



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

REGERINGSUPPDRAG

Rapport 2014:36

Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013

De sociala hyreskontraktens kvantitativa
utveckling åren 2008–2013



Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013

De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008–2013

Boverket december 2014

Titel: Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013
Utgivare: Boverket december 2014
Upplaga: 1
Antal ex: 50
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-187-5
ISBN pdf: 978-91-7563-188-2
Sökord: Sekundära bostadsmarknaden, kommunala boendelösningar,
sociala hyreskontrakt, andrahandskontrakt, hyresgäster, barn,
bostadsmarknadsenkäten, kartläggning, utveckling, omfattning
Dnr: 201110-594/2014

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 2014

Förord

Boverket har sedan år 2007 i uppdrag att kartlägga omfattningen och följa utvecklingen av den så kallade sekundära bostadsmarknaden; det vill säga kommunernas boendelösningar för personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta görs genom den årliga Bostadsmarknadsenkäten som går ut till landets samtliga kommuner. Uppdraget har genomförts i samråd med Socialstyrelsen som under våren och sommaren 2014 har genomfört en fördjupad uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden med utgångspunkt i intervjuer med berörda aktörer i ett urval av kommuner. Rapportens källmaterial är hämtat från Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) 2014. Kommunernas svar i BME 2014 jämförs med de uppgifter som kommunerna lämnade i 2008 och 2011 års enkäter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 15 december 2014.

Rapporten är sammanställd av Micael Nilsson och Hans Jonsson på enheten för boende och stadsutveckling. Värdefulla synpunkter har lämnats av Roger Gustavsson på Boverkets analysavdelning och Annika Remaeus, projektledare vid Socialstyrelsen.

Karlskrona december 2014

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Inledning och läsanvisningar	7
Läsanvisning	8
Sammanfattning	9
1. Syfte och bakgrund	11
Syfte och uppdragsbeskrivning	11
Bakgrunden	12
<i>Språngvisa hyreshöjningar slog hårt mot hushåll med låga inkomster...</i>	12
<i>Avregleringar och minskad offentlig styrning</i>	13
<i>Förändrade villkor för den bostadsociala verksamheten</i>	13
<i>Dyrare hyror samtidigt som reglerna för bostadsbidrag ändrades.....</i>	13
<i>Bostadsbidraget har inte anpassats till den allmänna hyresutvecklingen</i>	14
Befolkningen ökar.....	15
2. Metod och underlag	17
Siffrorna bygger på svaren i Bostadsmarknadsenkäten	17
3. Resultat	19
I nio av tio kommuner finns det en sekundär bostadsmarknad	19
Sociala hyreskontrakt ökar med mer än 800 avtal per år	20
<i>Den sekundära bostadsmarknaden är både utspridd och koncentrerad .</i>	21
Sociala hyreskontrakt kan vara en väg in på den reguljära bostadsmarknaden.....	23
<i>Att ta över hyreskontraktet eller inte</i>	24
I mer än hälften av kommunerna med sociala hyreskontrakt bor det hushåll med minderåriga barn i andra hand	26
Allmännyttan dominerar på den sociala bostadsmarknaden	27
<i>Regionala skillnader i hur man samarbetar.....</i>	28
4. Det finns andra boendialternativ än sociala hyreskontrakt.....	29
5. Sammanfattande avslutning	33
Referenser	35

Inledning och läsanvisningar

Bostadsmarknaden i Sverige har förändrats de senaste 25 åren. Förändringarna har bland annat inneburit att lägenhetsuthyrningen har blivit mer marknadsorienterad med minskad offentlig styrning som konsekvens. I Sverige förväntas hushållen själva lösa sina bostadsbehov på marknaden. Bostäder förmedlas genom frivilliga avtal mellan säljare och köpare, hyresvärd och hyresgäst. Staten och kommunerna kan bistå människor i att etablera sig på bostadsmarknaden, men det offentliga ansvaret sträcker sig inte längre än så. Detta skiljer sig från många andra länder där det finns en social hyresbostadssektor med behovsprövning (så kallad social housing).¹ Social housing innebär å ena sidan att resurssvaga personer erbjuds särskilda bostäder, i vissa fall integrerade i övrig bebyggelse, i andra fall i särskilda bostadsområden.

I Sverige bygger bostadspolitiken å andra sidan på idén att alla människor ska vara jämställda nog att ha möjlighet att lyckas hyra eller köpa en bostad på en och samma bostadsmarknad. Det betyder dock inte att utsatta människor helt och hållet är utelämnade till marknaden. Kommunerna har utvecklat lösningar för att kunna bistå personer som inte själva förmår lösa bostadsfrågan på egen hand.

Förekomsten av hemlöshet och utestängning från bostadsmarknader varierar mycket i landet. Många olika orsaker kan utgöra hinder för människors möjligheter att komma in på bostadsmarknaden (eller komma tillbaka till den). Det kan bero på fastighetsägarnas krav på blivande hyresgäster, en allmän brist på bostäder, låga inkomster, osäker arbetsmarknadssituation, nyanländ till Sverige och så vidare. Utöver de som är hemlösa i betydelsen att de är hänvisade till akutboende, härbärg, jourboende eller är uteliggare har andra grupper ökat i omfattning. Kommunerna har det yttersta ansvaret för bostadsförsörjningen. Det har blivit vanligare att kommunerna kontaktas av personer eller hushåll som inte har sociala problem men som ändå behöver hjälp med att lösa sina bostadsbehov.²

Häri ryms allt från skilsmässa, våld i nära relationer, till skulder och betalningsanmärkningar som inte har med hyran att göra, unga personer som inte lyckas flytta hemifrån och nyanlända invandrare. Olika boendelösningar har utvecklats under 1990- och 2000-talen för att hjälpa personer som av olika anledningar inte kan få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Allt fler kommuner tillämpar en metod där socialtjänsten eller annat kommunalt organ hyr lägenheter, oftast av ett allmännyttigt bostadsbolag, och som sedan hyrs ut i andra hand till bostadslösa personer. Förutom att ge tak över huvudet är det många kommuner som använder den sekundära bostadsmarknaden som en tillfällig lösning. Målet är att

¹ Etableringshinder på bostadsmarknaden. Boverket 2014.

² Etableringshinder på Bostadsmarknaden, s 71. Boverket 2014 Cirka två procent av respondenterna i Boverkets webbenkät svarade att de kontaktat kommunen för att få hjälp med boendesituationen. Om detta resultat är representativt för hela befolkningen skulle det innebära att mellan 38 000 och 72 000 personer eller hushåll kontaktar kommunen för att få hjälp med boendesituationen.

andrahandshyresgästen ska ta över lägenheten och få ett vanligt hyreskontrakt. På sätt kan denna bostadslösning öppna vägen till den ordinarie lägenhetsmarknaden.

Boverket och Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att vart tredje år rapportera om den sekundära bostadsmarknadens utbredning och utveckling i Sverige. Sekundära bostadsmarknader definieras som kommunernas utbud av boendelösningar för personer som 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.

Läsanvisning

I kapitel 1 presenteras syftet med rapporten samt ges en kort bakgrundsbeskrivning där den sekundära bostadsmarknaden sätts in i en historisk kontext.

I kapitel 2 beskrivs de metodologiska utgångspunkterna. Bland annat redogörs det för hur bostadsmarknadsenkäten används som underlag för kartläggningen av den sekundära bostadsmarknaden; samt hur resultatet av kommunernas enkätsvar har sammanställts i resultatdelen.

