

DELADE STÄDER

RAPPORT 3 2015

OM INTEGRATION OCH ETABLERINGSHINDER
PÅ BOSTADSMARKNADEN

SIRIN KARA
TORA FÄRNSTRÖM



Tankesmedjan Tiden
www.tankesmedjantiden.se

© Tankesmedjan Tiden

Layout: Tora Färnström

Foto: Shutterstock

Tryck: Linderoths Tryckeri AB, Vingåker 2015

ISBN: 978-91-980114-7-0

Innehållsförteckning

Sammanfattning

1. Inledning
 - 1.1 Relationen segregation-integration
2. Varför är integration på bostadsmarknaden önskvärd?
 - 2.1 De inkomstbaserade- och rumsliga klyftorna ökar
 - 2.2 Bristande social samhörighet
 - 2.3 Bostadsbrist försvårar etablering på arbetsmarknaden
3. Integrationshinder
 - 3.1 Demografiska förändringar
 - 3.1.1 Ökat flyktingmottagande
 - 3.2 Bostadbristen
 - 3.2.1 Byggtakt
 - 3.2.2 Brist på hyresrätter
 - 3.2.3 Trångboddhet
 - 3.3 Bostadspolitiken
 - 3.3.1 Stadsplaneringen – en historisk begränsning
 - 3.3.2 EU:s inverkan på bostadspolitiken
 - 3.3.3 Allmännyttan under marknadsprinciper
 - 3.3.4 Bristande kommunal mottagningskapacitet
 - 3.3.5 EBO skapar ojämn fördelning över landet
 - 3.3.6 Avskaffandet av stopplagen
 - 3.3.7 Den beskattade hyresrätten
 - 3.3.8 Bristande samverkan
 - 3.3.9 Presumtionshyror leder till oskäligen hyror
 - 3.3.10 Minskade bostadsbidrag
 - 3.3.11 Diskriminering på bostadsmarknaden
4. Goda exempel
 - 4.1 Nederländerna
 - 4.1.1 Historisk bakgrund
 - 4.1.2 Social housing
 - 4.1.3 Finansiering-bostadssubventioner och stöd
 - 4.1.4 Bostadsstöd till nyanlända
 - 4.1.5 Bostadsbeståndet
 - 4.2 Österrike
 - 4.2.1 Historisk bakgrund
 - 4.2.2 Social housing
 - 4.2.3 Finansiering-bostadssubventioner och stöd
 - 4.2.4 Bostadsstöd till nyanlända
 - 4.2.5 Bostadsbeståndet
 - 4.3 Sverige

Slutsats

Policyrekommendationer

Referenslista

Sammanfattning

DEN HÄR RAPPORTEN beskriver hur integration på den svenska bostadsmarknaden påverkas av demografiska förändringar, bostadsbrist och bostadspolitik. Resultatet visar att bostadsbehovet hos utrikes födda och resurssvaga har försumrats som en konsekvens av låg byggtakt i hyresrättssektorn, otillräckliga bostadsbidrag och höga hyror i nybyggda lägenheter. Dessutom har det faktum att organiseringen av storstäderna sker utefter tillgångar skapat rumsliga avgränsningar mellan olika inkomstgrupper.

Följdeflekterna av bostadsbristen har varit genomgående negativa. Väntetiden för nyanlända för vidare placering i kommun har exempelvis förlängts. Då Arbetsförmedlingen begär en folkbokföringsadress för att få söka arbete och vidare etablering försvåras även nyanländas situation på arbetsmarknaden av att individen inte kan finna ett hållbart boende. För landet i stort leder bostadsbristen till att arbetskraftens mobilitet hämmas. Om städer inte kan erbjuda tillgängliga bostadslösningar, innebär det att individer, trots hög nationell arbetslöshet måste tacka nej till arbete. På grund av rekryteringssvårigheter upplever vissa kommuner därför ett underskott av arbetssökande. I förlängningen bidrar det till sämre ekonomisk tillväxt och matchningsproblem på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av den svenska problembilden framkommer även att avregleringen av den svenska bostadsmarknaden i huvudsak gynnat bostadsrättssektorn och i förlängningen medel- och höginkomsttagare. I ett försök att likställa konkurrensen på bostadsmarknaden slopades bland annat stopplagen år 2007. Den hade tillkommit några år innan och innebar ett förbud mot att den svenska allmännyttan ombildades till bostadsrätter. Mellan 1990 och 2012 har andelen bostadsrätter exempelvis ökat med 50 procent. Motsvarande siffra för hyresrätter är 0,001 procent. Den största förändringen har skett i städer där bostadsutbudet för resurssvaga hushåll har minskat kraftigt. I Stockholms innerstad har hyresrätterna till exempel minskat med 55 procent.

Att få fart på produktionen av hyresrätter har försvårats av att de kommunala bostadsbolagen ända sedan 2011 har styrts efter EU:s konkurrenslagstiftning och marknadsmässiga principer. Hyresrätten hade dessförinnan varit förfördelad, med statliga subventioner och kommunalt stöd. Enligt EU går det fortfarande att söka undantag för statliga subventioner till bostadssektorn, trots att det kan snedvräta konkurrensen, men detta kräver att det enskilda landet söker ett specifikt undantag. Genom SGEI ”Service of General Economic Interest” kan länder rapportera in huruvida en sektor fortfarande får tilldelas ekonomiskt stöd. Sverige har dock till skillnad från många andra länder avstått från detta. I dagsläget är det i stället bostadsrätten som stötts ekonomiskt genom exempelvis ränte- och rot-avdrag.

Omvandlingen av hyresrätter och en ökad produktion av bostadsrätter har förstärkt redan existerande segregationsförhållanden i storstäderna. Människor med skilda resurser lever nu alltmer geografiskt åtskilda. Forskare är dock överens om att homogena områden, med ensidiga hustyper, upplåtelseformer och hushåll är sämre för en individs livschanser och för den övergripande samhälleliga stabiliteten. Samma slutsatser kan dras utifrån statistiken. Områden med en hög koncentration av hyresrätter tenderar även att vara de med högst andel låginkomsttagare. Ett blandat boende antas motverka den urbana polariseringen och istället förstärka social samhörighet och leda till positiva synergieffekter för hela samhället. Bostadsbehovet hos en bred representation av befolkningen måste tillgodoses och därför måste den sociala dimensionen av bostadssektorn förstärkas. Vi behöver inte bara fler bostäder utan fler hållbara boenden. De ska vara prisvärda, tillgängliga och placerade över hela det urbana landskapet. Då den svenska befolkningen växer som en följd av ett ökat flyktigmottagande krävs inte bara att hyressektorn expanderar för att tillgodose bostadsbehovet hos denna grupp. För att undvika att cementera existerande segregationsförhållande måste byggandet baseras på en medvetenhet om hur staden är ordnad efter resurser och upplåtelseformer. Detta för att motverka de allt växande bostadsklyftorna.

1. Inledning

REDAN 1990 DEKLARERADE en tillsatt SOU-utredning att bostadssegregationen ökat alltsedan 70-talet. Enligt ”Storstadsutredning” gick de bakomliggande orsakerna att finna i 1970- och 80-talets bostadspolitiska riktning samt en ojämlik inkomstutveckling bland befolkningen i olika områden. Stockholms miljonprogram hade exempelvis i allt större utsträckning kommit att befolkas av låginkomsthushåll bestående av arbetskrafts- och flyktinginvandrare med begränsade resurser. Parallellt med denna utveckling resulterade en övergripande omstrukturering av staden och dess centrum i att boendekostnaderna i innerstaden ökade. Stadens indelning efter resursfattiga och kapitalstarka förstärktes ytterligare när låginkomsthushåll nu fick allt svårare att ta del av bostadsutbudet i stadens innersta krets. Dessutom kom den växande andelen bostadsrätter, som följd av att inflationsutvecklingen gjorde det mer fördelaktigt att äga fast egendom, att skapa ett högt tryck på den allt krympande hyresmarknaden. Svängrummet på bostadsmarknaden blev för låginkomsthushåll allt mindre.

Trots att det alltsedan dess gjorts har en rad politiska ansträngningar för att minska boendesegregationen präglas det urbana landskapet av en fortsatt polariserad struktur. Olika inkomstgrupper ges fortfarande skilda förutsättningar på bostadsmarknaden och endast ett fåtal har möjlighet att bosätta sig i alla stadens rum. Bostäder åt alla innebär i praktiken att kapitalstarka ges en bred arsenal av boendeanternivåer medan låginkomsthushåll hänvisas till specifika områden där koncentrationen av hyresrätter ofta är hög.

En övergripande bostadsbrist har dessutom gjort att bostadssökande i allmänhet men utrikes födda låginkomsttagare i synnerhet fått allt svårare att hitta överkomliga hyreslägenheter. Samtidigt växer resurssvaga som grupp på grund av ökade inkomstklyftor och demografiska förändringar i form av ökat flyktingmottagande. Detta har bland annat resulterat i växande bostadsköer, trångboddhet samt att de som tilldelats uppehållstillstånd och kommunplacering i vissa fall inte kunnat lämna asylboenden. I förlängningen leder rådande etableringshinder på bostadsmarknaden dessutom till vidare svårigheter att finna arbete och att utbilda sig.

Vad har lett fram till denna utveckling? Och vad kan vi göra för att ändra den bostadspolitiska riktningen till allas fördel? Hur skapar vi en jämlik boendemiljö för alla stadens invånare? Mot denna bakgrund kommer den här rapporten göra en övergripande redogörelse för hur segregation på den svenska bostadsmarknaden tar sig uttryck och varför situationen ser ut som den gör. För att fördjupa diskussionen om möjliga lösningar på det svenska bostads-

problemet kommer goda exempel ifrån två europeiska länder att presenteras. Förhoppningen är att detta kommer bidra med ökad kunskap om hur man genom politisk vilja kan skapa en mer inkluderande bostadsmarknad i Sverige.

Rapporten är huvudsakligen uppdelad i fyra avsnitt. Närmast kommer begreppet integration och varför det är önskvärt att diskuterar. I avsnitt två redogörs den svenska problembilden utifrån tre grundproblem. Rapporten fortsätter med en presentation av goda exempel, där fokus ligger på Österrike och Nederländerna, då dessa länder i den europeiska kontexten utmärkt sig med en hög andel hyresrätter och statliga subventioner. Rapporten tar även upp ett exempel från Sverige för att påvisa hur beslutsfattare trots nuvarande problembild lyckats skapa ett mer inkluderat boende. Den avslutas med en diskussion rörande potentiella lösningar och policyrekommendationer.

1.1 Relationen mellan integration och segregation

Integration kan benämnas som individens rätt att ta del av samhällets resurser på ett jämlikt sett. Dess motsats, segregation, utgör istället ett hinder i arbetet mot målet om likvärdiga förutsättningar för alla medborgare i ett samhälle. Enkelt sätt kan segregation sägas innebära en geografisk åtskillnad mellan grupper eller individer. En rumslig sortering utefter tillgångar. Emma Holmqvist menar att det i huvudsak finns två strukturer som påverkar segregationsmönster: den byggda miljön och våra handlingar. Den byggda miljön innebär både vår faktiska boendemiljö, men även strukturen på, och utbudet i, vår omgivning!

På samma sätt hänvisar våra handlingar dels till den enskilda individens göromål på mikronivå men även den institutionella verksamheten på makronivå.

För att minska den urbana polariseringen har den bostadspolitiska verksamheten bland annat inriktats på plats-specifika åtgärder. Vissa förortsområden har setts som segregationens kärna. Men segregation bör behandlas som ett strukturellt fenomen, med verkan inom alla delar av staden. Även de kapitalstarka. För att lyckas knyta samman de faktorer som sammantaget avgör hur mycket handlingsfrihet en individ tilldelas krävs ett bredare anslag. Istället för att söka efter segregerade områden kommer denna rapport därför att behandla segregation som ett fenomen som präglar hela den urbana miljön. Hela staden och hela befolk-

¹ Holmqvist, Emma. "Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: ett mål utan medel?" (2009) s. 83.

ningssammansättningen.

2. Varför är integration på bostadsmarknaden önskvärd?

MED UTGÅNGSPUNKT I att integration kan likställas vid jämlikt deltagande presenteras härefter tongivande orsaker till varför vi bör sträva emot att utjämna boendeklyftorna. Samt varför situationen börjar anta en allt mer akut karaktär.

2.1 De inkomstbaserade- och rumsliga klyftorna ökar

Enligt FN:s ekonomiska kommission för Europa, UNECE, är bostaden den minst prisvärda mänskliga rättigheten. Deras studie visar att 100 miljoner människor i UNECE-regionen spenderar mer än 40 procent av sin disponibla inkomst på boende². Höga boendekostnader resulterar i begränsade medel för låginkomst-hushåll att tillgodose andra basala behov som mat, hälsa och transport. Grundläggande mänskliga rättigheter blir därmed dyrare och svårare att säkra. Med dessa svårigheter tillkommer följaktligen negativa effekter på både hälsa och arbetsmöjligheter.

Nyligen framtagen statistik från SCB visar dessutom att en allt högre andel ur den arbetande befolkningen i Sverige blivit fattigare. Mest negativa utveckling går att finna hos gruppen utrikes födda som sedan år 2000 blivit cirka tio procent fattigare. 2013 var en av sex utrikes födda med jobb fattig jämfört med var tjugonde svenskfödd³. Ökar mängden fattiga hushåll ökar inte bara bidragsberoendet utan även efterfrågan på betalbara bostäder. Detta intensifierar trycket och minskar tillgången på bostäder för denna grupp av resurssvaga om det inte matchas med en ökad produktion. Statistik visar dessutom att hyresrätten i dagsläget är den dyraste upplåtelseformen⁴. För att motverka denna negativa utveckling behöver bostadsstocken diversifieras och framför allt – växa.

De inkomstbaserade- och rumsliga klyftorna påverkas även av hur staden och bostadsbeståndet är organiserat. Med detta avses vilka typer av upplåtelseformer som dominerar vilka områden, hur det påverkar individens förutsättningar och möjligheten att bosätta sig i alla stadens rum. Det berör inte bara bostadsstocken utan även bostadsområden och närliggande serviceinrättningar, föreningsliv, arbeten, sjukvård och det offentliga utrymmen. Närheten till och förekomsten av dem är av yttersta vikt för hur inkluderande/exkluderande en stad blir. Runt om i Europa kommer vi senare i rapporten att märka hur just närområdet används som ett verktyg i arbetet för ett mer jämlikt och blandat samhälle. Eftersom

2 UNECE, 10 oktober 2014 www.unece.org/index.php?id=36983

3 Stenberg Lina, Working Poor – om arbetande fattigdom och klass i Sverige, Tankesmedjan

Tiden, rapport 1 (2015): s. 16

4 SCB, www.scb.se

att bostadssektorn präglas av en långsamtgående förändringstakt influeras en stad allra högsta grad av sin bostadspolitiska historia. Den tongivande ordningen under en viss period påverkar bostadsstrukturen långt efter det att den ersatts med nya lagar och regler.

2.2 Bristande social samhörighet

En viktig aspekt inom segregations- och integrationsforskningen är tron på positiva effekter av socialt blandade samhällen. På bostadsmarknaden innebär det att områden med en blandad befolkningsammansättning är mer givande för både den enskilda individen och samhället i stort. Detta kan konstateras utifrån så kallade grannskapseffekter, som utgår från att vår närmiljö kan påverka individens framtida livschanser⁵. Hur och var man bor antas inverka antingen positivt eller negativt på exempelvis skolresultat och förvärvsfrekvens. Att en stad är geografiskt ”sorterad” efter resursfattiga och kapitalstarka leder till att hela områden kan komma att präglas av hushållens inkomstgrad.

