

MALMÖ STAD MÅNAD ÅR

Program för att motverka hemlöshet



ANTAGANDEHANDLING

Medverkande

Programmet har tagits fram som tagits fram på uppdrag från kommunfullmäktige i samband med antagandet av handlingsplan för bostadsförsörjning. Arbetet med programmet har samordnats av tekniska nämnden, och i arbetet har också stadsbyggnadsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden ingått.

Styrgrupp: Styrgrupp för bostadsförsörjning

Arbetsgrupp: Representanter från fastighets- och gatukontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt stadsbyggnadskontoret.

Foto: Colourbox och Anna-Karin Jangmark

Diarienummer TN-2019-253

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Läsanvisning | 4 |
| Varför ett program mot hemlöshet | 5 |
| Uppdraget | 6 |
| Avgränsningar - vad kan Malmö stad påverka | 6 |
| Kommunfullmäktiges och nämnders mål och uppdrag kring hemlöshet | 6 |
| Principer för arbetet med att minska och motverka hemlöshet | 7 |
| Program för att motverka hemlöshet | 8 |
| Tre strategiska områden | 8 |
| Uppföljning av arbetet med program för att motverka hemlöshet | 9 |
| Malmö stads organisation för hemlöshetsarbetet | 10 |
| Ansvariga nämnder | 10 |
| Ansvariga kommunala bolag | 11 |
| Vem är hemlös? | 13 |
| Hemlösheten i Malmö | 14 |
| Hemlöshetens utveckling | 14 |
| Vem är hemlös och vad är orsakerna? | 15 |
| Barn i hemlöshet | 15 |
| Vad kostar hemlösheten | 16 |
| Orsaker till hemlöshet | 17 |
| Hur ser bostadsbehovet ut för de betalningssvaga hushållen? | 19 |
| EBO-systemet och dess effekter för Malmö | 19 |
| Hemlösheten i ett regionalt perspektiv | 20 |
| Hemlöshet ur ett hållbarhetsperspektiv | 21 |
| Nationell påverkan för motverka hemlöshet | 23 |
| Utblick: Hyresrätter i delar av Europa | 24 |
| Finland - inspirerande exempel | 26 |
| Ordlista | 27 |

Läsanvisning

Program för att motverka hemlöshet är indelat på följande sätt:

Inledningsvis presenteras uppdraget att ta fram ett program för att motverka hemlöshet samt arbetets avgränsningar. Här presenteras kommunfullmäktiges mål gällande hemlöshet för åren 2020-2022. De vägledande principerna för Malmö stads arbete Malmö stads med att minska och motverka hemlöshet presenteras.

I kapitlet Program för att motverka hemlöshet finns tre övergripande mål för hela arbetet. Här finns även tre strategiska områden med ett antal målsättningar för det vidare arbetet.

I övriga kapitel presenteras Malmö stads organisation och ansvarsfördelning avseende dagens hemlöshetsarbete. Här finns även information som förklarar definitionen av hemlöshet, hemlöshetens struktur, kostnader och hur den utvecklats i Malmö de senaste åren. Här finns också en beskriv-

ning av utmaningarna för hushåll med låg betalningsförmåga på bostadsmarknaden. Kapitlet kompletteras av en utblick i Europa och tankar kring nationellt påverkansarbete kopplat till hemlöshet och bostadspolitik.

I en bilaga till programmet presenteras förslag på aktiviteter för att motverka och minska hemlösheten. Aktiviteterna har funnits med i remissversionen och nämnder och bolag har haft möjligheter att lämna synpunkter på dessa. I aktiviteterna pekas det även ut vilken nämnd i Malmö stad eller vilket kommunalt bolag som är ansvarig för att genomföra aktiviteten.

LÄS MER

Vill du läsa mer om hemlöshet finns en förteckning av litteratur på malmo.se/hemloshetsprogram

Varför ett program mot hemlöshet?

I Malmö är hemlösheten stor. Det visar den årliga hemlöshetskartläggningen som Malmö stad gör. Hemlösheten i Malmö har ökat under flera år, men 2019 års hemlöshetsräkning visar på en minskning.

Arbetslösheten i Malmö är hög jämfört med andra kommuner i Sverige. Andelen människor som uppbär försörjningsstöd och etableringsersättning i Malmö är hög. Malmös befolkning har ökat de senaste 30 åren och befolkningsprognosen visar på fortsatt ökning framöver. Befolkningsökningen består till stor del av människor som flyttat till Sverige från andra länder eller yngre personer från andra kommuner i Sverige. Ingen av dessa grupper har automatiskt en stark ställning på bostadsmarknaden. Kön till en lägenhet via Boplats Syd är cirka tre år. För att få ett eget kontrakt hos MKB krävs fyra års kötid. MKB är ett av fyra fastighetsbolag som godkänner försörjningsstöd/etableringsersättning som inkomst för hyreskon-

trakt. De övriga är Lifra fastigheter, Mava Fastigheter och Rosengårdsfastighets AB. Av de 1355 personer som var hemlösa enligt senaste hemlöshetskartläggningen hade nästan 700 personer varit i Sverige kortare tid än tre år och merparten var strukturellt hemlösa.

Hemlösheten är en viktig hållbarhetsfråga för Malmö stad. Rätten till bostad är stadgad såväl i FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna som i svensk grundlag. Malmö stad undertecknade The Shift den 25 mars 2019. The Shift är ett globalt FN-initiativ eller upprop för att bostäder ska ses som en mänsklig rättighet istället för en handelsvara. Malmö stad planerar nu för hur The Shift ska genomföras i Malmö. Barnkonventionen blir lag i Sverige 2020. I regeringsformen 1 kap. 2 § första stycket, anges: Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Kommunen har ett ansvar både utifrån lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och Socialtjänstlagen. Av den senare framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

I föreliggande styrdokument tar Malmö stad ett helhetsgrepp i arbetet med att motverka hemlöshet.

Uppdraget

Kommunfullmäktige i Malmö stad beslutade 2018-04-29 att anta en handlingsplan för bostadsförsörjning. I handlingsplanen finns uppdraget ”Ta fram en strategi för minskad hemlöshet”. Arbetet ska göras av tekniska nämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Arbetet samordnas av tekniska nämnden.

Program för att motverka hemlöshet

Styrdokumentet ”Program för att motverka hemlöshet” innehåller principer och målsättningar för arbetet med att motverka hemlöshet. I programmet görs avvägningar och prioriteringar i arbetet för att motverka hemlösheten i Malmö. Programmet antas av kommunfullmäktige och gäller hela Malmö stads organisation.

Handlingsplan för att minska och motverka hemlöshet

Kopplat till programmet som en bilaga finns en handlingsplan med konkreta åtgärder för att minska och motverka hemlösheten i Malmö.

Handlingsplanen antas av de nämnder i Malmö stad samt de kommunala bolag som berörs av arbetet i handlingsplanen. I handlingsplanen förklaras även vilket arbete och vilka aktiviteter som berör respektive nämnd och bolag. Samverkan kring arbetet att minska och motverka hemlösheten är viktig för genomförandet.

Avgränsningar - vad kan Malmö stad påverka

Hemlöshet är ett sammansatt samhällspro-

blem som påverkas av många faktorer utanför kommunens ansvar, som demografisk utveckling och nationella bostadspolitiska beslut. Programmet och handlingsplanen utgår från kommunens tillgängliga verktyg och har utgångspunkten att de nuvarande förutsättningarna vad gäller demografi och lagstiftning fortsätter. I vissa frågor som är avhängiga av nationella beslut ska kommunen driva ett aktivt påverkansarbete gentemot den nationella nivån för att motverka hemlösheten.

I arbetet med programmet har en avgränsning även gjorts gentemot andra viktiga frågor som bostadsförsörjning och sysselsättning. Även om dessa påverkar hemlösheten hanteras de i andra dokument och processer inom den kommunala organisationen.

Kommunfullmäktigemål

Under målområdet Stadsutveckling och klimat finns kommunfullmäktigemålet: *Malmö stad ska verka för att minska hemlösheten.*

Program för att motverka hemlöshet och de aktiviteter som föreslås i handlingsplanen bidrar till måluppfyllelsen.

De föreslagna aktiviteterna i handlingsplanen ska utgöra aktiviteter och åtaganden i nämndernas budgetar 2021-2022.

Genomförandet av både programmet och handlingsplanen sammanfaller således med mandatperioden. Programmet och handlingsplanen ska sedan utvärderas.

