



LUND UNIVERSITY

Det bostadssociala programmet i Helsingborg

Hur samarbetar Helsingborgs stad, AB Helsingborgshem och stadens privata fastighetsägare för att lösa bostadsbehovet för människor som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden?

Annadotter, Kerstin; Knutagård, Marcus

2019

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Annadotter, K., & Knutagård, M. (2019). *Det bostadssociala programmet i Helsingborg: Hur samarbetar Helsingborgs stad, AB Helsingborgshem och stadens privata fastighetsägare för att lösa bostadsbehovet för människor som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden?* (8 uppl.) (Research Reports in Social Work; Vol. 2019, Nr 8). School of Social Work, Lund University.

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Det bostadssociala programmet i Helsingborg

Hur samarbetar Helsingborgs stad, AB Helsingborgshem och stadens privata fastighetsägare för att lösa bostadsbehovet för människor som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden?

KERSTIN ANNADOTTER & MARCUS KNUTAGÅRD



Föreliggande rapport är ett samarbete mellan



**KTH Arkitektur
och samhällsbyggnad**



LUNDS
UNIVERSITET

KTH Institutionen för Fastigheter och byggande
Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi

och

Lunds universitet, Socialhögskolan

Omslagsfoto: Marcus Knutagård, 2019

ISBN: 978-91-7895-152-9

© Författarna och Socialhögskolan, 2019

Redaktör: Lars Harrysson

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Det bostadssociala programmet i Helsingborg

Hur samarbetar Helsingborgs stad, AB Helsingborgshem och stadens privata fastighetsägare för att lösa bostadsbehovet för människor som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden?

Kerstin Annadotter och Marcus Knutagård

Förord

Vi vill tacka samtliga medverkande från Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen, Fastighetsförvaltningen, Vård- och omsorgsförvaltningen i Helsingborg samt AB Helsingborgshem. Vi har mötts av en stor portion hjälpsamhet och engagemang. Vi har fått ta del av kunskaper och erfarenheter från olika perspektiv, vilket har varit mycket lärorikt för oss. Under studiens gång har tre workshops anordnats. Dessa har varit mycket konstruktiva och de har visat vilken riktning som deltagarna vill ta, med en stor öppenhet för samarbete och med modiga förslag och idéer om hur man kan arbeta vidare med det bostads-sociala arbetet i kommunen. Det är vår förhoppning att denna rapport och de diskussioner som förts under våra gemensamma träffar och workshops kan komma till användning i det framtida utvecklingsarbetet. Vi vill också rikta ett stort tack till docent Arne Kristiansen, Socialhögskolan i Lund för genomläsning och kommentarer på rapporten.

Stockholm och Lund i december 2019

Kerstin Annadotter och Marcus Knutagård

Innehåll

Sammanfattning	7
Slutsatser	7
1. Uppdrag och syfte.....	9
2. Metod och definitioner	10
2.1 Metod	10
2.2 Definitioner.....	10
3. Ökande inkomstskillnader - eller varför blir det fler människor med lägre inkomster i Sverige?	12
3.1 Tillbakablick från förstudien kring några orsaker till lägre inkomster.....	12
3.2 GINI-koefficientens utveckling och betydelse.....	15
3.2 Låg ekonomisk standard	18
3.3 Försörjningsstöd i Helsingborg stad.....	19
4. Bostadsmarknad, hemlöshet och sårbara grupper.....	21
4.1 Bostadsmarknaden i Helsingborg	21
4.2 Riksnormen och skäliga boendekostnader samt högsta godtagbara boendekostnad	22
4.3 Hemlöshet.....	25
4.3.1 Definitionen av hemlöshet.....	25
4.4 Grupper med svårigheter på den ordinarie bostadsmarknaden.....	27
5. Segregation och den hållbara staden	33
5.1 Social hållbarhet	34
5.2 Några forskningsresultat om grannskapseffekter	36
5.3 Andel av medborgare som har försörjningsstöd i Helsingborgs Stads bostadsområden.....	37
6. Det bostadssociala programmet i Helsingborgs stad	41
6.1 En programteoretisk modell	41
6.1 Uppdrag från kommunfullmäktige att samordna och koordinera bostadssociala insatser och samverka i det bostadssociala programmet	44
6.2 Dokument som beskriver det bostadssociala programmet.....	45
6.3 Organisation och uppdrag	46
6.4 Vad är det bostadssociala programmet och vad gör man?.....	48
6.5 Prognosarbetet inom det bostadssociala programmet.....	52
6.6 Utvärderingsmetod.....	53

7. Diskussion	55
7.1 Organisatorisk osäkerhet	55
7.2 Försörjningsstöd som godtagbar inkomst eller ej	56
7.3 De med bostadsbehov; vem och hur många?	58
7.4 Förslag till lösningar som underlättar	60
8. Slutsatser.....	63
9. Referenser	66
9.1 Skriftliga publikationer, rapporter, artiklar	66
9.2 Web-sidor	69
 APPENDIX 1	 70
APPENDIX 2	71
APPENDIX 3.	72
APPENDIX 4.	73
APPENDIX 5.	74
APPENDIX 6.	74
APPENDIX 7.	76

Sammanfattning

I följande rapport redovisas resultat från en fördjupad studie av det bostadssociala programmet i Helsingborg åren 2017 och 2018. Studien anlägger ett brett angreppssätt då det bostadssociala programmet är komplext. Det hanteras inom ett samarbete mellan fyra av förvaltningarna i Helsingborg stad. Tre av dem, Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen och Vård- och Omsorgsförvaltningen arbetar med och ger stöd åt många människor och där några av dessa behöver hjälp med att få en bostad. Den fjärde, Fastighetsförvaltningen, arbetar dels med att samla in och registrera tillgängliga bostäder bland stadens fastighetsägare, dels med att matcha det remitterade behovet från de tre andra förvaltningarna mot dessa bostäder. Det är ett komplext arbete och det tar tid att förstå, åtminstone övergripande, hur arbetet i och mellan de fyra förvaltningarna går till.

Stadens allmännyttiga bostadsbolag, Helsingborgshem, är den största upplåtare av hyresbostäder till programmet. Fastighetsbolaget Rikshem har också ett stort engagemang i det bostadssociala programmet och alltfler fastighetsägare ser vikten av stadens bostadssociala program och ansluter sig. Målet är att alla fastighetsägare med hyresfastigheter i Helsingborg ska vara anslutna till det bostadssociala programmet.

Programmet syftar till att människor som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden ska kunna få en bostad med eget kontrakt.

De övergripande frågorna i studien var: Hur arbetar man inom det bostadssociala programmet dels i den egna förvaltningen, dels tillsammans med de övriga förvaltningarna samt AB Helsingborgshem? Hur organiserar man sig? Vilka bostadsresurser har man? Vad är det som gör att människor som inte har stora skulder eller missbruk hamnar utanför den ordinarie bostadsmarknaden?