Om stadens organisering sker utifrån tillgångar finns risken att polariseringen mellan grupper av människor ökar. Forskningen är exempelvis tämligen överens om att ensidiga bostadsområden och befolkningsammansättningar motverkar arbetet för en inkluderande och varierad stadsbild. En negativ konsekvens av det kan vara samhällelig instabilitet. Anonymitet, osäkerhet, bristande identifikation och svaga samhällsband tros fungera som en katalysator för den negativa utveckling som går att finna i så kallade ”distressed neighbourhoods”, det vill säga ”oroliga områden”. Roger Anderson och Åsa BråmÅ analyserar i sin forskning denna typ av bostadsmiljöer och vilka faktorer som orsakar den negativa spiralen av nedgång och försakelse⁶. Författarna lyfter fram en kombination av sociala och fysiska problem som ömsesidigt förstärker varandra, varefter processen av hög arbetslöshet, bidragsberoende, minskade serviceinrättningar och övergripande misskötsel av bostadsbeståndet fortsätter. Anderson och BråmÅ påpekar även att vissa segregerade områden eller grannskap också har en hög omsättning i termer av in- och utflyttningar, vilket påverkat den socioekonomiska sammansättningen. De menar att utrikes födda som varit i Sverige under en längre tid så småningom väljer att flytta från dessa områden för att bli ersatta av nya immigranter, med sämre socioekonomisk status⁷. Därmed behåller området sin karaktär av att vara en resurssvag del av staden.

Men grannskapseffekter kan även verka i en positiv riktning, något som exemplifieras i diskussionen rörande socialt blandade bostadsområden. Risken med en blandning av upplåtelseformer och områdesspecifika insatser med syfte att locka höginkomsttagare till resurssvaga områden är ökad gentrifiering⁸. Medelklassen riskerar alltså att ”ta över” och därmed tvinga låginkomsthushåll att flytta till nya socioekonomiskt utsatta områden.

5 Holmqvist, Emma. ”Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: ett mål utan medel?”. (2009) s. 34.

6 Andersson, Roger, and Åsa BråmÅ. ”Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes?”. *Housing Studies* 19.4 (2004) s. 517-539

7 Ibid s. 20

8 Bergsten, Zara, and Emma Holmqvist. ”Possibilities of building a mixed city—evidence from Swedish cities.” *International Journal of Housing Policy* 13.3 (2013): s. 292.

2.3 Bostadsbrist försvårar etablering på arbetsmarknaden

Bostads- och arbetsmarknaden är nära sammankopplad. För att matcha individ med arbetstillfälle krävs att denne kan röra sig fritt över landet, med möjlighet att bosätta sig där jobb erbjuds. För städer som letar efter ny arbetskraft eller specifik kompetens är bostadsbeståndet och dess tillgänglighet därför avgörande. Bostadsbrist riskerar leda till minskad tillväxt i form av hämrad sysselsättning, försämrade kompetensförsörjning och innovationskraft. Lokala näringsliv kan även uppleva svårigheter att klara konjunktursvängningar. God tillgång till hyreslägenheter har i sin tur kapaciteten att förbättra förutsättningarna för en rörlig och flexibel arbetskraft på grund av att hyresrätten som upplåtelseform kan sägas vara den mest mobila. Att hyra gör dig nämligen mindre låst vid en specifik plats än om du exempelvis har en bostadsrätt.

Ett underskott på bostäder leder därmed till att arbetskraftens rörlighet begränsas, att individer trots vilja inte kan byta arbets- och bostadsort. För arbetsmarknaden genererar detta matchningsproblem, det vill säga brist på arbetstillfällen inom vissa yrken och underskott på arbetssökande inom andra. Trots hög arbetslöshet är alltså rekryteringsproblem vanliga. Enligt en rapport från Svenskt Näringsliv är trenden ihållande och dessutom eskalerande⁹. Risken för negativa inläsnings effekter för den arbetsföra befolkningen växer också i relation till inskränkta möjligheter att flytta. Reducerad rörlighet kan därmed sägas leda till mer omfattande samhällsproblem, exempelvis negativa hälsoeffekter till följd av långvarig arbetslöshet och därmed ökad belastning på sjukförsäkringssystemet.

För nyanlända förstärks problembilden ytterligare. I dagsläget måste personer som beviljats uppehållstillstånd först ha en bostad för att kunna verka på arbetsmarknaden, erhålla etableringsstöd och få söka arbete via Arbetsförmedlingen. I de mest attraktiva kommunerna i storstadsregionerna råder en så omfattande brist på tillgängliga hyresrätter att myndigheten upplever svårigheter att hitta boende till dem som redan fått kommunplacering. Bristen på anvisningsbara platser i landets kommuner blir än mer akut i och med att mängden beviljade uppehållstillstånd ökat de senaste åren. Kan inte kommunerna skaffa fram bostäder kan inte Arbetsförmedlingen erbjuda nyanlända kommunplatser, varför dessa då måste stanna kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden¹⁰.

Avslutningsvis visar även forskningen att områden med en hög koncentration av låginkomsthushåll vanligtvis även har en hög grad av arbetsplatser för låginkomststyrken. På så vis förstärks områdets karaktär ytterligare. Inom segregationsforskningen kallas detta för rumslig mismatch¹¹. Forskare menar att arbetsgivare för höginkomsttagare ofta stannar i centrum, medan exempelvis lagerhus och industrier förlägger sin verksamhet i förorter och resurssvaga områden. För de personer som bor i dessa områ-

den tillkommer det oftast en större kostnad för att kunna ta sig in i centrum. Incitamenten att skaffa sig ett jobb långt bort försämrades därmed, vilket gör att man väljer att stanna kvar och istället nöjer sig med ett lägre betalt jobb. För individen som bor i centrum blir problematiken densamma, fast åt motsatt håll. Något som förstärker polariseringen mellan centrum och periferi, höginkomsttagare och låginkomsttagare. Eftersom många arbetstillfällen finns i centrum, skapas en obalans då de som bor i förorterna ofta går miste om information om arbetstillfällen, tillfälle att kunna nätverka och de positiva spillover-effekter som genereras.

3. Integrationshinder

SEGREGATIONSFÖRHÅLLANDEN PÅVERKAS AV faktorer som befolkningsökning, storlek på bostadsstocken och blandningen av upplåtelseformer. Nyanländas och resurssvaga individers situation på arbetsmarknaden formas även av de lagar och regler som finns i samband med nybyggnad, stadsplanering, utthyrning, hyressättning, bidrag och etablering. Härmed kommer en övergripande genomgång av den svenska problembilden gällande bostadsmarknaden, integration och etableringshinder att presenteras. Kapitlet är uppdelat i tre avsnitt: demografiska förändringar, bostadsbrist och bostadspolitik.

3.1 Demografiska förändringar

3.1.1 Ökat flyktingmottagande

Det svenska flyktingmottagandet ökade 2014 med cirka 42 procent jämfört med 2013. 81 300 människor sökte asyl 2014 och cirka 35 500 beviljades uppehållstillstånd¹². Enligt Migrationsverkets prognos kommer ytterligare 68 000–88 000 personer att söka asyl i Sverige under 2015. Antalet invandrare påverkas av både arbetskraftsinvandring samt anhöriginvandring till både svensk födda och utrikes födda. Men den avgörande faktorn för den aktuella befolkningstillväxten är pågående världskonflikter. Beviljandegraden för denna grupp är dock svår att förutsäga. Men Migrationsverket beräknar ändå att det ökade antalet flyktingar kräver en kraftig ökning av rådande bostadsbestånd.

Vidare är det viktigt att göra en distinktion mellan antalet sökta och antalet beviljade uppehållstillstånd. Distinktionen är betydande eftersom att alla asylsökande inte nödvändigtvis får uppehållstillstånd. Andelen uppehållstillstånd som utfärdas i dag är fortfarande betydligt färre än andelen asylsökande. På nästa sida följer en redogörelse för hur det svenska flyktingmottagandet fluktuerat sedan 1990-talet.

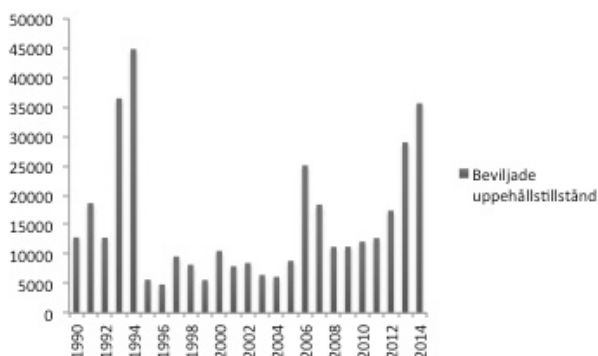
9 Näringsliv, Svenskt. "Missade möjligheter. Rekryteringsenkäten 2012." (2012)

10 Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport (2012:10) s. 7

11 Musterd, S. Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects. *Journal of urban affairs*, 27:3 (2005) s. 331-348.

12 Migrationsverket www.migrationsverket.se

Diagram 1: Beviljade uppehållstillstånd mellan 1990 och 2014



Källa: SCB

Diagrammet visar att andelen beviljade uppehållstillstånd ökat stadigt alltsedan år 2008. De senaste årens mottagande är dock fortfarande lägre än vad det var år 1994 då cirka 44 000 asylsökande gavs uppehållstillstånd. Under dessa år var merparten av de asylsökande från forna Jugoslavien. Likt Balkankonflikten präglade flyktingströmmarna i början på 1990-talet ser vi i dagsläget att den ökade andelen syrier som beviljas uppehållstillstånd är en konsekvens av den pågående konflikten i Syrien. På grund av den akuta situationen i regionen beslutade regeringen år 2012 att alla asylsökande från Syrien skulle beviljas ett treårigt uppehållstillstånd. Året därpå bestämdes att dessa uppehållstillstånd skulle bli permanenta och expanderades till att även beröra familjemedlemmar och därigenom erbjuda dem asyl. Anhöriginvandring utgör i dag den vanligaste grunden för bifall vid ansökan om både arbets- och uppehållstillstånd. Anhöriga till flyktingar och övriga skyddsbehövande var över en fjärdedel av alla dem som beviljats uppehållstillstånd som anhörig år 2013. Detta var en ökning på 35 procent mellan 2012 och 2013. Mellan 2013 och 2014 ökade siffran med ytterligare 23 procent¹³.

3.2 Bostadsbristen

3.2.1 Byggtakt

Det mest utmärkande etableringshindret för nyanlända och utrikes födda är bristen på bostäder. Att byggtakten genom åren legat på låga nivåer är en given anledning till det trängande behovet av fler bostäder. Utifrån ett europeiskt perspektiv har det svenska bostadsbyggandet varit lägre än genomsnittet. I en nyligen utgiven rapport beräknade Boverket att mer än 426 000 nya bostäder behövs som ett led i befolkningstillväxten och urbaniseringen¹⁴. Denna siffra är nästintill dubbelt så hög som regeringens förslag på 250 000 färdigställda bostäder till år 2020¹⁵.

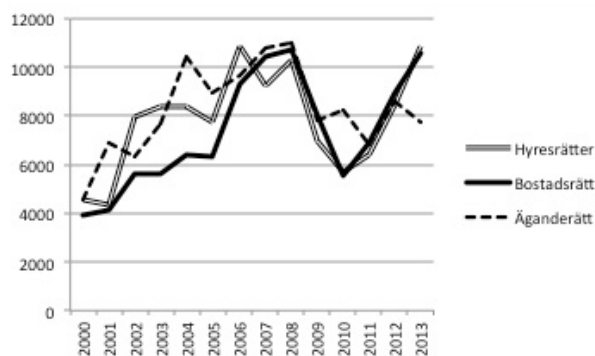
13 Migrationsverket www.migrationsverket.se

14 Boverket, Behov av bostadsbyggande, teori och metod samt analys av behovet av bostäder 2025, (2015:18) s. 7

15 Socialdemokraterna, <http://www.socialdemokraterna.se/Pressrum/nyheter/Vallofte-for-bostadsbyggande/>

Diagram 2 visar skillnaden i antalet byggda bostäder samt vilka upplåtelseformer som byggts mellan 2000 och 2013. Enligt den var antalet bostäder som färdigställdes år 2000 cirka 12 000 medan det år 2013 byggdes cirka 29 000 nya bostäder. Detta är, trots den fortsatt låga byggnivån, en markant ökning från tidigare år¹⁶.

Diagram 2: Antalet byggda bostäder 2000-2013 utifrån upplåtelseform



Källa: SCB

Diagrammet visar även vilka upplåtelseformer det byggts mest av under de enskilda åren. Mellan 2001 och 2007 byggdes fler hyreslägenheter och äganderätter än bostadsrätter. Den största ökningen för bostadsrätter kom mellan 2006 och 2008. Trots att tabellen visar på ett högre antal byggda bostäder än tidigare år, var byggtakten fortfarande lägre i jämförelse med andra nordiska länder.

Slutligen beskriver diagrammet att bostadsbyggandet hade en dramatisk nedgång mellan 2009 och 2010 och att det inte förrän på senare år har börjat stiga igen. Enligt Boverket tog bostadsbyggandet fart efter igen eurokrisen 2011–2012. År 2013 påbörjades bygget av preliminärt cirka 36 000 nya bostäder i landet. Antalet påbörjade bostäder har enligt myndigheten ökat på samtliga håll i Sverige, där kommuner som har en befolkning på 75 000 invånare har haft den största ökningen på preliminärt 50 procent¹⁷.

3.2.2 Brist på hyresrätter

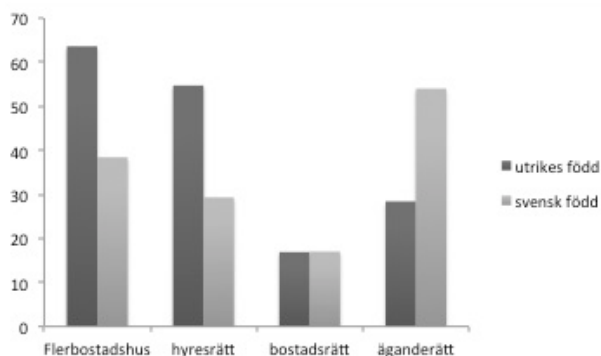
Den svenska bostadsmarknaden kan huvudsakligen delas in i olika upplåtelseformer. En av dessa är hyresrätten. Hyresrätter i Sverige är starkt reglerade och innebär att en hyresgäst varaktigt hyr sin bostad av antingen en privat eller kommunal hyresvärd. Diagrammet visar att antalet nybyggda hyreslägenheter och bostadsrätter under de senaste tre åren legat på ungefär samma nivåer. Dock menar SCB att andelen planerade hyreslägenheter i storstadsregionen är lägre än andelen planerade bostadsrätter. Av de bostäder som år 2014 byggdes i Stor-Stockholmområdet var 35 procent hyresrätter och resten bostadsrätter¹⁸.