Principer för arbetet med att minska och motverka hemlöshet

De följande principerna är vägledande för Malmö stads hemlöshetsarbete:

Hemlöshet är en del av en större problematik och en hållbarhetsfråga för staden. Trångboddhet, segregering, en växande svart bostadsmarknad och hemlöshet är olika konsekvenser av bostadsbristen för betalningssvaga hushåll. De påverkar individerna som drabbas

negativt, ibland genom hela livet. Bostäder för alla behöver tydligare lyftas fram som en hållbarhetsfråga för hela staden.

Stor "return on investment" för tidiga insatser:

Hemlöshetens negativa konsekvenser för individ och samhälle innebär att det är ekonomiskt lönsamt och strategiskt för kommunen att lägga resurser på att förhindra att hushåll hamnar i hemlöshet relativt att hantera dem när de är utan bostad.

Barnperspektiv. Ett tydligt perspektiv utifrån "barnets bästa" ska anläggas vid handläggningen av ärenden. En god uppväxtmiljö och möjligheter att utvecklas för barn och unga är viktigt i en socialt hållbar stad.

Kunskapsallianser. Kommunen har som aktör både styrkor och svagheter. Det finns begränsningar kring vad och hur kommunen kan agera. Andra aktörer som den idéburna sektorn, akademien eller näringslivet har andra möjligheter och relativa styrkor. Malmö stad bör aktivt söka kunskapsallianser och samarbeten med aktörer från alla sektorer för att tillsammans verka för en god utveckling.

PRINCIPER FÖR ARBETET MED ATT MINSKA OCH MOTVERKA HEMLÖSHET

Hemlöshet är en del av en större problematik och en hållbarhetsfråga för staden.

Stor "return on investment" för tidiga insatser.

Barnperspektivet.

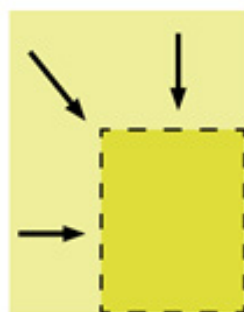
Kunskapsallianser.

ÖVERGRIPANDE MÅL

Programmets övergripande målsättning är att:

- Långsiktigt eftersträva att varje hemlös ska ha en bostad
- Kortsiktigt verka för att hemlösheten minskar
- Malmö stads sekundära bostadsbestånd ska ha hög kvalitet och vara kostnadseffektivt

Program för att motverka hemlöshet



1. MINSKA ANTALET HUSHÅLL SOM HAMNAR I HEMLÖSHET



2. ETT HÅLLBART OCH KOSTNADSEFFEKTIVT SEKUNDÄRT BOSTADSBESTÅND



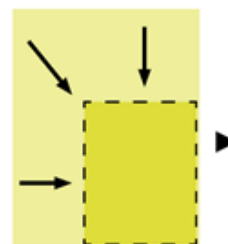
3. HJÄLP TILL EGET BOENDE

Tre strategiska områden

I programmet identifieras tre övergripande strategiska områden för insatser. Programmets mål och förslag till insatser struktureras kring dessa områden.

1. Minska antalet hushåll som hamnar i hemlöshet.

Insatser för att skapa fler bostäder som är tillgängliga för betalningssvaga hushåll på den allmänna bostadsmarknaden samt minska antalet avhysningar.



Mål för arbetet med att minska antalet hushåll som hamnar i hemlöshet

- Bostadsförsörjningen ska också strategiskt fokusera på att det byggs bostäder som hushåll med lägre inkomst kan efterfråga.
- Att aktivt pröva nya finansieringsmodeller som kan ge incitament i nybyggnadsprojekt att bygga bostäder med lägre hyror.
- Samarbeten med byggaktörer som har lokalt engagemang och är intresserade av att stödja en god social utveckling i Malmö ska prioriteras.
- Rådgivning och samverkan med fastighetsägare ska utvecklas för att minska avhysningar.
- Aktivt arbeta med nationell påverkan vad gäller faktorer som ligger utanför kommunens ansvar för att motverka och minska hemlösheten i Malmö.
- Malmö stad ska ha en nollvision för hemlösa barn.

2. Ett hållbart och kostnadseffektivt sekundärt bostadsbestånd

Malmö stad ska verka för att det sekundära bostadsbeståndet är långsiktigt stabilt, kostnadseffektivt och ger goda livsförutsättningar för de hemlösa. Handläggning ska anpassas efter hushållens behov och problematik.

Mål för arbetet med ett hållbart och kostnadseffektivt sekundärt bostadsbestånd

- Malmö stads sekundära bostadsbestånd ska bli mer långsiktigt och stabilt för att minska adhoc-lösningar och skapa stabilitet för de hemlösa.
- Ett sekundärt bostadsbestånd som inte konkurrerar med vanliga bostäder ska eftersträvas.
- Hanteringen av olika hemlöshetskategorier ska anpassas mer efter problematik. Hemlöshet på grund av bostadsbrist hanteras som en bostadsfråga.
- Beställande nämnd ska verka för att blockförhyrningar i större komplex undviks. En målsättning ska vara att motverka segrega-

tion.

- Samtliga akutboenden i Malmö stad ska drivas i egen regi.

3. Hjälptill eget boende

Genom strukturerat och anpassat arbete ska fler hushåll få hjälp till ett eget bostadskontrakt.

Mål för arbetet med hjälp till eget boende

- Genom mer anpassad stöd och kunskap ökar antalet strukturellt hemlösa hushåll som kan få ett eget bostadskontrakt.
- Rätt lägenhet och insats till varje hushåll. Olika typer av behov ska handläggas på olika sätt, i samverkan med rätt samhällsinstans.
- Kunskapen om individernas resa genom systemet ska förbättras för att skapa bättre förutsättningar att möta behovet.

Uppföljning av arbetet med program för att motverka hemlöshet

Program och handlingsplan för att motverka hemlöshet ska hanteras i ordinarie lednings-, styrnings- och uppföljningssystem av berörda nämnder, förvaltningar och bolag. Tidplanen för genomförande och återrapportering av arbetet med aktiviteterna i handlingsplan för att motverka hemlösheten ska följa tidplanen för ordinarie budgetprocess och uppföljning. Genomförande av aktiviteterna inom programmet och handlingsplanen finansieras inom ordinarie budgetram.

I arbetsmarknads- och socialförvaltningens årliga kartläggning av hemlösheten i Malmö görs en räkning av antalet hemlösa i Malmö. Här redovisas utvecklingen av hemlösheten på årlig basis.



Malmö stads organisation för hemlöshetsarbetet

I Malmö stad delas ansvaret för bostadsfrågan och indirekt hemlösheten mellan arbetsmarknads- och socialnämnden, tekniska nämnden, servicenämnden och stadsbyggnadsnämnden. Även de kommunala bolagen Boplats Syd och MKB Fastighets AB har ett ansvar. Nedan ges en övergripande beskrivning av ansvarsfördelningen utifrån reglementen.

Ansvariga nämnder

Stadsbyggnadsnämnd: Enligt Lagen om kommuners bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. I Malmö leder stadsbyggnadsnämnden detta arbete. Nämnden har det samlade ansvaret för planering och byggande. Här upprättas detaljplaner, planprogram och här hanteras även bygglov.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har

inget generellt ansvar för att tillhandahålla bostäder till kommuninvånarna. Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår också ansvar för att ordna bostad, vilket innebär att den bostadslöse själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. Arbetsmarknads- och socialnämnden har dock enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Nämnden har därmed ansvar för att bistå grupper som har särskilda svårigheter att lösa sin boendesituation. Nämnden kan hjälpa till med akuta boendelösningar samt boende med olika former av stödinsatser. Nämnden kan också bevilja bistånd i form av så kallade kommunala kontrakt till lägenheter som tekniska nämnden skaffat.

Lägenheter hyrs ut med andrahandskontrakt och kan under vissa villkor övergå till förstahandskontrakt till hyresgästen. Nämnden ansvarar också för att förebygga avhysningar, driva boenden för olika grupper av hemlösa människor, planera lokalbehov, beställa boenden av tekniska nämnden och samarbeta med den idéburna sektorn. Nämnden ansvarar också för upphandling och kvalitetsuppföljning av upphandlade boenden.

Nämndens rådgivning:

- Budget- och skuldrådgivning
- Hyresrådgivning
- Boenderådgivning

Arbetsmarknads- och socialnämnden ska enligt socialtjänstlagen delta i samhällsplaneringen. Detta gör nämnden bland annat genom att yttra sig över detaljplaner och genom att samarbeta med andra nämnder vid framtagandet av handlingsplan för bostadsförsörjning och bostadspolitiska mål.

