknaden är störst i storstäder och övriga större städer. Men i förhållande till antalet inrapporterade hemlösa enligt Socialstyrelsen kartläggning 2005 finns det dock flest sådana lägenheter i de mindre kommunerna ute i landet. Boverket drar därför slutsatsen att det inte finns något tydligt koppling mellan den här typen av boendeinsatser och en generell brist på bostäder.

Sigrid Navers fallstudie visar att de flesta kommuner strävar efter att minska antalet andrahandskontrakt. Ett exempel kan lyftas fram.

Det har varit alldeles för mycket andrahandskontrakt och det har bara varit bistånd i form av en lägenhet utan att det kombinerats med stöd i boendet. Då har vi inte haft möjlig het att jobba med de problem som finns i hushållet. Och då har vi bara blivit en ny hyresvärd. Och det har socialnämnden sagt att det ska vi inte vara.²⁵

I denna kommun arbetar socialkontoret för att minska antalet andrahandskontrakt. Målet är att så många som möjligt ska återetablera sig på den öppna bostadsmarknaden. Enligt uppgift har detta resulterat i att antalet andrahandslägenheter minskat från 450 till 273.

²³ C Löfstrand 2005, s 180.

²⁴ Tjänsteman vid socialtjänsten, kommun i norra Sverige.

²⁵ S Naver 2009, s 16.

Situationen i denna kommun är sannolikt representativ för större kommuner utanför storstadsregionerna där hemlösheten är mindre utbredd. Dessa har visserligen fler andrahandskontrakt än det finns hemlösa samtidigt som en något större andel hushåll slussas ut på den ordinarie bostadsmarknaden. Medan tillfälliga bostadslösningar i storstäderna tenderar att bli permanenta.

Cecilia Löfstrand menar att bostadslösningar som bygger på att de hemlösa måste kvalificera sig för att få ett eget hyreskontrakt, riskerar att leda till inlåsning. Det, menar hon, hindrar snarare bostadslösa personer från att återetablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden.²⁶

Strategier för att motverka hemlöshet

För att motverka hemlöshet arbetar många kommuner aktivt för att förebygga eller motverka vräkningar. Ett framgångsrikt arbete anses bygga på att socialtjänsten snabbt får kontakt med personer som riskerar att vräkas. För när hyresgästen väl blivit vräkt vill hyresvärden inte diskutera möjligheterna att ha kvar vederbörande. Ibland har kommunerna särskilda projekt, där bland annat uppsökande arbete förekommer redan efter en störningsvarning eller missad hyresinbetalning. I en kommun prövas en metod som innebär att socialtjänsten tar över hyreskontraktet under en testperiod för att förhindra vräkningar. Ibland ansvarar det kommunala bostadsbolaget för det förebyggande arbetet. I en kommun arbetar en särskild person, som är anställd av kommunens bostadsbolag, tillsammans med socialtjänsten för att minska antalet vräkningar.

Samarbetet med fastighetsägarna

För att kommunerna ska kunna hjälpa hemlösa måste fastighetsägarna ha stort förtroende för tjänstemännen på socialförvaltningen. År 2007 sade sig sju av tio kommuner ha utvecklat ett regelbundet samarbete med fastighetsägarna.²⁷

Sedan beror det på hur vi liksom agerar. Om vi garanterar och lovar att se till att personen kommer ut ur lägenheten inom två veckor om det blir problem. Då brukar det gå väldigt bra. Men då måste de [fastighetsägarna] kunna lita på att vi gör det också.²⁸

Det som sägs i citatet är representativt för många kommuner. Fastighetsägarna måste kunna lita på att socialtjänsten tar ansvar för personer som inte sköter sig. I detta fall spelar det ingen roll om kommunen har brist, balans eller överskott på bostadsmarknaden. Samarbetet med fastighetsägarna ses därför som ett av de främsta redskapen i arbetet mot hemlöshet.

Ytterst handlar samarbetet om att säkerställa tillgången till lägenheter som kan hyras ut i andra hand. Oftast innebär detta att kommunen sorterar ut dem som bedöms vara pålitliga. I vissa kommuner har samarbetet inneburit att fastighetsägarna går med på att fler personer

²⁶C Löfstrand 2005.

²⁷Boverket 2008, Bostadsmarknaden 2008-2009.

²⁸Socialtjänsten, kommun i norra Sverige.

tillåts skriva förstahandskontrakt. Fastighetsägarna litar i detta fall på att socialtjänsten endast fördelar lägenheterna till ”skötsamma” klienter.

