



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2011:33

Sociala hyreskontrakt via kommunen

Den sekundära bostadsmarknadens
kvantitativa utveckling efter år 2008



Sociala hyreskontrakt via kommunen

Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa
utveckling efter år 2008

Boverket december 2011

Titel: Sociala hyreskontrakt via kommunen

Rapport: 2011:33

Utgivare: Boverket december 2011

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-86827-88-5

ISBN pdf: 978-91-86827-89-2

Sökord: Sekundära bostadsmarknaden, kommunala boendelösningar, hyresgäster, hemlösa, andrahandskontrakt, bostadsmarknadsenkäten, kartläggning, utveckling, omfattning, inriktning

Dnr: 1402-5198/2011

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 2011

Förord

I regeringens regleringsbrev för år 2011 har Boverket haft i uppdrag att undersöka den sekundära bostadsmarknadens storlek och uppdatera den kartläggning som gjordes 2008. Begreppet ”sekundär bostadsmarknad” avser kommunernas boendelösningar för personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den öppna bostadsmarknaden. Uppdraget har genomförts i samråd med Socialstyrelsen. I rapporten redovisas den sekundära bostadsmarknadens utveckling, omfattning och inriktningen efter år 2008. Rapportens källmaterial är hämtat från Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) 2011. Kommunernas svar i BME 2011 jämförs även med de uppgifter som kommunerna lämnade i 2008 års kartläggning. Uppdraget ska redovisas till regeringskansliet senast den 31 december 2011.

Rapporten är sammanställd av Micael Nilsson och Christina Enqvist på enheten för Boende, arkitektur och stadsutveckling. Värdefulla synpunkter har lämnats av Maria Boustedt Hedvall, utredare vid Socialstyrelsen

Karlskrona december 2011

Martin Storm
Verksamhetschef

Innehåll

1. Inledning	7
Sociala bostadslösningar på nya villkor	7
<i>Avregleringen förändrade villkoren</i>	8
När makten över lediga lägenheter förskjuts till marknaden krävs andra lösningar.....	8
<i>Andrahandsuthyrning via kommunen en ny praxis</i>	9
<i>Samverkan på marketns villkor kräver garantier</i>	9
Läsanvisningar	10
Sammanfattning	11
2. Syfte och bakgrund	13
Syfte och bakgrund	13
Bakgrunden	13
3. Metod och underlag	15
Siffrorna bygger på svaren i bostadsmarknadsenkäten.....	15
<i>Avgränsning</i>	15
4. Den sekundära bostads-marknaden fortsätter att växa.....	17
<i>Både utspridd och koncentrerad</i>	18
<i>Lägenheterna spridda över bostadsbeståndet</i>	20
<i>Den sekundära bostadsmarknadens inriktning</i>	20
<i>Hushåll med barn</i>	22
<i>En väg in på den ordinarie bostadsmarknaden?</i>	22
<i>Flertalet samarbetar med allmännyttan</i>	23
<i>Regionala skillnader i hur man samarbetar</i>	24
5. Avslutande reflexioner	25
Referenser	27

1. Inledning

Sociala bostadslösningar på nya villkor

Sedan 1990-talet har de offentliga insatserna för att motverka hemlöshet i allt större utsträckning riktats in mot olika boendelösningar så som t ex träningslägenheter eller sociala hyreskontrakt. Målet med de olika boendeformerna är att hjälpa personer som av olika anledningar inte kan få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Dessa boendelösningar brukar ofta benämnas den sekundära bostadsmarknaden.

Att det har uppkommit sekundära bostadsmarknader i flertalet av landets kommuner är en indirekt följd av de bostadspolitiska förändringar som skedde i början av 1990-talet. Fram till och med 1990-talet utgjorde den sociala bostadspolitiken en hörnsten i den kommunala välfärdspolitiken. Den bostadssociala praxis som fram till dess gällde ute i kommunerna auktoriserades av den nationella bostadspolitiken.¹

Den nationella bostadspolitiken utgick framför allt från sociala mål och ambitioner. Det övergripande målet var att förhindra att personer hamnade i bostadslöshet och motverka boendesegregation. Detta mål sammanfattades framför allt i devisen att alla invånare skulle ha rätt till en god bostad.

Under 1990-talet ersatte en mer individualistisk välfärdsideologi den traditionella idén om att samhället skulle ta kollektivt ansvar för människors sociala välfärd.² I forskningen har det diskuterats hur omfattade eller omvälvande denna förändring egentligen har varit. Under 1990-talet började man dock betona att sociala rättigheter skulle vara kopplade till skyldigheter. Den ideologiska kursändringen avspeglade sig bland annat i bostadspolitiken.

Föreställningen om att bostadsförhållanden och bostadsbyggande kunde planeras och styras ”uppifrån” ersattes av en mer positiv syn

¹ Med nationell bostadspolitik avses här riksdagens- och regeringens politik när det gäller bostadsbyggande och boendeförhållanden.