Tekniska nämnden säljer och upplåter kommunal mark och arbetar även med exploatering av privat mark. Tekniska nämnden ansvarar för stadens markanvisningspolicy. I markanvisningsavtal och överlåtelseavtal avseende kommunal mark ställs bl.a. generella villkor om social hållbarhet. Om markanvisningen eller överlåtelsen sker för byggandet av hyresrättslägenheter ställs det dessutom krav på att 15 procent av de uppförda hyresrättslägenheterna eller motsvarande antal lägenheter i befintligt bestånd, ska uthyras till kommunen för vidareuthyrning till personer med behov av bostad. Andrahandsuthyrningen sker i nära samarbete med arbetsmarknads- och socialnämnden. I dessa lägenheter utförs en teknisk tillsyn regelbundet. En del av andrahandsavtalen överlåtes till andrahandshyresgästen efter en viss boendetid.

Tekniska nämnden hyr också in lägenheter genom blockförhyrning efter beställning från arbetsmarknads- och socialnämnden.

Servicenämnden förvaltar ett antal boenden, som hyrs ut antingen via blockavtal eller

genom enstaka avtal till hemlösa. Uthyrningen sker via tekniska nämnden.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndövergripande styrdokument för kommunen (styrfunktion). Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd och samverkan med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion). Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter jämte sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (särskilda uppgifter).

Ansvariga kommunala bolag

MKB Fastighets AB: Malmös allmännyttiga bolag, äger och förvaltar drygt 23 000 hyresbostäder. Detta är 15 procent av den totala bostadsmarknaden och 32 procent av hyresrättsmarknaden. Kommunstyrelsen betonar i ägardirektiven att MKB har i uppdrag att producera ett bestämt antal bostadslägenheter, men också att ta ett stort aktivt bosocialt ansvar. Vidare ska MKB ha en sammanhållen syn på bostadsmarknaden i Malmö, som inkluderar bostäder för särskilda grupper, här nämns speciellt gruppen hem- och bostadslösa. MKB har en viktig roll genom att arbeta förebyggande. Bolaget upplåter ett antal lägenheter åt målgruppen hemlösa genom tekniska nämnden.

Boplats Syd AB: är en kommunal bostadsförmedling, som ägs av Malmö stad. Här förmedlas lägenheter från både kommunala och privata fastighetsägare. Förmedlingen sker i flera skånska kommuner. Boplats Syd har nära samverkan med ett flertal fastighetsägare. Det är en rak kö - det finns inga

förturer. De är en viktig aktör i utvecklingsarbetet och det sker kontinuerliga samtal om vilka uthyrningskrav hyresvärdar bör ställa på sina hyresgäster. De arbetar aktivt för att hyresvärdar ska ställa samma krav på blivande hyresgäster och att de ska godkänna inkomster i form av försörjningsstöd och etableringsersättning.

FAKTA

Malmö stads definition av hemlöshet:

”Som hemlös räknas person som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande eller andrahandsboende samt är hänvisad till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare.

Person som är inskriven på kriminalvårdsanstalt eller institution inom socialtjänst, SiS eller landsting (sjukvård), räknas om han/hon planeras skrivas ut inom tre månader efter mätperioden men ännu inte har någon bostad ordnad.

Som hemlös räknas också person som tillfälligt bor hos kompisar eller bekanta om han/hon på grund av bostadslöshet varit i kontakt med socialtjänsten under mätperioden.

Det centrala är alltså att en hemlös löst bostadsfrågan på mycket kort sikt eller inte alls. Det rör sig om en situation där man inte kan ha sina tillhörigheter på en bestämd plats och har svårt att knyta några stadigvarande sociala relationer.”

Vem är hemlös?

Malmö stad genomför sedan 1996 en årlig kartläggning av hemlösheten i kommunen. Kartläggningen ger en ögonblicksbild av situationen i oktober månad varje år. Den definition av hemlöshet som används i kartläggningen är den som Socialstyrelsen använde vid den nationella kartläggningen 1999. Definitionen har ändrats av Socialstyrelsen vid några tillfällen sedan dess, men Malmö stad har valt att behålla den gamla definitionen för att det ska vara möjligt att följa utvecklingen över tid. Skillnaden mellan den definition som Malmö stad använder och den som Socialstyrelsen numera använder är framför allt att i den nationella kartläggningen, men inte i Malmö stads, ingår personer som befinner sig i det som kallas långsiktiga boendelösningar. Det omfattar personer som bor inom den så kallade sekundära bostadsmarknaden med andrahandskontrakt i lägenheter som tillhandahålls av kommunernas socialtjänst efter biståndsprovning enligt socialtjänstlagen.

I Malmö befinner sig cirka 3900 barn och

vuxna i långsiktiga boendelösningar i någon av de cirka 1300 övertags- eller genomgångslägenheter som kommunen disponerar.

Vare sig i Malmös eller i den nationella kartläggningen ingår utrikes födda personer som saknar uppehållstillstånd (permanent eller tillfälligt) samt personer från övriga Europa som vistas i kommunen men saknar förankring där (EU-/ESS- och tredjelandsmedborgare).

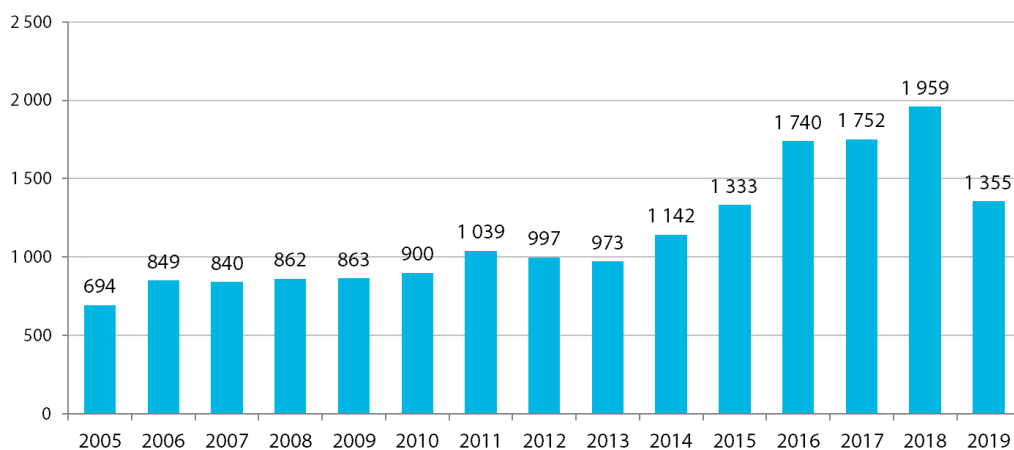
Hemlösheten i Malmö

Hemlöshetens utveckling

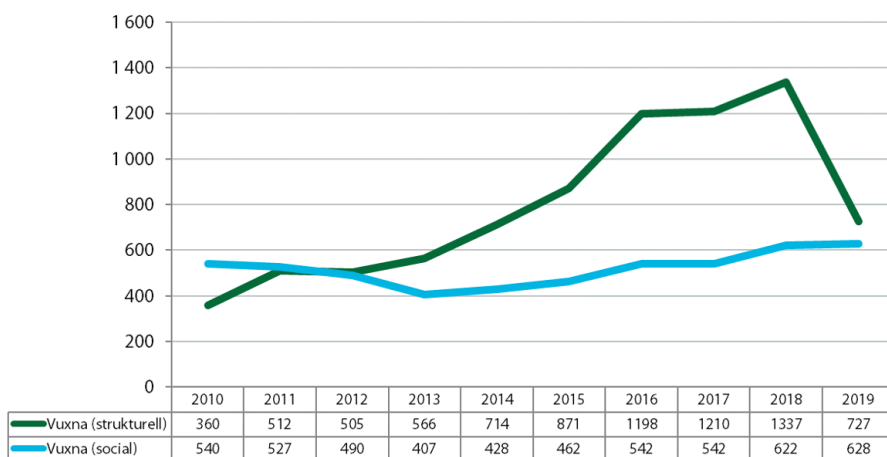
Hemlösheten i Malmö ökade mycket under åren 2014-2018. Den senaste kartläggningen från 2019 visar en nedgång av hemlösheten, framför allt bland barnfamiljer.

Malmö stads hemlöshetskartläggningar ger en ögonblicksbild av situationen i början av oktober varje år och visar hemlöshetens utveckling sedan år 2005 (figur 1). Hemlöshet kan förenklat delas in i två kategorier,

strukturell och social. Med social hemlöshet menas personer som har social problematik i form av missbruk och/eller psykisk ohälsa. Antalet personer i social hemlöshet har förändrats relativt lite de senaste tio åren. Antalet personer i strukturell hemlöshet har fram till år 2018 ökat mycket, men har vid den senaste kartläggningen minskat. Av de strukturellt hemlösa bedöms cirka 85 procent inte ha någon individuell problematik som kan utgöra hinder för att få en bostad.