16 SCB www.scb.se

17 Boverket www.boverket.se

18 SCB www.scb.se Nummer 2015:345

Diagram 3: Andel utrikes/svensk födda i procent efter upprättelseform 2012–2013



Källa: SCB

Studerar man diagram 3 ovan visar denna att varannan utrikes född bor i en hyresrätt, medan knappt var tredje svensk född bor i hyresrätt. Hyresrätten är fortfarande den upplåtelseform som inte kräver ett stort sparkapital. För en nyanländ, utrikes född eller annan resurssvag individ i samhället blir det därför den enda chansen att erhålla sin egen bostad och på så vis ha en god möjlighet till vidare etablering i samhället. Studerar man siffrorna vidare visar diagrammet att 64 procent av utrikes födda i dag bor i flerbostadshus. Samma siffra för svensk födda ligger på cirka 40 procent. Bostadsbristen i samband med etablering av nyanlända kan därför även problematiseras och definieras ytterligare: Det råder inte bara brist på bostäder, utan framför allt brist på hyresrätter.

Tabell 1 visar bland annat hur många av Sveriges bostäder som utgörs av hyresrätter. Studerar man de tre största städerna i Sverige, ser man att alla tre har högre andel hyresrätter än genomsnittet för hela Sverige. Av dessa tre har Malmö minst andel hyresrätter.

Tabell 1: Totala och andelen bostäder efter hustyp och upprättelseform 2013

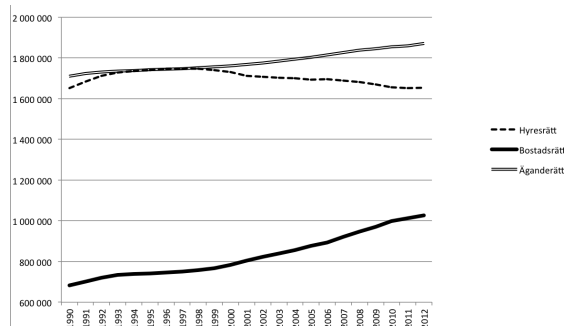
Hustyp	Hela Sverige	Andel %	Stad	Totalt	Andel %
Flerbostadshus	2 332 253	50.3	Stockholm	677 086	70.8
			Göteborg	254 883	59.8
			Malmö	180 295	60.1
			Stockholm	263 719	27.6
Småhus	1 999 964	43.1	Göteborg	166 076	38.9
			Malmö	114 219	38
			Stockholm	15 201	1.6
Specialbostäder	222 334	4.7	–	–	–
			Övriga hus	79 127	1.7
			Göteborg	5 539	1.3
Malmö	5 286	1.8			
Upplåtelseform	1 553 098	24.9	Stockholm	431 367	40.8
			Göteborg	175 439	41.1
			Malmö	104 705	34.9
			Bostadsrätter	1 021 253	16.3
			Stockholm	383 520	36.3
			Göteborg	99 478	23.3
			Malmö	94 020	31.4
			Äganderätter	3 669 204	58.7
			Stockholm	240 367	27.7
			Göteborg	151 254	35.5
			Malmö	100 959	33.7
			Övriga hus	2 395	0
Stockholm	751	0			
Göteborg	347	0			
Malmö	116	0			

Källa: SCB

Bristen på hyresrätter påverkas även av att andelen bostadsrätter av den totala bostadsstocken har ökat. Bostadsrätten är en upplåtelseform som tillskillnad från hyresrätten kräver ett stort sparkapital. Även om månadskostnaderna i vissa avseenden blir lägre än månadskostnaderna för en hyreslägenhet är det fortfarande svårt för resurssvaga att ackumulera det startkapital som krävs för att

erhålla en bostadsrätt. Trots detta ökade antalet bostadsrätter med cirka 50 procent under perioden 1990–2012, något som går att se i diagram 4. Motsvarande siffra för hyresrätter var 0,001 procent¹⁹

Diagram 4: Antal lägenheter 2000–2013 efter upplåtelseform



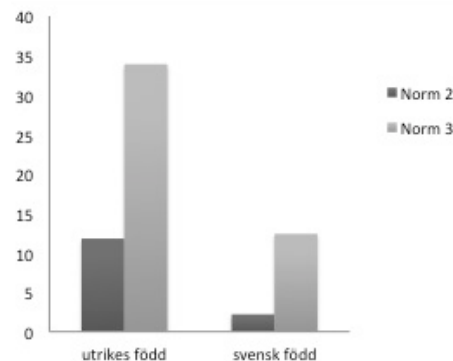
Källa: SCB

Studerar man tabell 1 vidare ser man även att den genomsnittliga andelen bostadsrätter av hela bostadsbeståndet är lägre över hela riket än i storstäderna. Stockholm utmärker sig med en bostadsrättsandel på mer än 36 procent av stadens bostadsbestånd. Detta är cirka 20 procent mer än riksgenomsnittet.

3.2.3 Trångboddhet

Som en konsekvens av den omfattande bostadsbristen ökar även trångboddheten hos låginkomsttagare. Diagram 5 visar vilka som bor mest trångt i Sverige.

Diagram 5: Andel utrikes/svensk födda i procent som bor trångt 2012–2013



Källa: SCB

Trångboddhet definieras här utifrån två normer: norm 2 och norm 3. Norm 2 var den utrymmesstandard som föreslogs i samband med att miljonprojekten lanserades under 1960-talet. Det innebär i praktiken att varje rum inte får ha mer än två boende, kök och ett rum oräknat. En tvåbarnsfamilj skulle alltså bo i minst en trerumslägenhet. Även om siffrorna är relativt låga visar diagrammet hur andelen utrikes födda som bor enligt denna norm är fyra gånger större än andelen svensk födda.

¹⁹ SCB www.scb.se nummer 2014:74

Eftersom att boende utifrån norm 2 gradvis minskat mäts trångboddhet nu mer enligt norm 3. Den innebär att ett hushåll ska ha en bostad med kök, vardagsrum samt ett sovrum för varje hushållsmedlem, undantaget sammanboende par som förväntas dela sovrum. Här är andelen utrikes födda som bor trångt mer än dubbelt så stor som andelen inrikes födda. Ungefär var tredje utrikes född bor trångt enligt norm 3. Medan samma siffra för svensk födda är mindre än var sjunde person. Trångboddheten beror även på vilken typ av upplåtelseform som man bor i. Var tredje person som hyr sin bostad var trångbodd åren 2012–2013 jämfört med var femte för bostadsrätt och drygt 4 procent för dem som bodde i äganderätt²⁰.

3.3 Bostadspolitiken

3.3.1 Stadsplaneringen- en historisk begränsning

Tabell 2 visar andelen utrikes födda i Stockholms stadsdelar. Som beskrivet är områden med högst andel hyresrätter, även de med högst andel utrikes födda. Tabellen visar även en stark korrelation mellan stadsdel och inkomst, liksom en korrelation mellan stadsdel, inkomst och eftergymnasial utbildning. I till exempel Rinkeby är andelen hyresrätter dubbelt så hög som andelen hyresrätter på Östermalm. Den genomsnittliga årsinkomsten i Rinkeby är hälften så hög som för den som bor på Östermalm.

Tabell 2 : Andelen hyresrätter/inkomstfördelning/utbildning i Stockholms stad

Stadsdel	Utrikes födda , samt inrikes födda med utrikes föräldrar % (2014)	Hyresrätter % (2014)	Inkomst (2013)	Eftergymnasial utbildning % (2013)
Hela staden	31	44.1	332 018	56
Rinkeby-Kista	81	60.4	215 650	35
Spånga-Tensta	58	71	270 056	39
Hässelby-Vällingby	40	70.9	287 343	43
Bromma	19	45	389 245	62
Kungsholmen	20	28.1	395 402	69
Norrmalm	21	30.1	415 561	69
Östermalm	21	33.6	425 563	71
Södermalm	18	40.8	350 828	65
Enskede-Årsta-Vantör	35	47.2	287 075	48
Skarpnäck	27	47.8	286 212	56
Farsta	32	60.1	271 569	43
Älvsjö	22	48.7	347 268	54
Hägersten-Liljeholmen	22	41.8	317 998	60
Skärholmen	69	78.7	217 924	35

Källa: Sweco/Stockholms Stad

Stadens miljö är i allra högst grad avgörande för vilka ekonomiska och sociala möjligheter en individ ges. Stadsplaneringen påverkar vem som ges tillgång till stadens rum, vem som lämnas utanför och vem som släpps in. Som tidigare nämnts förändras bostadssektorn så pass långsamt att förhållande bostadspolitiska idéer för 50 år sedan påverkar de strukturella motsättningar vi stöter på än i dag

För att exemplifiera detta kan vi sammanföra ovan redovisad statistik med en kort historisk tillbakablick. Med anledning av den svenska bostadsbristen i 60-talets Sverige beslutade regeringen att bygga en miljon bostäder i Stockholmsregionen mellan 1965 och 1974. När dessa stod färdiga i mitten av 70-talet var utbudet av bostäder relativt gott. Nybyggda bostäder hade rimliga hyror och låg i stadens ytterkanter, exempelvis Jordbro, Fittja, Haninge, Akalla och Hallunda.

Som arbetskraftsinvandrare med begränsade resurser är det under denna period vanligt att du väljer eller blir rekommenderad att flytta till någon av de här delarna av staden. De storskaliga bostadsområdena var inte så mycket förknippade med en koncentration av en viss minoritetsgrupp som med bristen på etniska svenskar. Strukturen är synlig än idag. 1970-talets försök att bygga bort bostadsbristen cementerade en boendesegregation som i dagsläget upprätthålls av ökade inkomstklyftor och en områdesspecifik koncentration av låginkomsthushåll. I ovan nämnda förorter byggdes ett homogent utbud av hyresrätter. På samma sätt präglas andra delar av staden av exempelvis villor eller bostadsrätter. Likriktade byggprocesser resulterade i att förorterna implicit anpassades för vissa inkomstgrupper. På så vis byggdes strukturen in i staden, ett beslut som i efterhand blev svårt att revidera²¹.

3.3.2 EU:s inverkan på bostadspolitiken

EU har spelat en avgörande roll i fråga om stöd och subventioner till bostadssektorn. Detta har inte skett genom direkta policybeslut berörande bostadsmarknaden, då bostadspolitiken i första hand är en fråga för medlemsstaterna och inte EU, utan genom regler såsom konkurrens- och statsstödslagstiftningen som tillkom 2011. Lagen gör gällande att varken stat eller kommun får subventionera företag med boenden anpassade för vissa grupper. Ett sådant ekonomiskt stöd bedöms nämligen snedvrida konkurrensen²². Att de allmännyttiga bostadsbolagen berörs av denna lag beror på en svensk tolkning av EU-lagstiftningen. I lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag står inskrivet att ”ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer”²³. Affärsmässiga principer innebär enligt marknadens premisser, vad gäller utsatta hyror och utfärdande. De kommunala bostadsbolagen konkurrerar därmed på samma premisser som andra bostadsföretag.

Sätter EU:s konkurrenslagstiftning då fullkomligt stopp för möjligheten att subventionera byggandet och prisreglering av hyresmarknaden? Går det inte att upplåta lägenheter med hyra under marknadspriset till fördel för en mindre kapitalstark del av befolkningen? Runt om i Europa ser vi bevis på att lagen går att kringgå. Varje medlemsstat har rätt att anmäla ekonomiskt stöd till en viss sektor som en så kallad ”service av allmänt ekonomiskt intresse”, SGEI. I länder som Österrike och Nederländerna faller stöd till den sociala hyressektorn under denna kategori, något som möjliggjort denna sektors överlevnad efter konkurrenslagens instiftande. Även Danmark och Finland har anmält sin allmännyttiga och socialt subventionerad bostadsproduktion som en del av SGEI. Sverige har dock inte sökt det nödvändiga undantaget²⁴. Därför kan staten inte förse de bolag som vill upprätta boende för låginkomsttagare med subventioner i form av lägre markpriser, skattereducering, garantier, fördelaktiga lån, eller direkta bidrag. Detta gäller både privata och offentliga bostadsbolag.

21 Forsell, H, Den kalla och varma staden: migration och stadsförändringar i Stockholm efter 1970. Stockholmia förlag (2008).

22 Törnquist, A., Olsson, S., & Claesson, S. Ett socialt blandat boende i Göteborg. Göteborgs Stad. Göteborg (2012) s 4

23 Riksdagen, 2010:879

24 Ibid

3.3.3 Allmännyttan under marknadsprinciper

Kommunernas roll som bostadsförsörjare ska delvis verkställas genom allmännyttan. De kommunala bostadsbolagen ska erbjuda ett varierat utbud med kapacitet att tillfredsställa behoven hos en bred representation av hyresgäster. Tanken är att både resurs-svaga hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden och mer kapitalstarka ska kunna bosätta sig i allmännyttans bestånd. Som nämndes i tidigare kapital ställer den lagändring som trädde i kraft i januari 2011 kravet att relationen mellan kommun och allmännyttigt företag ska vara affärsmässig, med åtskilda ekonomier. Härmed begränsas kommunernas möjlighet att genom de egna bolagen verka socialt ansvarstagande och erbjuda subventionerade upplåtelseformer. Istället ställs marknadsmässiga avkastningskrav på bostadsföretagen. Samverkan mellan kommun och bostadsbolag försvåras alltså av detta lagstadgade hinder och gör kommunens bostadsförsörjningsansvar mer sårbart för marknadsmässiga principer. Därmed kan man säga att kommunens enda påverkanskanal gentemot allmännyttan utgörs av ägardirektiv. Ett verktyg som begränsas av kravet att upprätthålla konkurrensklausulen och inte förfördela eller missgynna vissa aktörer.

Allmännyttan kan vidare organiseras utifrån två driftsformer – aktiebolag eller stiftelse. Fördelen med att organisera det kommunala bolaget efter en stiftelseform är att det inte finns någon speciallagstiftning, det vill säga marknadsmässiga avkastningskrav ersätts istället av en långsiktig självkostnadsprincip. Hade merparten av alla kommunala bostadsbolag organiserats i form av stiftelser skulle exempelvis ett undantag ifrån SGEI vara lättare att få till stånd. Detta då driftsformen inte är vinstdrivande. Därmed kan den sägas inkorporera en social aspekt och även en viss garanti för att eventuella subventioner går till den verksamhet de är ämnade för. En risk med subventioner är annars att pengarna inte används för det de betalades ut för, exempelvis lägre hyror.²⁵

3.3.4 Bristande kommunal mottagningskapacitet

I dagsläget är det upp till den enskilda kommunen om den vill ta emot flyktingar eller inte. Det har visat sig att mottagningsviljan hos rika kommuner är lägre än rikssnittet. Av de 278 kommuner i landet som hade överenskommelse om flyktingmottagande, låg exempelvis Täby kommun år 2014 på plats 275 i relation till mängden kommuninvånare och antalet mottagna flyktingar²⁶. Kommunledningen menar att det har att göra med att ingen vill bosätta sig där, inte att de nekat någon. Kommuner likt Täby har dock en mycket låg andel hyresrätter, något som gör det nästintill omöjligt att erbjuda en kommunplats²⁷. Beredskapen för att ta emot dem som beviljats uppehållstillstånd finns helt enkel inte. Genom att inte projektera för fler hyresrätter visar dessutom de rika kommunerna en låg vilja att förbättra sin mottagningskapacitet.

Den ojämna belastningen över landet ligger delvis till grund för koncentrationen av resurssvaga hushåll i vissa kommuner. Södertälje kommun har exempelvis en av de högsta siffrorna för mottagande i hela Sverige. Den höga andelen mottagna flyktingar ställer omfattande krav på beredskapen i kommunen och ökar trycket

på den kommunala ekonomin. En ansträngd ekonomi och ökad belastning på myndigheterna gör det svårare att erbjuda god etableringshjälp för nyanlända inom dessa områden. Processtiderna för handläggning riskerar bland annat att öka i och med svårigheter att hitta bostäder.