I kapitel 3 presenteras resultatet i form av tabeller. Kapitlet börjar med en totalundersökning som beskriver den sekundära bostadsmarknadens utveckling åren 2008, 2011 och 2013. Därefter redovisas omfattningen av den sekundära bostadsmarknaden i relation till bostadsmarknadsläget. Därpå presenteras resultatet vad gäller:

- 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 4 lyfts några andra bostadslösningar fram som speglar den sekundära bostadsmarknadens förändring. I kapitel 5 summeras kartläggningen och resultatet diskuteras.

Sammanfattning

En kombination av olika förändringar har lett fram till de boendelösningar som står i rapportens fokus. Några orsaker är kända medan andra väntar på att bli synliggjorda i framtida forskning. Till de kända orsakerna hör:

- ökade bostadskostnader till följd av skattereformen 1991/1992
- avreglering av bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningslagen 1993
- ändrade bostadsbidragsregler 1997
- ett sätt att tillmötesgå marknadens krav på skötsamhet och behov av skydd mot hyresförluster
- en växande gråzonsgrupp som fått allt svårare att etablera sig på hyresbostadsmarknaden.

I denna rapport används resultatet från tre olika bostadsmarknadsenkäter. Den första sammanställningen gjordes år 2008. Den gav en ögonblicksbild. Den andra kartläggningen gjordes 2011 och den gav en indikation vartåt utvecklingen är på väg. I och med denna rapport framstår tendensen tydligt: den sekundära bostadsmarknaden fortsätter att öka i omfattning.

- Mellan åren 2008 och 2013 har antalet sociala hyreskontrakt ökat från 11 700 till 16 386. Det är en ökning med cirka 45 procent sedan kartläggningen inleddes för sex år sedan.
- Antalet kommuner som svarar att de använder denna typ av bostadsociala insats har ökat från 205 till 260.
- Hyreskontrakt via kommunen finns över hela landet och är ungefär lika vanligt förekommande i samtliga kommuntyper.
- Det finns ett tydligt samband mellan antalet personer som bor i kommunen och förekomsten av sociala hyreskontrakt. Så har det inte varit tidigare.
- I stället för en tydlig inriktning mot hemlöshetsarbete framstår kommunernas bostadssociala verksamhet mer och mer som en slags bostadsförmedling. Den sekundära bostadsmarknaden tycks i allt större utsträckning användas som kompensatoriskt instrument för att motverka bostadsbrist och allt hårdare krav på bostadsökande med små resurser.
- Antalet hushåll med barn under 18 år ökar vilket tyder på att målgruppen håller på att ändra karaktär.
- Den sekundära marknaden är på väg att ”integreras” som vedertagen metod för att hjälpa personer in på bostadsmarknaden. Åtta av tio kommuner på den sekundära bostadsmarknaden svarar att de regelbundet samarbetar med bostadsföretag och hyresvärdar. Det finns överenskommelser som reglerer formerna för uthyrning och tilldelningen av lägenheter som kan användas till andrahandsuthyrning.
- Vid sidan av andrahandskontrakt på hyresmarknaden använder sig kommuner över hela landet av bostadsrätter, som kommunen köpt in,

och som hyrs ut till socialtjänsten eller direkt till behövande.

Bostadsrätterna utgör ett komplement men dessa kan inte överlåtas på andrahandshyresgästen, med risk för inlåsningsomständigheter som följd.

- Flera kommuner har infört kommunala hyresgarantier vilket gör att de kan erbjuda vissa bostadssökande förstahandskontrakt.
- Sociala kontrakt fungerar troligen bra som en väg in på den ordinarie bostadsmarknaden men andrahandsuthyrningen kan ändå medföra inlåsningsomständigheter. Detta gäller särskilt i de kommuner som satsar på att köpa in bostadsrätter eller i kommuner som inte har ett formaliserat samarbete med hyresvärdarna.

1. Syfte och bakgrund

För att kunna hjälpa personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden behöver kommunen tillgång till bostäder. Oavsett vem man samverkar med, allmännyttan eller privata fastighetsägare, krävs det garantier som skyddar fastighetsägaren om något går snett. I flera kommuner används begrepp som bostadssocial remiss eller bostadssocialt program. Själva uthyrningen benämns ibland som sociala hyreskontrakt, ibland kallas det kommunkontrakt och i en del kommuner som till exempel Malmö kallas det för övergångskontrakt. Det gemensamma är att det är ett kommunalt organ som står för förstahandskontraktet. 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.

I praktiken går det till så att socialtjänsten eller något annat kommunalt organ samarbetar med det kommunala bostadsbolaget och/eller privata fastighetsägare. Lägenheterna som kommunen får tillgång till hyrs sedan ut i andra hand till hemlösa personer.³ På så sätt kan besittningsskyddet sättas ur spel. Fastighetsägarna kan ställa villkor vid val av hyresgäster och får information om bostadssökande. Det är hyresvärden som bestämmer hyresvillkoren och om en andrahandshyresgäst får ta över hyreskontraktet och bo kvar. Hyran garanteras samtidigt som tillsyn och kostnader för eventuell åverkan på lägenheten faller på kommunens lott.

Syfte och uppdragsbeskrivning

Syftet med denna rapport är att beskriva den sekundära bostadsmarknadens utveckling över tid samt belysa aspekter som kan bidra till den samlade bilden av dessa bostadslösningar. I och med denna rapport uppfyller Boverket det återrapporteringskrav som finns med i regleringsbrevet år 2014. I regleringsbrevet står det:

Boverket ska kartlägga omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden. ... En jämförelse med tidigare redovisningar, 2008 och 2011, ska ingå i redovisningen. Boverket bör vid genomförandet beakta de beröringspunkter som finns med uppdraget att ta fram förslag som underlättar etablering på bostadsmarknaden (dnr S2013/5424/PBB).

Rapporten kompletterar Socialstyrelsens fördjupade undersökning år 2014.

³ Människor som befinner sig i hemlöshet eller som är utestängda från bostadsmarknaden är en komplex grupp. För Socialstyrelsens definition av hemlöshet, se Öppna jämförelser 2014 Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden Resultat, metod och indikatorer. Socialstyrelsen 2014.

Bakgrunden

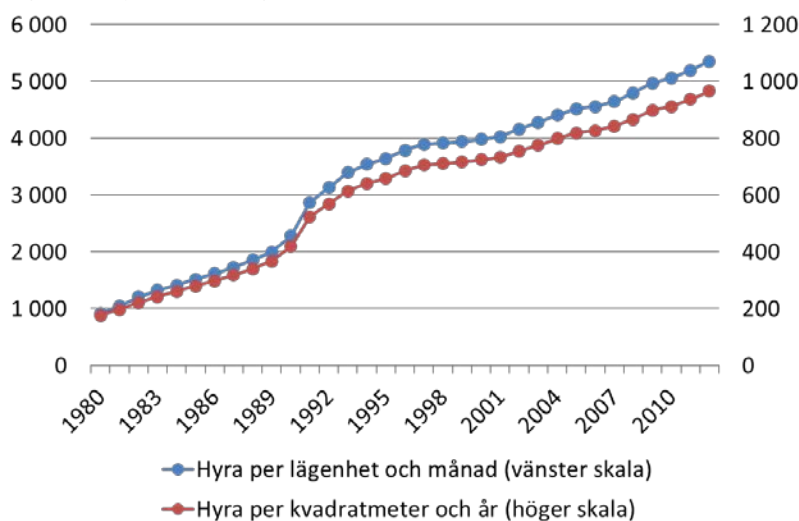
Den första kartläggningen av den sekundära bostadsmarknaden genomfördes 2008. Några år tidigare hade forskaren Ingrid Sahlin uppmärksammat denna verksamhet och myntade begreppet ”sekundär bostadsmarknad”.⁴

Omfattningen av och inriktningen på den sekundära bostadsmarknaden är en indirekt följd av de bostadspolitiska förändringar som skedde i början av 1990-talet. Fram till och med 1990-talet utgjorde bostadspolitiken en hörnsten i den svenska välfärden.⁵ Det övergripande bostadspolitiska målet var då att förhindra att personer hamnade i bostadslöshet och att motverka boendesegregation. Detta mål sammanfattades framför allt i devisen att alla invånare skulle ha rätt till en god bostad.