Figur 1. Vuxna i hemlöshet i Malmö (oktober respektive år).



Figur 2. Vuxna i hemlöshet i Malmö, uppdelade efter strukturell och social hemlöshet (oktober respektive år).

Gemensamt för dessa personer är att de inte har ekonomiska förutsättningar att konkurrera på en bostadsmarknad som präglas av brist på bostäder med rimliga hyror.

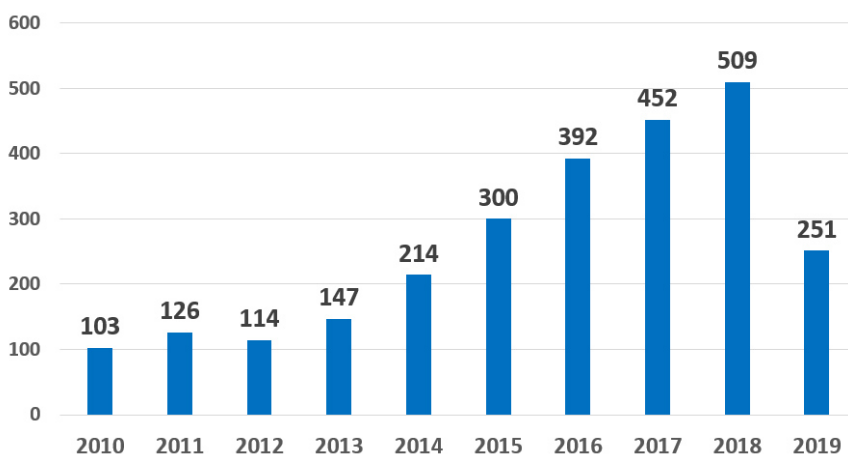
Vem är hemlös och vad är orsakerna?

Den huvudsakliga orsaken till hemlöshet är bristen på bostäder som hushåll med svag ekonomi kan efterfråga. Bostadsbyggandet har inte hållit jämna steg med kommunens befolkningsutveckling. Hushållens möjligheter att efterfråga bostäder beror på i vilken utsträckning de har arbete och kan försörja sig själva och därmed kan efterfråga de bostäder som kommer ut på bostadsmarknaden. Särskilt utsatta för att riskera hemlöshet är personer som har missbruk och/eller psykisk ohälsa, är arbetslösa och beroende av bidrag för sin försörjning, kvinnor utsatta för våld i nära relation och personer som

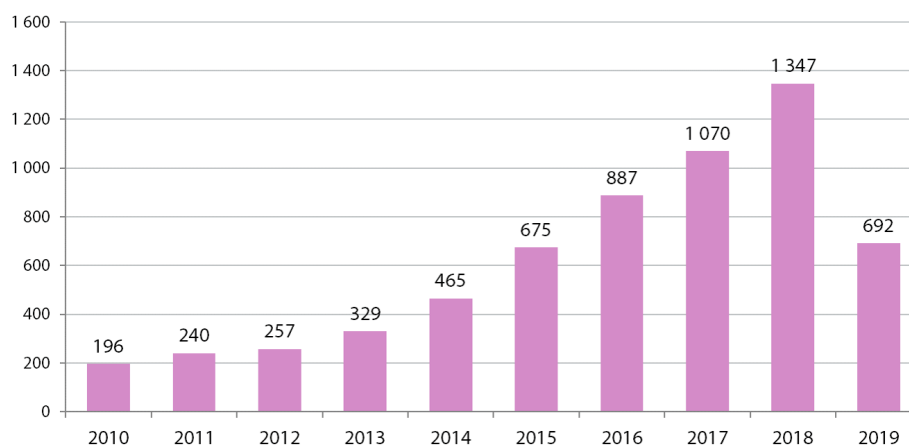
nyligen anlänt till Sverige från andra länder och inte är etablerade på arbetsmarknaden. Andelen män har sedan kartläggningarna av hemlöshet inleddes varit högre än andelen kvinnor. Vid den senaste kartläggningen var cirka 60 procent män och cirka 40 procent kvinnor.

Barn i hemlöshet

En tydlig tendens fram till år 2018 är en ökad hemlöshet bland barnfamiljer. Det hänger samman med den allmänna bostadsbristen i Malmö och en stor inflyttning av oetablerade familjer som varit kort tid i Sverige. Ökningen av hemlösa barn (0-17 år) har varit särskilt stor 2013-2018. Den senaste kartläggningen visar en nedgång av hemlösheten bland barn. Av de vuxna som lever i hemlöshet och som har barn är knappt 90 procent födda i ett annat land än Sverige och



Figur 3. Antal barnfamiljer i hemlöshet (oktober respektive år).



Figur 4. Barn i hemlösa hushåll i Malmö 2009-2019 (oktober respektive år).

cirka 55 procent av dessa har varit i Sverige kortare tid än tre år. Den senaste kartläggningen från oktober 2019 visar att totalt 692 barn befann sig i hemlöshet.

Vad kostar hemlösheten?

Förutom kostnader i mänskligt lidande och ekonomiska effekter av att hemlösa personer har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och att barnens skolgång påverkas negativt, så medför hemlösheten höga kostnader för kommunen för olika former av boendelösningar för hemlösa hushåll. Malmö stads kostnader för hemlöshet består av flera delar. Arbetsmarknads- och socialnämnden har en särskild budget som avser direkta kostnader för boende för hemlösa, som avser själva boendekostnaden för hemlösa hushåll. Boendekostnaderna delas upp i lägenheter samt kostnader för akuta och tillfälliga boenden.

Med lägenheter avses i första hand de lägenheter som Malmö stad hyr i första hand och sedan hyr ut i andra hand. Dessa lägenheter delas upp i genomgångslägenheter och övergångslägenheter. Genomgångslägenheter fungerar som så kallade genomgångsboenden, det vill säga de ska fungera som referens- eller träningsboenden och underlätta ingången på den ordinarie bostadsmarknaden och kan därför inte övergå till förstahandskontrakt. Övergångslägenheter

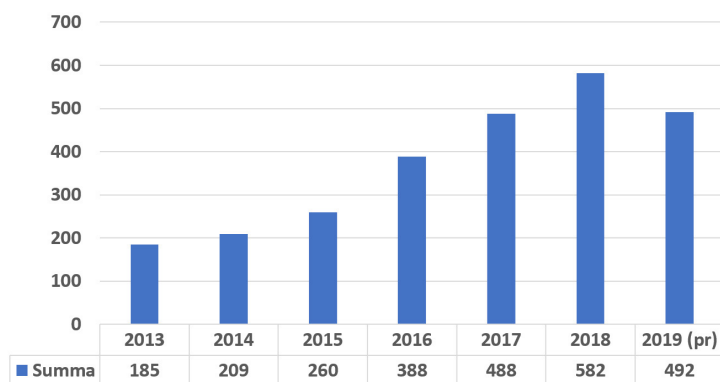
är avsedda att övergå till förstahandskontrakt, efter en med hyresvärden avtalad tid av skötsamhet som hyresgäst. Med akuta och tillfälliga boenden avses olika former av boenden med och utan stöd.

Kostnader för personal som utreder ansökningar om bistånd till boende, fattar beslut och följer upp boendeinsatser är inte medräknade i kostnaderna.

Utvecklingen av Malmö stads kostnader för hemlösheten är dramatisk. Figur 5 visar arbetsmarknads- och socialnämndens nettokostnader för boendeinsatser för hemlösa. Kostnaden för helåret 2018 uppgick till 582 miljoner kronor och prognos för 2019 är 492 miljoner kronor.

Utöver de kostnader för hemlösheten som ligger på arbetsmarknads- och socialnämnden tillkommer de kostnader som tekniska

”Den huvudsakliga orsaken till hemlöshet är bristen på bostäder som hushåll med svag ekonomi kan efterfråga”



Figur 5. Arbetsmarknads- och socialnämndens nettokostnader för boendinsatser för hemlösa. (Miljoner kronor)

nämnden har för att dess förvaltning ska kunna sköta juridisk, teknisk, ekonomisk förvaltning och teknisk tillsyn av kommunens inhyrda lägenheter för socialt boende. Tekniska nämnden ansvarar för andrahandsuthyrning av lägenheter till personer som av olika skäl inte kan erhålla egna hyreskontrakt. De nettokostnader som ligger på tekniska nämnden beräknas uppgå till drygt 21 miljoner kronor 2019.

Orsaker till hemlöshet

Hemlöshetens storlek påverkas av samspelet mellan inflödet av individer i behov av en bostad, deras förmåga att efterfråga bostäder och utbudet av bostäder på marknaden. Malmö har de senaste 20 åren präglats av en kombination av en betalningssvag befolkning, stora inflöden av nyanlända med svag förankring på bostadsmarknaden och en ökande bostadsbrist. Denna kombination har inneburit att den strukturella hemlösheten i Malmö har ökat kraftigt. Nedan beskrivs kort både inflödesfaktorer samt bostadsmarknadens utbud.