² Vahlne Westerhäll, Lotta (2002). Den starka statens fall?: en rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000. Stockholm: Norstedts juridik. Rothstein, Bo & Bergström, Jonas (1999). Korporatismens fall och den svenska modellens kris. Stockholm: SNS.

på marknadens förmåga, att tillfredsställa medborgarnas individuella behov och preferenser. År 1993 ändrades flera regelverk som påverkat bostadsmarknadens utveckling. Både lagen om bostadsförsörjningens främjande och lagen om kommunal bostadsanvisning avskaffades. Lagändringen ledde exempelvis till att många kommuner lade ner sina bostadsförmedlingar. I stället förväntades de kommunala bostadsföretagen ta ett större socialt ansvar. I många fall flyttades den kommunala bostadskön helt enkelt över till kommunens allmännyttiga bostadsföretag.

Den politiska kursändringen fick en avgörande betydelse för kommunernas socialtjänster, eftersom offentliga insatser på bostadsområdet härefter, och i betydligt större utsträckning än tidigare, skulle anpassas till marknadens villkor.

Avregleringen förändrade villkoren

Innan 1990-talets avregleringar fanns det lokala bostadspolitiska instrument, som exempelvis ett organiserat förturssystem och kontroll över lägenhetsfördelningen genom de kommunala bostadsförmedlingarna. Dessa verktyg kan antas ha bidragit till att anskaffningen av sociala lägenheter skedde på andra premisser än idag. Hur dessa villkor såg ut och om det tidigare systemet var ”bättre” eller mer effektivt än dagens sekundära bostadsmarknad går inte att bedöma. Därtill saknas forskning som systematiskt beskriver och analyserar kommunernas sociala bostadslösningar före den bostadspolitiska riktningförändringen.

När makten över lediga lägenheter förskjuts till marknaden krävs andra lösningar

Trots bristen på forskning torde dock en slutsats vara given: före 1990-talet skedde fördelningen av sociala lägenheter på kommunernas villkor. I de stora och medelstora kommunerna gick det troligtvis till så att socialtjänsten ansökte om förtur hos den kommunala bostadsförmedlingen. En viss andel av bostadsförmedlingens lägenhetsutbud var sannolikt avsedda för socialtjänstens klienter. Om förtur beviljades anvisades den som fått social förtur en lägenhet i allmännyttans (och kanske i privat hyresvärdars) bestånd. Antagligen kunde inte allmännyttan påverka beslut om social förtur och inte heller neka att hyra ut till de personer som kommunens bostadsförmedling bestämde skulle få en lägenhet. I ett efterhandsperspektiv och utan närmare analys, förefaller det dock som att detta system borde ha gynnat socialtjänstens möjligheter att skaffa fram lägenheter, till de grupper som behövde hjälp för att lösa bostadsfrågan.

I dag råder närmast det motsatta förhållandet. Avregleringen har inneburit att makten över de lediga lägenheterna, och vem som får bo i dem, har förskjutits till de som äger och förvaltar hyresrätterna. Den sekundära bostadsmarknaden existerar alltså på marknadens krav och villkor.

Det betyder dock inte att utsatta människor helt och hållet är utelämnade till marknadens godtycke. Det har dock lett till en situation där kommunerna har fått utveckla andra lösningar för att kunna bistå perso-

ner – som av sociala, ekonomiska eller somatiska orsaker – inte själva förmår lösa bostadsfrågan på egen hand.

Andrahandsuthyrning via kommunen en ny praxis

Gemensamt för de personer som blir föremål för kommunernas bostadslösningar, är att de av olika anledningar inte kan bli godkända som hyresgäster på den öppna bostadsmarknaden. När villkoren för att lösa bostadsfrågan för personer, som inte kan göra sig gällande på den öppna marknaden förändrades, behövde kommunerna ”uppfinna” andra tillvägagångssätt. Det är här sociala hyreskontrakt, kommunkontrakt, trappstegsboende, träningsboende – det vill säga den sekundära bostadsmarknaden – kommer in i bilden. Boverket och Socialstyrelsen definierar den sekundära bostadsmarknaden som:

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

Med andra ord hyr kommunerna, via socialtjänsten eller något annat kommunalt organ, ett antal lägenheter av sina bostadsföretag och/eller av privata fastighetsägare. Dessa lägenheter hyrs sedan ut i andra hand till bostadslösa personer, som inte kan få eller inte klarar av att sköta ett eget boende långsiktigt. Två modeller dominerar på den sekundära bostadsmarknaden. Den ena modellen bygger på att den boende ska bo kvar och med tiden få ta över lägenhetskontraktet utan särskilda krav och villkor. Den andra modellen bygger på att den boende efter en tid flyttar vidare. Antingen som ett led i en boendetrappa eller så flyttar man till en egen bostad. Båda varianterna ingår i definitionen.