Slutsatser

- Helsingborgs stads bostadssociala program är ett ambitiöst program med syfte att hjälpa medborgare i staden som står utanför den ordinarie bostadsmarknaden att få en bostad.
- I huvudsak tre av stadens förvaltningar samarbetar inom det bostadssociala programmet: Socialförvaltningen som har huvudansvaret, Arbetsmarknadsförvaltningen som har hand om försörjningsstödet och Fastighetsförvaltningen som har ansvaret för att försörja programmet med bostäder. Förvaltningarna har lyckats bra med de anvisade placeringarna av nyanlända från länsstyrelsen, sannolikt på grund av att man redan har en välfungerande organisation.
- Helsingborgshem har genom beslut av alla närvarande i en workshop, den andra, den 30 augusti 2018, blivit invald i styrgruppen samt arbetsgruppen för det bostadssociala programmet.

- För att staden ska ta mer omfattande hänsyn till behoven inom det bostadssociala programmet genom tidiga åtgärder i samhällsplaneringen och infrastruktur, mark och exploatering, trygghet och säkerhet, så föreslås ytterligare en förvaltning att ingå i organisationen för det bostadssociala programmet, nämligen Stadsledningsförvaltningens avdelning för strategisk samhällsutveckling. Den bör ingå i såväl styr- som arbetsgruppen för det bostadssociala programmet.
- Helsingborgshem är den dominerande försörjaren av bostäder till det bostadssociala programmet. Genom metoden att sprida bostäderna över bostadsområden och trapphus har sannolikt segregationen i staden begränsats, men trots det återfinns flera bostadsområden med hög andel människor med försörjningsstöd. Alla fastighetsägare i Helsingborg bör därför ansluta sig till det bostadssociala programmet och bidra med lägenheter. Dels för att det finns ett behov av lägenheter med låg hyra, dels för att bidra till att hålla segregationen i staden stången.
- Det finns studier över försök att skapa rörlighet på bostadsmarknaden i Helsingborg. Helsingborgshem har erbjudit nybyggda lägenheter till vissa hushåll inklusive flytthjälp och reducerad hyra. Det har fallit väl ut och staden arbetar vidare med strategier för att skapa högre rörlighet.
- Barnperspektivet i boendet och särskilt barns hemlöshet behöver lyftas fram mer. Forskare i USA har i en studie visat att barn som flyttas från ett område med hög andel försörjningsstödstagare till ett område med låg andel försörjningsstödstagare ger positiva effekter för barnen såsom studier och bättre arbeten och boenden.

1. Uppdrag och syfte

Helsingborgshem har uppdragit åt författarna av denna rapport, teknologie doktor Kerstin Annadotter, avdelningen Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH och filosofie doktor Marcus Knutagård, Socialhögskolan, Lunds universitet att på basis av en förstudie (Annadotter, 2016) och nya fördjupade studier presentera en rapport som kan utgöra beslutsstöd när det gäller frågor i och kring det bostadssociala programmet i Helsingborgs stad.

Det övergripande problemet är att ett flertal olika förändringar i samhället har orsakat att nya grupper av människor har hamnat utanför den ordinarie bostadsmarknaden, vilket orsakar ett ökat behov av lägenheter inom det bostadssociala programmet. Särskilt efterfrågas lägenheter med låg hyra. Genom den nya Bostadsanvisningslagen (SFS 2016:38) har det ålagts att placera ett visst antal nyanlända personer i kommunerna. Migrationsverket tar fram antalet individer som årligen ska placeras och länsstyrelserna fördelar antalet anvisade personer till kommunerna. Processen presenterar en ny grupp som ska hanteras inom det bostadssociala programmet i Helsingborgs stad.

Sammantaget leder dessa förändringar till ett antal frågeställningar som behöver identifieras, beskrivas och problematiseras. Vad är syftet med det bostadssociala programmet? Vad omfattar det bostadssociala programmet mätt i remisser och lägenheter? Hur är det bostadssociala programmet organiserat: vilken aktör har ansvar för vilken del i programmet och hur samarbetar man? Vilka delar i det bostadssociala programmet kan utvecklas vidare? Hur ska de nya grupperna hanteras: bostadslösa med försörjningsstöd som inte kan få en bostad i den ordinarie bostadskön då de har försörjningsstöd som inkomst?

Det är vår förhoppning att resultaten från forskningsrapporten kan bidra till att den övergripande strukturen i det bostadssociala programmet i Helsingborg blir tydligare för kommunens förvaltningar, bostadsföretag i kommunen och invånare i Helsingborgs stad. Därtill för andra kommuner som har behov av att utveckla sina respektive bostadssociala program samt övriga läsare intresserade av den bostadssociala frågan.

2. Metod och definitioner

2.1 Metod

Studien har utförts med hjälp av kvalitativ metod i form av en fallstudie där information och data inhämtats med hjälp av fokuserade samtal, intervjuer, dokumentstudier och litteraturstudier. Källtriangulering har tillämpats för att öka validiteten, där det har varit möjligt. Elva intervjuer med fjorton personer som arbetar med det bostadssociala programmet har genomförts samt information och data har inhämtats från flera typer av källor, i huvudsak Helsingborg.se och förvaltningarnas registratorer.

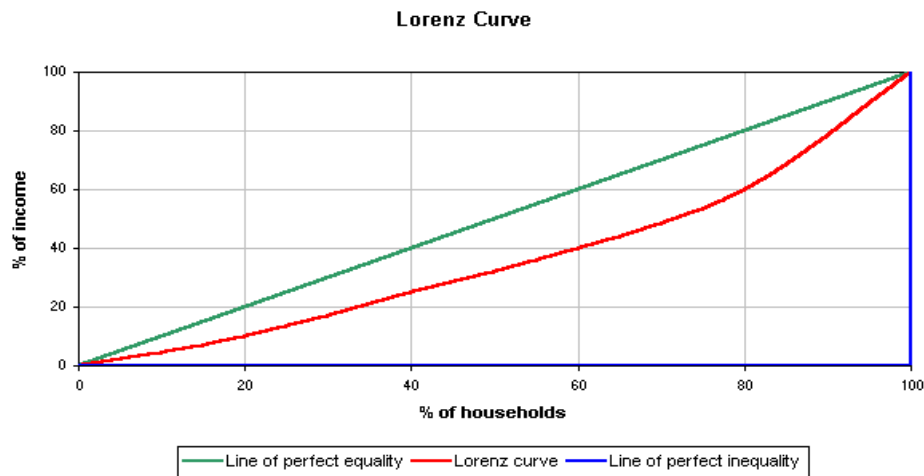
Tre workshops har anordnats på vårt initiativ under projektet. Representanter från Helsingborgshem och tre av de fyra förvaltningarna som ingår i det bostadssociala programmet deltog: Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen och Fastighetsförvaltningen. Syftet med workshoparna var att träffa varandra samtidigt för att lyssna på, prata med varandra, och diskutera kring delar av programmet som eventuellt skulle kunna förtydligas, kanske kläcka nya idéer, det vill säga synliggöra problem och gemensamt utveckla delar av programmet. Vi presenterade texter och problem som deltagarna kunde utgå ifrån. De tre tillfällena utgick alla från en forskningsmetod som kallas deltagande aktionsforskning. En grundläggande del i metoden är att utveckla en gemensam grund för förändring i en anda av ömsesidig respekt. Under studiens gång har vi kunnat identifiera olika framställningar av hur det bostadssociala programmet förstås. Vi har valt att utgå från en programteoretisk modell för att lyfta fram varför det bostadssociala programmet fungerar, utifrån de olika aktörernas perspektiv, samt hur det fungerar (Rogers 2008). Under workshoparna har det varit möjligt att lyfta fram deltagarnas syn på och förståelse av hur det bostadssociala programmet är organiserat och fungerar.