Huvudsaklig problematik bland de hemlösa

Cirka 45 procent av de personer som befinner sig i hemlöshet har individuell problematik i form av missbruk och/eller psykisk ohälsa. Övriga, cirka 55 procent, befinner sig i hemlöshet av strukturella orsaker. För denna grupp är svårigheterna att få en bostad på den reguljära bostadsmarknaden avgörande för att de befinner sig i hemlös-

het. Framförallt är det att hushållen saknar de ekonomiska förutsättningarna att konkurrera på bostadsmarknaden. Anledningen kan vara att personer/familjer är relativt nyanlända, saknar egen försörjning eller inte har boenderefereferenser. Det kan också röra sig om unga vuxna som av olika skäl inte kan bo kvar hemma, stora barnfamiljer, personer som har separerat eller personer som har betalningsanmärkningar och/eller skulder.

Utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden

Det råder bostadsbrist i Sverige. I praktiken är dock bostadsbristen inte jämnt fördelad mellan alla grupper, utan framförallt stor för hushåll med låg betalningsförmåga. De billigare bostäderna finns i vissa delar av det äldre beståndet och tillskott sker inte genom nyproduktion. Eftersom byggandet i Sverige är marknadsstyrt och baserat på efterfrågan istället för behov är incitamenten från marknadens sida små att bygga för hushåll med låg inkomst.

Sveriges bostadspolitik har traditionellt byggt på generella lösningar – statliga stöd och subventioner till byggandet som skulle säkra

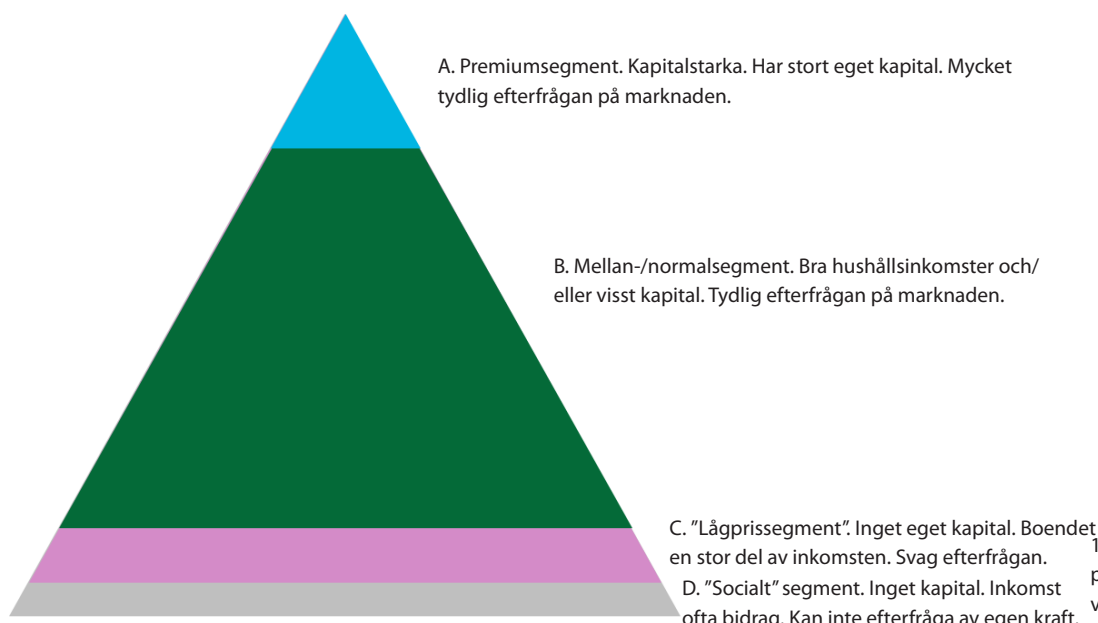
”Cirka 55 procent är hemlösa av strukturella orsaker”

tillgången av bostäder till alla. Majoriteten av dessa subventioner av byggandet försvann dock under 1990-talet. På grund av den ideologiska inriktningen mot generella system har Sverige inte heller en särskild subventionerad bostadssektor – så kallad social eller affordable housing – som adresserar behovet för de betalningssvaga hushåll som har svårt att efterfråga. Sverige saknar även andra system för subventionerat boende som många andra länder har – exempelvis förmånligt bostadssparande eller lån från staten för till exempel unga eller betalningssvaga. Att den ordinarie bostadsmarknaden, utan någon form av subvention från staten – generell eller riktad – inte löser bostadsbehovet för hela befolkningen har under senare år blivit allt mer påtagligt.

I rapporten ”Fler snabba och kostnadseffektiva bostäder för svaga grupper på bostadsmarknaden” görs en analys av problematiken. I rapporten presenteras följande figur (figur 6). Bostadsbehoven för segment A-C

klarar marknaden av att möta. Segment C, som är den svagaste, klaras typiskt av det äldre beståndet på hyresmarknaden – framför allt allmännyttan – och lågprisprodukter som till exempel BoKlok. Segment D har svårt att konkurrera på dagens bostadsmarknad på grund av ekonomiska eller sociala problem. Även i en marknad i balans har denna grupp svårt att konkurrera. Arbetslöshet och sociala problem är grundorsakerna. Socialt ekonomiskt stöd, som försörjningsstöd och etableringsstöd godkänns i princip inte av den privata hyresmarknaden och aldrig av bankerna (för utlåning, till till exempel köp av bostadsrätt). De realistiska möjligheterna för segment D att få en bostad är genom MKB (Boplats Syd) eller via kommunens försorg.

Konsekvenserna av bostadsbristen, särskilt påtaglig för kommuner som Malmö med en betalningssvag befolkning, är segregering, trångboddhet och – ytterst – hemlöshet.



Figur 6. Figur över olika segment på bostadsmarknaden. (Ur rapporten ”Fler snabba och kostnadseffektiva bostäder för svaga grupper på bostadsmarknaden”)

1) Mottagande personer som viljats uppehållsstånd som flyktingar eller anhöriga till personer inom dessa grupper.

Den ökande strukturella hemlösheten är en del av en helhetsproblematik som påverkar individer, familjer och stadens utveckling negativt. När ett hushåll hamnar i hemlöshet blir det en konkret och avgränsad uppgift för kommunen att lösa deras boendebehov. Så länge den större problematiken med bostadsbrist och matchningsproblem på bostadsmarknaden kvarstår så kommer dock hemlösheten fortsatt vara hög eller öka. Hur stor eller liten ökningen blir kommer främst bero på demografisk och socioekonomisk utveckling. Malmö har enligt Rädda Barnen den högsta andelen barnfattigdom i Sverige - 25 procent. När en så betydande andel av befolkningen lever under dessa förutsättningar blir frågan om bostäder för betalningssvaga en grundläggande fråga för bostadsförslöjningen.

Hur ser bostadsbehovet ut för de betalningssvaga hushållen?

En relevant fråga är hur betalningsförmåga och förutsättningar ser ut för de hushåll som i dagsläget blir hemlösa på grund av bostadsbrist. Tidigare utredningar från Malmö stad har visat att "underskottet" av bostäder kan vara cirka 8 000. Det bedöms även att cirka 15 000 av kommunens hushåll har svårt att efterfråga en av de billigaste hyresbostäderna i beståndet. Dessa hushåll tillhör troligtvis den del av befolkningen som ligger i riskzonen för hemlöshet.

En rapport från projektet Mallbo, som undersökt möjliga finansierings- och incitamentsmodeller för åtkomliga bostäder, visar att Malmöborna vars inkomst ligger i de understa 30 procenten skulle behöva en hyra på cirka 5 000 kronor per månad eller lägre för att ha en rimlig budget till övriga levnadskostnader. Detta är i nuläget en låg hyra för en nybyggd lägenhet, och att skapa bostadsprojekt med denna hyresnivå kommer troligtvis kräva en medveten insats i samverkan mellan kommunen och bostadsutvecklare.

EBO-systemet och dess effekter för Malmö

Möjligheten till eget boende (EBO) för asylsökande infördes i Sverige 1994 genom

"Malmö har den högsta andelen barnfattigdom i Sverige - 25 procent"

Lag (1994) om mottagande av asylsökande (LMA). Lagen innebar att Migrationsverket lämnade bistånd även om den asylsökande inte önskar utnyttja erbjuden plats på en förläggning, utan ombesörjer eget boende.