Samverkan på marknadens villkor kräver garantier

Förenklat har den bostadssociala verksamheten i kommunerna blivit beroende av aktörer på bostadsmarknaden på ett helt annat sätt än tidigare. Normalt sett vill även allmännyttan förbehålla sig rätten att avvisa en bostadssökande som bedöms vara en risk. Såväl privat fastighetsägare som allmännyttan i många kommuner är i första hand intresserade av att lediga lägenheter omgående kan hyras ut till hushåll som betalar hyran på utsatt tid och som inte ställer till med problem. Dessutom vill fastighetsägare oftast kunna erbjuda lediga lägenheter till de egna hyresgästerna som vill byta bostad. Personer som behöver kommunens hjälp har många gånger hyresskulder och betalnings- eller störningsanmärkningar i sitt bagage. Med andra ord finns det starka drivkrafter hos fastighetsägarna att vilja ha garantier som minimerar de ekonomiska riskerna.

Socialtjänstens samverkan med kommunala bostadsbolag och i mindre utsträckning privata fastighetsägare, vilar i grunden på att det finns garantier som skyddar lägenhetsupplåtaren om något går snett. För att fastighetsägarna ska våga hyra ut lägenheter till personer som tidigare kanske varit missbrukare eller blivit vräkta på grund av att grannar och kringboende blivit störda, måste socialtjänsten med andra ord agera snabbt, om andrahandshyresgästen inte uppfattas sköta sig. Genom att hyra ut lägen-

heterna i andra hand sätts besittningsskyddet ur spel. När socialtjänsten fungerar som hyresvärd minimeras bostadsupplåtarens risker.

Läsanvisningar

I kapitel 1, presenteras syftet med rapporten, samt ges en kort bakgrundsbeskrivning till varför Boverket kartlägger den sekundära bostadsmarknaden.

I kapitel 3 beskrivs de metodologiska utgångspunkterna. Bland annat redogörs det för hur bostadsmarknadsenkäten används som underlaget för kartläggningen av den sekundära bostadsmarknaden; samt hur resultatet av kommunernas enkätsvar har sammanställts i resultatdelen.

I kapitel 4 presenteras resultatet i form av tabeller. Kapitlet börjar med en totalundersökning som beskriver den sekundära bostadsmarknadens utveckling efter 2008. Därefter redovisas omfattningen av den sekundära bostadsmarknaden i relation till bostadsmarknadsläget. Därpå presenteras resultatet vad gäller:

- De sociala lägenheternas läge i bostadsbeståndet
- Kommunernas avsikter med sina bostadslösningar
- Hushåll med barn
- Om sociala lägenheter är en väg in på den ordinarie bostadsmarknaden
- Vem som upplåter lägenheterna till kommunerna

I kapitel 5 görs en kort reflexion över resultatet.

Sammanfattning

År 2007 fick Boverket och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag, att ta fram ett förslag till hur den sekundära bostadsmarknadens utbredning och utveckling bättre kunde följas över tid. Regeringen beslutade sedan att Boverket, inom ramen för Boverkets bostadsmarknadsenkät, fortlöpande skulle kartlägga utvecklingen på den sekundära bostadsmarknaden. Den första kartläggningen gjordes år 2008 – nu har det gått tre år – och i denna rapport uppdateras 2008 års kartläggning, samt jämförs de båda årens resultat.

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

Det är en kombination av olika förändringar som lett fram till att dessa boendelösningar för hemlösa personer har uppstått. Några orsaker är kända medan andra väntar på att bli synliggjorda i framtida forskning. Till de kända orsakerna hör:

- Övergången från en generell socialbostadspolitik till mer selektiva insatser på individnivå.
- Kommunernas möjligheter att erbjuda boendelösningar till hemlösa personer har blivit mer beroende av aktörerna på bostadsmarknaden.
- Allmännyttans ”marknadisering”.
- Högre tröskel in på bostadsmarknaden.

En viktig fråga är hur sekundära bostadsmarknader utvecklas över tiden. I rapporten konstateras att utbudet av sociala lägenheter ökar. Dels ökar antalet kommuner som i BME år 2011 svarar att de hyr lägenheter som sedan hyrs ut i andra hand. I den förra rapporten år 2008 svarade 205 kommuner att detta förekom i deras kommun, i BME 2011 svarar 221 kommuner att denna typ av uthyrning förekommer i kommunen.

Dels ökar antalet sociala lägenheter. Sedan den förra kartläggningen gjordes har det tillkommit ca 2000 lägenheter. Uppskattningsvis fanns det år 2008 ca 11 700 lägenheter. Denna siffra har nu ökat till ca 13 350 lägenheter. Ungefär 50 procent av lägenheterna på den sekundära bostadsmarknaden finns i kommuner som i BME svarat att det råder brist på bostäder i kommunen. Övriga finns i kommuner som svarat att det råder balans på bostadsmarknaden eller att det finns ett överskott av bostäder i kommunen.