2.2 Definitioner

Nedan förklaras viktiga begrepp som nämns i rapporten.

Gini-koefficient är ett mått för att mäta spridningen i inkomstfördelningen i en population. Hur jämnt eller ojämnt inkomsterna fördelas kan beskrivas med en så kallad Lorenz-kurva, utifrån vilken man beräknar Gini-koefficienten, se nedan.

Figur 1. Lorenzkurvan.



Källa: Wikimedia Commons [hämtad 2018-10-09]¹

Koefficienten kan anta ett värde mellan 0 och 1 (SCB, 2018). Vid perfekt jämlikhet fördelas inkomsterna lika mellan hushållen, det vill säga att 20 % av befolkningen har 20 % av alla inkomster (gröna linjen i figuren). Då är värdet på Gini-koefficienten 0. Perfekt ojämlikhet inträffar om ett hushåll äger 100 % av alla tillgångar (den blå vertikala linjen i figuren). Då är värdet på Gini-koefficienten 1. (Wikipedia, Lorenzkurvan, 2018-10-09).

Gini-koefficienter används för att jämföra inkomstspridningen inom och mellan länder. Ett lågt värde innebär mindre skillnader i inkomster och ett högt värde större skillnader. Sverige hade 2016 värdet 0,28 vilket var det åttonde lägsta värdet i jämförelse med andra europeiska länder (Ekonomifakta.se). Island hade den lägsta Gini-koefficienten: 0,24 och Turkiet hade den högsta: 0,42 (ibid).

Segregation betyder rumsligt åtskiljande mellan befolkningsgrupper utifrån till exempel religion, inkomststorlek (social klass) eller hudfärg (NE.se, 2018-09-10). I vår rapport är begreppet främst kopplat till boendesegregation (Fowler, 2018)

Integration betyder att förena skilda delar till en helhet (se ex. Popoola, 2002).

Gentrifiering innebär en social förändringsprocess som består i att individer med hög socioekonomisk status flyttar till stadsdelar som traditionellt har dominerats av individer med lägre socioekonomisk status (se ex. Lees, 2008).

Filtrering är när det gäller bostäder, bostadsområden, städer motsatsen till gentrifiering, nämligen en process med ökande koncentration av hushåll med lägre socioekonomisk status alternativt etniska minoriteter i en stadsdel från vilken hushåll med högre socioekonomisk status flyttar (Hedin et al., 2012).

¹ <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lorenz-curve1.png>

3. Ökande inkomstskillnader - eller varför blir det fler människor med lägre inkomster i Sverige?

3.1 Tillbakablick från förstudien kring några orsaker till lägre inkomster

Syftet med detta avsnitt är att redogöra för vad som sannolikt är en del av orsakerna till att nya grupper av människor söker hjälp för sitt bostadsbehov hos Arbetsmarknadsförvaltningen eller i vissa fall hos Socialförvaltningen i Helsingborg. Det tar tid att gräva fram fakta för att förstå komplexa förhållanden då verkan ofta kommer många år efter orsaken. Vi presenterar det som en berättelse över tid.

Socialförsäkringssystemet ändrades genomgripande i ett riksdagsbeslut den 5 juni 2008. Från och med den 1 juli samma år infördes en rehabiliteringskedja i tre steg med fasta tidpunkter för när Försäkringskassan ska pröva den anställdes arbetsförmåga. Sjukpenning skulle som regel endast kunna utbetalas under ett år. Om arbetsförmågan efter ett års sjukskrivning fortfarande var nedsatt kunde förlängd sjukpenning betalas ut efter ansökan av den sjukskrivne. Villkoren i försäkringen ändrades dessutom vid dessa tidpunkter efter 90, 180 respektive 364 dagar. Vid mycket allvarliga sjukdomar kunde sjukpenning ges i upp till 550 dagar med max 75% av den sjukpenningsgrundande inkomsten (SGI) (Arbetsgivarverket, 2018). Maxgränsen var satt till 2,5 år eller 910 dagar.

I februari 2016 upphävdes maxgränsen för sjukpenning. Övriga gränser behölls. I budgetpropositionen för 2016 lyftes det fram att:

Som ett steg mot en mer trygg, effektiv och förutsägbar sjukförsäkring kommer den bortre gränsen i sjukförsäkringen, som i normalfallet infaller efter två och ett halvt år, att avskaffas.

Sedan årsskiftet 2009/2010 har personer lämnat sjukförsäkringen vid uppskattningsvis 100 000 tillfällen. Av de som tvingats lämna sjukförsäkringen återvänder 70 – 80 procent och får sjukpenning igen. Andelen har ökat över tid.

Cirka 10 000 personer har lämnat sjukförsäkringen en andra gång till följd av den bortre tidsgränsen. I denna grupp har nästan 80 procent återvänt och fått sjukpenning igen. Nu tvingas människor lämna sjukförsäkringen för tredje gången. Under 2015 beräknas i genomsnitt mellan 1 000 och 1 100 personer per månad förlora sin sjukpenning på grund av den bortre tidsgränsen.

Bland de personer som tvingats lämna sjukförsäkringen har andelen som fått försörjningsstöd ökat. Andra har blivit beroende av en

partner för sin försörjning eller tagit ut sin ålderspension i förtid. Förslaget ska genomföras från och med den 1 februari år 2016. (Regeringen.se: Ur budgetpropositionen för 2016: Borttagande av bortre tidsgränsen och höjd föräldrapenning)

I budgetpropositionen konstateras också att fler människor fått försörjningsstöd istället för sjukpenning. Med andra ord: staten "sparar" och kommunerna "betalar".