Slutligen genererar även en otillräcklig mottagningskapacitet att antalet vinstdrivande aktörer inom sektorn har ökat. Om platserna på asylboendena inte räcker till måste Migrationsverket nämligen upphandla anvisningsbara platser från privat sektor. Under de senaste åren har en rad uppmärksammade fall synliggjort att företagen i många fall bistått Migrationsverket med undermåliga bostäder till oskäliga kostnader.

3.3.5 EBO skapar ojämn fördelning över landet

Ett av Migrationsverkets huvuduppdrag är att erbjuda boende till den asylsökande, så kallat anläggningsboende (ABO). Den som sökt asyl erbjuds i första hand en lägenhet. Finns inte det kan privata aktörer genom upphandling erbjuda boende i form av exempelvis vandrarhem och stugbyar. Den asylsökande ska bo i Migrationsverkets anläggningar till dess att personen fått sitt uppehållstillstånd, därefter ska hen flytta och ingå i kommunens folkbokföring²⁸.

Detta har visat sig vara svårt. Som tabellen nedan beskriver är det många med uppehållstillstånd som till följd av rådande bostadsbrist tvingas stanna kvar på Migrationsverkets anläggningar. Under april detta år beräknades den siffran ligga på 8 900 personer. I vissa lägen har asylsökande tilldelats bostad långt från den dagliga verksamheten, vilket har försvårat individens etableringsmöjligheter. Enligt Migrationsverkets prognoser för 2015–2018 är kommande års behov av platser för dem som fått uppehållstillstånd och som bott i ABO omkring 80 000. Tillsammans med Boverket har man kommit fram till att det just nu behövs 15 000 nya bostäder för att lösa årets situation²⁹.

I mitten på 1990-talet tillkom en lag med syfte att bredda valmöjligheten för nyanlända i fråga om boendeform. Detta har inneburit att asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd kan välja att bo med en nära anhörig, det vill säga eget boende (EBO), istället för i ett boende anordnat av Migrationsverket. Fram till i mars 2005 fick varje asylsökande som ordnade eget boende en ersättning på 350 kronor, alternativt 850 kronor per familj i månaden. Tidigare låg summan på 500 respektive 1 000 kronor. I en rapport från Boverket 2008 beskrivs hur den invandrapolitiska kommittén 1996 utvärderade mottagandet av asylsökande. Enligt den var de negativa aspekterna av EBO fler än de positiva³⁰. Till dessa hörde en alltmer ojämn fördelning av asylsökande i Sveriges olika kommuner. Högst andel asylsökande i EBO finns i dag i kommunerna Botkyrka och Södertälje. Sedan 2003 har Södertälje kommun tagit emot över 10 000 flyktingar, till största del en effekt av EBO³¹.

Möjligheten att välja eget boende har lett till att fler valt att flytta in till storstäderna, till arbetsmöjligheter och sociala kontaktnät. År 2014 var Botkyrka, Södertälje och Malmö några av de kom-

²⁵ Ibid

²⁶ Migrationsverket www.migrationsverket.se Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2014 och 2015

²⁷ SCB www.scb.se nummer 2014:9

²⁸ Boverket, Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning, 2008

²⁹ Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport, (2015:10)

³⁰ Boverket, Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning, 2008

³¹ Södertälje Kommun, www.sodertaljekommun.se

muner med högst andel utrikes födda³². Enligt Boverket har den växande koncentrationen av resurssvaga hushåll i storstadsregionerna lett till ökad arbetslöshet och ökat socialbidragsberoende bland utrikes födda. I Södertälje kommun räknar man med en arbetslöshet som nästan är dubbelt så hög som medelvärdet för hela Sverige och att över 300 miljoner kronor av kommunens budget går till ekonomiskt bistånd. Motsvarande siffra för arbetslöshet i Täby Kommun ligger på en tredjedel av medelvärdet för hela Sverige³³. För att minska det höga mottagningstrycket i vissa kommuner bestämde regeringen år 2005 därför att slopa bidraget för dem som väljer att ordna eget boende. Man räknade med att var tionde asylsökande skulle komma att flytta tillbaka till Migrationsverkets anläggningar. Dock har så inte varit fallet. Andelen asylsökande i EBO har tvärtom ökat sedan dess. Exempelvis visar Migrationsverkets statistik och denna rapportens beräkningar att antalet asylsökande i ABO år 2014 avtog i förmån för de som sökte i EBO. Tabell 3 visar den nuvarande fördelningen av asylsökande i de olika boendeformerna.

Tabell 3 Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 1 april 2015

	Har aldrig haft uppehållstillstånd	Har giltigt uppehållstillstånd	Utgången uppehållstillstånd
ABO	40199	8899	297
EBO	22453	2004	2002
Övrigt boende	2249	237	41

Källa: SCB

De negativa effekterna av EBO är flera. Eftersom utrikes födda samlas på samma ställen, ses det som ett hinder för språkinläringen och kontaktskapandet för den asylsökande. Effekterna av EBO har också varit tydliga för värdfamiljen. Oftast skapar detta konflikter, trångboddhet och sämre introduktion för värdfamiljen som oftast också är relativt ny i Sverige. Värdfamiljens påbörjade integration försenas ofta när de måste konfronteras med asylsökandes oro under prövningstiden³⁴. Asylsökande i EBO har också visat sig vara sämre på att delta i Migrationsverkets organiserade sysselsättning. Ett annat bekymmer är att kommunerna haft det svårare att lösa bostadsfrågan när väl personen fått uppehållstillstånd, än om vederbörande varit i ABO. Mot bakgrund av detta föreslog Boverket i sin rapport från mars 2015 om nyanländas bostadssituation bland annat temporära bostäder i kommunerna, så kallade modulbostäder. Dessa är enligt myndigheten en flexibel lösning som tillåter att man bygger på lånad mark. Regeringen tror att en sådan lösning är bra för staten som i dagsläget måste betala en viss summa för att kommunerna ska hitta boende till nyanlända. Vidare har regeringen även gett statens fastighetsverk i uppdrag att inventera kommuners bestånd och lediga lokaler som eventuellt skulle kunna omvandlas till flyktingboende. Detta skulle kunna skapa ett större tryck på kommuner som i dagsläget inte tar emot många flyktingar.

Förslaget om modulbostäder har fått mycket kritik då kvadratmeterkostnaden skulle bli mycket dyrare än en vanlig bostad. Skälet till de höga kostnaderna är att modulbostäderna skrivs av på 10-15 år, medan den vanliga avskrivningstiden egentligen ligger på

30-50 år³⁵. Bostäderna är även problematiska utifrån ett integrationsperspektiv. Att upprätta modulbostäder riskerar stigmatisera och synliggöra de resurssvaga i samhället ännu mera. Områden med många modullägenheter riskerar därför att pekats ut som fattiga, icke-attraktiva och som fränskilda resten av samhället. Detta kan i sin tur skapa utanförskap och social exkludering.

3.3.6 Avskaffandet av stopplagen

Som tidigare beskrivits ökade andelen bostadsrätter under perioden 1990-2012 i Sverige med 50 procent. Samma siffra för hyresrätter var 0,001 procent. Detta trots att byggtakten varit densamma för båda upplåtelseformerna under de senaste åren. Den ökande andelen bostadsrätter kan bland annat ses som en efterföljd av att stopplagen avskaffades år 2007. Stopplagen hade införts några år tidigare, och innebar ett förbud mot att allmännyttans bostäder, det vill säga att kommunala hyresrätter ombildades till bostadsrätter. På så vis lyckades regeringen undanröja en del av den planerade utförsäljningen av hyresrätter. Utan stopplagen hade fler bostäder blivit bostadsrätter. Utvecklingen har varit mest markant i innerstaden i Sveriges tre största städer. Enligt en rapport från Fastighetsägarna har exempelvis antalet hyresrätter i Stockholms innerstad minskat med 55 procent mellan åren 1970 och 2010³⁶. Bostadsrätterna har alltså ökat i antal utan att det egentligen har tillkommit några nya.

Tabell 4: Antal hyresrätter och bostadsrätter år 2007 och 2012 utifrån hustyp

	Hyresrätter småhus	Bostadsrätter småhus	Hyresrätter flerbostadshus	Bostadsrätter flerbostadshus	Hyresrätter totalt	Bostadsrätter totalt
2007	69 190	79 647	1 687 908	921 245	1 687 908	921 245
2012	64 630	78 811	1 653 347	1 025 913	1 653 347	1 025 913

Källa: SCB

SCB:s siffror och tabellen ovan visar antalet bostadsrätter och hyresrätter 2007 och 2012. Enligt den här rapportens beräkningar ökade andelen bostadsrätter under perioden 2007-2012 med 12,3 procent, medan andelen hyreslägenheter istället sjönk med 2 procent. Ökningen har även varit som störst för flerbostadshus. Inom denna hustyp har antalet bostadsrätter under samma period ökat med 12,5 procent, medan den sjunkit med 1,8 procent i termer av hyresrätter. Andelen bostadsrätter kan därmed sägas ha ökat på bekostnad av ett minskat utbud av hyresrätter.

3.3.7 Den beskattade hyresrätten

Enligt dagens skattesystem har hyresrätten en högre skattebelastning än andra upplåtelseformer. Detta genom en mångbeskattning; fastighetsskatt, bolagsskatt och skatt på utdelning. Sedan 2007 har även räntebidragen avvecklats för hyreshus. Detta gjordes gradvis för att helt försvinna till år 2012.

32 SCB www.scb.se

33 Ekonomifakta, <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Regional-statistik/Alla-lan/Stockholms-lan/Sodertalje/?var=17255>

34 Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport 2015:10

35 Dagens samhälle, <http://www.dagensamhalle.se/nyhet/kaplans-kalkyler-foer-modulhus-spricker-14737>

36 Fastighetsägarna, Hyresrätten som försvann. Omvandlingen av Stockholms bostadsmarknad under efterkrigstiden, 2013, s 8

Sex år tidigare försvann även det investeringsstöd som var avsatt för byggandet av hyresrätter³⁷. Bostadsrätten har i motsats till hyresrätten skattebaserade fördelar i form av avdrag för räntekostnader i ägda bostadsformer och rot-avdrag. Privatpersoner betalar därmed endast 70 procent av räntan medan ett bostadsföretag, eller en hyresgäst i form av hyra, betalar 100 procent. Rot-avdraget gör dessutom att bostadsrättsinnehavare betalar mindre för reparation och underhåll än vad hyresgäst och bostadsföretag betalar eftersom att de inte alls får göra avdrag för sådana åtgärder. Den skatte- och avdragsbaserade fördelen som givits bostadsrätten som upplåtelseform har därmed hämmat hyresrättens konkurrenskraft. De skilda förutsättningarna har dessutom försvagat incitamenten för fastighetsägare att investera i hyresrätter.

3.3.8 Bristande samverkan

I dagsläget utgör den bristfälliga samverkan mellan kommuner och bostadsbolag en tröghet i fråga om etablering av nyanlända, utnyttjande av befintligt bostadsbestånd samt i planeringen för kommande års bostadsförsörjning. I en rapport från Riksrevisionen uppger exempelvis endast 20 procent av de kommuner som tillfrågats att kommunstyrelsen gett ägardirektiv om att avsätta en viss andel lediga lägenheter till gruppen nyanlända³⁸. Dessutom uppger endast 30 procent att kommunen regelbundet samarbetar med både privata och kommunala bostadsföretag kring bostads-situation för nyanlända. Det vanligaste är att kommunen endast arbetar igenom ägardirektiv gentemot det egna bostadsbolaget. I intervju har representanter för den kommunala bostadsverksamheten hävdad att det har varit svårt att etablera ett samarbete med privata bostadsföretag, delvis på grund av att dessa aktörer har låg flexibilitet, exempelvis i fråga om sent inbetalda hyror. Eftersom hyran ska vara betalad i slutet av varje månad har detta i vissa fall blivit ett problem då etableringsersättningar betalas ut efter det. Kommunen har i några delar av landet kunnat lösa detta genom att agera borgenär genom en så kallad hyresgaranti, vilket varit avgörande när företagen valt att hyra ut till nyanlända. Men av landets samtliga kommuner har endast 64 av 290 valt att använda sig av den möjligheten³⁹.

Dessutom visar en sammanställning av Riksrevisionen att knappt 65 procent av de kommunplatser som enligt avtal bör ha varit tillgängliga för nyanlända användes av Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Hela 35 procent av kvoten var utnyttjad för det uppsatta syftet. Det är anmärkningsvärt då flertalet kommuner uppgivit att den främsta orsaken till att man inte vill öka sitt flyktmottagande är bostadsbristen. Enligt rapporten användes dock bostäderna i många fall för andra ändamål och stod därför sällan tomma. Svårigheterna att hitta bostäder i kommunerna leder till att individer inte kan lämna asylboendet trots att de getts kommunplats. Bristen på samordning kring bostäder leder till att väntetiden förlängs ytterligare.

För gruppen kvotflyktingar innebär det ett ännu större problem. Som kvotflykting⁴⁰ tilldelas man ett permanent uppehållstillstånd varefter en kommunplats ska finnas tillgänglig för direkt etablering. Om en bostad inte ordnas måste personen vänta, något som kan innebära osäkra vistelser i flyktingläger eller i konfliktpräglade område⁴¹.

Samarbete verkar även vara ett problem kommuner emellan. Endast en tredjedel av landets kommuner uppger att de på något sätt samverkar med andra kommuner i regionen kring bostadsförsörjning och planering. Det är generellt sett vanligare att storstads- och högskolekommunerna har en mer utvecklad planering för bostadsförsörjningen samt en högre grad av samverkan med andra kommuner. Endast 31 procent av landets kommuner har formulerat riktlinjer för bostadsverksamheten de kommande fyra åren och bland denna tredjedel är storstads- och högskoleregionerna dominerande. Avsaknaden av strategi och samverkan på bostadsmarknaden gör kommunerna och landet i stort mer sårbart för plötsliga förändringar, exempelvis hastig befolkningstillväxt i och med ökad invandring. Motsvarar inte beredskapen denna ökning, riskerar mottagandet att bli undermåligt. Samtliga Stockholmskommuner uppger att de lägger stor vikt vid bostadsfrågan som en mellankommunal angelägenhet⁴²

3.3.9 Presumtionshyror leder till oskäliga hyror

Hyresnämnden fastställer hyran i enlighet med lägenhetens bruksvärde. Med bruksvärde avses det praktiska värdet som en lägenhet har för en hyresgäst. En hyra anses inte skälig om den är påtagligt mycket högre än hyran för bruksvärdet på likvärdiga lägenheter. Hyresbestämning sker alltså genom att jämföra en lägenhet mot en annan likvärdig lägenhet, varefter dess värde bestäms. Jämförelsen ska ske med en lägenhet vars hyra förhandlats fram av fastighetsägaren och Hyresgästföreningen⁴³.

Men då bostadsproduktionen legat på låga nivåer och ansetts vara i behov av stimulans har detta bruksvärde ersatts av en så kallad presumtionshyra. Förhoppningen var att möjligheten att ta ut högre hyra skulle skapa starkare incitament för byggherrar att producera hyresrätter. Alltsedan 2006 kan hyresgäster därför inte få hyran prövad enligt ovan nämnd bruksvärdesprincip för-rän det gått ett antal år sedan den första hyresgästen flyttade in i huset. Initialt var denna tidsgräns satt till tio år, men vid årsskiftet 2012/13 förlängdes den till 15 år⁴⁴.