En annan viktig fråga är om kommunernas boendelösningar för hemlösa personer ligger utspridda i bostadsbeståndet eller om lägenheterna är samlade i särskilda fastigheter. Allt fler kommuner svarar att de sociala lägenheterna ligger utspridda i beståndet. Resultatet visar att antalet kommuner, som i enkäten har svarat att lägenheterna ligger utspridda, har ökat från 149 år 2008 till 170 år 2011.

Medan 45 kommuner svarar i enkäteten att de både sprider ut lägenheterna och att det finns lägenheter som ligger samlade i särskilda hus.

En viss förändring kan noteras när det gäller boendelösningarnas inriktning. På frågan om avsikten med det sociala boendet är att den boende ska bo kvar i lägenheten eller flytta vidare till en annan bostad, har det skött en ökning av det förstnämnda svarsalternativet. År 2008 svarade 117 kommuner att avsikt var att den boende skulle ta över hyreskontraktet och bo kvar i lägenheten. Antalet kommuner som svarar ja på denna fråga har ökat till 132 år 2011. Det är alltså 60 procent av kommunerna som svarar att avsikten är att hushållen ska kunna ta över kontraktet och bo kvar i lägenheten.

70 kommuner svarar att båda varianterna förekommer i deras kommun. I de kommuner som svarat att båda varianterna förekommer har det skett en kraftig ökning av antalet sociala lägenheter. I de kommuner som i 2008 års BME svarade att båda varianterna förekom, fanns det sammanlagt ca 2 750 sociala lägenheter. I BME har antalet lägenheter ökat till ca 6 070.

Vidare visar denna kartläggning att i BME 2011, svarar 108 kommuner att det finns barn som bor i sociala lägenheter. Sammanlagt svarar kommunerna att det finnas 1 980 hushåll som hyr en bostads i andra hand av kommunen, och i dessa hushåll finns det ca 3 619 barn.

Det kan också konstateras allmännyttan fortfarande är den som huvudsakligen förser kommunerna med lägenheter som kommunen sedan hyr ut i andra hand till hemlösa personer.

2. Syfte och bakgrund

Syfte och bakgrund

Syftet med denna rapport är att beskriva den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008. I och med denna rapport uppfyller Boverket det återrapporteringskrav som finns med i regleringsbrevet år 2011. Rapporten kompletterar Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning år 2011.

Bakgrunden

Förutom att ge tak över huvudet, är tanken med de sociala hyreskontrakten, att dessa ska kunna omvandlas till vanliga hyreskontrakt eller öppna vägen till den ordinarie lägenhetsmarknaden. Regeringen bedömer att det är viktigt att följa den kvantitativa utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden.

År 2007 fick Boverket och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag, att ta fram ett förslag till hur den sekundära bostadsmarknadens utbredning och utveckling bättre kunde följas över tid. Bakgrunden till att regeringen bedömde att det förelåg ett kunskapsbehov, hängde samman med strategin för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär år 2005 indikerade att många hemlösa befann sig på den sekundära bostadsmarknaden.

Uppdraget resulterade i rapporten *Hur utvecklas den sekundära bostadsmarknaden. Förslag till uppföljning av kommunernas boendelösningar för hemlösa personer.*

Regeringen beslutade sedan att Boverket, inom ramen för Boverkets bostadsmarknadsenkät, fortlöpande skulle kartlägga utvecklingen på den sekundära bostadsmarknaden.

Bostadsmarknadsenkäten år 2008 kompletterades därför med frågor som försöker ge svar på frågor i vilken utsträckning kommunerna tillhandahöll lägenheter med andrahandskontrakt; och om dessa lägenheter hyrdes ut på speciella villkor.

Den första kartläggningen av den sekundära bostadsmarknaden genomfördes år 2008. Resultatet presenterades både för regeringen, samt för en bredare publik. Bland annat arrangerade Socialstyrelsen och Boverket en gemensam konferens i Malmö våren 2009. Några år har förflutit sedan dess. Resultatet år 2008 var en ögonblicksbild. Med den som referens har det nu blivit möjligt att avgöra hur omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden förändras över tid.

3. Metod och underlag

Siffrorna bygger på svaren i bostadsmarknadsenkäten

Som nämnts ovan är det Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät (BME) som utgör underlaget för kartläggningen av den sekundära bostadsmarknaden. Enkätfrågorna är inriktade på att

- Identifiera kommuner som överhuvudtaget arbetar med boendelösningar som faller inom den sekundära bostadsmarknaden,
- Kvantifiera förekomsten i antal lägenheter som hyrs ut i andra hand, och
- klassificera bostäderna utifrån variabler som kan bidra till att värdera resultaten.

Exempel på det senare är hos vilken typ av fastighetsägare bostäderna finns, om det är fråga om hyreslägenheter som ligger utspridda i bostadsbeståndet. Eller om det handlar om så kallat kategoriboende, det som kallas för trappstegs- eller träningsboende.

Resultatet presenteras här som en totalundersökning för riket, men även utifrån kommunindelningar baserade på relevant bakgrundsstatistik. Kommunerna har delats in utifrån region och kommuntyp i enlighet med den indelning som Boverket brukar använda för att belysa skillnader mellan olika regioner och kommuntyper i analyser av bostadsmarknaden.