Språngvisa hyreshöjningar slog hårt mot hushåll med låga inkomster

Med början åren 1990–1991 ändrades skattelagstiftningen. Tillsammans med andra finanspolitiska förändringar ledde detta till ökade bostadskostnader. Skattereformen medförde att hyrorna ökade kraftigt. Mellan åren 1991 och 1992 ökade hyrorna med över 20 procent.

Figur 1. Hyror i Sverige 1975–2010



Källa: Boverket 2009. Hyror i Sverige

Den kraftiga hyreshöjningen berodde bland annat på att fastighetsägarnas kostnader för att äga och förvalta fastigheter ökade.⁶

År 1993 påbörjades avvecklingen av i princip alla statliga subventioner av typen räntebidrag och lån.

⁴ Trösklar till bostadsmarknaden. Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem. Boverket 2010.

⁵ Med bostadspolitik avses här riksdagens- och regeringens politik när det gäller bostadsbyggande och boendeförhållanden.

⁶ Politiska beslut om momshöjningar, högre kommunala taxor för vatten och avlopp och högre fastighetsskatt låg bakom kostnadsökningen

Avregleringar och minskad offentlig styrning

Fram till och med 1993 kunde kommunen fatta beslut om att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområde. Det innebar att fastighetsägaren inte fick hyra ut eller sälja en bostadsrätt till någon annan än en bostadssökande som kommunen anvisat. Inom ett bostadsanvisningsområde reglerades även byten och andrahands uthyrning.

För att främja bostadsförsörjningen fanns det en lag som tillät kommunerna att ekonomiskt stödja bostadsproduktionen för att på så sätt minska försäljningspriset eller lägenhetshyran i den färdiga bostaden. Lagen tillät också att kommunala skattemedel användes för att täcka de kommunala bostadsbolagens eventuella förvaltningsförluster. På så sätt kunde de lokala politikerna de facto påverka hyrorna i hela bostadsbeståndet.

Både lagen om kommunal bostadsanvisning och lagen som tillät kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande upphävdes 1993. Den politiska kursändringen fick en avgörande betydelse eftersom offentliga insatser på bostadsområdet härefter, och i betydligt större utsträckning än tidigare, skulle anpassas till marknadens villkor.

Förändrade villkor för den bostadsociala verksamheten

Bostadsmarknadens avregleringar i början av 1990-talet innebar minskad offentlig kontroll. Bostadsmarknadens aktörer förväntades ta ett större bostadssocialt ansvar. Dessvärre saknas det forskning som har fokuserat på kommunernas sociala bostadslösningar före den bostadspolitiska riktningförändringen.

En kvalificerad gissning är att kommunerna delvis kunde kontrollera lägenhetsfördelningen genom de kommunala bostadsförmedlingarna. Denna möjlighet kan ha bidragit till att anskaffningen av sociala lägenheter skedde på andra premisser än i dag. Hur dessa villkor såg ut, och om det tidigare systemet var ”bättre” eller mer effektivt än dagens sekundära bostadsmarknad, går inte att bedöma.

Dyrare hyror samtidigt som reglerna för bostadsbidrag ändrades

En viktig hörnsten i den generella bostadspolitiken har varit bostadsbidrag. Bostadsbidragen har vuxit fram genom ett antal politiska reformer sedan mitten av 1930-talet.

Bostadsbidraget infördes för att ge skydd när hyran var för hög i förhållande till inkomsten. De svenska hushållen skulle ges möjlighet att efterfråga bostad efter behov och inte enbart efter betalningsförmåga. Framför allt har målet varit att stärka de svaga hushållens bärkraft.

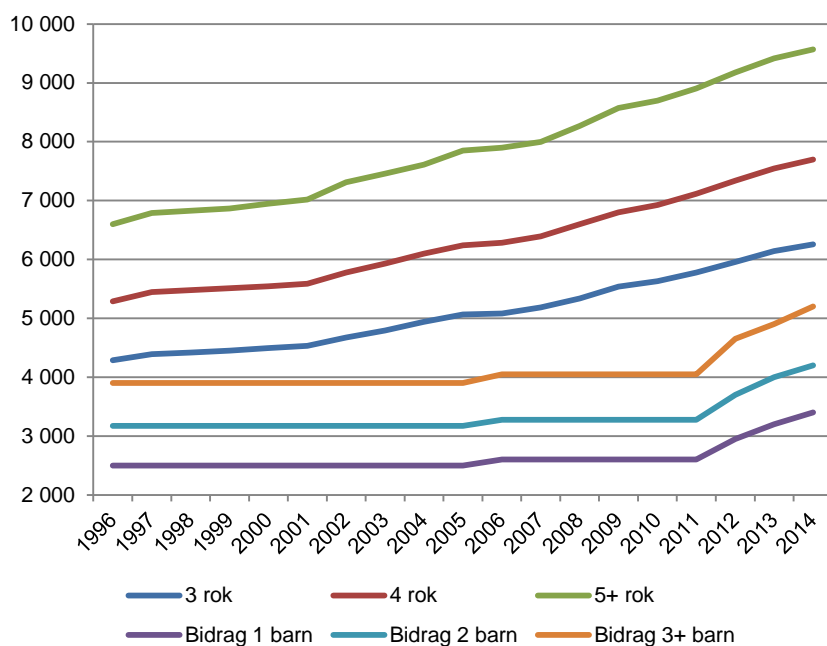
Under 1990-talets första hälft ökade kostnaderna för bostadsbidragen. Det berodde dels på att skattereformen 1990, dels att välfärdsambitionerna höjdes genom att bostadsbidragen även skulle gälla för nyproduktion. År 1997 ändrades reglerna för bostadsbidrag. Regeländringen gjordes för att minska kostnadsutvecklingen. Antalet bidragsberättigade hushåll sjönk därefter drastiskt. När Boverket analyserade effekterna av regelförändringen konstaterades att ekonomiskt utsatta familjer hade fått det svårare att bo bra till en rimlig kostnad.

Trångboddhet hade ökat och skyddsnetet för barn till sammanboende föräldrar med låga inkomster hade blivit sämre. Bostadsbidraget har blivit ett stöd för ensamföräldrar som bor i hyresrätt.⁷

Bostadsbidraget har inte anpassats till den allmänna hyresutvecklingen

Även om delar av bostadsbidraget har höjts på senare år har inte bidragit som sådant hängt med i den allmänna hyresutvecklingen. Denna utveckling behöver vägas in i analyser av den sekundära bostadsmarknadens utveckling.