Avslagen på nya ansökningar har mer än fördubblats, och för redan sjukskrivna har de tredubblats. Den direkta orsaken tycks vara regeringens fastslagna mål att det tidigare växande sjukpenningtalet ska pressas ner till historiskt låga 9 dagar, och att Försäkringskassan kunnat vara extra flitiga tack vare mer pengar till kontroller. (ETC, 2017-12-07).

Pensionssystemet är också en källa till fattigdom och ökande kostnader för försörjningsstöd. Nedan redovisas statistik från Pensionsmyndigheten.

Korta pensionsfakta (Pensionsmyndigheten.se):

- Antal pensionärer med allmän pension: 2,2 miljoner personer (dec 2017)
- Antalet personer som har tjänat in till allmän pension i Sverige: 5,7 miljoner personer (intjänandeåret 2016)
- Genomsnittlig allmän pension före skatt:
Alla: 12 400 kronor per månad (juli 2018)
Kvinnor: 10 900 kronor per månad (juli 2018)
Män: 14 000 kronor per månad (juli 2018)
- Genomsnittlig total pension före skatt
Alla: 17 400 kronor per månad (2016)
Kvinnor: 14 300 kronor per månad (2016)
Män: 21 100 kronor per månad (2016)
- Kvinnors totala pension som andel av männens, genomsnitt 68 procent (2016)
- Årlig förändring i inkomst- och tilläggspension, följsamhetsindexering + 1,0 procent (2018)
- Beräknad utträdesålder från arbetslivet 63,9 år (viktat medelålder 2016)
- Medelpensioneringsålder 64,5 år (viktad medelålder 2016)
- Totalt antal pensionärer med garantipension, med eller utan inkomstpension 655 600 personer (juli 2018)
- Antal pensionärer med bostadstillägg 289 500 personer (juli 2018)
- Antal pensionärer med äldre försörjningsstöd 23 000 personer (juli 2018)

Pensionärernas riksorganisation, PRO, uttalade sig om detta 2015:

Det är ett stort samhällsproblem att det finns 225 000 pensionärer som har inkomster under EU:s gräns för låg ekonomisk standard

eller relativ fattigdom. Det är också ett samhällsproblem att en majoritet av de pensionärer som har lägst inkomster är kvinnor. (PRO, 2015).

I rapportens sista avsnitt lägger PRO fram många förslag till förbättringar för pensionärer särskilt kvinnor. Här återges de förslag som handlar om bostäder:

- Rimliga boendekostnader
- Höjt bostadstillägg med 100 procent av boendekostnaden upp till 7 000 kronor per månad
- Taket för boendekostnaden ska indexeras för att följa förändringen i boendekostnaderna
- Standardindexering av den skäliga levnadsnivån
- Fler som är berättigade till bostadstillägg och äldreomsorgsstöd ska söka det.

Förändringarna i sjukförsäkringen och pensionssystemet är orsaker till att fler människor tvingats söka försörjningsstöd.

Inkomst från sjukpenning eller ersättning från arbetslöshetskassa är ofta godkända i hyresvärdars inkomstregler. Däremot är det inte ovanligt att försörjningsstöd inte är det.

Ekonomiska svårigheter som leder till beroende av en partner för sin försörjning kan vara påfrestande och kan i värsta fall leda till skilsmässa. Om inte båda står på hyreskontraktet kan det bli den som inte gör det som får flytta på sig. Ofta är det kvinnor som hamnar i den situationen och behöver försörjningsstöd och därmed riskerar hemlöshet.

På Helsingborg.se kan man läsa följande om ekonomiskt bistånd:²

Ekonomiskt bistånd beräknas normalt månadsvis. I socialtjänstens beräkningar ingår gifta, sambor och registrerade partner samt barn som bor hemma och som föräldrarna är försörjningsskyldiga för. Genom att lägga ihop riksnormen med eventuella månadskostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa får man vad hushållet totalt behöver för att klara sig en månad. Dessa kostnader ska vara rimliga (skäliga). Hushållets behov av ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) får man genom att dra ifrån eventuella egna inkomster och bidrag. Beräkningssättet kan beskrivas så här: Personliga kostnader + gemensamma hushållskostnader + skäliga kostnader till exempel hyra, el, barnomsorg etc. – inkomster och bidrag = behov av ekonomiskt bistånd.

Enligt journalisten Kent Werne (2014) kan det vara så att runt 140 000 – 200 000 personer i Sverige är borttrollade i statistiken genom att de står utanför socialförsäkringarna och, om de har en partner med inkomst och kanske

² <https://helsingborg.se/omsorg-och-stod/socialt-och-ekonomiskt-stod/forsorjningsstod-socialbidrag/fragor-och-svar-om-forsorjningsstod/>, hämtat 2019-12-03

hemmavarande barn med inkomst, inte heller får försörjningsstöd enligt gällande regler. ”Det enkla svaret är att allt fler har hamnat utanför såväl arbetslivet som trygghetssystemen, även om det saknas offentlig statistik om detta.” (Werne, 2014, sid 222.)

”Det ekonomiska biståndet visar tydliga drag av återgång till den gamla fattigvårdens funktioner och principer. En genomgripande reform behövs”, skriver professor Tapio Salonen (2013).

”En statlig utredning bör därför ges i uppdrag att göra en grundlig översyn av det kommunala försörjningsstödet och dess samband med framför allt det statliga socialförsäkringssystemet. Det i syfte att minimera det kommunala försörjningsstödet till att bli en kortvarig och akut hjälpform för hushåll i kris och personer med social och psykisk problematik.

Reformövervägandena bör både gälla nuvarande bidragskonstruktion och nivåer, liksom att identifiera förändringar i personkretsar, kvalifikationsregler och ersättningsnivåer inom socialförsäkringssystemen för att öka graden av inkludering inom befintliga statliga socialförsäkringar.

(...) Hur samhället bemöter de mest utsatta är en grundläggande moralisk och politisk kärnfråga. Det har varit en huvudfråga i 1900-talets socialpolitiska tanketradition och reformsträvanden i Sverige. Valförspolitiken utformade breda lösningar i syfte att skapa ett inkluderande samhälle för alla.

Den historiska lärdomen är att inte stirra sig blinda på de fattiga utan på de förhållanden som skapar fattigdomen. Frågan är ifall vi förmår lära av vår egen historia.” (Salonen, 2013).³

Vår berättelse verkar dessutom överensstämma med vad stadsrevisionen påpekat, nämligen att en stor andel av ekonomiskt bistånd i Helsingborg är långvarigt eller mycket långvarigt (se Tabell 3, s. 16).