Storstadsregionerna är redovisade var för sig, högskoleorterna är uppdelade i två grupper efter invånarantal, med en gräns vid 75 000 invånare. Övriga kommuner bildar två grupper avgränsade efter kommunens storlek, med en gräns vid 25 000 invånare.

Från BME har hämtats uppgift om bostadsmarknadsläget på kommunnivå, det vill säga om den lokala bostadsmarknaden bedöms ha bostadsbrist, i stort sett balans eller överskott på bostäder.

Avgränsning

I Boverkets kartläggning av den sekundära bostadsmarknaden 2011, saknas kopplingar till Socialstyrelsens hemlöshetsstatistik. Socialstyrelsen

har gjort nationella mätningar av hemlösheten fyra gånger, 1993, 1999, 2005 och 2011. Den senaste mätningen genomfördes i april 2011. Boverkets förra kartläggningen år 2008 av den sekundära bostadsmarknaden var av tentativt slag. Så till vida att det var första gången som kommunernas boendelösningar för hemlös personer blev kartlagda. Ett antal analysingångar prövades för att se om det fanns några generella mönster i kommunernas enkätsvar. Exempelvis gjordes försök att hitta statistiska samband mellan hemlöshetsstatistiken och kommunernas svar i BME.

Några samband gick dock inte att fastställa. Boverket och Socialstyrelsen har olika uppdrag, olika uppgiftslämnare och olika fokus. Bostadsmarknadsenkät tar sin utgångspunkt i hushåll och lägenheter medan Socialstyrelsen, i sin hemlöshetskartläggning, utgår från individer. Denna rapport har därför avgränsats, så till vida att resultatet av kommunernas enkätsvar inte relateras till Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2011.

Tabell 1. Fördelning av uppgiftslämnare år 2008 respektive år 2011

	Kommuner 2008		Kommuner 2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Socialtjänstförvaltning	44	21%	47	21%
Samhällsbyggnadsförvaltning	11	5%	14	6%
Tekniskt kontor	17	8%	10	5%
Kommunledningsförvaltning	27	13%	22	10%
Annan förvaltning	34	17%	56	25%
Kommunalt bostadsbolag	40	20%	40	18%
Bostadsförmedling	2	1%	1	0%
Uppgift saknas	30	15%	31	14%
Totalt	205	100%	221	100%

Ovanstående översikt ger möjligen en indikation om huruvida kommunerna betraktar bostadssociala lösningar som ett socialt problem eller som en övergripande bostadsförsörjningsfråga. Trots brist på empiriskt stöd kan man förmodligen med en kvalificerad gissning sluta sig till att när frågorna besvaras av någon som är knuten till socialtjänsten, är det ett socialt problem som ska lösas med hjälp av andrahandskontrakt. Och omvänt, om det är någon på tekniska kontoret eller motsvarande som besvarat frågorna, kanske detta återspeglar en viss tonvikt på hanteringen av hyreskontrakten. I 40 kommuner är uppgiftslämnaren såväl för år 2008 som för år 2011 en representant för ett kommunalt bostadsbolag. Det förefaller alltså som om många av kommunerna har låtit sina allmännyttiga bostadsföretag besvara dessa frågor. Det vanligast är dock att en ”annan förvaltning” besvarar frågorna. Antalet kommuner som svarar detta i enkäten har ökat från 34 år 2008 till 56 år 2011.

4. Den sekundära bostadsmarknaden fortsätter att växa

I detta kapitel redovisas resultatet av enkätsvaren i BME 2011. De aktuella siffrorna jämförs också med resultatet från den förra kartläggningen år 2008. Endast kommuner som har svarat ja på frågan om det förekommer att kommunen hyr lägenheter, som sedan hyrs ut i andra hand till hemlösa personer, vars boende är förenat med särskilda villkor, redovisas i tabellerna. År 2008 svarade 205 kommuner ja på den frågan. I BME år 2011 har 221 kommuner svarat att detta förekommer i kommunen.

Tabell 2. Omfattning av den sekundära bostadsmarknaden efter region och kommuntyp, antal kommuner samt andel inom gruppen

Region och Kommuntyp	Kommuner 2008			Kommuner 2011		
	Riket	Antal	Andel	Riket	Antal	Andel
Högskoleort, liten	19	18	95%	18	17	94%
Högskoleort, stor	16	16	100%	16	16	100%
Storgöteborg	13	11	85%	13	12	92%
Stormalmö	12	9	75%	12	10	83%
Storstockholm	26	18	69%	26	21	81%
Övrig mindre kommuner	175	108	62%	174	118	68%
Övrig större kommuner	29	25	86%	31	27	87%
Totalt	290	205	71%	290	221	76%

Den sekundära bostadsmarknaden fortsätter att växa. År 2008 svarade drygt 70 procent av kommunerna att de hyrde lägenheter för att hyra ut dem i andra hand och där boendet var förenat med tillsyn och/eller sär-

skilda villkor eller regler. Som tabellen ovan visar har antalet kommuner som har dessa typer av sociala boendeslösningar ökat från 205 till 221, vilket motsvarar cirka 76 procent. Den sekundära bostadsmarknaden har alltså blivit större sedan den förra kartläggningen gjordes år 2008. Den största tillväxten har skett i de mindre kommunerna

Antalet *övriga mindre kommuner* som uppger att de har en sekundär bostadsmarknad har ökat med 6 procentenheter. Detta kan vara en indikation på att hemlösheten även ökar på mindre orter.