37 Fastighetsägarna, H. SABO, Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten, Stockholm (2010)

38 Riksrevisionen, Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (2014:15)

39 Ibid

40 Kvotflykting blir den som genom UNHCR:s flyktingprogram bedömts som i akut behov av vidarebosättning. I dagsläget är cirka 27 länder registrerade som mottagarländer för kvotflyktingar. Sverige är ett av dem.

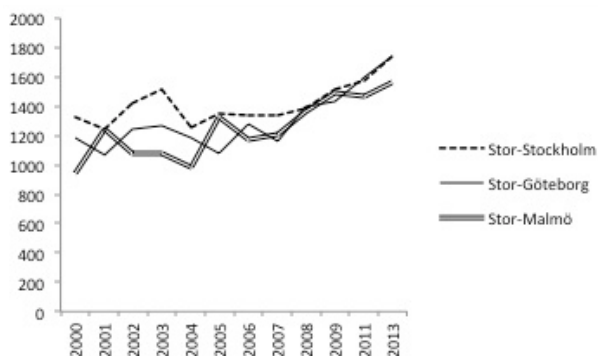
41 Migrationsverket, Migrationsverkets samlade strategi för bosättning av kvotflyktingar, 2014.

42 Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport 2015:10

43 12 kap. 55 § jordabalken (1970:994)

44 Nybyggarkommissionen, En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande 2014

Diagram 5: Hyra per kvadratmeter i nybyggda hus med hyres- eller bostadsrätt, kr



Källa: SCB

Även presumtionshyran måste förhandlas fram mellan parterna, men hyran baseras i dag på produktionskostnad istället för bruksvärde. Tack vare kravet på förhandling har parterna haft svårare att komma överens varför presumtionshyran inte kommit att gälla för alla nybyggda hyresrätter. Under perioden 2006–2012 förhandlades ändå 32 procent presumtionshyror. Nyproduktionshyrorna beräknas ha legat 70 procent över hyrorna i beståndet alltsedan presumtionssystemet sattes i bruk 2009. En sådan hyresutveckling gör att en ökad byggtakt i hyressektorn inte nödvändigtvis gagnar resurssvaga hushåll utan istället en kapitalstark medelklass.

3.3.10 Minskade bostadsbidrag

En riktad åtgärd för att hjälpa låginkomsthushåll med hyran är bostadsbidraget. Det är reglerat av en åldersgräns som hindrar alla ensamstående över 29 år och utan barn att söka ersättning. En stor del av befolkningen kvalificerar därför inte ens för att få söka bostadsbidrag. Ytterligare problem med bostadsbidraget utgörs av retroaktiva återkrav vid förändrad inkomst. Regeln baseras på att den taxerade inkomsten under året fördelas lika över alla årets månader, något som i många fall inte överensstämmer med verkligheten. Många hushåll har nämligen svårt att förutse hur inkomsten kommer att variera under en årscykel. Förändras inkomsten kraftigt kan detta antingen resultera i ökade bidrag eller i krav på återbetalning. Risken för återbetalningskrav gör att flertalet som skulle ha rätt till bidrag avstår från att söka.

Bostadsbidragen har överlag minskat sedan mitten av 90-talet. Efter en skatteomläggning höjdes hyrorna med 50 procent på bara några år, något som ledde till kraftigt ökade statliga utgifter för bostadsbidrag. Ett steg i ledet att minska statens kostnader var att ändra regelverket. Således försämrades situationen för bidragsbehövande avsevärt då andelen utbetalade bidrag minskade drastiskt. Då merparten av de bidragsbeviljade bor i hyresrätter drabbades denna hushållsgrupp hårdast. Sedan 1996 har andelen hushåll som erhållit bidrag dessutom minskat med cirka 66 procent. Minskningen är ett direkt resultat av att anslaget för bidrag halverades mellan 1997 och 2011, från 6,2 miljarder kronor till 3,4 miljarder⁴⁵. Att anslaget krympt har gjort att bostadsbidragets funktion som ett fördelningspolitiskt verktyg har urholkats.

45 Försäkringskassan, https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/statistik/barnochfamilj/bostadsbidrag/antalhushallbostadstyp/bob_ofstat4

Som en kontrast går det att se till kostanderna för rot-avdraget. Enligt uppgifter ifrån Hyresgästföreningen var statens kostnader för bostadsbidrag år 2013 4,6 miljarder kronor. Under samma år betalade staten ut 14,9 miljarder i bidrag till villaägare och bostadsrättsinnehavare genom rot-avdraget⁴⁶.

3.3.11 Diskriminering på bostadsmarknaden

Ett annat etableringshinder på den svenska bostadsmarknaden är diskriminering och då främst etnisk diskriminering. Den myndighet som i första hand har ansvaret för diskriminering i Sverige är Diskrimineringsombudsmannen (DO). Enligt en rapport från DO 2010 förekommer etnisk diskriminering på bostadsmarknaden. Diskrimineringsgrunderna var påtagligt riktade mot personer med romsk (finska romer) och muslimsk bakgrund. Den skedde även i större utsträckning på hyresmarknaden än bostadsrättsmarknaden⁴⁷.

Forskningen kring diskriminering på bostadsmarknaden är bred. I Sverige gjorde forskarna Ali M. Ahmed och Mats Hammarstedt år 2009 exempelvis ett experiment på internetsajten Blocket. De använde sig av tre olika namn: Erik, Maria och Mohammed. Alla tre svarade på 500 annonser vardera. Resultatet beskriver hur både Maria och Erik fick svar i nästan hälften av fallen. Maria i lite fler fall än Erik. Medan Mohammed fick svar i en femtedel av fallen⁴⁸.

4. Goda exempel

SYFTET MED DETTA AVSNITT är att presentera goda exempel på policyer och byggande för bostadsintegration. För att visa på bostadspolitikens bredd och diversifierade uttryck i olika europeiska städer har vi förutom ett exempel från Sverige valt ut två länder och deras respektive policyer för bostadssektorn. Nederländerna och Österrike valdes både ut på grund av sina höga andelar subventionerade bostäder och hyresrätter av det totala bostadsbeståndet. Runt om i Europa går denna typ av bostadsform under begreppet social housing. I Sverige är begreppet inte en del av debatten, men den svenska ekvivalenten kan fastställas till den svenska allmännyttan.

Genom att presentera en sammanfattning av den bostadspolitiska historien och därefter redogöra för nuvarande bostadspolitiska ramverk hoppas vi kunna fördjupa diskussionen om hyresmarknaden. Förhoppningen är att genom jämförelse av dessa länders lösningar på bostadsproblem föra en diskussion kring gångbara strategier för att motverka bostadssegregation och ökade bostadsklyftor i det svenska samhället.

46 Hyresgästföreningen, www.hyresgastforeningen.se

47 Diskrimineringsombudsmannen, Diskriminering på bostadsmarknaden Redovisning av regeringsuppdrag IJ2009/1834/DISK 2010

48 Ahmed, A. Och Hammarstedt, M. "Discrimination in the rental housing market: a field experiment on the Internet", *Journal of Urban Economics* 64:2 (2008)

4.1 Nederländerna

Nederländerna har en unik bostadspolitisk historia och ett starkt socialt präglad bostadsbestånd. Först på senare år har marknadsideal kommit att påverka både utbud och tillgången på billiga hyresrätter. Vilka verktyg har landet då använt sig av för att minska segregation, öka jämlikheten och diversifiera bostadsstocken?

4.1.1 Historisk bakgrund

Det nederländska bostadssystemet har sina rötter i landets ”Housing Act”, en bostadslag från 1901. Då började organisationer för subventionerat boende växa fram i Nederländerna under 1900-talet. Under samma period organiserades boendet i städer som Amsterdam utifrån en, för Europa, unik modell. ”Pillarization” innebar att samhället strukturerades utifrån religiös eller ideologisk tillhörighet, där dessa kluster sedan kom att tillhandahålla egna sociala institutioner. Varje ”pillar”, det vill säga enhet, hade egna skolor, sjukhus, fackföreningar, bostadsbolag, idrottsföreningar, politiska partier osv. Den interna solidariteten inom dessa klustret sträckte sig över inkomstgränser, och kapitalstarka levde sida vid sida med resurssvaga. Det ansågs gynna både den egna gruppens autonomi och socioekonomiskt utsatta inom gruppen att organisera staden efter dessa premisser. Förhoppningen var även att denna typ av struktur skulle minska den klassbaserade rumsliga segregationen⁴⁹.

Vissa menar att denna ”pillarization” genom historien varit tongivande för hur den nederländska bostadspolitiken kommit att utvecklas. Andra hävdar att dess relevans för nutida bostadsverksamhet går att ifrågasätta. I efterkrigstidens Nederländerna fanns dock ett fokus som i likhet med det tidiga 1900-talets berörde solidaritet och jämlikhet. I kölvattnet av andra världskrigets ödeläggelse av stora delar av landet sågs organisationer för subventionerat boende som ett effektivt verktyg för staten att använda i arbetet med restaureringen och uppbyggnaden av en jämlik stad. Ett urbant förnyelseprogram initierades under det sena 1960-talet med syfte att främja just arbetarklassen. För att underlätta livet för denna samhällsgrupp byggdes förutom en stor andel sociala upplåtelseformer bland annat tunnelbana och stora flerfamiljskomplex.

Trots tidigare ansträngningar upplevde Nederländerna i slutet av 1900-talet att segregationen i landets städer ökade. Med anledning av detta kom den bostadspolitiska verksamheten att drivas med nygammalt fokus mot ett blandat boende. För att komma till rätta med de ökade sociala klyftorna skulle bostadsstocken diversifieras. Genom att återgå till gamla ideal om att blanda bostäder av både hög och låg kvalitet förväntades man kunna motverka de negativa effekter som koncentrationen av resurssvaga hushåll ansågs skapa. Därför kom en viss del av det sociala bostadsbeståndet att rivas i de områden där denna upplåtelseform var dominerande⁵⁰.

I början av 90-talet låg bostadsbyggandet på lägre nivåer än under 80-talet då fler subventioner för byggande varit tillgängliga. I snitt producerades endast 25 000 bostäder per år och när det år 2001 nåddes historiskt låga nivåer (16 000 bostäder) kom staten att omorganisera den bostadspolitiska verksamheten. Den nationella

49 Fainstein, Susan S. *The just city*. Cornell University Press, 2010

50 Holmqvist, E. *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: ett mål utan medel?* Uppsala Universitet 2009 s. 57

styrningen ersattes av ett fördjupat samarbete mellan kommuner, bostadsmarknaden och organisationer för subventionerat boende. Efter några år resulterade detta nya upplägg i att 35 000–40 000 nya bostäder byggdes årligen mellan 2009 och 2011⁵¹.

4.1.2 Social housing

Till skillnad ifrån Sverige valde Nederländerna att hantera EU:s konkurrenslagstiftning på ett sätt som inte skadade den icke-vinstdrivande bostadssektorn. Medan Sverige konkurrenssatte allmännyttan kopplade Nederländerna sina subventioner till gruppen låginkomsttagare för att undvika konkurrens⁵². Det sociala bostadsbeståndet kunde därmed fortsätta fungera som ett skyddsnät för resurssvaga grupper medan den svenska allmännyttan organiserades efter marknadsprinciper. I dagsläget består organisationerna för subventionerat boende i Nederländerna alltså av icke-vinstdrivande stiftelser. Förutom deras främsta målgrupp, låginkomsthushåll, riktas verksamheten även mot funktionsnedsatta, äldre, invandrare, hemlösa och asylsökande.

51 Hyresgästföreningen, *Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder*

52 Elsinga, Marja, and Hans Lind. “The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands.” *Housing Studies* 28.7 (2013) s. 961.

Ett lokalt exempel

Nederländernas stora utbud av sociala bostäder återspeglar, en sedan många år dominerande, politisk vilja att erbjuda alla invånare ett skäligt boende. Nedan följer ett exempel ifrån Nijmegen, en mindre stad belägen nära den tyska gränsen. De styrande nöjde sig inte med att bara renovera ett flerbostadshus för subventionerade bostäder. De ville även sammanföra innovativ arkitektur med den sociala bostadssektorn.

Tower Hatert

Till skillnad från Nederländernas tidigare rivningar av undermåliga sociala bostäder kom ett flervåningshus i staden Nijmegen i stället att renoveras. I ett försök att förbättra boendebudet i staden tog de styrande beslutet att tillsammans med en arkitektbyrå bygga om huset med betoning på de arkitektoniska och sociala aspekterna. Huset har en unik konstruktion, något som ska verka som ett landmärke för Nijmegen och därtill fungera som en positiv konnotation till staden. Varje våning har en balkong som omhöljer byggnadens fasad i en för varje våning unik form. Syftet med balkongernas utformning är att alla lägenheter ska få maximalt med dagsljus, fri sikt och inte skuggas av balkongen ovanför. I husets botten har ett kommunalt hälsocenter flyttat in och intill har en parkering och en offentlig yta skapats. Huset har i stor utsträckning konstruerats av material med så små ekologiska fotavtryck som möjligt. Byggnaden manifesterar att hög arkitektonisk och materialmässig kvalitet inte är enbart förunnat den privata bostadssektorn, utan i allra högsta grad är förenligt med det sociala beståndet.

Den sociala bostadsstocken har genom historien varit anmärkningsvärt hög, detta då den skyddats av lagstadgade kvoter. Men alltsedan tidigt 1990-tal har kravet på sociala upplåtelseformer som en viss kvot av nybyggandet sjunkit så pass att siffran gått från 90 till 70 procent av det totala beståndet. Efterföljande årtionde sjönk siffran ytterligare för att i dagsläget ligga på 30 procent⁵³.

För att få tillgång till en subventionerad bostad krävs i dagsläget att man har en årsinkomst under 34 229 euro (detta kommer under 2015 att höjas till 38 000 euro) eller att du ingår i ett hushåll med behov av omsorg. Hyresföreningarna är ålagda att upplåta 90 procent av sina lediga subventionerade hushåll till denna grupp av individer. Resterande 10 procent får föreningarna fördela som de vill. Det är runtom i Europas sociala bostadsstock fördeligt att tillgången till de subventionerade bostäderna regleras med hjälp av en inkomstgräns. Det nederländska sociala bostadsbeståndet blev med anledning av detta ämne för kraftig kritik under tidigt 1990-tal. Kritikerna menade att en stor del av de sociala lägenheterna beboddes av individer med en inkomst som var mer lämpad för icke-subventionerade upplåtelseformer. För att effektivisera nyttjandet av social housing-bostäderna kom ett nytt politiskt fokus att inkorporeras, nämligen den om ägandeformer (genom det så kallade Vinex-programmet och bland annat skattereduktion för ägandeformer). Genom att omlokalisera resursstarka hushåll till boendeformer som denna grupp hade råd med, hoppades staten kunna sänka subventionerna för social housing-sektorn. Detta genererade en allt mer växande ägandestock medan den sociala bostadssektorn kom att präglas av en ökad koncentration av socioekonomiskt utsatta hushåll⁵⁴.

Ett annat syfte bakom denna förändring var att motverka de tendenser mot ökad etnisk segregation som noterats. Genom att erbjuda ägandeformer i samma områden hoppades staten kunna motverka de kapitalstarkas utflyttning. Utvecklingen visade dock på motsatt effekt och i sina försök att få bukt med den dåliga matchningen mellan inkomstnivå och upplåtelseform påskyndades i stället segregationsutvecklingen. När tillgången till den sociala bostadssektorn i större omfattning inriktades på de mest socioekonomiskt utsatta skapades en rumslig avgränsning av staden. Denna separation försvårade därmed möjligheten att flytta inom staden⁵⁵.