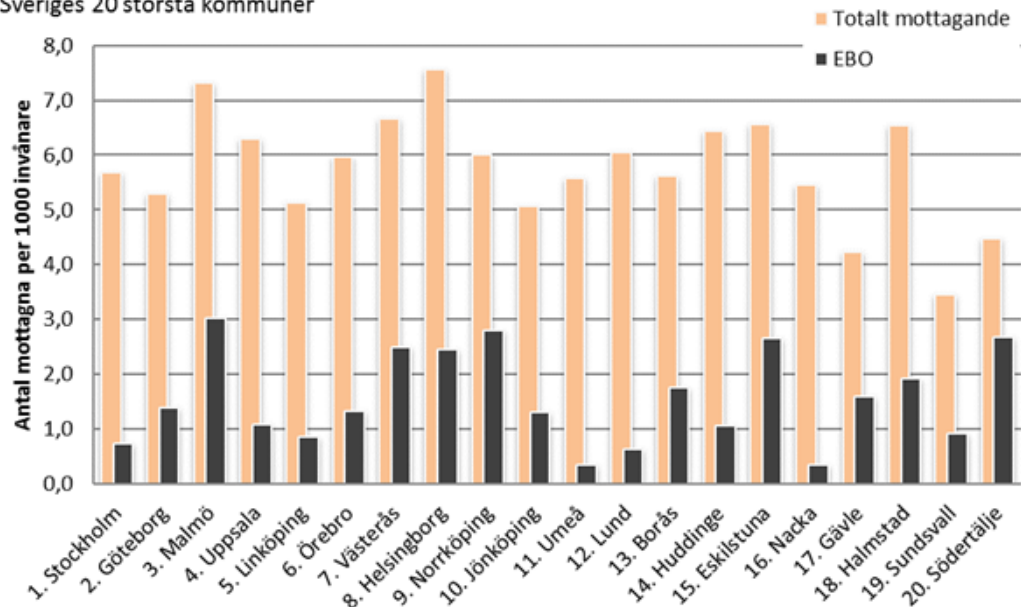
Boendeformen blev snabbt mer attraktiv än vad som förutsetts. Sedan 1994 har rättigheten att välja eget boende under asylprocessen utretts ett antal gånger och många kommuner har uttryckt missnöje och pekat på utmaningar kopplade till EBO. Med syfte att minska boendeformen togs den statliga bostadsersättningen bort för de personer som valde att bosätta sig i eget boende 2005, men resultaten uteblev och boendeformen har fortsatt varit attraktiv, särskilt i vissa städer. Det har länge varit aktuellt för Malmös politiker att på nationell nivå driva frågan om de negativa effekterna som EBO-systemet innebär.

Historiskt har kommunmottagandet¹ i Malmö bestått av personer som till stor del redan under asylprocessen väljer att bosätta sig i eget boende. En boendeform som kan se väldigt olika ut, men ofta karaktäriseras av inneboende hos släkt och vänner och inte sällan av trångboddhet och/eller tillfälliga boendelösningar. Kommunens mottagande förväntas minska från och med 2020 och nationellt har antalet asylsökande kraftigt minskat sedan 2015. Politiska beslut inom migrationsområdet i Sverige och omvärlden kommer ha en viktig betydelse för den fortsatta utvecklingen och i förlängningen påverka Malmös mottagande av personer i eget boende.

Malmö är den av Sveriges större kommuner

Kommunmottagande i relation till befolkningsmängd, 2017

Sveriges 20 största kommuner



Figur 7. Kommunmottagande i relation till befolkningsmängd.

som i relation till sin befolkningsmängd tar emot flest personer som under sin asylprocess bott i eget boende. Malmö tog 2017 emot strax över 7 personer per 1000 invånare, varav 3 redan under sin asylprocess valt att bosätta sig i staden. I figur 7 visas antal mottagna per 1000 invånare i ett antal svenska kommuner.

Utifrån det faktum att många personer i hemlöshet är relativt nyanlända i Sverige och att nyanlända är en av de grupper med svagast ställning på bostadsmarknaden görs kopplingen mellan möjligheten att under asylprocessen bosätta sig i det som kallas eget boende och hemlöshet i senare skede. Det är dock inte förrän en person beviljats uppehållstillstånd som sådana effekter kan uppstå då Migrationsverket har ansvar för boende under hela asylprocessen.

Lagen om asylsökande och därmed även möjligheten till eget boende ändrades 2019 och dessa ändringar träder i kraft 1 januari 2020. Det är därför i dagsläget oklart exakt

hur den förändrade lagen kommer att påverka EBO-systemet och Malmö stad.

Hemlösheten i ett regionalt perspektiv

Malmö är en del av en regional, nationell och internationell bostadsmarknad. Varje år flyttar stora mängder människor från och till Malmö från när och fjärran. Region Skåne har i en flyttstudie beskrivit de flyttmönster som påverkar Skåne och dess delar. För Malmös del består en stor del av det årliga flyttnettot av inflyttning från andra länder samt av unga människor från andra delar av Sverige. Båda dessa grupper kan i många fall anses vara svaga på bostadsmarknaden då det inte automatiskt finns ett kapital eller en boendehistorik som gör att personerna enkelt kan efterfråga en bostad i Malmö.

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2017 visar att 55 procent av alla hemlösa i Skåne det året fanns i Malmö. Detta kan jämföras med att Malmös befolkning utgör dryga 25 procent av Skånes. Totalt fanns nästan 3 000 av Skånes totalt 5 425 hemlösa

”55 procent av Skånes hemlösa finns i Malmö”

i Malmö, Helsingborg och Lund som Skånes andra och tredje största kommun hade samma år 413 respektive 313 hemlösa. Notera att Socialstyrelsen använder en delvis annan definition av hemlöshet så dessa siffrorna är inte jämförbara med de som anges ovan i dokumentet vilka är hämtade från Malmö stads hemlöshetskartläggning. I Socialstyrelsens kartläggning saknas även uppgifter från ett antal mindre skånska kommuner.

Dock är det svårt att analysera hemlöshet ur ett regionalt perspektiv utan att dra slutsatsen att hemlösheten är ett exceptionellt stort problem i just Malmö. Bebyggelsestrukturen i Skåne med mycket villor i Malmös grannkommuner och kommungränserna kan vara en delförklaring. Malmös stora dragningskraft och attraktion en annan. Enligt Länsstyrelsens årliga bostadsmarknadsenkät från 2018 råder det underskott på bostäder i 28 av Skånes 33 kommuner. I de övriga fem råder det balans. Det allmänna läget på bostadsmarknaden gör att det automatiskt inte är enkelt för hushåll med låg betalningsförmåga att efterfråga en bostad i en annan kommun i Skåne.

Vilket ansvar en kommuns socialtjänst har för hemlösa personer beror på om den enskilde är folkbokförd i kommunen eller om den enskilde tillfälligt vistas där. Det innebär att då en annan kommun är bosättningskommun så är det den kommunen som har ansvaret för insatser och stöd och hjälp till den enskilde. Om någon tillfälligt vistas i en kommun har den kommunen enbart ansvar för akut hjälp i form av en biljett till hemkommunen eller tak över huvudet under natten. Reglerna gör att kommunerna inte kan lämna över ansvaret för hemlösa kommuninvånare till grannkommunerna.

Hemlöshet ur ett hållbarhetsperspektiv

De senaste årens kraftiga ökning av hemlösheten innebär att mycket fokus hamnar på de praktiska utmaningarna kring att lösa boendesituationen för de hemlösa. Hemlöshet påverkar dock de drabbades livssituation på ett påtagligt sätt och det är viktigt att påminna om denna aspekt av problematiken.

Det finns ett antal svenska och internationella studier som undersökt hur hemlösa upplever sin situation och hur det påverkat deras liv. En rapport från Rädda Barnen med fokus på barn i hemlösa hushåll beskriver hur livssituationen ger negativa konsekvenser som spänner från de vardagligt logistiska till de hälsomässiga:

- Den otrygga och ovissa boendesituationen skapar stress, ångest och koncentrations-svårigheter. Många barn beskriver att de har svårt att sova. Äldre barn kan uppvisa tecken på trauma och stress.
- Livssituationen skapar spänningar i familjen som kan leda till depression, psykisk ohälsa och våld bland föräldrarna.
- Viljan att stanna i samma skola eller förskola kan innebära långa resvägar. Mindre barn kan ibland helt missa förskolan i dagar eller veckor. Om ett äldre syskon blir sjukt kan även det yngre syskonet missa skola om de inte kan följas till skolan.
- Långa resvägar och instabil och stökig boendemiljö gör det svårt att studera och sköta skolan.
- Möjligheter till lek, kultur och fritid minskar och försvåras.