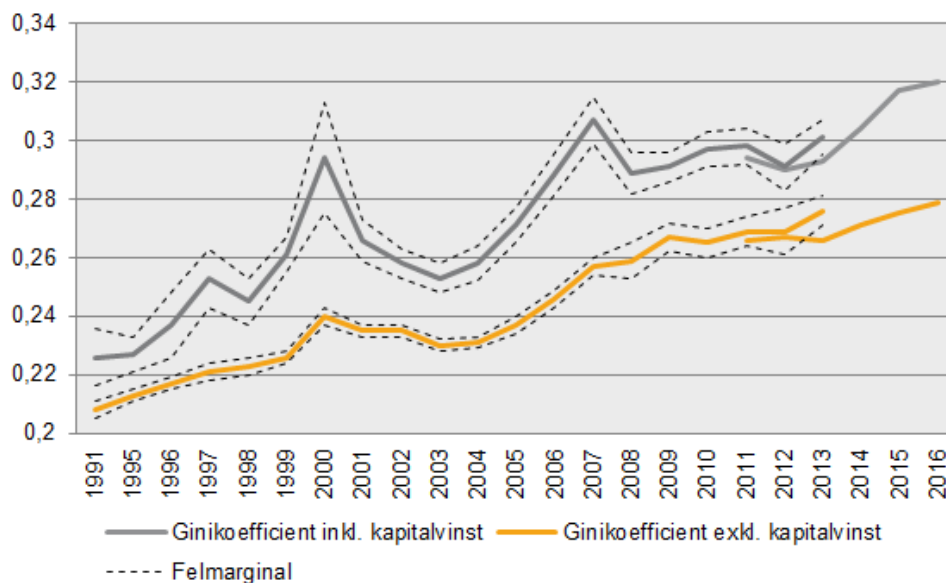
3.2 GINI-koefficientens utveckling och betydelse

Inkomstspredningen i Sverige har ökat och GINI-koefficienten inklusive kapitalvinster för 2016 är nu 0,32, se diagram 1 nedan. Det är den högsta GINI-koefficienten hittills för Sverige. Samma mönster gäller även för GINI-koefficienten exklusive kapitalvinster, som nu är 0,28.

Att GINI-koefficienten har ökat betyder att det blivit större skillnader mellan de som har högst inkomst jämfört med de som har lägst inkomst i landet.

³ <https://www.dagensarena.se/opinion/tapio-salonen-reformera-det-kommunala-forsorjningsstodet/>, hämtat 2019-12-03

Diagram 1. GINI-koefficient 1991–2016



(Källa: SCB, 2018-01-31)

Vilka är anledningarna till denna utveckling?

Ekonomer Jesper Roine sammanfattar i Ekonomistas (2018-04-20) ur rapporten Nordic Economic Policy Review 2018, tre huvudsakliga skäl till den växande inkomstspridningen:

- 1) sänkta nivåer i olika försäkringssystem som sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen som inte ökat i samma takt som reallönerna, 2) ökad betydelse för kapitalinkomster som är mycket koncentrerade till toppen av fördelningen och 3) demografiska förändringar och förändringar i hushållens sammansättning (som ju spelar roll för disponibla inkomster när man tar hänsyn till hushållets försörjningsbörda). (Ekonomistas, 2018-04-20).⁴

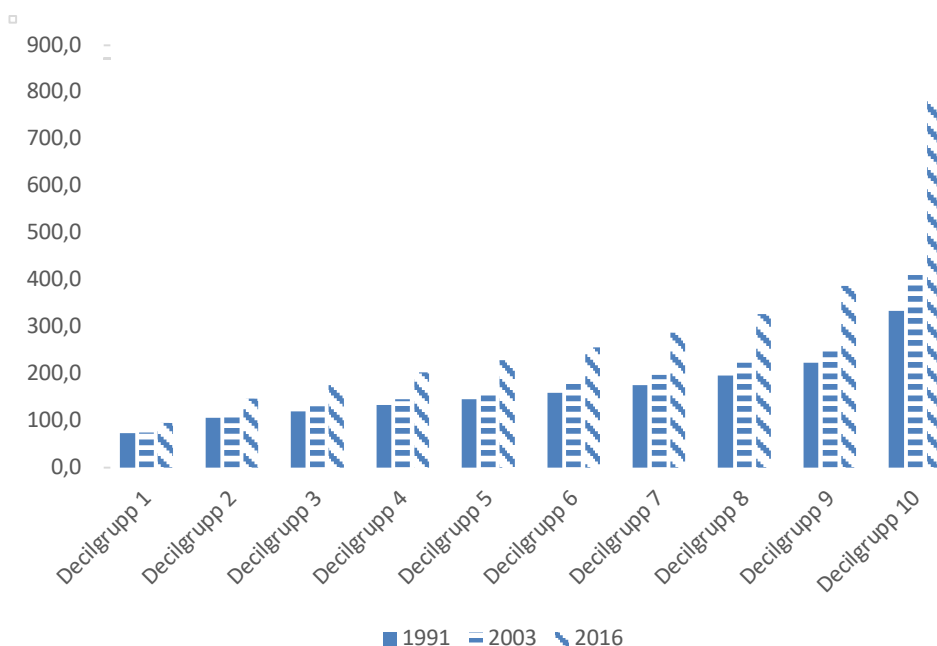
När det gäller sjukförsäkringen så kan en undersökning som tidningen ETC har gjort bidra med viss förklaring:

Mer än 100 000 personer har blivit utförsäkrade före år 2014. Arbetsförmedlingen har kritiserat Försäkringskassan för att vara för hårda i sina bedömningar av sjukpenning och menar att de får ta emot människor som är för sjuka för att söka arbete. Antalet personer som gått från sjukskrivning till arbetssökande har ökat med 450 procent sedan 2014. Försäkringskassans generaldirektör fick lämna sitt uppdrag i maj 2018. Regeringens mål att sjukskrivningarna ska vara maximalt 9 dagar eller lägre ligger fast. (ETC, 2018-05-02, 2018-05-03).

⁴ <https://ekonomistas.se/2018/04/20/okande-inkomstskillnader-fran-laga-nivaer/>, hämtat 2019-12-03

Tabellen nedan visar att de fem lägsta decilgruppernas disponibla inkomster inte ökat mellan 1991 och 2003 och inte speciellt mycket fram till 2016. De fem översta decilgrupperna har däremot ökat mycket mer. Decilgrupp 10 har till exempel fördubblat sin disponibla inkomst (+91,3%) jämfört med 2003. Decilgrupp 1 har i jämförelse ökat sin disponibla inkomst med 30,1% under samma period. Om vi istället jämför med måttet *andel av inkomstsumman (%) i deciler för disponibel inkomst* så har decilgrupp 1 4,4% 1991 och 3,3% 2016 av inkomsterna, medan decilgrupp 10 har 20,0% 1991 och 27,1% 2016.

Tabell 1. Disponibel inkomst efter deciler och kapitalvinst 1991, 2003 och 2016. Medelvärden i tkr i 2016 års priser.