Figur 2. Genomsnittliga hyror i beståndet respektive maximalt bostadsbidrag, åren 1996–2014



Såväl villkoren för bostadsbidrag som inkomstgränserna har ändrats vid olika tillfällen. Av figur 2 ovan framgår att skillnaden mellan den allmänna hyresutvecklingen och maximalt bostadsbidrag ökade mellan åren 1998–2011. Över tid innebär detta att bostadsbidraget ersätter en allt mindre del av månadshyran. Även den högsta bidragsberättigande bostadskostnaden har varit oförändrad sedan 1990-talet. För ett hushåll med ett barn lämnas inget bidrag för den del av hyran som överstiger 5 300 kronor per månad. Finns det två barn är gränsen 5 900 kronor och för tre eller fler barn är den 6 600 kronor per månad.⁸

⁷ Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? – Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar. 2006. Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar 2013, s 27 ff

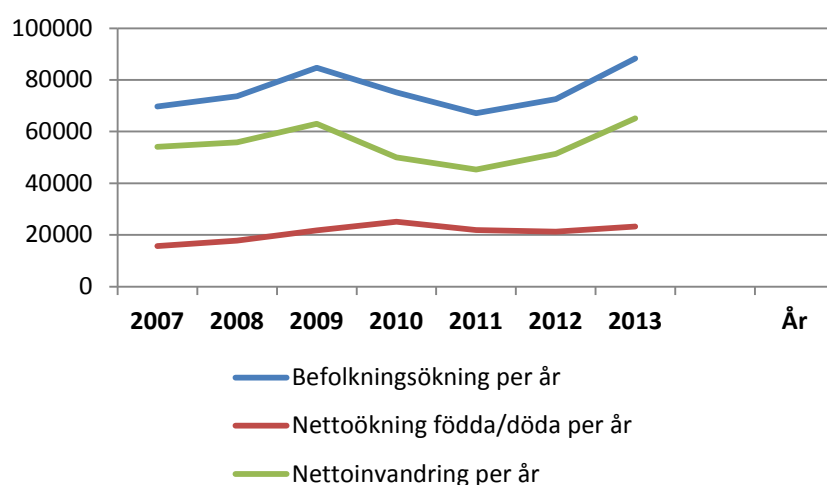
⁸ SFS Lag (1993:737) om bostadsbidrag, 14 § Beräkning av bostadsbidrag.

Ökade bostadskostnader och bostadsbidragets utveckling över tid har troligen lett till en växande skara individer som hamnat i ett läge där det inte längre är självklart att bli godkänd som hyresgäst på den reguljära bostadsmarknaden.

Befolkningen ökar

Sedan den första kartläggningen genomfördes år 2008 har befolkningen i Sverige ökat från 9 182 927 år 2007 till 9 644 864 individer år 2013, det vill säga en ökning med cirka 4,8 procent. Framför allt ökade befolkningsantalet till följd av nettoinvandringen.

Figur 3. Befolkningsutveckling; födda, döda, in- och utvandring, 2007–2013



I tidigare kartläggningar av den sekundära bostadsmarknaden har det inte gått att slå fast ett statistiskt samband mellan befolkningsutvecklingen och förekomsten av andrahandskontrakt i kommunerna. Konkurrensen har dock troligen ökat på bostadsmarknaden till följd av befolkningsökningen. I synnerhet påverkas ungdomar i sitt sökande efter den första egna lägenheten.

Unga individer som inte lyckats ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden och där familjesituation omöjliggör ett kvarboende i föräldrahemmet kan vända sig till socialtjänsten för att få hjälp med bostad. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2011 visar att gruppen unga vuxna som behöver hjälp med bostad ökar.⁹

Boverkets kartläggningar av den sekundära bostadsmarknaden 2008 och 2011 visade på stor spridning mellan kommunerna. Invandringen till Sverige kan dock ha medfört en förändring eftersom många mindre kommuner tar emot nyanlända flyktingar. Statistiken på riksnivå visar att

⁹ Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär. Socialstyrelsen 2011.

<http://www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/18523/2011-12-8.pdf>

invandrare i större utsträckning bor i stora hushåll och att det i hushållet oftare finns medlemmar som inte ingår i kärnfamiljen.

Utrikes födda personer var överrepresenterade i Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2011. Den vanligaste förklaringen till varför utrikes födda behöver det offentliga hjälp med bostad var att de inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden.

2. Metod och underlag

Siffrorna bygger på svaren i Bostadsmarknadsenkäten

Varje år skickas en enkät ut till samtliga svenska kommuner. Avsikten är att följa upp hur läget är på bostadsmarknaden. Enkäten görs i samarbete mellan Boverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna samlar in materialet och kvalitetssäkrar resultaten från kommunerna samt ansvarar för det regionala arbetet med enkäten. Boverket står för enkätens utformning samt för sammanställning på nationell nivå.

Sedan år 2008 innehåller Bostadsmarknadsenkäten frågor där kommunerna bedömer den sekundära bostadsmarknadens utveckling. I denna rapport sammanställs och jämförs de svar som kommunerna lämnat i 2008, 2011 och i 2014 års enkäter. Enkätfrågorna är inriktade på att

- identifiera kommuner som överhuvudtaget arbetar med boendelösningar som faller inom den sekundära bostadsmarknaden,
- kvantifiera förekomsten av antal lägenheter som hyrs ut i andra hand
- klassificera andrahandsuthyringen utifrån faktorer som kan bidra till att analysera resultaten.

Exempel på det senare är frågan om 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 undre gräns vid 75 000 invånare. Övriga kommuner bildar två grupper avgränsade efter kommunens storlek, med en gräns vid 25 000 invånare.

Uppgift om bostadsmarknadsläget på kommunnivå har hämtats från Bostadsmarknadsenkäten, BME. Det vill säga om den lokala bostadsmarknaden bedöms i stort sett vara i balans eller om det råder obalans på bostadsmarknaden, antingen till följd av underskott på bostäder eller också på grund av överskott på bostäder. Från Statistiska centralbyrån, SCB, hämtas uppgifter om kommunernas invånarantal. Boverket har de senaste åren haft flera uppdrag som på olika sätt berör den sekundära bostadsmarknaden. Möten med företrädare för kommunernas socialtjänster, kommunala och privata hyresvärdar har bidragit med kvalitativ kunskap. Exempel på uppdrag som har bidragit med fördjupa kunskap kring den sekundära bostadsmarknaden är Boverkets arbete med att ta fram en nulägesbeskrivning som en del av regeringens strategi för romsk inkludering 2012–2032. Det är ett arbete som har bedrivits i nära samarbete med Folkhälsomyndigheten,

Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län, samt med romska sakkunniga. Nulägesbeskrivningen bygger på kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner på bostadsmarknaden, socialtjänsten och romska medborgare i fem pilotkommuner.¹⁰

Boverket har även haft ett uppdrag att ta fram förslag i syfte att förbättra förutsättningarna för ny- och återetablering på bostadsmarknaden. Inom ramen för detta har flera olika kunskapskällor används. Bland annat har samtal förts med relevanta aktörer på bostadsmarknaden. Även webbenkäter har använts som metod för att belysa hur både individer, allmännyttan och privata fastighetsägare uppfattar svårigheterna på bostadsmarknaden.¹¹

¹⁰ Boverkets nulägesbeskrivning – en del av romsk inkludering 2012-2032. Boverket 2014.

¹¹ Etableringshinder på bostadsmarknaden. Boverket 2014.

3. Resultat

I nio av tio kommuner finns det en sekundär bostadsmarknad

I detta kapitel redovisas resultatet av enkätsvaren i Bostadsmarknadsenkäten 2014. De aktuella siffrorna jämförs med resultatet från kartläggningarna 2008 och 2011. Frågan i enkäten lyder enligt följande:

Hyr kommunen ut lägenheter förenade med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler i andrahand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden?

År 2008 svarade 205 kommuner ja medan 221 kommuner svarade jakande på samma fråga år 2011. I 2014 års kartläggning har antalet kommuner som svarar ja ökat till 260. Det betyder att i nuläget finns det en sekundär bostadsmarknad i nio av tio kommuner.