Vanligen är det de kommunala bostadsbolagen som lämnar flest lägenheter till socialtjänstens klienter. I en kommun har man dock slutit ett avtal med fastighetsägarföreningen. Det innebär att privata fastighetsägare i kommunen förbinder sig lämna ett visst antal lägenheter till socialtjänsten. I andra kommuner pågår ett arbete för att få privata fastighetsägare att bidra med lägenheter till hemlösa personer. Det finns således kommuner som har ett formaliserat samarbete med ett antal privata hyresvärdar.

Kommunala företrädare anser visserligen att många fastighetsägare ställer för hårda krav, men det är ytterst sällsynt att lägenhetsuthyrningens praxis ifrågasätts. Tvärt om, anpassar sig socialtjänsten till fastighetsägarnas villkor. Istället är det bostadsbristen i kommunen som anses vara det största hindret i arbetet mot hemlöshet. Exempelvis säger en person som blivit intervjuad att bostadsbristen har lett till att flera personer blivit hemlösa utan att detta beror på att de har sociala problem. Bostadsbristen innebär att socialtjänsten i denna kommun fått allt svårare att skaffa fram boenden till dem som söker hjälp.

En slutsats är att bristen på bostäder leder till ökad konkurrens på hyresmarknaden vilket i sin tur medför att fastighetsägarna kan ställa högre krav för att skriva förstahandskontrakt. Om fastighetsägarna vill ställa lika höga krav på de orter som har relativt gott om lediga lägenheter, finns det en drivkraft att hellre låta kommunen stå för hyreskontrakten, än att riskera att hyra ut till människor som har låga inkomster eller är beroende av bidrag som enda inkomstkälla.

Flyktingar och grupper med annan etnisk bakgrund

I kommuner som tagit emot många flyktingar sägs dessa ha särskilt svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Många nyanlända flyktingar har inte några andra problem än att de är bostadslösa. Däremot saknar många både arbete och tidigare boendereferenser, vilket starkt begränsar deras valmöjligheter på bostadsmarknaden.

De första åren i Sverige har stor betydelse för hur flyktingars bostadssituation kommer att se ut längre fram i tiden. En slutsats som kan dras är att EBO- boendet (”EBO” är en förkortning av eget boende) medför att nyanlända flyktinghushåll börjar sin ”boendekarriär” med att bo inneboende. I kommuner där de råder brist på lediga bostäder leder detta ofta till att hushåll som beviljats uppehållstillstånd ”tvingas” fortsätta att bo inneboende. Detta är ett allvarligt problem eftersom det försvårar deras möjligheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

Men även i kommuner med gott om lediga lägenheter har personer som kommit hit som flyktingar svårt att få en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Citatet nedan är ett exempel på detta.

I och med att de inte på något sätt finns registrerade vad gäller inkomstuppgifter, eller överhuvudtaget finns registrerade i Sverige, så är det alltid en diskussion om att kommunen då ska stå för förstahandskontrakt och så kan man säga att det generellt är för alla hyresvärdar....det är ett par ganska små hyresvärdar som är beredd att göra det,

annars är generellt kravet från alla hyresvärdar att ett föstahandskontrakt får kommunen stå för.²⁹

Personen som citeras är verksam på en ort där det råder överskott på lediga lägenheter. Denna kommun har sedan ett antal år tillbaka ett avtal med Migrationsverket om att ta emot så kallade kvotflyktingar. Trots flera års mottagande upprättas andrahandskontrat kontrakt rutinmässigt. Detta exempel visar således det alltid finns trösklar till bostadsmarknaden som resurssvaga grupper har svårt att ta sig över. Dessutom visar exemplet att dessa trösklar inte alltid är relaterade till bostadsbrist.

²⁹ Flyktingsamordnare, kommun i norra Sverige.

Några slutord

Med denna rapport vill Boverket återföra hemlösheten dit där den hör hemma, nämligen i bostadspolitiken. Därför att när hemlöshetsproblemet utgår från att en hemlös inte kapabel att klara av ett eget boende, exkluderas förklaringar som har med brister i bostadsmarknadens funktionssätt att göra. Som torde framgå ovan finns det dock inte något tydligt samband mellan den växande sekundära bostadsmarknaden och generell bostadsbrist.

Boverket menar att den växande sekundära bostadsmarknaden kan vara ett symptom på att den ordinarie bostadsmarknaden inte fungerar på ett tillfredställande sätt.

Kommunernas bostadslösningar kan problematiseras

Socialstyrelsens definition av hemlöshet utgår från att människor befinner sig i olika hemlöshetssituationer. Ett synsätt som återkommer i Sigrid Navers fallstudie är att en hemlös oftast saknar förmågan att klara ett eget boende. Men med detta synsätt följer att hemlöshet konstrueras som ett individproblem, medan förklaringar som har med brister i bostadsmarknadens funktionssätt att göra tonas ner, eller inte alls finns med i problembilden.