Det är viktigt att påpeka att tidsperspektivet för ett barn är annorlunda än för vuxna – sex månader kan vara en lång period för ett litet barn.

Den mer långsiktiga påverkan hemlöshet har på individen är mer osäker; det är ofta svårt att kunna härleda en individs utveckling till hemlöshet frikopplat från övriga sociala faktorer. Det är dock välbelagt att en socialt otrygg uppväxt påverkar en individ negativt genom hela livet. Det är således mer relevant att prata om den större bostadsproblematiken med trångboddhet, osäker boendesituation och hemlöshet som en del av en helhet

som skapar en instabil hemmiljö för många familjer och hushåll i Sverige. Konsekvenserna kan långsiktigt påverka individens studieresultat, arbetsförutsättningar, relationer och psykiska och mentala hälsa.

Enligt Rädda Barnen levde 25 procent av Malmös barnhushåll i fattigdom 2018. Samma år visade Malmö stads hemlöshetskartläggning att 1,9 procent av barnen i Malmö befann sig i hemlöshet. Om en däremot ser till antalet barn som någon gång under 2018 varit hemlösa blir siffran betydligt högre. Med tanke på den betydande påverkan hemlöshet har för individen är detta allvarliga siffror. En rimlig boendesituation för alla stadens hushåll, och inte minst alla barn, är en grundläggande förutsättning för att kunna utvecklas inom övriga områden i livet och borde därmed i högre grad ses som en nyckelfråga i stadens hållbara utveckling. Riksdagen beslutade under 2018 att FN:s Barnkonvention ska bli en del av svensk lagstiftning år 2020. I artikel 27 av Barnkon-

”En rimlig boendesituation för alla stadens hushåll, och inte minst alla barn, är en grundläggande förutsättning för att kunna utvecklas inom övriga områden i livet och borde därmed i högre grad ses som en nyckelfråga i stadens hållbara utveckling”

ventionen står att ”alla barn har rätt till en levnadsstandard som är tillräckligt bra för att tillgodose deras fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling”. Om denna artikels andemening skulle efterlevas borde inget barn växa upp i hemlöshet i staden.

FAKTA OM BARNKONVENTIONEN

FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen som den också kallas, innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn. 196 länder har skrivit under och förbundit sig att följa reglerna.

Barnkonventionen är ett rättsligt bindande internationellt avtal som slår fast att barn är individer med egna rättigheter, inte föräldrars eller andra vuxnas ägodelar. Den innehåller 54 artiklar som alla är lika viktiga och utgör en helhet, men det finns fyra grundläggande principer som alltid ska beaktas när det handlar om frågor som berör barn:

- Alla barn har samma rättigheter och lika värde (artikel 2)
- Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn (artikel 3)
- Alla barn har rätt till liv och utveckling (artikel 6)
- Alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad (artikel 12)

Källa: Unicef

Nationell påverkan för att motverka hemlöshet

Hemlöshet är ett sammansatt samhällsproblem som påverkas av många faktorer utanför kommunens ansvarsområde. Det rör sig både om den demografiska utvecklingen och nationella beslut inom en rad områden som bostadspolitik och flyktingmottagande. En viktig del i Malmö stads framtida arbete med att motverka och minska hemlösheten är därför ett omfattande nationellt påverkansarbete som innefattar de faktorer som kommunen inte direkt kan påverka eller ligger utanför det kommunala ansvaret. Det behövs en helhetssyn i hemlöshetsarbetet och ett delat ansvar mellan stat och kommun: det legala och finansiella ansvaret bör ligga på staten. Idag ligger ansvaret och kostnaderna på kommunen. Den ansträngda bostadsmarknaden gör att det behövs nya lösningar för att möta efterfrågan och behov från hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden. Dagens bostadssociala instrument genom allmännyttor, bostadsbidrag, hyresgarantier, förvärvsgarantier, kreditgarantier och sociala kontrakt räcker inte till. Exempel på nya lösningar är lägsta hyra som ett utvärderingskriterium vid marktilldelning,

att via lagstiftning möjliggöra delningsekonomi och införande av statliga hyresgarantier samt förhöjt bostadsbidrag. Vidare är det viktigt att lyfta frågan om en nationell social bostadspolitik kopplat till betalningssvaga hushålls möjligheter att efterfråga bostäder. Genom en statlig bostadssocial utredning kan en ny politik på det bostadssociala området utformas. Det är viktigt att Malmö i sitt arbete med nationell påverkan fortsatt arbetar för EBO-systemets reformering. Det behövs en långsiktigt hållbar lösning eftersom det ur ett längre perspektiv är orimligt att den sekundära bostadsmarknaden växer i allt större utsträckning. En del av påverkansarbetet ska även vara systemet med etableringsersättning och statens betalningsansvar för den grupp som uppbär en sådan ersättning. En eventuell förlängning av tiden som etableringsersättning utgår bör diskuteras och på vilket sätt denna sammanfaller med den verkliga tiden det tar att etablera sig. I den handlingsplan med aktiviteter som är kopplad till program för att motverka hemlöshet finns det nationellpåverkansarbetet med som en aktivitet.

Utblick: Hyresrätter i delar av Europa

När det gäller hyresmarknaden visar en utblick på stor spännvidd mellan olika länder. Den historiska bakgrunden samt nationella traditioner spelar stor roll. Även om det är fullt korrekt att benämna dessa som olika former av ”social bostadspolitik” så är det uppenbart att det finns en stor skillnad mellan de länder som ser hyresmarknaden som Social housing, det vill säga en hyresmarknad för låginkomsttagare och de som har en större hyresmarknad öppen för alla.

Sverige kan sägas tillhöra gruppen med en universell modell för hyresmarknaden tillsammans med Österrike (som visserligen har inkomstkrav men på en hög nivå – 80 procent av befolkningen har inkomster under nivån) och i viss mån Danmark. Övriga länder har normalt en generell modell, så kallad social housing, här definierad som subventionerade bostäder, utan bytesrätt och fördelade efter särskild behovsprövning, det vill säga inkomstgränser, ibland i kombination med andra sociala kriterier.

Jämförelsetabell över alternativa modeller i den sociala bostadspolitik

| Universell modell | Generell modell | Marginalgruppsmodell |
|---|---|--|
| Öppen för hela befolkningen (sökanden registrerar sig i en öppen bostadskö) | Särskilt utsatta grupper <ul style="list-style-type: none">• Särskilda grupper• Hushåll under definierade inkomstgränser | Särskilda grupper (t ex flyktingar, asylsökande, funktionshindrade, psykiskt sjuka, missbrukare etc) |
| Mål: Möjliggöra goda bostäder för alla | Mål: Hjälpa den del av befolkningen som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden | Mål: Hjälpa den del av befolkningen som är utestängd från bostadsmarknaden |

Källa: UNECCE och Ghekière

Danmark har i princip en universell modell genom att över hälften av hyressektorn utgörs av så kallade almene boliger, som närmast kan jämföras med allmännyttiga bostäder. Sektorn är öppen för alla oavsett inkomst och merparten av bostäderna hyrs ut utan hänsyn till inkomstkrav. Vissa förpliktelser finns dock genom krav på att erbjuda bostäder åt grupper med särskilda behov, till exempel äldre och ungdomar. Kommunen har rätt att anvisa minst 25 procent av lediga lägenheter till utsatta hushåll. Hyresnivån baseras på självkostnader vilket ger högre hyror i nyare hus än i äldre, oavsett läge. Det finns en tydligare social profil än i Sverige, Danmark och Österrike.

Finland, Nederländerna, Frankrike och Storbritannien är exempel på länder som har en relativt stor hyressektor men med en tydligare social profil än i Sverige, Danmark och Österrike.

I *Finland* består den sociala sektorn av ungefär halva hyresmarknaden. Aktörerna på denna sociala marknad är främst kommuner genom kommunala bostadsbolag (60 procent), icke vinstdrivande organisationer och allmännyttiga samfund. Behovet styr vem som får en social bostad. Inkomstgränsen togs bort 2008. Däremot får inte hushållet ha för stor förmögenhet. Det finns lite olika regler för tilldelning men i Helsingfors är det stadens fastighetsverk, och inte bostadsbolaget, som avgör vem som får hyra en subventionerad hyresrätt. I övriga större städer görs den bedömningen av bostadsbolaget.

I *Frankrike* erbjuder både privata och offentligt ägda bostadsföretag sociala bostäder med hyror under marknadshyran. Sektorn utgör lite mindre än hälften av hela hyresmarknaden. Målgruppen är dock en relativt bred grupp av låg- och medelinkomsttagare. Tilldelningen är inkomststyrd och formellt sett är ungefär två tredjedelar av alla hushåll berättigade till en sådan bostad.