4.1.3 Finansiering – bostadssubventioner och stöd

Före 1995 stod staten för gynnsamma lån till social housing-sektorn, men beslut togs om att slopa denna subvention varför lån nu var tvungna att tas via det privata banksystemet. Staten står dock som lånegarant. De bostadsorganisationer som inriktar sig på produktion av social housing verkar genom ett lånegarantisystem, Waarborgfonds Sociale Woningenbouw, WSW. Inom denna struktur fungerar organisationerna som borgenärer för varandra medan den nederländska staten och kommunerna agerar ”lender of last resort”, det vill säga som en sista säkerhet. Åtkomsten till kapitalmarknaden organiseras så att WSW testar organisationerna för subventionerat boende utifrån elasticitet och förutspått kassaflöde. Därefter beviljas eller avslås en ansökan om lån från the

Central Fund for Social Housing, CFV.

Trots förändringarna i finansieringssystemet är kommunerna fortfarande tillåtna att skänka mark eller sälja mark under marknadspriset till social housing-organisationerna. I Amsterdam betalar exempelvis dessa endast 60–70 procent av vad privata aktörer betalar⁵⁶. Denna gynnsamma förmån kom i kombination med de finansiella omorganiseringarna under 1995 att leda till att social housing-sektorn blev relativt kapitalintensiv. Då staten beslutade sig för att avskaffa de förmånliga statliga lånen till sektorn gjordes en uträkning av framtida kostnader för social housing varefter deras statliga lån avskrevs. Som en del av den nya finansiella strukturen kom de sociala bostadsorganisationerna överens med staten om att denna sektor skulle fortsätta bygga nya bostäder och har därefter stått för en stor andel av bostadsproduktionen och bostadsförsörjningsansvaret. Nederländerna har även ett reguljärt bidragssystem för boendemarknaden. För att vara berättigad stödet får hyran inte vara mer än 710 euro per månad och årsinkomsten för ett singelhushåll 21 000 euro. För individer under 23 år är hyressumman satt till ett maximum av 403 euro per månad⁵⁷.

4.1.4 Bostadsstöd till nyanlända

Som nyanländ med permanent uppehållstillstånd i Nederländerna tilldelas man av migrationsmyndigheten, COA, en kommunplats varefter kommunen är ålagd att erbjuda ett boende. Till skillnad från svensk lagstiftning är lagen om mottagande tvingande och inte formulerad som en valmöjlighet. Hur många flyktingar en kommun måste ta emot bestäms därför av regeringen var sjätte månad. Personer med beviljade uppehållstillstånd placeras i kommunerna utifrån deras bakgrund och en proportionerlig fördelning över landet. Därefter har kommunen tolv veckor på sig att hitta ett boende till den nyanlände. Det vanligaste är att bli erbjuden en bostad ur det sociala beståndet hos bostadsföretag eller boendeorganisationer. Nederländerna har nämligen lagstiftat om att flyktingar har förtur i kön till sociala bostäder i den kommun de hänvisats till. Förturen gäller dock inte om man väljer att bosätta sig i en annan kommun. Det har resulterat i ökade spänningar mellan nyanlända och andra resurssvaga grupper som med anledning av förturen känt sig förbisedda⁵⁸.

Till skillnad från i exempelvis Sverige bosatte sig den största andelen av 1960- och 1970-talets arbetskraftsinvandrare i Nederländernas innerstäder då dessa områden hade de billigaste lägenheterna samt tillgång till arbete. Till förorten flyttade istället medelklassen. Det har skapat en infrastruktur av anhöriginvandrare och övriga immigranter i innerstaden. Många bor kvar i dessa områden trots att arbeten försvunnit, vilket genererat en hög koncentration av arbetslösa eller individer med lågbetalda arbeten i stadens centrum. Att allt fler exkluderats från arbetsmarknaden har resulterat i ökande klyftor mellan kapitalstarka och fattiga.

53 Törnquist, A., Olsson, S., & Claesson, S. Ett socialt blandat boende i Göteborg. Göteborgs Stad. Göteborg 2012

54 Fainstein, Susan S. The just city. Cornell University Press, 2010

55 Boverket, Social mix i några länder (2008)

56 Törnquist, A., Olsson, S., & Claesson, S. Ett socialt blandat boende i Göteborg. Göteborgs Stad. Göteborg 2012

57 Government of the Netherlands, <http://www.government.nl/issues/housing/rented-housing>

58 Boverket (2015:10) Nyanländas boendesituation – delrapport

Enligt en rapport från Boverket är en av de bakomliggande anledningarna till utvecklingen att Nederländernas välfärdsstat krymper. Trots den negativa trenden hade Nederländerna enligt Eurostat en av Europas lägsta grader av fattigdom⁵⁹ och trångboddhet år 2012⁶⁰.

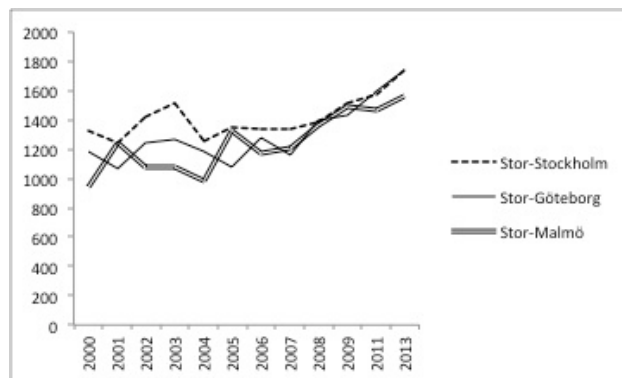
Avslutningsvis kan nämnas att den som inte är asylsökande och vill bo i Nederländerna krävs av staten att göra ett "integrationsprov" för medborgare (civic integration exam). Provet innehåller två delar, ett språktest och ett om det nederländska samhället i stort⁶¹.

4.1.5 Bostadsbeståndet

Nederländerna har en av de största andelarna sociala hyresbostäder i Europa, med nästan 35 procent av bostadsbeståndet. De privata, icke-vinstdrivande social housing- organisationer som tillhandahåller dessa bostäder står även för majoriteten av alla hyresbostäder i landet⁶². I dagsläget bor cirka 30 procent av landets befolkning i hyresrätter. I viss mån har organisationerna rätt att sälja en viss del av beståndet som inte består av den uppdragna kvoten sociala bostäder. När dessa lägenheter avyttras försvinner de fördelar som ligger i kommunens lägre markhyra och de kan därmed säljas som bostadsrätter eller eget ägande till privatperso-

ner eller företag⁶³. Detta gör det i viss mån möjligt för organisationerna att finansiera det billiga sociala beståndet.

Diagram: Nederländernas bostadsbestånd efter upplåtelseform 1947- 2010



Källa: Elsinga 2011

Men likt många länder i Europa lider även Nederländerna av bostadsbrist. Mellan 2003 och 2008 ökade Amsterdams totala bostadsstock med endast 9371 enheter. En anledning var den pågående omstruktureringen av staden som skedde genom ett program med syfte att riva lågkvalitetsboenden från efterkrigstiden. Därutöver skedde långtgående utbildningar av hyresrätter till äganderätter. Mellan 2002 och 2004 omvandlades exempelvis hela 30 procent av hyressektorn till äganderätter. Den här utvecklingen

59 Hushåll med en inkomst på under 60 procent per person av den nationella medianinkomsten

60 Boverket (2008) Social mix i några länder

61 Government of the Netherlands, <http://www.government.nl/issues/housing/rented-housing>

62 Hyresgästföreningen, Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder

63 Törnquist, A., Olsson, S., & Claesson, S. (2012). Ett socialt blandat boende i Göteborg. Göteborgs Stad. Göteborg). s.21

Lokala exempel

Som nämndes tidigare har Österrike, och framför allt Wien, utmärkt sig som en stad som lyckats kombinera en social bostadsförsörjning med hög arkitektonisk kvalitet. För att kunna se vilka konkreta resultat som den österrikiska bostadspolitikern genererat följer här en kort genomgång av några bostadsområden i Wien som upplåtits med tydligt fokus på gemenskap och jämlikhet.

Alta-Erlaa Estates

Höghuset Alta-Erlaa Estates utgör tillsammans ett av de största bostadskomplexen i hela Österrike. Med sin avancerade infrastruktur är området dessutom tämligen unikt. Hyresbostäderna byggdes för låginkomsttagare och har en funktionalistisk struktur, med en bred arsenal av serviceinrättningar i närhet till komplexet. Frånsett de fundamentala inrättningarna finns två läkarmottagningar, tre skolor, två dagis, ett gym, en administrativ byggnad, fotbollsplaner, bastu, solarium, tennisplaner och ett shoppingcentrum. Överst på dessa 27-våningshus finns utomhuspooler, och vid kallare årstider brukas inomhusbassänger. För att ta sig till området finns en tågstation som är en del av Wiens övriga transportnätverk. Alta-Erlaa är ett exempel på att bostäder för låginkomsttagare inte nödvändigtvis måste vara av sämre standard eller med färre bekvämligheter. När området byggdes (1968–1985) var det med avsikt att skapa ett demokratiskt och socialt nätverk, med närhet till serviceinrättningar, friskvård och gemensamhetsutrymmen. Denna ambition är snarlik den vision som låg bakom det berömda Karl Marx Hof, eller som det också kallats – the Ring-road of Proletariat. Området stod klart 1930 och är internationellt erkänt för sin "socialistiska" arkitektur och planering.

Sargfabrik

År 1996 omvandlades denna fabrik för tillverkning av likkistor till ett bostadsområde med cirka 100 enheter. I likhet med Alta-Erlaa Estates och liknande projekt runt om i Wien, består husen inte bara av lägenheter utan av diverse gemensamma inrättningar. Detta med avsikt att skapa en så kallad "by i staden", där invånarna kan förena arbete och fritid i närområdet i en social, tillgänglig och kollektiv miljö. För att undvika att ockupera en stor yta med parkeringsplatser för bilar står Sargfabrik registrerat som ett vandrarhem, vilket gör att proportionen parkeringsplatser endast måste vara 1:10 istället för en plats per hushåll. Det gör det möjligt att i stället ha cyklar på den frigjord ytan. Genom att inte spendera pengar på en stor parkeringsplats kunde detta kapital även finansiera de gemensamhetsutrymmen som finns i området.

Den non-profit organisation, Association for Integrative Lifestyle (VIL), som äger området är ordnad efter en enkel princip: medlemmarna i organisationen är invånarna i lägenheterna och deras ansvarsområden och rättigheter arrangeras utifrån ett internt kontrakt. Om ett hushåll bestämmer sig för att flytta, tillfaller lägenheten organisationen som har en triangulär position som hyresvärd, byggherre och operatör. De gemensamma ytorna och faciliteterna finansieras av en viss procent av de boendes hyra. Initiativtagarna till bygandet ville förena boende, kultur och integration och är därför engagerade i allt från social till ekologisk hållbarhet. För att skapa ett diversifierat boende och minska risken för exkludering av vissa samhällsgrupper är 15 procent av bostäderna avsatta för äldre, funktionsnedsatta och undanträngda individer

kan ses som en del av en övergripande strategi för om att öka fokuset på äganderätter⁶⁴.

I jakten på att utöka bostadsstocken använder sig Nederländerna i viss mån av expertgrupper för att stödja utvecklingen av flexibla boenden samt att omvandla kontor till bostäder. Vad gäller det sistnämnda erbjuds hjälp att både påskynda omvandlingen genom att finna de bäst lämpade lokalerna och kartlägga de ombyggnationer som är mest lönsamma. Samma typ av stödverksamhet finns för utvecklandet av flexibla boenden. Genom en bred överenskommelse mellan staten, kommunerna, boendeorganisationerna, arbetsgivare och fackliga organisationer inrättades 2012 ett expertcentrum med syfte att stödja kommuner, hyresvärdar och arbetsgivare för att öka utbudet av flexibla boenden. Det ska underlättas ytterligare med hjälp av förenklade byggregler och kraftigt förkortade förfaranden av planprocesser. Därmed ska omvandlingen av kontorsbyggnader till bostäder och större ändringar som berör tillfälliga asylcentrum skyndas på⁶⁵.

Sammanfattning

- Icke-vinstdrivande organisationer står för hushållning och produktion av subventionerade boendeformer liksom nyproduktion av bostadsrätter.

- Lånegarantisystem som skapar en sammanhållen och kapitalstark sektor för sociala bostäder.

- Nyanlända tilldelas kommunplats utifrån matchning och proportionerlig fördelning av nyanlända över landet.

- Generösa inkomstgränser för att beviljas tillgång till det sociala bostadsbeståndet.

- Kommunerna ges tillåtelse att skänka eller sälja mark under marknadspriset till de icke-vinstdrivande bostadsföretagen.

- Förenklade plan- och byggprocesser

4.2 Österrike

Wien fungerar i flertalet diskussioner om social housing och integration som ett bostadspolitiskt föredöme. Staden har gjort sig känd för sina låga hyror och attraktiva bostäder med hög arkitektonisk kvalitet, oavsett hur kapitalintensivt hushåll du tillhör. Den urbana infrastrukturen har därmed kommit att präglas av en socioekonomisk diversitet, med utgångspunkt i att ett hållbart samhälle har plats för alla individer oavsett samhällsklass. Så hur ser bostadspolitiken ut? Vad har möjliggjort denna positiva utveckling? Och är trenden ihållande eller har andra bostadspolitiska tendenser kunnat skönjas?

64 Fainstein, Susan S. *The just city*. Cornell University Press, 2010

65 Boverket, Nyanländas boendesituation – delrapport 2015:10

4.2.1 Historisk bakgrund

För att förstå Wiens bostadspolitiska verksamhet krävs en kort historisk tillbakablick. Staden har en lång tradition av reglering inom bostadssektorn. Alltsedan regeringen efter första världskriget placerade bostadssituationen högt upp på sin prioriteringslista har den statliga interventionen inom sektorn varit omfattande. Stöd erbjöds i form av markinköp, nybyggnadsmaterial och professionell hjälp till de bostadskooperativ som startades i bostadsbristens spår⁶⁶. Under perioden efter monarkins fall 1918 gick Wien under beteckningen Röda Wien, Red Vienna, (1924–34) på grund av stadens omfattande och utjämnande omstrukturering av tillgångar. Exempelvis utformades en fastighetsskatt så att stora lägenheter finansierade en upplåtelseform kallad ”council housing”. Detta var boenden anpassade för de mest socioekonomiskt utsatta grupperna i samhället och fastighetsskatten på 50 procent kom i kombination med en lyxskatt att täcka de statliga kostnaderna för dessa hushåll. Områdena byggdes utifrån en vision om bostaden som ett socialt och demokratiskt fundament i samhället. Bland bostäderna placerades daghem, bibliotek, offentliga badhus, affärer och tvättinrättningar för att underlätta den dagliga skötseln av hushållet⁶⁷.

Med undantag för den nazistiska ockupationen och den efterföljande ockupationsförvaltningen under andra världskriget har staden Wien under närmare 100 år varit under socialdemokratiskt styre. Efter krigsåren började regeringen återuppbygga staden genom att fortsätta producera ovan nämnda council houses. Dessutom byggdes många hus i tegel då detta material var mer arbetskraftsintensivt än betong och därmed skapade fler jobb samtidigt som mängden bostäder ökade. Denna storskaliga urbana expansion kom att från 1960-talet och framåt att vara strukturerad så att 10 000 subventionerade bostäder stod klara årligen⁶⁸. Under efterföljande år skedde omfattande uppköp av stora delar av bostadsmarknaden. Faktum är att staten med anledning av detta i dagsläget har nästintill monopol på mark för bostadsändamål. Något som i sin tur gjort det möjligt att hålla låga priser genom att undvika spekulation. Stadn Wiens kan därmed benämnas som en av Europas största hyresvärdar.