I praktiken är kriteriet för att räknas som hemlös, att personerna i fråga bedöms ha andra problem än att de saknar eget boende. Löfstrand menar att de klienter som kommer i kontakt med socialtjänsten möter stereotypa föreställningar (diskursiva figurer) så som exempelvis ”den hemlösa kvinnan” eller ”missbrukaren” med flera.³⁰

Löfstrand har en poäng när hon skriver att de olika stereotyperna upprätthåller ett arbetssätt som skapar ramar för hur de som arbetar med de hemlösa ska kunna förstå sina klienters erfarenheter. När personer kategoriseras med hjälp av etablerade stereotyper sker detta på bekostnad av de skillnader som finns mellan individerna. Den praxis som verka råda i kommunerna är att den hjälp en bostadslösperson får, i slutändan avgörs av vilken grupp denne anses tillhöra.

³⁰ C Löfstrand 2005, s 186.

I vissa fall kan det vara relevant att göra gruppgeneraliseringar, men i andra fall handlar det snarare om att det inom vissa sociala grupper finns en överrepresentation av resurssvaga personer. I det avseendet anser Boverkets att det är mer relevant att tala om att etableringssvårigheter som en konsekvens av att personer befinner sig i en särskild svår situation.

I den här rapporten framträder också en bild där hemlöshet ofta förklaras handla om vård och behandling och inte om brister på bostadsmarknaden. Definitioner av vad som utgör hemlöshetsproblem är inte statisk utan förändras över tid. En viss definition, vid en bestämd tidpunkt, kan sägas representera en social ordning eller en ideologi som är så etablerade att den tas för givna.

Vid en annan tidpunkt kan definitionen ifråga ha förändrats på så sätt att det bygger på en annan ordning eller ideologi. När nya föreställningar etableras och tas för givna har det skett en "institutionalisering". Det betyder att "hemlöshet" är något som fortlöpande skapas i mellanmänniskliga relationer.

Medborgarna skapar tillsammans en praxis där vissa handlingar, egenskaper och beteenden betraktas som "normala". På samma sätt skapas även föreställningar om de "avvikande" – det icke normala. Hemlöshet (som samhällsproblem) kan med andra ord inte ringas in med hjälp av en uppsättning sociala fakta som kan antas vara objektivt sanna. Normer, krav och villkor i samband med både lägenhetsuthyrning och arbetet för att hjälpa hemlösa bygger på föreställningar som lagrats på varandra.

I den bemärkelsen bidrar alltid rådande praxis på bostadsmarknaden till vem eller vilka som ska definieras som hemlös. Därför är det viktigt att bostadsmarknaden som sådan sätts i fokus i hemlöshetsdebatten.

Referenser

- Boendesociala frågor: Resultatet av en workshop 31 mars 2009, Malmö kommun <http://www.malmo.se/Medborgare/Bo--bygga/Hitta-bostad---tomt/Bostadsforsorjningsprogram/Boendesociala-fragor/pagefiles/Rapport.pdf>
- Bostadsutskottet 2005/06:BoU6, rskr. 2005/06:176.
- Boverket (2007) Någonstans att bo. Karlskrona.
- Boverket (2008a) Bostadsmarknaden 2008-2009. Karlskrona.
- Boverket (2008b) Hyreskontrakt via kommunen: Sekundära bostadsmarknaden 2008. Karlskrona.
- Boverket (2009a) Hur fördelar fastighetsägare lägenheter? Karlskrona.
- Boverket (2009b) Mellan uppehållstillstånd och bostad. Karlskrona.
- Finansdepartementet (2008), Fi2007/107
- Holmberg, Helena, (2007) Lika inför värden?: en bok om diskrimineringsfrågor i bostadsföretag, SABO, Stockholm.
- Löfstrand, Cecilia (2005) Hemlöshetens politik: Lokal policy och praktik. Malmö.
- Naver, Sigrid (2009) Åtta kommuners hemlöshetsarbete, Karlskrona: Boverket.
- Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden, Ds2006:9.
- Sahlin, Ingrid (1996). På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt. Lund.
- Socialstyrelsen (2005) Hemlöshet i Sverige 2005 – Omfattning och karaktär. Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting (2003). Kommunerna och obalanserna på bostadsmarknaden – slutrapport från programberedningen Boendepolitik.
- <http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1051&A=1599&FileID=143463&NAME=Kommunerna%5Fo%5Fobalanserna.pdf>
- Thörn, Catharina (2004) Kvinnans platser – bilder av hemlöshet.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se