Källa: SCB (2018:1)

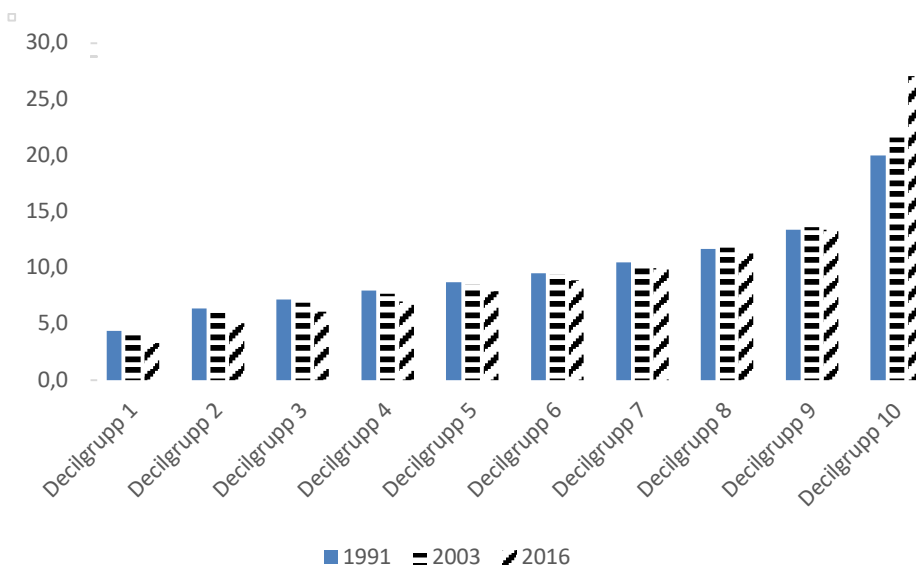
Utifrån tabell 1 kan man räkna ut vilka decilgrupper som i medeltal kan eller inte kan efterfråga nyproducerade bostäder.

I en nyligen publicerad masteruppsats från Kungliga tekniska Högskolan, Bygg- och fastighetsekonomi, presenterar författaren disponibla inkomster för ett antal grupper med låga inkomster och som har svårt att få tag i bostäder med tillräckligt låga hyror (Wikström, 2018). Grupperna är:

- ensamstående, 80+ års ålder: 151 800 kr/år (12 650 kr per månad)
- ensamstående kvinnor med barn: 162 800 kr/år (13 567 kr per månad)
- ensamstående utan barn, 65–79 års ålder: 163 700 kr/år (13 642 kr per månad)
- ensamstående kvinnor utan barn: disponibel inkomst 167 500 kr/år (13 958 kr per månad).

Dessa fyra grupper kan antas tillhöra decilgrupperna 2, 3 och 4, se tabell 1, ovan.

Tabell 2. Andel av inkomstsumman (%) i deciler för disponibel inkomst per konsumtionsenhet inklusive kapitalvinst, åren 1991, 2003 och 2016.



Källa: SCB (2018:1)

Tabell 2 visar tydligt att de lägre decilerna har minskat sin andel av inkomstsumman under dessa år. De största minskningarna återfinns i decilgrupperna 1 - 4, minus 1,3 - 1,0 procentenheter och där decilgrupp 2 har minskat mest, från 6,4 till 5,1 procentenheter mellan åren 1991 och 2016. Decilgrupperna 5 - 8 har också minskat, minus 0,8 - 0,1, medan det för decilgrupp 9 är oförändrat. Decilgrupp 10 är den enda som visar en ökning, 7,1 procent. Inkomsterna i Sverige har således glidit isär och de grupperna med lägst inkomster har trots en viss ökning i disponibel inkomst halkat efter grupper med högre inkomster, speciellt den med högst inkomst. Det är just det som GINI-koefficienten mäter.

Sammanfattningsvis visar den nya statistiken hos Statistiska Centralbyrån (SCB) och ny forskning (t ex NEPR 2018) att de orsaker som togs upp i vår förstudie har bidragit till den förändrade inkomstfördelningen i Sverige.

3.2 Låg ekonomisk standard

EU:s definition av *låg ekonomisk standard* eller *relativ fattigdom* är en person som lever i ett hushåll som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är lägre än 60 procent av medianvärdet i landet.

2016 var medianvärdet för disponibel inkomst per konsumtionsenhet i Sverige 242 000 kronor. Vilken summa som motsvarar relativ fattigdom beror på hur hushållet ser ut, räknat i konsumtionsenheter. Om hushållet består av en ensamstående person så räknas hushållet som en konsumtionsenhet. Ett enper-

sonshushåll har låg ekonomisk standard om det har mindre än 145 200 kronor i disponibel årsinkomst. Sammanboende som räknas som 1,51 konsumtionsenhet, medan en ytterligare vuxen räknas som 0,6 konsumtionsenhet. Det första barnet (0–19 år) räknas som 0,52 konsumtionsenhet medan det andra och påföljande barn räknas som 0,42 konsumtionsenhet vardera. (SCB, 2017).

2016 var den relativa fattigdomen i Sverige 15,6 % av befolkningen över 18 år. Den relativa fattigdomen för vissa grupper av Sveriges befolkning redovisas separat som: *inrikes födda* 12 %, *förgymnasialt utbildade* 26,2% och *födda utanför EU* 35,6%. (Ekonomifakta.se, 2018-09-28). Se Appendix 5 för en översikt av grupper som återfinns bland relativt fattiga i Sverige.

Fler beräkningar över olika sätt att mäta fattigdom och ekonomisk utsatthet finns i Appendix 4. I tabellen som presenteras där, vilken skapats av SCB, framgår inte för vilket år värdena under rubriken ”Andel i Sverige” härstammar. En jämförelse med dataserien skapad av Ekonomifakta.se visar att det sannolikt är värden från 2011, då både SCB och Ekonomifakta rapporterar samma värde för den relativa fattigdomen i Sverige det året, nämligen 14,8%.

3.3 Försörjningsstöd i Helsingborg stad

Helsingborgs stad rapporterar i sin årsredovisning för 2017, kostnader för försörjningsstöd för de fem senaste åren:

- 2013: 229 Mkr
- 2014: 219 Mkr
- 2015: 218 Mkr
- 2016: 226 Mkr
- 2017: 238 Mkr.

I kostnaderna ovan inkluderas försörjningsstöd till nyanlända under deras tre första år. Dessa kostnader ersätts av Migrationsverket. Det betyder att kommunens egna kostnader för försörjningsstöd är något lägre än de siffror som redovisas.

Det fanns i slutet av 2017 3 400 inskrivna personer med försörjningsstöd (Helsingborg, 2017). En stor del av de inskrivna är biståndstagare med långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd, se tabell 3 nedan.