Tabell 1. Omfattning av den sekundära bostadsmarknaden efter region och kommuntyp, antal kommuner samt andel inom gruppen

Region och Kommuntyp	Kommuner 2008			Kommuner 2011			Kommuner 2013		
	Riket	Antal	Andel (%)	Riket	Antal	Andel (%)	Riket	Antal	Andel (%)
Högskoleort, liten	19	18	95%	18	17	94%	19	16	84%
Högskoleort, stor	16	16	100%	16	16	100%	16	15	94%
Storgöteborg	13	11	85%	13	12	92%	13	13	100%
Stormalmö	12	9	75%	12	10	83%	12	12	100%
Storstockholm	26	18	69%	26	21	81%	26	24	92%
Öv. mindre kommuner	175	108	62%	174	118	68%	173	149	86%
Öv. större kommuner	29	25	86%	31	27	87%	31	31	100%
Totalt	290	205	71%	290	221	76%	290	260	90%

Sammantaget fortsätter den sekundära bostadsmarknaden att öka i omfattning. I nuläget uppger 90 procent av kommunerna att de använder andrahandskontrakt som en metod. Trenden att den sekundära bostadsmarknaden sprider sig till det mindre kommunerna håller i sig. Antalet övriga mindre kommuner som uppger att de har en sekundär bostadsmarknad har ökat från 108 år 2008 till 149 år 2013.

Det finns förmodligen flera förklaringar till den stora ökningen i de minsta kommunerna. När befolkningen ökar i små kommuner till följd av att man tar emot många nyanlända flyktingar kan detta medföra ett ökat behov av att använda sociala hyreskontrakt.

Sociala hyreskontrakt ökar med mer än 800 avtal per år

Ett annat mått för att uppskatta den sekundära bostadsmarknadens utveckling, är uppgiften om hur många kommunala andrahandslägenheter det finns i landet vid mätillfället. I Bostadsmarknadsenkäten lyder frågan som följer:

Hur många andrahandslägenheter förenade med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler hade kommunen den 1 januari 2014?

Tabell 2. Antal lägenheter på sekundär bostadsmarknad fördelade efter kommuntyp, antal och andel av totalt antal lägenheter

Region och kommuntyp	Lägenheter 2008		Lägenheter 2011		Lägenheter 2013	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel(%)
Högskoleort, liten	662	7%	965	7%	1 243	8%
Högskoleort, stor	1 997	21%	3 086	23%	4 119	25%
Storgöteborg	1 042	11%	1 416	11%	2 518	15%
Stormalmö	973	10%	1 217	9%	1 584	10%
Storstockholm	2 801	30%	3 619	27%	3 092	19%
Öv. mindre kommuner	1 139	12%	1 726	13%	2 301	14%
Öv. större kommuner	817	9%	1 330	10%	1 529	9%
Total	9431	100%	13359	100%	16386	100%

I den första kartläggningen behövde resultatet justeras i efterhand. Det berodde på att frågan var ny i enkäten. När bortfallet vägdes in uppskattades antalet kommunala andrahandslägenheter år 2008 till 11 270.

Som framgår av tabell 2 har antalet lägenheter ökat avsevärt sedan dess. År 2014 uppgav kommunerna att det fanns cirka 16 386 andrahandslägenheter på den sekundära bostadsmarknaden. Det är en ökning med cirka 45 procent sedan kartläggningen inleddes.

De sociala hyreskontrakten har ökat i de storstadsregionerna samt i de minsta kommunerna. 2014 svarar samtliga kommuner som ingår i Storgöteborg respektive Stormalmö ja på frågan om de förekommer andrahandsuthyrning som metod.

I Storstockholm har ytterligare sex kommuner tillkommit sedan den senaste kartläggningen.¹²

Den sekundära bostadsmarknaden är både utspridd och koncentrerad

Kommunala andrahandslägenheter finns över hela landet. En regional uppdelning visar att den här typen av bostadslösning är vanlig i samtliga regioner. När kartläggningen inleddes år 2008 fanns merparten av dessa lägenheter i storstadsregionerna. Storstockholm var tidigare den regionen med högst koncentration av andrahandslägenheter.

Bostadsbristen är i dag främst koncentrerad till de tre storstadsregionerna. Enligt Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning finns också flest antal hemlösa personer i storstadsregionerna.¹³ Trots att sex nya kommuner har tillkommit sedan den förra kartläggningen minskar Storstockholms andel av lägenhetsutbudet. Från att ha haft nästan en tredjedel av andrahandslägenheterna i riket som helhet vid den första mätningen har regionens andel minskat till 19 procent vid den senaste mätningen. Samtidigt har antalet lägenheter som hyrs ut i andra hand minskat med cirka 15 procent sedan den senaste mätningen, även om antalet ökat något jämfört med den första mätningen.

Den kategori som har ökat mest procentuellt sett sedan kartläggningen började år 2008 är Storgöteborg som haft en ökning på 142 procent. Den minsta ökningen har Storstockholm haft. Den uppgår till 10 procent och kan till viss del tänkas vara en följd av att de redan 2008 hade relativt många lägenheter. Vad dessa förändringar beror på går dessvärre inte att besvara utifrån enkätsvaren i Bostadsmarknadsenkäten.

När det gäller övriga kommuntyper är det framför allt i större högskoleorter som koncentrationen, mätt som antal andrahandslägenheter i förhållande till totalt antal lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden som helhet, är som högst. I medeltal fanns det år 2013 274 andrahandslägenheter i respektive större högskoleort. Detta är betydligt högre än koncentrationen i de tre storstadsregionerna. I Storstockholm finns de flesta andrahandslägenheterna i Stockholms stad, Södertälje och Solna.¹⁴

¹² Huddinge kommun använder en annan modell som bygger på kommunal hyresgaranti.

¹³ Öppna jämförelser 2014 Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden Resultat, metod och indikatorer. Socialstyrelsen 2014.

¹⁴ Botkyrka har inte lämnat någon siffra. Tidigare år har kommunen haft en relativt omfattande sekundär bostadsmarknad. I den första kartläggningen svarade Botkyrka att det fanns 155 andrahandslägenheter, i den andra kartläggningen var motsvarande antal 200 lägenheter.

Tabell 3. 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%
Totalt	205	100%
År 2011		
Brist	108	49%
Balans	79	36%
Överskott	34	15%
Totalt	221	100%
År 2013		
Brist	142	54%
Balans	84	34%
Överskott	33	12%
Totalt	259	100%

År 2014 svarade 142 kommuner, med en sekundär bostadsmarknad, att det rådde underskott på bostäder. Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden påverkas av både individuella och strukturella faktorer. Precis som i de båda föregående kartläggningarna förekommer det andrahandslägenheter även i kommuner som inte har underskott på bostäder. Tidigare har detta tolkats som att hemlöshet och utestängning inte har haft något direkt samband med bostadsbrist. Denna tolkning kan behöva omprövas.

Statistiskt sett finns det ett starkt positivt samband mellan antalet andrahandslägenheter i en kommun med antalet personer i kommunen 2013. Detta var inte fallet 2011 och 2008. Tvärtom visade statistiken att det inte fanns något sådant samband. Över tid har antalet personer per lägenhet minskat från 981 personer/lägenhet 2008 till 590 personer/lägenhet 2013 och samtidigt har skillnaderna mellan kommunerna blivit mindre när det gäller antalet personer per lägenhet. Dessutom finns det ett starkt positivt statistiskt samband mellan förändringen i befolkning och ökningen av andrahandslägenheter.¹⁵

Sammantaget kan den totala ökningen av andrahandslägenheter i landet som helhet, ökat samband mellan befolkningen och antal andrahandslägenheter, samt utjämnningen mellan kommuner vara en indikation på att kommunerna använder andrahandskontrakt som ett accepterat instrument för att lösa de bostadsbehov som finns på en bostadsmarknad med bostadsbrist och ökad konkurrens.

¹⁵ I detta fall innebär det statistiska sambandet att förändringar i befolkningen kan förklara cirka 50 procent av variationen i antalet andrahandslägenheter och förändringen i befolkningen kan förklara 23 procent av variationen i förändringar i antalet lägenheter.