4.2.2 Social housing

Österrike är ett land som inte gjort det till en politisk prioritering att medborgaren ska äga sin bostad, till skillnad från exempelvis Norge och i viss mån även Sverige. Istället finns en aktiv organisation för att utveckla bostadsstocken så att den kan omfatta stora grupper av medborgare. Detta har skett bland annat genom stark hyresreglering med kostnadsbaserade hyror. Eftersom den sociala bostadssektorn är så pass expansiv i Wien har det tvingat privata byggföretag att hålla lägre marknadspriser för att behålla sin konkurrenskraft. Hela 59 procent av alla hyresbostäder är lokaliserade i den sociala bostadssektorn, och en tredjedel av alla upplåtelseformer som byggs är sociala bostäder. Sammantaget är 24 procent av landets invånare bosatta i sociala bostäder. De subventionerade bostäderna finansieras delvis igenom en öronmärkt del av inkomstskatten. Sammantaget beräknas det statliga bostads-

66 Boverket, EU och bostadspolitiken 2014 (2015:6)

67 Architekturzentrum Wien, *Housing in Vienna* 2008

68 Ibid

stödet uppgå till cirka 1 procent av landets BNP⁶⁹.

För att vara berättigad bostäder inom social housing finns i Europa en angiven inkomstgräns, att man tjänar under 60 procent av landets medianinkomst⁷⁰. De sociala bostäderna fördelas till bostadssökande efter ett inkomsttak och i dagsläget kvalificerar sig cirka 80 procent av befolkningen för en sådan typ av bostad. Efter inträdet på den sociala bostadsmarknaden kontrolleras inte inkomsten. Det är i övrigt vanligt att boende betalar en deposition när de flyttar in, som de sedan får tillbaka när de flyttar ut. De som inte har pengar sparade kan få ett statligt lån till förmånlig ränta för att finansiera insatsen (Boverket). Österrike har tidigare haft som princip att inte släppa in invandrare på bostadsmarknaden, men sedan 2006 gäller dock detta inte. Efter att ha bott minst två år i landet har man rätt till en bostad i det sociala beståndet. Resurssvaga hushåll som inte har råd med den initiala insatsen eller invandrare utan medborgarskap har hänvisats till privata värdar med både äldre och sämre rustade hus. Enligt professor Christoph Reinprecht har det sociala bostadsbyggandet i huvudsak gynnat välbeställda arbetare och tjänstemän. Reinprecht menar att en högre grad av immigranter och äldre är bosatta i det äldre, mer nedgångna sociala beståndet allt medan de yngre österrikiskt födda lever i den nyproducerade bostadsstocken (KÄLLA).

Den österrikiska bostadspolitiken genomgår i dagsläget dock vissa marknadsmässiga förändringar. De icke-vinstdrivande bostadsbolagen minskar till fördel för privata marknadsstyrda bolag. Även hyressättningsystemet förändras så pass mycket att hyrorna inom den sociala bostadssektorn börjar närma sig marknadsvärdet. Österrikes historia som hittills präglats av generella bidrag för en diversifierad och socialt hållbar bostadsstock har i allt större utsträckning bytts ut mot mer riktade bidrag till låginkomsttagare⁷¹.

4.2.3 Finansiering – bostadssubventioner och stöd

Med bakgrund i den österrikiska bostadshistorien blir det nu dags att se till hur bostadsfinansieringen struktureras, båda gällande bidrag till hushåll och till byggande. Österrike är en federal republik uppdelad i nio delstater, så kallade länder. Den regionala nivån sammankopplas sedan med den kommunala genom ett distrikt. Distrikten är, till skillnad ifrån länderna och kommunerna, inte självstyrande. Bostadspolitiken i Österrike består av en komplex blandning av insatser från samtliga statliga nivåer, det vill säga från både nationell, regional och lokal nivå. Bostadsregleringen sköts av landets nio regioner (länder) och finansieras till 75 procent av bidrag från nationell nivå. Landets bidragssystem har historiskt sett varit organiserat utifrån generella bidrag till hela bostadssektorn. Först på senare tid har det generella ersatts av en allt högre grad av riktade bidrag till låginkomsttagare. Pengarna kommer från fastighetsskatter, inkomstskatter samt en ”housing contribution” som betalas av alla löntagare⁷². Wien får av den nationella inkomstskatten ungefär 450 miljoner euro årligen vilka ska viga åt bostadssektorn. Dessa öronmärkta pengar påverkas av rådande ekonomiska utveckling men utgör ändå en försäkran att en viss

del av den statliga budgeten sätts undan för att stimulera bostadsbyggandet. Trots att stora nedskärningar gjorts i bostadsbudgeten under senare år är det faktum att social housing-program kan byggas i så stor skala skyddat av ovan beskrivna finansieringssystem. En strikt marknadsorienterad budgetering hade inte kunnat säkrat denna sektors fortlevnad.

Nedan listas Österrikes tre varianter av bostadsstöd för byggande och enskilda hushåll:

- *Direkta subventioner och bidrag för byggande och renovering.* Kan gälla både privata småhus samt kommunalägda hyreshus.

- *Individuella bidrag för låginkomsthushåll.* Hyresbidrag som ges ut till låginkomsttagare som bor i privat sektor och som fått ökade bostadskostnader på grund av renoveringar.

- *Hyresbidrag.* Ges som välfärdssatsning till låginkomsttagare som har boendekostnader som gör att deras disponibla inkomst hamnar under fattigdomsgränsen.

Dessa bostadssubventioner uppgick mellan åren 1995–2000 till ett genomsnittligt värde på 1,7 procent av landets BNP⁷³. Förmånliga lån och årliga bidrag, motsvarande 2 miljarder euro jämfört med om sektorn drivits enligt marknadsmässiga regler, delas årligen ut till boenden inom den subventionerade sektorn⁷⁴. Den största delen, närmare 80 procent, av bostadsstödet ges till utbudssidan (producenterna).

Wien har alltså subventionerat byggföretag som uppför ”betalbara” lägenheter. Bostadsbidrag fungerar endast som komplement. Men en negativ trend har gjorts gällande alltsedan 2008, då det beslutades att intäkter från de kommunala bostadshyrorna fick användas för att täppa till övriga hål i den offentliga budgeten. Den bostadspolitiska budgeten skars då ned med 25 procent för år 2012 och köerna till de kommunalt ägda bostäderna ökade därefter snabbt.

Dessutom har Österrikes högerregering sedan år 2000 genomdrivit privatiseringar av statligt ägda bostäder. Än så länge har detta inte resulterat i omfattande utförsäljningar. Men en tillsatt nationell lagstiftning som beviljar kooperativ och delstater att sälja sina bolagsdelar till marknadspris signalerar att bostadsstrukturen utifrån dessa policyer kan komma att förändras i grunden. De österrikiska hyrorna höjdes mellan 2000–2014 med 35 procent. Samtidigt har både byggkostnaderna och markpriserna ökat vilket gör det svårt för regionerna att finansiera nybyggen, något som sätter ytterligare press på bostadspriserna. I förlängningen leder utvecklingen till ännu längre bostadsköer.

69 Hyresgästföreningen, Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder (2014)

70 Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>

71 Boverket, EU och bostadspolitiken 2014 (2015:6)

72 Ibid

73 Whitehead, C., & Scanlon, K. J., Social housing in Europe. (2007)

74 Hyresgästföreningen, Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder (2014)

4.2.4 Bostadsstöd för nyanlända

Fram till 2006 kunde bara österrikiska medborgare få en social bostad. Numera kan även utländska medborgare få bo i social housing, enda kravet är att man har bott i landet i två år och kan visa att man ämnar bo permanent. Ett av skälen till dessa regler uppges vara att man inte velat att de ska bli genomgångsbostäder, men det är inte uteslutet att andra förklaringar ligger bakom regelverket.

Att många resurssvaga hushåll har svårigheter att betala den kontantinsats som krävs för att få hyra en bostad gäller även gruppen utrikesfödda. Som nyanländ kan du därmed tvingas söka bostad ur det privata beståndet, lägenheter som ofta är av lägre standard och med högre hyror. Statistik visar även att Österrikes gini-koefficient och poverty rate har ökat över tid, något som antyder att både inkomstklyftorna och fattigdomskvoten har ökat⁷⁵. Därtill är även arbetslösheten hos utrikesfödda dubbelt så hög än hos den österrikiskt födda delen av befolkningen.

4.2.5 Bostadsbeståndet

Österrike är ett land med stark tradition av offentligt stöd till bostadssektorn. Hela 80 procent av bostadsbeståndet har fått statliga subventioner för byggnation och detta gäller både sociala bostäder och privata bostäder i form av småhus. Nära 41 procent av bostäderna i Österrike är hyresbostäder, 50 procent bostadsrätter och 9 procent annat⁷⁶. Bland de sociala bostäderna finns en tredjedel i det kommunala beståndet och två tredjedelar i det privata. 24 procent av landets invånare bor i sociala bostäder medan storstäderna hushåller hela 46 procent i det sociala beståndet vilket gör denna upplåtelseform till den vanligast förekommande.

Mellan 1970 och 2002 har den statliga/kommunala bostadsstocken som procent av nybyggnationer sjunkit från 35 procent till 1 procent. Få av de nya sociala bostäderna finansieras alltså av kommun eller stat. Kommunen/statens roll som bostadsproducent har kraftigt försvagats, delvis med anledning av de neoliberala förändringar som präglade den bostadspolitiska verksamheten. Parallellt har en korrelerande ökning på 20 procent i byggandet av ägarrätter/bostadsrätter noterats. Andelen sociala bostäder av allt nybyggt ligger i dagsläget på cirka 33 procent⁷⁷.

Sammanfattning

- Statligt markmonopol
- Omfattande offentligt stöd till bostadssektorn med huvudsakligt fokus på utbudssidan (producenterna)
- ”Housing contribution” som betalas av alla löntagare
- Historia av satsningar för en tillgänglig och jämlik stad
- Öronmärkta pengar ur statlig budget till bostadssektorn

⁷⁵ Eurostat, www.eurostat.com

⁷⁶ Boverket, EU och bostadspolitiken 2014 (2015:6)

⁷⁷ Whitehead, C., & Scanlon, K. J., Social housing in Europe. (2007)

4.3 Sverige

Denna rapport har hittills beskrivit viktiga orsaker kring varför bostadsmarknaden inte lyckats skapa ett mer integrerat samhälle. Dock finns även svenska exempel att lära av och som skulle kunna lyftas upp till att verka på ett nationellt plan. Ett sådant exempel är Frihamnen i Göteborg.

Frihamnen i Göteborg är ett 1,6 miljoner kvm BTA (Brutto total area) stort område som ligger längst med Göta älv. Här satsar man på att bygga cirka 25 000 nya bostäder och nästan lika många arbetsplatser på 30 år. Som första etapp räknar man med att ha 1000 bostäder och 1000 arbetsplatser färdiga före år 2021. Förutom antalet bostäder, satsar man även på att bygga ett blandat, integrerat och hållbart boende. Detta har lett till att hälften av de planerade bostäderna ska bli hyresrätter. Andra hälften ska bli bostadsrätter.⁷⁸

För att kunna skapa ett blandat och integrerat område har man inte bara sett till att blanda olika upplåtelseformer, utan även olika typer av hyror och avgifter. Av de planerade hyreslägenheterna kommer 25 procent ha en fri hyressättning. Lika många ska kosta omkring 1850 kronor per år och kvadratmeter. Resterande ska ligga på mycket lägre prisnivåer, så att resurssvaga hushåll och individer ska ha råd att flytta in. Hälften av hyreslägenheterna ska ha en årshyra på 1400 kronor per kvadratmeter och hälften en ännu lägre årshyra på 1000 kronor per kvadratmeter. Det marknadsanpassade priset ligger på strax över 1800 kronor per kvadratmeter för en nyproducerad hyreslägenhet. Det innebär att månadshyran för en trea på 75 kvadratmeter och med en årshyra på 1000 kronor per kvadratmeter blir cirka 6300 kronor. Prisnivån gäller för en fjärdedel av hyreslägenheterna i Frihamnen.⁷⁹

Anledningen till att man har kunnat göra på detta vis är tack vare en ny tolkning av presumtionshyran. Istället för att använda presumtionshyran, som normalt används som ett undantag för hyresvärdar och gör det möjligt att avtala om högre hyror för nyproducerade lägenheter än vad som är tillåtet enligt bruksvärderingsreglerna, har man valt att göra tvärtom. Till skillnad från tidigare då detta inneburit att nyproducerade lägenheter och befintliga bostäder som gjorts om till bostadsrätter är dyrare än bruksvärdet de första 15 åren, har lägenheterna istället blivit billigare. Den låga hyran kommer därför att låsas fast under en tidsperiod på 15 år.

Projektet är ett resultat av ”Vision Älvstaden” som antogs av Göteborgs kommunfullmäktige i oktober 2012. Visionen har tre grundstrategier:

- Hela staden: Att hela staden ska länkas över kanalen i syfte att motverka segregation.
- Möta vattnet: För att skapa ett attraktivt och hållbart boende som tar hänsyn till miljön.
- Stärka kärnan: Att stärka Göteborgs kärna och resten av Västra Götaland.

⁷⁸ Göteborgs Stad, Fastighetsnämnden, Anvisning av mark för bostäder och verksamheter Policy och regler, 2014

⁷⁹ Ibid

Uppdraget att förverkliga visionen har gått till det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling AB som äger en del av stadens mark. Bolagets mål är att främja den långsiktiga stadsutvecklingen kring Göta älv. För att stadens exploateringsverksamhet och markanvändning ska kunna samordnas och ske i enlighet med visionen har bolaget även samverkat med fastighetsnämnden.

Utgångspunkten har bland annat varit en rapport om socialt blandat boende som författades i samarbete med Göteborgs stad och olika enkätundersökningar hos bostadsmarknadens aktörer. Där har cirka 30 procent av de aktörer som tillfrågats om huruvida de kunde tänka sig att uppfylla visionen varit väldigt positiva, bland dessa flera av de större. Vidare har fastighetsnämnden vid ansökan om markanvisningar efterfrågat en rad olika egenskaper hos de ansökande aktörerna. Byggherrens förmåga och vilja till socialt ansvarstagande har varit av stor betydelse. Som villkor för markanvisning kan även fastighetsnämnden kräva att byggherren upplåter specialbostäder för olika kategorier. De ska också kunna kräva att byggherrarna upplåter lägenheter till hushåll med särskilda behov.⁸⁰

Intresset har varit väldigt stort. Totalt mottogs 64 ansökningar till fastighetskontoret, där cirka 80 procent av de ansökande uppfyllde fastighetsnämndens krav. Förslaget för projektets första etapp blev åtta både större och mindre aktörer. Det har varit avgörande, då de större aktörerna, med mest erfarenhet och minst att förlora har kunnat agera draghjälp medan de mindre varit mer innovationsrika och tagit större risker.

Hur de billiga lägenheterna ska fördelas är fortfarande oklart. Dock är man överens om att det inte ska ske slumpmässigt utan att någon slags inkomstprövning ska ske. Ett annat förslag är att kommunen ska använda pengarna från markförsäljningen som ett slags bidrag till individen istället för bostaden. På så vis tror man att fler resurssvaga kommer att ha tillgång till de nya, centrala lägenheterna.