Tabell 3. Långvarigt försörjningsstöd i andel av totala antalet bidragstagare i Helsingborg

	2014	2015	2016
Vuxna biståndstagare med långvarigt ekonomiskt bistånd (biståndstid minst 10 månader av ett kalenderår)	43,3	43,9	41,0
Vuxna biståndstagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd (biståndstid minst 27 månader under tre år)	31,7	31,3	27,3

Källa: Stadsrevisionen, 2017.

Här uppfattas måtten i tabellen som att de vuxna biståndstagarna med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd utgör 27,3 procent av totala antalet bidragstagare 2016. Det betyder att 2016 utgör andelen vuxna biståndstagare med långvarigt ekonomiskt bistånd 41,0 procent av totala antalet bidragstagare och, vilket är viktigt att notera, innefattar även biståndstagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd som särredovisas i tabellen.

Man konstaterar från Stadsrevisionen att kompletteringsärenden är den vanligaste insatsen i relation till långvarigt ekonomiskt bistånd. Dessa personer har egentligen sin försörjning och planering hos en annan myndighet, till exempel Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Gruppen består till exempel av personer med låg sjukersättning som behöver komplettera med försörjningsstöd och av personer som bedömts inte ha rätt till sjukersättning och har varit på ett flertal insatser på Arbetsmarknadsförvaltningen eller Arbetsförmedlingen utan att komma ut på arbetsmarknaden eller till studier. (Stadsrevisionen, 2017).

Stadsrevisionens iakttagelse är intressant. Bilden klarnar ytterligare vad gäller skäl till ökningen av människor med mycket låga inkomster. Reformen inom socialförsäkringssystemet, särskilt sjukförsäkringen, diskuterades ovan. Det är inte osannolikt att de personer som Försäkringskassan inte beviljat sjukpenning alternativt att de uppnått maxtiden under åren 2008–2016 nu återfinns i gruppen ”vuxna biståndstagare med långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd”.

4. Bostadsmarknad, hemlöshet och sårbara grupper

I detta avsnitt belyser vi inledningsvis bostadsmarknaden i Helsingborg och en högsta godtagbar boendekostnad. Därefter beskriver vi hemlöshetens omfattning nationellt och specifikt för Helsingborg. Vi lyfter även fram de grupper som identifierats som särskilt sårbara på bostadsmarknaden och resonerar om hur förutsättningarna för dem ser ut i kommunen. Syftet med detta är att visa att vi idag påverkas mycket av faktorer som sker utanför enskilda kommuner. Det kan vara på regional nivå, men även på såväl nationell som global nivå. Bostadsmarknaden är just ett sådant område som påverkas av en ökad globalisering och transnationella finansieringssystem. Finanskrisen 2008 är ett sådant exempel som drabbade flera europeiska länder hårt.

4.1 Bostadsmarknaden i Helsingborg

Helsingborg hade 140 547 invånare 2016 (SCB 2017). 2017 ökade antalet inneboende i Helsingborg med ytterligare 2 757 personer (Region Skåne 2018). Detta leder till ett ökat behov av bostäder. Trots inflyttningstakten råder det dock balans på bostadsmarknaden i Helsingborgs kommun. Det är bara i centralorten som det finns en brist på bostäder. Bostadsbyggandet har tagit fart de senaste åren, men återigen avstannat något. Under 2017 planerades 1 700 bostäder att påbörjas att byggas, och cirka 1 000 färdigställdes (Länsstyrelsen Skåne 2017). Nyproduktionen har medfört ökade boendekostnader.

Bostadsbeståndet i Helsingborg utgjordes 2017 av totalt 68 844 bostäder. Två tredjedelar var bostäder i flerbostadshus och en tredjedel i småhus. 46 procent är hyresrätter, 27 procent är bostadsrätter och 27 procent är egna hem (SCB 2016). I flerfamiljshusen består 64 procent av hyresrätter och 36 procent av bostadsrätter. Det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem har 11 600 lägenheter (153 nyproducerade 2017, 582 lägenheter såldes till Rikshem 2017).

För studenter bedöms bostadsmarknaden vara i balans och behovet täckt. Det finns idag 775 studentbostäder. Även för äldre är bostadsbehovet täckt. I dagsläget finns det 339 trygghetsbostäder. För personer med funktionsnedsättningar bedöms också bostadsbehovet vara uppfyllt, men det finns ett behov av grupp-bostäder i relation till den gruppen.

Det finns många smålägenheter i kommunen, men hyresnivåerna är höga och framförallt ungdomar kan, på grund av inkomst, inte efterfråga dem. För nyanlända gäller också en obalans. Detta beror bland annat på att det inte finns bostäder med en rätt hyresnivå. Det är framförallt tillgång på bostäder för hushåll med lägre inkomster som behövs.

Förutom bostäder inom den reguljära bostadsmarknaden finns det även bostäder som ingår i stadens bostadssociala program. En del av detta program består av lägenheter som hyrs ut i andra hand, det som brukar kallas för den sekundära bostadsmarknaden (Sahlin 1996). Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät fanns det i januari 2018 446 lägenheter av denna typ. Av dessa är 38 hyresrätter, 279 bostadsrätter⁵ samt 129 förhyrda hyresrätter från stadens fastighetsägare. Utöver dessa lägenheter finns det en rad andra boendeplatser för de personer som av olika skäl inte får en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om akutboenden och träningslägenheter.

När det gäller antalet vräkningar kan vi se en liten höjning av antalet verkställda vräkningar de senaste två åren (se tabell 4). Däremot har antalet barn som berörts av vräkningar minskat (se tabell 5).

Tabell 4. Antal ansökningar samt verkställda avhysningar 2015–2017

År	2015		2016		2017	
	Ansökningar	Verkställda	Ansökningar	Verkställda	Ansökningar	Verkställda
Kommun						
Helsingborg	88	23	94	31	86	33

Källa: Kronofogden

Tabell 5. Antal barn berörda av verkställd avhysning 2008–2017

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommun										
Helsingborg	5	3	5	15	12	6	13	9	9	7

Källa: Kronofogden

4.2 Riksnormen och skäliga boendekostnader samt högsta godtagbara boendekostnad

Detta avsnitt ska ses som ett försök att reda ut det som ibland kallas ”hyresnormen”.

Ordet ”hyresnormen” verkar endast förekomma i fastighetssammanhang – inom ”fastighetsskrået”. Vår utredning visar att termen inte återfinns i någon lagstiftning som styr vilken ersättning som kan ges för bostadskostnader inom försörjningsstöd eller andra bidrag. Sannolikt kan bruket av ordet ”hyresnormen” vara en begreppsförvirring som kan ha försvårat kommunikationen mellan stadens fastighetsägare och förvaltningarna. Den korrekta termen är ”högsta god-

⁵ Enligt Boverket (2018) hade kommunen 316 direktägda bostäder.

tagbara bostadskostnad”. Den termen använder stadens förvaltningar. Nedan ges en översikt över vilka myndigheter som har normer för boendekostnader.