Sociala hyreskontrakt kan vara en väg in på den reguljära bostadsmarknaden

I enkäten frågas om avsikten med det sociala hyreskontraktet. Frågan lyder enligt följande:

Är målet att hushållet så småningom ska ta över hyreskontraktet och bo kvar utan tillsyn och utan särskilda villkor eller regler?

Svarsalternativen i enkäten år 2014 har ändrats jämfört med tidigare kartläggningar. Detta innebär att svaren inte rakt av är jämförbara. Frågan i 2014 års enkät har spetsats till på så sätt att kommunerna ombeds svara direkt på frågan om målet med åtgärden ska vara en väg in på den reguljära bostadsmarknaden. I tidigare enkäter har denna fråga inte formulerats lika tydligt. Därför presenteras resultatet i två olika tabeller.

Tabell 4. Kommuner på den sekundära bostadsmarknaden, fördelade efter svarsalternativen till frågan om hushållet så småningom ska ta över hyreskontraktet och bo kvar utan tillsyn och utan särskilda villkor eller regler? År 2013

Målet med hyreskontraktet	Kommuner		Hyreskontrakt	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel(%)
Ja, alltid	127	49%	5 899	36%
Ja, i vissa fall	118	45%	10 398	63%
Nej	15	6%	226	1%
Totalt	260	100%	16 523	100%

Som framgår av tabell 4 är det endast 15 kommuner som svarat nej – det vill säga i dessa kommuner är avsikten *inte* att andrahandskontraktet ska omvandlas till ett förstahandskontrakt.

Tabell 5. Kommuner på den sekundära bostadsmarknaden, fördelade efter om avsikten var att den boende på sikt skulle ta överhyreskontraktet 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	59%
– 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%

Kommunernas svar i enkäten år 2014 tyder på att målsättningen i de flesta fallen är att andrahandskontrakten i slutändan ska leda till etablering på den reguljära bostadsmarknaden. Denna slutsats stärks också av kommunernas tidigare svar. År 2008 svarade 57 procent av kommunerna att avsikten var att den boende skulle ta över hyreskontraktet. År 2011 var motsvarande andel 59 procent. År 2014 svarar endast 15 kommuner av 260 att målet inte är att omvandla det sociala kontraktet till ett förstahandskontrakt, vilket är en minskning sedan de förra kartläggningarna gjordes.

Att ta över hyreskontraktet eller inte

I enkäten ställs frågan om hur många hushåll med andrahandskontrakt som har fått överta sitt hyreskontrakt i befintlig lägenhet eller att de flyttat vidare till andra bostäder efter prövotiden:

Fick någon av kommunens andrahandshyresgäster med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler ta över hyreskontraktet under år 2013?

Flyttade någon av kommunens andrahandshyresgäster med tillsyn och/eller särskilda villkor till en annan bostad, som de fick första handskontrakt på under år 2013?

Siffrorna i tabellerna nedan ska tolkas med försiktighet. Det finns kommuner som inte har uppgett något antal och andra kommuner har svarat att de saknar uppgifter om detta, särskilt för dem med sociala kontrakt som uppges ha flyttat vidare till en annan bostad.

Tabell 6.1. Antal hushåll med andrahandskontrakt som fick överta hyreskontraktet efter region och regiontyp. Åren 2008, 2011 och 2013

Hushåll som fick överta andrahandskontraktet

Region och Kommuntyp	År 2008		År 2011		År 2013	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Högskoleort, liten	169	15%	203	16%	146	11%
Högskoleort, stor	241	22%	220	17%	252	20%
Storgöteborg	74	7%	353	28%	352	28%
Stormalmö	93	9%	107	8%	22	2%
Storstockholm	197	18%	162	13%	213	17%
Öv. mindre kommuner	175	16%	85	7%	172	14%
Öv. större kommuner	142	13%	144	11%	116	8%
Totalt	1 091	100%	1 274	100%	1 273	100%

Tabell 6.2. Antal hushåll som flyttade vidare till eget boende efter region och regiontyp. Åren 2008, 2011 och 2013

Hushåll som flyttade vidare till eget boende

Region och Kommuntyp	År 2008		År 2011		År 2014	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Högskoleort, liten	85	18%	56	12%	49	12%
Högskoleort, stor	154	31%	158	35%	150	36%
Storgöteborg	19	4%	99	21%	52	12%
Stormalmö	11	2%	2	0%	30	7%
Storstockholm	17	3%	55	12%	18	4%
Öv. mindre kommuner	126	26%	43	9%	80	19%
Öv. större kommuner	77	16%	52	11%	38	9%
Totalt	489	100%	465	100%	417	100%

En möjlig tolkning av resultatet i tabellerna 6.1 och 6.2 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 på den vanliga bostadsmarknaden.

I storstadsregionerna, där problemen är störst, är det lägst andel hushåll som går vidare till ett förstahandskontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden.

I tidigare enkäter har kommunerna svarat på en fråga om andrahandslägenheternas placering i bostadsbeståndet. När sociala lägenheter ligger samlade i en trappuppgång eller i ett särskilt hus tenderar dessa att bli genomgångslägenheter. Den som får ett socialt kontrakt förväntas flytta vidare efter en viss tid. Därmed finns det en risk att den sociala hyresgästen blir identifierad som socialtjänstens klient. Den andra varianten bygger på att lägenheterna sprids ut i bostadsbeståndet. Lägenheter som sprids ut ”försvinner” allt eftersom det sociala hyreskontraktet omvandlas till förstahandskontrakt. Nya lägenheter tillförs kommunens verksamhet vilket kan antas minska risken för stigmatiseringen och att vissa, redan socialt utsatta, bostadsområden avlastas.

Tendensen i enkätsvaren är att andrahandslägenheterna allt mer sprids ut i bostadsbeståndet i stället för att ligga samlade i vissa trappuppgångar. Detta stärker slutsatsen att andrahandskontrakten allt mer används som en väg in på den reguljära bostadsmarknaden.

I mer än hälften av kommunerna med sociala hyreskontrakt bor det hushåll med minderåriga barn i andra hand

Frågan om det finns barn som bor i andra hand på den sekundära bostadsmarknaden fanns inte med i kartläggningen år 2008. Därefter är det en tydlig trend att antalet kommuner som svarar ja på följande fråga ökar över tid:

Finns det hemmavarande barn under 18 år bland de hushåll som hyr i andra hand av kommunen med tillsyn och/eller särskilda villkor den 1 januari 2014?

År 2011 svarade 108 kommuner ja på frågan om det fanns hemmavarande barn under 18 år. Kommunerna uppskattade då att det fanns 1 984 hushåll med barn som bodde i andra hand och att det uppskattningsvis rörde sig om sammanlagt 3 619 barn. I 2014 års enkät var motsvarande antal 162 kommuner samt beräknades antalet barn till 4 789.

Tabell 7. Hushåll med barn under 18 år som bor i andra hand

Kommuntyp	Riket		Ja det finns		Nej finns inga		Uppgifter saknas	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Högskoleort liten	16	12	75%	3	19%	2	13%	
Högskoleort stor	15	13	87%	1	7%	1	7%	
Storgöteborg	13	11	85%	1	8%	0	0%	
Stormalmö	12	10	83%	1	8%	1	8%	
Storstockholm	24	16	67%	2	8%	6	25%	
Öv.mindre kommun	149	80	54%	34	23%	34	23%	
Öv. större kommun	31	20	65%	7	23%	4	13%	
Totalt	260	162	62%	49	19%	48	18%	

Det är värt att notera att 48 kommuner svarade att de saknade uppgifter om det fanns minderåriga barn som bodde i andra hand.