Det som utmärker Frihamnen och dess framgång är främst läget. Frihamnen är i dag central outnyttjad mark som tidigare var industrilokaler. Istället för att röra sig ut från centrum och bygga på glesbygden har man valt att ta till vara de attraktiva områden som finns inne i centrum. Här har man sett möjligheten att kunna bygga planerat från början till slut. Då det är svårt att få bygglovsrätter i de centrala delarna av städer i dagsläget är svårt, har Frihamnens läge för byggherrarna varit en unik chans, det visar det höga söktrycket på markanvisningarna. Dess unika art kan även ha dragit till sig aktörer som är villiga att tänka nytt, men även mindre företag med policyer om ett hållbart bostadsbestånd i framtiden. Det kan sägas ha skett en glidning på marknaden som är viljestark inte ser till stora vinstmarginaler på kort sikt.

⁸⁰ Göteborgs Stad, Fastighetsnämnden, Anvisning av mark för bostäder och verksamheter Policy och regler, 2014

Slutsats

DEN HÄR RAPPORTEN HAR med utgångspunkt i ämnet integration lyft fram orsaker kring varför det i dag finns en rumslig ojämlikhet på den svenska bostadsmarknaden. Resultatet beskriver hur bristen på bostäder i dag utgör det största hindret för etablering på bostadsmarknaden. I termer av integration krävs det därför en rad olika åtgärder för kommande års planerade bostäder.

Trots att hyresrätten är mer mobil och mindre kapitalkrävande, har avregleringar på den svenska bostadsmarknaden gynnat byggandet av bostadsrätter. Likväl har omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter i innerstaden medfört att resurssvaga tvingats flytta till mindre centrala delar av staden. Detta då tillgängliga hyresrätter i större utsträckning är lokaliserade i förorterna. Som en konsekvens har segregationen i storstäderna förstärkts. Människor med skilda resurser lever nu alltmer geografiskt åtskilda.

Denna utveckling pekar tydligt på att fler av de planerade bostäderna bör vara hyresrätter. I dagsläget är hyresrätten dock den upplåtelseform vars konkurrenskraft hämmats mest. Både i termer av produktion men också i form av boende. För att ändra det krävs en aktiv bostadspolitik, med subventioner och incitament för att gynna byggandet av hyresrätter och sänka boendekostnaderna. Samt en strävan mot att skapa en varierad bostadsstock över hela staden.

För att få fart på byggandet bör Sverige precis som Österrike och Nederländerna be om ett undantag från EU:s konkurrensregler och definiera den svenska allmännyttan som en SGEI, det vill säga en sektor som staten får subventionera. Kommuner skulle på så vis kunna ge ekonomiskt stöd till byggandet av hyresbostäder för den breda allmänheten. Vidare kan konkurrensreglerna undvikas ytterligare genom en ombildning av de kommunala bolagen från aktiebolag till stiftelser. Möjligheten att be om ett undantag för SGEI skulle därmed förstärkas av att de kommunala bolagen omförhandlas till icke-vinstdrivande aktörer.

Förutom ökade subventioner till hyresrätter behöver bostadsrätterns förfördelade ställning på bostadsmarknaden ses över. I dagsläget stötts denna upplåtelseform ekonomiskt genom exempelvis ränte- och rot-avdrag. Förutom ett återinförande av stopplagen, bör statliga subventioner även bli mer riktade mot hyresrätter.

Hyresrätten som boendeform tycks även vara den dyraste upplåtelseformen. Detta är kontraproduktivt eftersom det vanligtvis är låginkomsttagare som bor i hyreslägenheter. En hög andel av den disponibla inkomsten går således till hyran. För att motverka hyresinflationen kan flera åtgärder införas. De nybyggda lägenheterna bör inte prissättas utifrån en presumtionshyra. Dess införande har bevisligen inte haft önskad effekt. Byggherrar har möjligtvis motiverats till att bygga fler hyresrätter, men dessa har i stället blivit dyrare och medfört att resurssvaga ändå inte haft råd att flytta in. Presumtionshyran skulle i stället kunna användas som i fallet Frihamnen, där den snarare medfört i en lägre hyra.

Vidare kräver den rådande hyresutvecklingen att bostadsbidraget följer samma prisstegring. En stadig prisnivåutveckling på hyresmarknaden kräver även att alltfler ska få möjlighet att söka bidrag. Att anslagen successivt minskat sedan mitten av 90-talet har onekligen gjort boendekostnaderna till en överordnad fråga för många

hushåll. Genom att både höja och öka andelen bostadsbidrag, ökar även den disponibla inkomsten för resurssvaga. En större del av den kan därmed läggas på att säkra andra fundamentala behov utöver boendet.

Parallellt har mängden retroaktiva återkrav för bostadsbidraget gjort att allt färre väljer att söka. Bidraget som en riktad åtgärd har varit undermåligt både i fråga om kompensation och en ökad risk och oro för återkrav. I stället för att låta bostadsbidraget baseras på den taxerade inkomsten under året, kan den vara baserad på inkomsten den aktuella månaden. Mängden återbetalningskrav skulle på så vis sjunka, då bostadsbidraget justeras omedelbart. Det skulle även kunna resultera i att allt fler vågar söka bidrag.

Nyanländas situation på bostadsmarknaden påverkas även av var i Sverige och vilka områden man tilldelas kommunplats. Rapporten pekar på en ojämn fördelning av nyanlända mellan kommuner. För att undvika att cementera existerande segregationsförhållanden måste fördelningen av nyanlända baseras på en medvetenhet om vilka kommuner som redan tar emot en stor andel flyktingar. För att skapa incitament, och göra så att fler kommuner väljer att ta emot en jämlik andel flyktingar kan mottagande göras till en del av skatteutjämnningssystemet. En kommun som inte tar emot nyanlända skulle därmed som en kompensation för dåligt flyktingmottagande få betala mer i skatt. För att garantera att alla kommuner sedan har beredskap att ta emot flyktingar kan staten lagstadga om en viss mängd projekterade hyresrätter i varje kommun.

Som beskrivet råder det även en bristande samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen vid anvisandet av bostäder för nyanlända. För att motverka detta kan en nationell bostadspool med ett övergripande ansvar inrättas. Kommuner får därmed i uppdrag att redogöra för antalet tillgängliga hyresrätter och därmed skapas en bättre nationell översikt över det rådande bostadsbeståndet. Att bostadsmarknaden i allt större utsträckning styrs av privata aktörer har även skapat mer utrymme för diskriminering. En nationell bostadspool och ökat ansvar från kommuner skulle därmed motverka orättvis behandling på bostadsmarknaden.

Slutligen krävs en mer diversifierad bostadsstock. En blandning av upplåtelseformer och samhällsgrupper har potential att motverka framtida segregation och minska bostadsklyftorna. Här kan Frihamnen i Göteborg fungera som ett exempel. Där har kommunen tack vare sitt innehav av attraktivt centralt område erbjudit mark och byggrätter på premissen att bostäderna ska ha sociala förtecken. Byggherrarna har genom markanvisning fått möjligheten att exploatera marken om de går med på att bygga olika upplåtelseformer med olika prissättningar.

Policyrekommendationer

- *Öka anslaget för bostadsbidrag.* En stadig prisnivåutveckling på hyresmarknaden kräver att bostadsbidraget följer samma prisstegring och att fler beviljas bostadsbidrag. Att anslaget successivt minskat sedan mitten av 90-talet har gjort boendekostnaderna till en överordnad fråga för många hushåll. Genom att både höja och öka andelen bostadsbidrag, ökar även den disponibla inkomsten för resurssvaga. En större del av den kan därmed läggas på att säkra andra fundamentala behov utöver boendet.

- *Sänk mängden retroaktiva återkrav på bostadsbidrag.* Eftersom bostadsbidraget i dagsläget baseras på den taxerade inkomsten under året, avstår många från att söka bidrag. En lösning är att bostadsbidraget i stället baseras på inkomsten den aktuella månaden och att individerna får betalt månadsvis. När inkomsten ändras kan således bostadsbidraget omedelbart justeras uppåt eller nedåt.

- *Sök undantag för SGEI.* Att identifiera den svenska allmännyttan som en "Service of general economic interest", SGEI, och därmed göra statlig subvention till produktion av hyresrätter möjlig.

- *Omvända kommunala bostadsbolag* från att vara aktiebolag till stiftelser så att driftsformen inte blir vinstdrivande. Möjligheten att be om ett undantag för SGEI skulle därmed förstärkas av att de kommunala bolagen förvandlas till icke-vinstdrivande aktörer.

- *Omförhandla presumtionshyran* så att den istället möjliggör billigare hyressättning för nyproduktioner. Alternativt ta bort den helt. Bruksvärderingsprincipen skulle därför inte användas som ett medel för att pressa priserna uppåt.

- *Undersöka hur långt det offentliga och det privata kan sträcka sig* och låta de kommunala bolagen som i fallet Älvstranden Utveckling AB agera i mellanrummet.

- *Gör flyktningmottagandet till en del av skatteutjämningsystemet.* En kommun som inte tar emot flyktingar skulle därmed få betala mer i skatt. För att garantera att alla kommuner sedan har beredskap att ta emot flyktingar kan staten lagstadga om en viss mängd projekterade hyresrätter för varje kommun. Alternativt en nationell lagstiftning som kräver att alla kommuner tar emot ett visst antal flyktingar varje år.

- *Ha en innovationsmodell som tydligt visar på vilka sociala förtecken och riktlinjer nybyggnation bör ha.* Staten kan genom testzoner sedan se om detta går att implementera. Det vill säga att staten upplåter attraktiv mark, eller mark som inte längre utnyttjas, med subventionerade former. Eventuellt genom att använda sig av markanvisning som ett verktyg.

Referenslista

- Ahmed, A. Och Hammarstedt, M.** (2008), Discrimination in the rental housing market: a field experiment on the Internet, *Journal of Urban Economics* 64 (2)
- Andersson, R., & Bråmås, Å.** (2004). Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes?, *Housing Studies*, 19(4), 517-539.
- Bergsten, Z., & Holmqvist, E.** (2013). Possibilities of building a mixed city—evidence from Swedish cities, *International Journal of Housing Policy*, 13(3), 288-311.
- Boverket** (2014) Utvärdering av lagen om allmännyttiga bostadsföretag
- Boverket** (2008) Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning
- Boverket** (2015:10) Nyanländas boendesituation – delrapport
- Boverket** (2015:18) Behov av bostadsbyggande, teori och metod samt analys av behovet av bostäder 2025
- Boverket**, Bostadsbyggandet 2013, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/indikatorer-for-bostadsbyggande/Bostadsbyggandet/> Hämtat: 2015-05-10
- Dagens samhälle**, <http://www.dagensamhalle.se/nyhet/kaplans-kalkyler-foer-modulhus-spricker-14737> Hämtat: 2015-05-10
- Diskrimineringsombudsmannen** Diskriminering på bostadsmarknaden - Redovisning av regeringsuppdrag IJ2009/1834/ DISK 2010
- Elsinga, M., & Lind, H.** (2013). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies*, 28(7), 960-970.
- Ekonomifakta**, <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Regionalstatistik/Alla-lan/Stockholms-lan/Sodertalje/?var=17255> Hämtat: 2015-05-10
- Ekonomifakta** <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Regionalstatistik/Alla-lan/Stockholms-lan/Taby/?var=17255> Hämtat: 2015-05-10
- Fainstein, S. S.** (2010). *The just city*. Cornell University Press
- Fastighetsägarna**, (2010). H. SABO, Balanserade ekonomiska villkor – En skattereform för hyresrätten, Stockholm
- Fastighetsägarna** (2013) Hyresrätten som försvann – Omvandlingen av Stockholms bostadsmarknad under efterkrigstiden
- Forsell, H.** (2008). Den kalla och varma staden: migration och stadsförändringar i Stockholm efter 1970. Stockholmia förlag
- Försäkringskassan**, https://www.forsakringskassan.se/wps/portal/statistik/barnochfamilj/bostadsbidrag/antalhushallbostadstyp/bob_offstat4 Hämtat: 2015-05-10
- Government of the Netherlands** <http://www.government.nl/issues/housing/rented-housing> Hämtat: 2015-05-10
- Göteborgs Stad** (2012) Vision Älvstaden
- Göteborgs Stad** (2014) Fastighetsnämnden, Anvisning av mark för bostäder och verksamheter Policy och regler
- Göteborgs Stad** (2014) Frihamnen en utmaning med stora möjligheter, http://alvstaden.goteborg.se/wp-content/uploads/2014/07/Markanvisning-Frihamnen_webb.pdf Hämtat: 2015-05-10
- Holmqvist, E.** (2009). Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: ett mål utan medel? Uppsala universitet
- Housing in Vienna – Innovative, Social and Ecological** (2008) Architekturstudium Wien http://www.urbel.com/documents/becki%20stan_katalog.e.pdf
- Hyresgästföreningen**, www.hyresgastforeningen.se
- Hyresgästföreningen** (2014) Studie över finansieringssystem för nyproduktion av hyresrätter i vissa Europeiska länder
- Jordbalken** (1970:994) 12 kap. 55. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Jordbalk-1970994_sfs-1970-994/ Hämtat: 2015-05-10
- Migrationsverket**, www.migrationsverket.se
- Migrationsverket**, www.migrationsverket.se, Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2014 och 2015 Hämtat: 2015-05-10
- Migrationsverket** (2014) Migrationsverkets samlade strategi för bosättning av kvotflyktingar

Ministry of Security and Justice, The Netherlands, <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/asylum> Hämtat: 2015-05-10

Musterd, S (2005). Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects. *Journal of urban affairs*, 27(3), 331-348.

Nybyggarkommissionen (2014) En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande

Näringsliv, S. (2012). Missade möjligheter. Rekryteringsenkäten 2012. Riksdagen, 2010:879

Riksrevisionen (2014:15) Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?

SCB, www.scb.se

SCB, www.scb.se, nummer 2014:9

SCB, www.scb.se, nummer 2014:74

SCB, www.scb.se, nummer 2015:345

Socialdemokraterna, <http://www.socialdemokraterna.se/Pressrum/nyheter/Vallofte-for-bostadsbyggande/> Hämtat: 2015-05-10

Stenberg Lina (2015:1). Working Poor – om arbetande fattigdom och klass i Sverige, Tankesmedjan Tiden

Södertälje kommun, www.sodertaljekommun.se

Törnquist, A., Olsson, S., & Claesson, S. (2012). Ett socialt blandat boende i Göteborg. Göteborgs Stad. Göteborg

Ulrika Hägred (2010) EU och nordisk bostadspolitik Nordiskt Bostadsmöte Färöarna 2010, [http://www.boinorden.org/norden/mm.nsf/lupGraphics/EU%20Nordisk%20Bostadsm%C3%B6te%202010.pdf/\\$file/EU%20Nordisk%20Bostadsm%C3%B6te%202010.pdf](http://www.boinorden.org/norden/mm.nsf/lupGraphics/EU%20Nordisk%20Bostadsm%C3%B6te%202010.pdf/$file/EU%20Nordisk%20Bostadsm%C3%B6te%202010.pdf) Hämtat: 2015-05-10

UNECE, www.unece.org/index.php?id=36983, 10 oktober 2014 Hämtat: 2015-05-10

Whitehead, C., & Scanlon, K. J. (2007). Social housing in Europe. London School of Economics and Political Science.

Tankesmedjan Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande frågor samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslösheten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften Tiden Magasin.