Tabell 3. Antal lägenheter på sekundär bostadsmarknad fördelade efter kommuntyp, antal och andel av totalt antal lägenheter

	Lägenheter 2008		Lägenheter 2011	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Högskoleort, liten	662	7%	965	7%
Högskoleort, stor	1 997	21%	3 086	23%
Storgöteborg	1 042	11%	1 416	11%
Stormalmö	973	10%	1 217	9%
Storstockholm	2 801	30%	3 619	27%
Övrig mindre kommuner	1 139	12%	1 726	13%
Övrig större kommuner	817	9%	1 330	10%
	9 431	100%	13 359	100%

Enligt enkätsvaren år 2008 fanns det 9 431 lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden. Med hänsyn tagen till bortfallet av ett antal kommuner med relativt många hemlösa, uppskattade Boverket att det fanns ytterligare cirka 1 800 lägenheter som kunde definieras som sekundära lägenheter. Sammanlagt kom den förra kartläggningen fram till att det fanns cirka 11 270 lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden. Som framgår av tabell 3 har utbudet av lägenheter ökat sedan dess, och att det sammanlagt kan antas finnas 13 359 lägenheter.

Både utspridd och koncentrerad

Tendensen är tydlig, på sätt att boendeslösningar som faller inom ramen för definitionen av den sekundära bostadsmarknaden finns över hela landet. En regional uppdelning visar att den här typen av åtgärder är vanliga i samtliga regioner, men att merparten av lägenheterna inom den sekundära bostadsmarknaden återfinns i storstadsregionerna. Storstockholm är den region med högst koncentration av sociala lägenhetskontrakt. Det är också i storstadsregionerna som de flesta hemlösa finns.

När det gäller kommuntyperna är det framför allt i större högskoleorter som koncentrationen, mätt som antal sociala lägenheter i förhållande till totalt antal lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden som helhet, är som högst. I medeltal finns det 192 sociala lägenheter i de 16 hög-

skoleorterna. Detta kan jämföras med Storstockholms 21 kommuner, vilka i medeltal har 172 lägenheter.

Tabell 4. Omfattning av den sekundära bostadsmarknaden efter bostadsmarknadsläge

Bostadsmarknadsläge	Kommuner med sekundär bostadsmarknad	
	Antal	Andel
År 2008:		
Brist	98	48%
Balans	81	40%
Överskott	26	12%
	205	100%
År 2011:		
Brist	108	49%
Balans	79	36%
Överskott	34	15%
	221	100%

Resultaten i BME år 2011 indikerar att 60 procent av Sveriges invånare bor i en kommun som har svarat att det råder brist på bostäder. En jämförelse utifrån bostadsmarknadsläget i kommunerna visar inte på någon tydlig koppling mellan förekomsten av sociala bostäder och en generell brist på bostäder. Endast marginella förändringar har skett över tiden. Antalet kommuner med sekundär bostadsmarknad och som har svarat att bostadsmarknadsläget präglas av ”brist” har ökat något mellan de två studerade åren.

Slutsatsen från 2008 års kartläggning gäller fortfarande, det vill säga att kommunernas enkätsvar inte visar att det finns ett tydligt samband mellan förekomsten av sociala lägenheter och en generell brist på bostäder. Då som nu förekommer kommunal andrahandsuthyrning även i kommuner med överskott eller balans på bostadsmarknaden. Det är troligen andra faktorer än bostadsmarknadsläget som påverkar hur stort antalet sociala lägenhetskontrakt det finns i varje enskild kommun.

Lägenheterna spridda över bostadsbeståndet

Tabell 5. Andel lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden, fördelade efter om de är samlade i särskilda hus/trapphus eller utspridda i bostadsbeståndet, procent. År 2008 och 2011

Lägenheternas Placering	År 2008		År 2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Samlade i särskild hus/trapphus	7	3%	6	3%
Utspridda i beståndet	149	73%	170	77%
Båda formerna förekommer	49	24%	45	20%
	205	100%	221	100%

Givet målet om att personer som beviljas ett socialt hyreskontrakt på sikt ska komma in på den ordinarie bostadsmarknaden, har lägenheternas placering i bostadsbeståndet en viss betydelse. Om många personer med olika typer av problem samlas i särskilda kategoribostäder eller om de sociala bostäderna ligger samlade i ett hus eller trapphus, kan detta innebära ett tydligt utpekande av dem som bor där. Med ett integrerat boende (de sociala lägenheterna är utspridda inom det ordinarie beståndet), torde möjligheterna att undvika stigmatisering av dessa hushåll vara större. Tabellen ovan visar förändringen över tid. Antalet kommunerna som svarar att lägenheterna ligger utspridda i beståndet dominerar kraftigt även i denna kartläggning. Antalet kommuner som sprider ut de sociala lägenheterna har ökat från 149 år 2008 till 170 år 2011.