Allmännyttan dominerar på den sociala bostadsmarknaden

För att ringa in vilken typ av hyresvärdar som kommunerna vänder 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. Frågan i enkäten är formulerad på detta sätt:

Finns det regelbundet samarbete mellan kommunen och hyresvärdar för att få fram bostäder till hushåll som inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden?

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, 2011 och 2013

Samarbete med olika fastighetsägare	Antal kommuner			Andel av kommunerna		
	År 2008	År 2011	År 2014	År 2008	År 2011	År 2013
Ja med allmännyttan	164	169	216	80%	76%	89%
Ja med privata hyresvärdar	67	74	83	33%	33%	34%
Nej, inget sådant samarbete	13	20	48	6%	9%	20%

Åtta av tio kommuner på den sekundära bostadsmarknaden svarar att de regelbundet samarbetar med allmännyttiga bostadsföretag och privata hyresvärdar. Som framgår av tabell svarar nära på 90 procent att de regelbundet samarbetar med allmännyttan för att få fram lägenheter som kan hyras ut i andra hand. Samarbetet har sannolikt både förstärkts över tid och blivit mer formaliserat. På så sätt att det finns överenskommelser som reglerar formerna för den sociala uthyrningen. De kommunala bostadsbolagens roll förefaller i många fall ha integrerats med kommunernas bostadssociala verksamhet. I de större kommunerna kan man till och med prata om att andrahandsuthyrningen har professionaliserats. Kommunen har särskilda tjänster som är inriktade mot att den sekundära bostadsmarknaden. Även de kommunala bostadsföretagen har anställda personer som handlägger de sociala kontrakten. I allt fler kommuner lämnar allmännyttan ett visst antal lägenheter per år enligt ett samarbetsavtal, där målet är att den boende ska kunna ta över lägenheten på ett eget kontrakt efter cirka 1–2 år.

Trots starka önskemål från kommunerna så är det mindre vanligt med organiserat samarbete med privata hyresvärdar. Av de kommuner som har angett att de samarbetar med privata hyresvärdar är det endast ett fåtal som inte samtidigt har svarat att de även samarbetar med allmännyttan. Undantaget är de kommuner som inte har något kommunalt bostadsbolag.

Regionala skillnader i hur man samarbetar

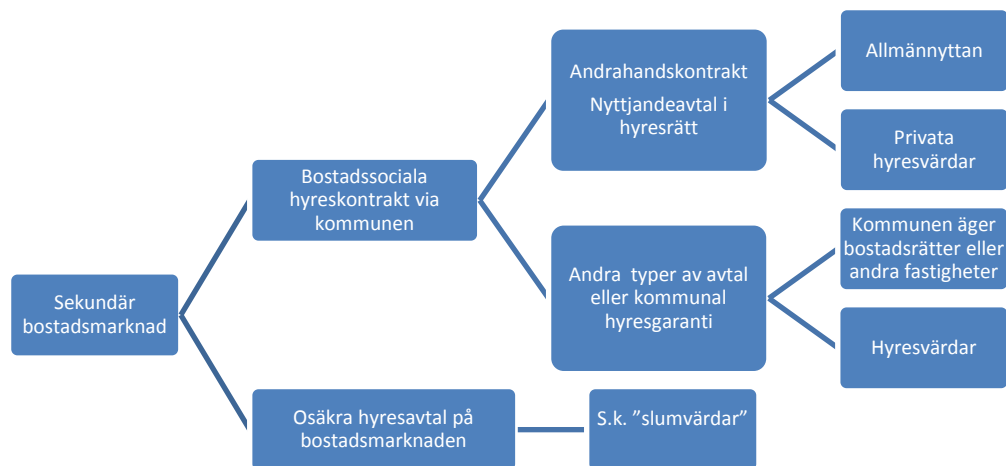
En av de större förändringarna på denna punkt är att nästan dubbelt fler kommuner svarar att det inte finns något regelbundet samarbete med hyresvärdarna.

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. I en del kommuner handlar det om ett fåtal sociala kontrakt och har därför svarat 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.

4. Det finns andra boendialternativ än sociala hyreskontrakt

Som denna kartläggning visar växer den sekundära bostadsmarknaden i omfattning. Genom att kommunen garanterar hyran, erbjuder stöd till hyresgästen och där uppsägningstiden kan kortas ner kan fastighetsägare ställa lägenheter till förfogande för sociala ändamål. De sociala kontrakten kan också vara en väg till ett förstahandskontrakt. Dock finns det andra boendelösningar för personer som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster på den öppna bostadsmarknaden. Schematiskt kan nedanstående bild illustrera den sekundära bostadsmarknadens olika inriktningar.



Vid sidan av andrahandsuthyrningen växer andra lägenhetsalternativ fram. Den sekundära bostadsmarknaden kan delas in i en offentlig och en privat del. På den privata sidan finns de fastighetsägare som hyr ut bostäder till utsatta hushåll på minst sagt tveksamma grunder – så kallade slumvärdar. På många håll i landet förekommer det att fastighetsägare hyr ut till personer som är i akut behov av få tak över huvudet; människor som är nya i landet eller som av andra skäl inte får hjälp av kommunen. Dessa värdar kan erbjuda en väg till egen bostad för de mest utsatta men till priset av boendemiljöer som är mycket slitna, trasiga och smutsiga.

Den offentliga marknaden utgörs av kommunernas bostadssociala hyreskontrakt. Den vanligaste formen av avtal är de som står i fokus i denna rapport. Lägenheter som kommunen hyr ut till bostadslösa klienter i andra hand utan besittningsrätt och på särskilda villkor. Även om hyresvärdarna lämnar lägenheter till socialtjänsten, täcker det inte behovet av sociala bostadskontrakt. Om det finns stort behov av sociala hyreskontrakt och det samtidigt är svårt att få loss tillräckligt med hyresrätter kan bostadsrätter vara ett alternativ.

Parallellt med andrahandsuthyrningen använder sig kommuner över hela landet av bostadsrätter, som kommunen köpt in, och som hyrs ut till socialtjänsten eller direkt till behövande. En fördel med ”kommunala bostadsrätter” är att det kan gå fortare att få fram nya lägenheter. Baksidan är att lägenheten inte kan tas över av hyresgästen. Till skillnad från de sociala andrahandskontrakten i hyresrätterna, som efter en viss tid kan övergå till hyresgästen direkt, kan inte en kommunal bostadsrätt överlåtas på hyresgästen. Det finns alltså en risk att bostadsrättslösningen leder till inlåsning, att man måste fortsätta på socialt kontrakt. Annars måste den boende söka sig till annat boende.

För att samla mer kunskap om de alternativa bostadslösningarna för att tillgodose behovet av bostäder för personer som kommunen har ansvar för ställs bland annat frågor om kommunen har köpt in bostadsrätter, om kommunal hyresgaranti tillämpas och om kommunen äger egna fastigheter. Svaren på dessa frågor finns samlade i nedanstående tabell.

Tabell 9. Kommuner som i 2014 års enkät har svarat att de använder hyresgarantier, köper bostadsrätter eller har egna fastigheter

Kommuntyp	Hyresgarantier	Köpt bostadsrätter	Egna fastigheter
	Antal	Antal	Antal
Högskoleort liten	5	2	2
Högskoleort stor	7	4	4
Storgöteborg	6	1	2
Stormalmö	2	2	2
Storstockholm	5	6	2
Öv. mindre kommun	37	2	14
Öv. större kommun	14	1	5
Totalt	76	18	31

I föregående kartläggningar har det framkommit att cirka 100 kommuner äger bostadsrätter som används för sociala ändamål. Som framgår ovan svarar 18 kommuner att de har köpt bostadsrätter 2013. I den öppna svarsdelen svarar ytterligare kommuner att de överväger att köpa bostadsrätter i framtiden.