I *Storbritannien* utgör den sociala hyressektorn lite mindre än hälften av hela hyresmarknaden. Målgruppen utgörs i praktiken av

hushåll med riktigt låga inkomster även om det numera inte finns formella inkomstgränser. Reglerna för prioritering och tilldelning gör dock att det i praktiken bara är hushåll med låga inkomster som kan bli aktuella för en bostad.

För den fria marknaden i de flesta länder gäller marknadshyror som generell metod men med olika former av konsumentskydd som begränsar hyresutvecklingen.

Också när det gäller hyresmarknadens roll finns en glidning i flera länder från den generella modellen mot marginalgruppsmodellen för att i större utsträckning begränsa olika stödformer till de mest utsatta hushållen. En stark drivkraft till detta är de besvärliga offentliga finanserna i många länder. Tyskland är ett exempel där offentliga stödformer, i form av riktat produktionsstöd till hyresbostäder som upplåts med sociala ändamål, successivt avvecklats. En stor del av marknaden består fortfarande av privata aktörer, kommuner och kooperativ som tidigare fått statligt stöd för att bygga husen och som motprestation hyr ut till lägre hyra under en avtalad tid, vanligen 30 år. Sedan 2006 finns dock inget formellt stödssystem för socialt bostadsbyggande. I stället försöker kommuner och delstater öka utbudet av bostäder med lägre hyror genom bland annat så kallade stadsutvecklingsavtal med privata aktörer. Dessa avtal handlar om att uppföra sociala bostäder. I praktiken innebär avtalen att investerarna måste avsätta en viss procent av projektet för allmännyttigt syfte. Uthyrning av dessa bostäder sker till hushåll med låg inkomst eller genom att delegera fördelningen till kommunen. Fördelningen av bostäder sker genom att den bostadssökande själv ansöker hos kommunala bostadsförmedlingen samt direkt hos hyresvärdar. Företräde ges till sökande i nödsituation. Bostadsbidragen används för att stötta efterfrågan och bidragens storlek avgörs av hushållets inkomst, storlek och hyresnivå. Det finns dessutom särskilt stöd för arbetslösa i Tyskland.

Den sociala bostadssektorn i Europa - jämförelser mellan se EU-länder (Boverket rapport 2016:16)

| | Holland | Österrike | Danmark | England | Frankrike | Tyskland |
|---|---|--|--|--|---|---|
| Inhemskt begrepp för den sociala sektorn | Sociale Woningbouw | Gemeindewohnungen och Genossenschaftswohnungen | Almene boliger | Social housing eller council housing | HLM (Habitation à loyer modéré) | Sozialer Wohnungsbau |
| Andel av hela bostadsbeståndet respektive av hyresmarknaden | 30 % (2015) 68 % | 23 % (2013) 58 % | 22 % (2015) 51 % | 17 % (2014) 46 % | 16 % (2014) 42 % | 6 % (2015) 10 % Kontinuerlig utfasning |
| Vilka som i huvudsak tillhandahåller sociala bostäder | Bostadsstiftelser | Kommunala hyresvärdar och bostadskooperativ | Kooperativa bostadsföreningar (boligafdelinger) | Privata aktörer (bostadsstiftelser och privata sociala hyresvärdar) samt kommunala hyresvärdar | Kommunägda eller privata, icke-vinstdrivande bostadsföretag | Kommunala bostadsföretag, kooperativa bostadsorganisationer och privata hyresvärdar |
| Vanligaste hustyper | Småhus (enfamiljshus, radhus och parhus) och lägre flerbostadshus | Flerbostadshus | Flerbostadshus | Småhus (enfamiljshus och radhus) | Flerbostadshus | Flerbostadshus |
| Målgrupp | Låg- och medelinkomsthushåll | Låg- och medelinkomsthushåll, högt inkomsttak | Alla, men kommunal anvisningsrätt till minst 25 % av lediga bostäder | Utsatta grupper | Låg- och medelinkomsthushåll | Låginkomsthushåll |
| Målgruppens avgränsning | Inkomsttak som inkluderar 44 % av hushållen | Inkomsttak som inkluderar 60–80 % av hushållen | Ingen avgränsning | Behovsprövning utifrån nationella och kommunala kriterier | Inkomsttak, tre nivåer, den högsta inkluderar ca två tredjedelar av hushållen | Nationell reglering av inkomsttak, som delstaterna kan frångå |
| Huvudsakliga subventioner | Kreditgarantier | Offentliga lån | Offentliga lån, kreditgarantier | Investeringsstöd, lägre markpris, renoveringsstöd | Offentliga lån, kreditgarantier, lägre markpris, drifts- och renoveringsstöd | Offentliga lån, kreditgarantier, lägre markpris, renoveringsstöd |

Finland - inspirerande exempel

För att hitta nya lösningar och arbetssätt för Malmö stad kan Finland vara ett intressant land att titta. Det är det landet i Europa där hemlösheten minskar. För det första har man valt att hantera hemlöshet som ett bostadsproblem som går att lösa, snarare än som en konsekvens av människors personliga problem. För det andra har man utformat en nationell integrerad strategi, som innefattar ett framgångsrikt samarbete mellan stat, lokala myndigheter och lokala aktörer. Framgångsfaktorn i den integrerade strategin är att utgå från den hemlöses rättigheter och behov. För det tredje har man finansierat uppbyggnaden av en stiftelse, Y-Foundation,

som ägs av statliga, kommunala och idéburna aktörer. Stiftelsens enda uppdrag är att köpa, bygga och hyra boende för hemlösa. I dag förfogar stiftelsen över fler än 16 000 lägenheter och finns i 50 städer runt om i Finland.

Ordlista

Sekundär bostadsmarknad

Termen ”sekundär bostadsmarknad” har kommit att användas för att beskriva bland annat den marknad där kommunernas socialtjänst som förstahandshyresgäst hyr ut lägenheter i andra hand till hushåll som inte har lyckats få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Dessa lägenheter delas upp i genomgångslägenheter och övergångslägenheter. Definitionen är hämtad från SKL. Även Boverket och Socialstyrelsen använder den.

Övergångslägenheter

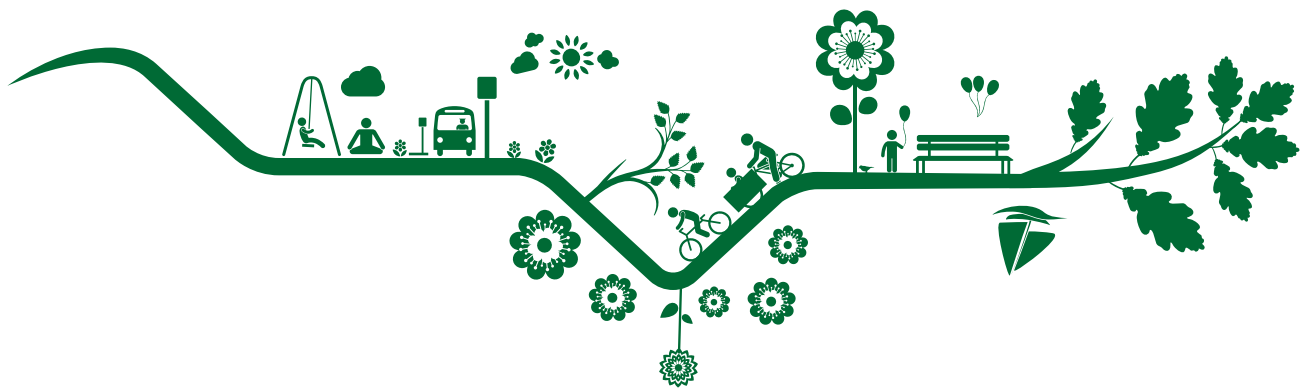
Övergångslägenheter är avsedda att övergå till förstahandskontrakt, efter en med hyresvärden avtalad tid av skötsamhet som hyresgäst.

Genomgångslägenheter

Genomgångslägenheter fungerar som så kallade genomgångsboenden, det vill säga de ska fungera som referens- eller träningsboenden och underlätta ingången på den reguljära bostadsmarknaden och kan därför inte övergå till förstahandskontrakt.

EBO (Eget boende)

Möjligheten till eget boende (EBO) för asylsökande infördes i Sverige 1994 genom Lag (1994) om mottagande av asylsökande (LMA). Av lagens 3a § framgår att Migrationsverket lämnar bistånd även om den asylsökande inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning, utan ombesörjer eget boende.



Malmö stad

FASTIGHETS- OCH GATUKONTORET

205 80 Malmö, Telefon 040-34 10 00

E-post: fgk@malmo.se

www.malmo.se