Den sekundära bostadsmarknadens inriktning

Frågan om avsikten med det sociala hyreskontraktet är att den boende så småningom ska ta över lägenheten och bo kvar eller om avsikten är att flytta vidare, säger något om boendelösningarnas inriktning.

Tabell 6. Kommuner på den sekundära bostadsmarknaden, fördelade efter om avsikten var att den boende på sikt skulle ta över hyreskontraktet och bo kvar utan tillsyn och utan särskilda villkor eller regler. År 2008 och 2011

Avsikten med Hyreskontraktet	År 2008		År 2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Andrahandshyresgästen:				
- kan ta över hyreskontraktet	117	57%	132	60%
- kan <i>inte</i> ta över hyreskontraktet	20	10%	17	8%
uppgift saknas	5	2%	2	1%
Båda modellerna förekommer	63	31%	70	32%
	205	100%	221	100%

Som framgår av tabell 6 svarade 57 procent av kommunerna i den förra kartläggningen att den boende så småningom skulle få ta över hyreskontraktet och bo kvar. År 2011 har denna typ av inriktning ökat i omfattning, så till vida att 60 procent svarar ja på denna fråga. Det är endast 8 procent som i BME år 2011, svarar att de använder den andra modellen och i fler än 30 procent kommunerna svara man att båda formerna förekommer.

Tabell 7. Lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden, fördelade efter om avsikten var att den boende på sikt skulle ta över hyreskontraktet och bo kvar utan tillsyn och utan särskilda villkor eller regler. År 2008 och 2011

Avsikten med Hyreskontraktet	År 2008		År 2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Andrahandshyresgästen:				
- kan ta över hyreskontraktet	6 366	68%	6 992	52%
- kan <i>inte</i> ta över hyreskontraktet	316	3%	276	2%
uppgift saknas	0	0	20	0
Båda modellerna förekommer	2 749	29%	6 071	46%
	9 431	100%	13 359	100%

I tabell 7 har kommunernas enkätsvar sorterats efter antalet redovisade lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden. Av tabell 7 framgår att en stor del av de sociala hyreskontrakten finns i kommuner som svarat att

de använder båda modellerna. Jämfört med den tidigare kartläggningen år 2008, förfaller det ha skett en kraftig ökning av antalet lägenheter i de kommuner som angett att båda modellerna förekommer. Orsakerna till den kraftiga ökningen går dock inte att besvara utifrån kommunernas enkätsvar.

Hushåll med barn

Denna kartläggning visar att 76 procent av kommunerna säger sig ha boendelösningar som faller inom ramen för definitionen av den sekundära bostadsmarknaden. 108 av dessa kommuner svarar att de uppskattar att det finns 1 984 hushåll med barn på den sekundära bostadsmarknaden. Enligt de svarande kommunernas uppskattning har dessa hushåll sammanlagt 3 619 barn.

En väg in på den ordinarie bostadsmarknaden?

Tabell 7. Antal hushåll med andrahandskontrakt som fick överta hyreskontraktet respektive som flyttade vidare till eget boende efter region och regiontyp. Åren 2008 och 2011.

Region och kommuntyp	Hushåll som fick överta andrahandskontraktet				Hushåll som flyttade vidare till eget boende			
	År 2008		År 2011		År 2008		År 2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Högskoleort, liten	169	15%	203	16%	85	17%	56	12%
Högskoleort, stor	241	22%	220	17%	154	31%	158	34%
Storgöteborg	74	7%	353	28%	19	4%	99	21%
Stormalmö	93	9%	107	8%	11	2%	2	0%
Storstockholm	197	18%	162	13%	17	3%	55	12%
Övrig mindre kommuner	175	16%	85	7%	126	26%	43	9%
Övrig större kommuner	142	13%	144	11%	77	16%	52	11%
Totalt	1 091	100	1 274	100%	489	100%	465	100%

När samtliga svar summerades i förra kartläggningen framkom att cirka 1 600 hushåll med andrahandskontrakt fick eget hyreskontrakt utan särskilda villkor. Av dessa fick cirka 1 100 hushåll ta över sitt andrahandskontrakt och cirka 500 fick ett förstahandskontrakt i samband med att de flyttade vidare till en egen bostad.

Siffrorna i tabellen ovan ska tolkas med försiktighet. Det finns kommuner som inte har uppgett något antal här och ett par kommuner har i sina

kommentarer påtalat att de saknar uppgifter om detta, särskilt för de andrahandshyresgäster som har flyttat vidare till en annan bostad.