Fler och fler kommuner använder sig av kommunala hyresgarantier. Garantin används bland annat när personer som bor i kommunens andrahandslägenheter ska teckna ett förstahandskontrakt med den ordinarie hyresvärden. Ett annat syfte med en kommunal hyresgaranti är att ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårighet att etablera sig på bostadsmarknaden och att få en hyresrätt med besittningsskydd.

Kommunal hyresgaranti i denna tappning är ett frivilligt borgensåtagande från kommunens sida som skyddar fastighetsägare från hyresförluster om betalning av hyran uteblir. Sammanlagt svarade 76 kommuner att de använder hyresgarantier och ytterligare 14 stycken

svarade att de kunde se ett behov av hyresgarantier i framtiden. Det är ingen av storstäderna som har hyresgarantier.

Det är också mindre vanligt att större kommuner eller universitets- och högskoleorter samt kommuner med stor bostadsbrist har garantier.¹⁶

Trots att många kommuner har ambitioner är det fortfarande relativt få hushåll som går vidare från sociala kontrakt till egna kontrakt. Ingen större förändring har skett över tid. I en del kommuner prövar man ytterligare en variant för att hjälpa människor till egen bostad. ”Bostad Först” går ut på att en egen bostad är en grundtrygghet som den hemlöse behöver för att kunna ta itu med sina problem. I Bostadsmarknadsenkäten 2014 svarade 15 kommuner att metoden ”Bostad först” används i kommunen.

Företrädare för socialtjänsten säger sig inte kunna förstå varför hyresvärdarna inte räknar försörjningsstöd som inkomst. I 103 kommuner försöker man träffa överenskommelser med allmännyttan om att sänka kraven på de bostadssökande, till exempel genom att godkänna försörjningsstöd som inkomst.

I 39 kommuner försöker man påverka de privata fastighetsägarnas krav på de bostadssökande.

Kommunerna äger i mindre utsträckning egna fastigheter som används för sociala ändamål. Det kan i vissa fall röra sig om egnahem som har köpts in för att lösa specifika boendeändamål. Ett inköp av en villa var enda sättet att lösa boendet för en väldigt stor barnfamilj.

¹⁶ Etableringshinder på Bostadsmarknaden 2014, s 94 ff.

5. Sammanfattande avslutning

Frågor som rör den sekundära bostadsmarknadens utveckling och inriktning 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 i olika hemlöshetssituationer att återetablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden. Kartläggningen kan även ge kunskap som är värdefull vid kommuners planering av framtida bostadsförsörjning.

Slutsatserna från 2014 års kartläggning är att mellan 2008 och 2013 har antalet kommuner som använder sociala hyreskontrakt ökat från 205 till 260, och andrahandskontrakten har ökat från 11 700 till 16 386.

Under en sexårsperiod har antalet andrahandskontrakt ökat med cirka 45 procent och bland annat ytterligare spridit sig till de minsta kommunerna. Sedan Boverket inledde kartläggningen har andelen av de små kommuner som använder andrahandsuthyrning ökat med 39 procent. Den största procentuella ökningen av antalet lägenheter sedan första mätningen har Storgöteborg stått för.

Det betyder att kommunala andrahandslägenheter finns över hela landet och är ungefär lika vanligt förekommande i samtliga regioner.

En trend över tid är att det finns andrahandslägenheter även i kommuner som inte har underskott på bostäder. Tidigare har detta tolkats som att hemlöshet och utestängning inte har haft något direkt samband med bostadsbrist.

I denna kartläggning finns det ett mycket tydligt samband mellan antalet personer som bor i kommunen och förekomsten av sociala hyreskontrakt. Så har det inte varit tidigare. Det skulle kunna betyda att vid en befolkningsökning så ökar antalet hyreskontrakt. Det omvända gäller när befolkningen minskar, det vill säga då kan antalet andrahandskontrakt förväntas sjunka. Statistiskt sett har också befolkningsförändringen numera ett positivt samband med antalet sociala lägenhetskontrakt på kommunal nivå.

Under perioden 2008–2013 har antalet personer per lägenhet minskat från 981 till 590 personer. Dessutom har skillnaderna i mellankommunerna blivit mindre när det gäller antalet personer per lägenhet.

Sammantaget är tendensen att andrahandsuthyrningen i allt väsentligt används av kommunerna som ett kompensatoriskt instrument för att motverka bostadsbrist och allt hårdare krav på bostadsökande med små resurser. I stället för en tydlig inriktning mot hemlöshetsarbete framstår kommunernas bostadssociala verksamhet mer och mer som en slags bostadsförmedling.

Exempelvis har antalet hushåll med barn under 18 år ökat bland dem som bor i andra hand. Det stärker intrycket av att målgruppen för sociala kontrakt har ändrat karaktär. I mer än hälften av kommunerna med sociala hyreskontrakt bor det hushåll med minderåriga barn i andra hand. 2014 uppskattar 162 kommuner att det sammanlagt fanns 4 789 hushåll med minderåriga barn. Detta är en ökning med 54 kommuner sedan 2011.

Över tid svarar allt fler kommuner att de har ett regelbundet samarbete med hyresvärdarna för att få tillgång till lägenheter att hyra ut i andra hand. En trolig förändring är att tidigare byggde samarbetet mellan hyresvärdar och kommunens tjänstemän i större utsträckning på personliga relationer än vad som är fallet i dag då formella avtal blivit mer vanligt. Med avtalade överenskommelser blir lägenhetstilldelningen mer förutsägbar. Det finns uttalade mål om att andrahandshyresgästen ska få ta över hyreskontraktet efter en på förhand fastställd tid; samt att lägenheterna som hyrs ut i andra hand ska spridas ut i kommunen.

Sociala andrahandskontrakt fungerar troligen bra men kan ändå medföra inlåsnings effekter. I de flesta fall är ambitionen att andrahandskontrakten ska omvandlas till ett förstahandskontrakt och en etablering på den reguljära bostadsmarknaden är målet. Dock finns det ingen tydlig trend i kommunernas svar som visar att allt fler hushåll de facto har fått ta över sitt hyreskontrakt under perioden 2008–2013. Av svaren i enkäterna att döma är det fortfarande relativt få hushåll som går vidare från sociala kontrakt till egna kontrakt. Dock finns det kommuner som inte har uppgett något antal och andra kommuner har svarat att de saknar uppgifter om detta, särskilt för de hyresgäster som har flyttat vidare till en annan bostad.

Den sekundära bostadsmarknaden breddas med nya avtalsvarianter. Diversifieringen innebär bland annat att kommunerna köper in bostadsrätter som hyrs ut i andra hand, som ett sätt att fortare få fram nya lägenheter. Kommunala bostadsrätter kan inte tas över av hyresgästen. Det finns således en risk för inlåsnings.

Flera kommuner inför hyresgarantier vilket gör att en del hushåll behöver hjälp får ett förstahandskontrakt uppbackat av kommunal garanti.

Referenser

Etableringshinder för individer och hushåll med svaga förutsättningar 2013. Etableringshinder på bostadsmarknaden. Boverket 2014

Boverkets nulägesbeskrivning – en del av romsk inkludering 2012-2032. Boverket 2014

Öppna jämförelser 2014 Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden Resultat, metod och indikatorer. Socialstyrelsen 2014. Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011– omfattning och karaktär. Socialstyrelsen 2011.

Trösklar till bostadsmarknaden. Om hemlöshet som ett bostadsmarknadsproblem. Boverket 2010.

Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? – Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar. 2006.

SFS Lag (1993:737) om bostadsbidrag, 14 § Beräkning av bostadsbidrag.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

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