En möjlig tolkning av resultatet i tabell 7 är att hushåll som fått ett andrahandskontrakt utanför storstadsregionerna, har större chans att få ett förstahandskontrakt. Större högskoleorter verkar vara ”bäst” på att slussa ut personer – med hjälp av trappstegsboenden eller liknande lösningar – på den vanliga bostadsmarknaden.

I storstadsregionerna, där problemen är störst, är det lägst andel hushåll som har slussats vidare till ett förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden. Det är troligt att omfattningen av individer med olika typer av problem påverkar kommunernas möjlighet att hantera problemet.

Flertalet samarbetar med allmännyttan

I den förra kartläggningen år 2008, bedömdes det som viktigt att synliggöra om kommunerna använde sig av sina bostadsbolag, eller om det även förekom att privata fastighetsägare bidrog med lägenheter. För att ringa in vilken typ av hyresvärdar som kommunerna vände sig till, samt i vilken mån de regelbundet samverkade med bostadsmarknadens aktörer, ställs en fråga om det finns ett etablerat samarbete mellan kommunen och hyresvärdarna på orten.

Tabell 8. Kommuner som har ett regelbundet samarbete mellan olika typer av hyresvärdar, för att få fram bostäder till hushåll som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden, åren 2008 och 2011

	Antal kommuner		Andel av kommunerna	
	År 2008	År 2011	År 2008	År 2011
Samarbete med:				
- med allmännyttan	164	169	80%	76%
- med privata hyresvärdar	67	74	33%	33%
- inget regelbundet samarbete	13	20	6%	9%
- det behövs inte, ev. problem löses när de dyker upp	26	29	13%	13%
<i>Alla berörda kommuner:</i>	205	221	100%	100%

Som framgår av tabell 8 har det inte skett några större förändringar. Cirka 76 procent av kommunerna som hyr ut lägenheter i andra hand, svarar att de regelbundet samarbetar med allmännyttan, medan 33 procent fortfarande svarar att de samarbetar med privata hyresvärdar. Av de kommuner som har angett att de samarbetar med privata hyresvärdar är det endast ett fåtal som inte också har angett att de samarbetar med allmännyttan. Un-

dantaget är de kommuner som inte har något kommunalt bostadsbolag. Andelen kommuner som svarar att det inte finns något regelbundet samarbete med hyresvärdarna på orten har ökat från 6 procent år 2008 till 9 procent år 2011.

Regionala skillnader i hur man samarbetar

En regional uppdelning visar på vissa skillnader mellan olika regioner och kommuntyper. Det är mindre vanligt att de mindre kommunerna ute i landet har utvecklat ett regelbundet samarbete med någon hyresvärd. Många kommuner anger att det inte behövs. På de större högskoleorterna, som sammanfaller med de större städerna utanför storstadsregionerna, tycks däremot den här typen av samarbete vara väl utbyggt. Regelbundet samarbete är även vanligt på mindre högskoleorter och i övriga större kommuner.

Det är även skillnad mellan hur kommunerna i respektive storstadsregion arbetar – i Storgöteborg är exempelvis andelen kommuner som samarbetar med allmännyttan betydligt större än motsvarande andel i Storstockholm, där det är vanligare med kommuner som inte har något allmännyttigt bostadsbolag.

5. Avslutande reflexioner

Frågor som rör den sociala bostadsuthyrningen är viktiga att belysa eftersom detta leder till en ökad förståelse av villkoren för de personer som befinner sig utanför den öppna bostadsmarknaden. Denna kunskap bör kunna användas som underlag för och incitament till att formulera strategier och handlingsplaner som underlättar för personer som av olika skäl befinner sig i olika hemlöshetsituationer, att återetablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden. Kartläggningen kan även ge kunskap som är värdefull vid kommuners planering av framtida bostadsförsörjning. Som denna kartläggning visar så växer den sekundära bostadsmarknaden i omfattning. Svaren i BME 2011 indikerar att cirka 2 000 fler sociala bostäder har tillkommit.

Referenser

Blid, M (2008) Ett folkhem för alla? – Kommunala insatser mot hemlöshet

Boverket (2008) Bostadsmarknadsenkäten 2008

Boverket (2010) Bostadsmarknadsenkäten 2011

Boverket (2008) Hyreskontrakt via kommunen. Sekundära bostadsmarknaden 2008

Löfstrand, C (2003) Boendetrappor och bostadslöshetskarriärer

Rothstein, Bo & Bergström, Jonas (1999). Korporatismens fall och den svenska modellens kris. Stockholm: SNS.

Socialstyrelsen (2006) Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär

Socialstyrelsen, Boverket (2007) Hur utvecklas den sekundära bostadsmarknaden?

Vahlne Westerhäll, Lotta (2002). Den starka statens fall?: en rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000. Stockholm: Norstedts juridik



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök: Drottninggatan 18
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se