I Socialtjänstlagen (2001:453 tom SFS 2018:369) regleras rätten till bistånd i fjärde kapitlet. Den första paragrafen definierar vem som har rätt till bistånd. Dessutom definieras nivån på biståndet: ”Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. (Lag (2016:654).” Den tredje paragrafen definierar vilka skäliga kostnader som försörjningsstödet ska ta hänsyn till:

1. Livsmedel, kläder, skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift, 2. Boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

För skäliga kostnader enligt punkt 1 ska en norm beräknas som ska gälla i hela riket (riksnorm) och som beräknats efter officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Riksnormen för dessa kostnader hittas hos Socialstyrelsen i dokumentet: Riksnormen för försörjningsstöd 2018.

Skäliga kostnader för boende, det vill säga punkt 2 i tredje paragrafen, fjärde kapitlet i Socialtjänstlagen hittas i en skrift som heter ”Senaste version av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd”. Skälig boendekostnad enligt denna skrift är följande:

Socialnämnden bör vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad utgå från den enskildes faktiska kostnad och behov av boende. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad bör vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen.

Socialnämnden bör vid bedömningen ta hänsyn till ett barns behov av utrymme även hos den förälder där barnet enbart vistas under umgängestid.

Under rubriken ”Faktisk boendekostnad” ger Socialstyrelsen råd om boendekostnaden för olika upplåtelseformer eller kontrakt (SOSFS 2014:1 s 2-3). Här relateras bara de tre vanligaste upplåtelseformerna i det bostadssociala programmet i Helsingborg: hyreslägenhet, bostadsrättslägenhet och andra boendeformer.

När det gäller **hyreslägenhet** är rådet att socialnämnden bör, vid beräkningen av den faktiska boendekostnaden, beakta hyran inklusive uppvärmning och obligatoriska avgifter. Om lägenheten hyrs i andra hand bör nämnden godta den hyra som avtalats, om den är skälig.

Om det gäller en **bostadsrättslägenhet** så bör beräkningen av den faktiska boendekostnaden beakta månadsavgiften, uppvärmningskostnaden och räntekostnaden för lån på bostaden och dessutom kostnader för underhåll eller liknande. Nämnden bör beakta om ägaren till bostadsrättslägenheten har rätt till skattejämkning för räntekostnaden.

Vid **andra boendeformer** som till exempel hotell, vandrarhem, båt eller husvagn bör socialnämnden beräkna den faktiska boendekostnaden efter omständigheterna i varje enskilt fall. ”I vissa fall kan det vara motiverat att lägga till kostnader för sådant som ingår i ett vanligt boende, tex dusch och tvättmaskin. För personer som saknar permanent bostad bör kostnaden för magasinering av egna tillhörigheter under skälig tid ingå i den faktiska boendekostnaden.”

Helsingborgs stad använder sig av ”högsta godtagbara hyra” utifrån vilken man ersätter hyreskostnaden för försörjningsstödstagare. Kommunen beräknar ”nivån för högsta godtagbara hyra utifrån hur snitthyresnivån ser ut i kommunen. Varje år får Arbetsmarknadsförvaltningen via Hyresgästföreningen veta hur mycket hyrorna höjts i snitt i kommunen och räknar då om beloppen” (AMF, mail 2018-08-16). Tabell 6 nedan visar högsta godtagbara hyreskostnad som kan betalas ut till ett hushåll av en viss storlek och sammansättning under ett visst år. Oftast har personer med försörjningsstöd inte möjlighet att hyra en lägenhet med högre hyra än denna godtagna hyresnivå.

Tabell 6. Helsingborgs Stad, högsta godtagbara hyra per månad

Antal personer	Lägenhetsstorlek	2016*	2017*	2018**
1-2 vuxna	1-2 rum	5 950	6 000	6 100
1-2 vuxna+1 barn	3 rum	6 950	7 050	7 150
1-2 vuxna+2 barn	4 rum	8 150	8 250	8 350
1-2 vuxna+3 barn	5 rum	10 150	10 250	10 400
1-2 vuxna+fler än 3 barn	5 rum+	11 850	11 950	12 100

Källa: *Helsingborgshem **Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningen gör en bedömning av vad en person kan klara av som självförsörjande om det är en lägenhet med hyresgaranti som personen ska få. När det gäller bostadssociala lägenheter, som ofta är bostadsrätter, så godkänner förvaltningen den faktiska hyran då det är ett andrahandskontrakt och en tillfällig lösning, samt en insats som staden upplåter för att personen ska komma in på bostadsmarknaden igen. Detta gäller alla som får en bostadssocial lägenhet i Helsingborg. (AMF, mail 2018-08-16).

4.3 Hemlöshet

Under 1990-talets början talades det om en ny hemlöshet i Norden. Tidigare hade hemlöshetsproblematiken kopplats ihop med medelålders män med missbruk. Den nya hemlösheten bestod av hemlösa kvinnor och därefter hemlösa barnfamiljer och nyanlända. Under 2000-talets början lyfte forskningen fram hemlöshet som ett komplext problem orsakat av såväl strukturella och organisatoriska faktorer som individuella problem. Huvudorsakerna till hemlöshet är en avsaknad av tillgängliga billiga bostäder samt avsaknaden av arbetsmöjligheter. Dessa två huvudorsaker skapar en potentiell hemlöshetspopulation, det vill säga människor som riskerar att bli hemlösa på grund av att bostäder är för dyra eller inte tillgängliga för dem samt brist på arbeten som ger en tillräcklig försörjning (Knutagård 2009).⁶ De människor som hamnar i hemlöshet har i forskningen setts tillhöra tre grova kategorier. För det första en grupp som är långvarigt hemlösa eller kroniskt hemlösa (*chronically homeless*). En andra grupp som är episodiskt hemlösa (*episodically*), det vill säga att de hamnar i hemlöshet, men tar sig tillbaka in på bostadsmarknaden för att återigen hamna i hemlöshet. Den tredje och sista gruppen är de tillfälligt hemlösa (*transitionally*), vilket är personer som hamnar i en hemlöshetssituation för att därefter relativt omgående hitta en egen bostad på den ordinarie bostadsmarknaden (Kuhn & Culhane 1998). Studier från till exempel USA och Danmark har visat att de långvarigt hemlösa utgör cirka 10 procent av alla som bor på härbärge, men att de använder sig av 50 procent av alla de härbärgesnätter som finns under ett år. Härbärgeboende är både ett kostsamt alternativ och ett alternativ med dålig prognos för återhämtning bland dem som bor där (Knutagård & Nordfeldt 2007; Benjaminsen & Knutagård 2016). Den utveckling vi har sett i Sverige under 2000-talet är en allt mer utvecklad sekundär bostadsmarknad och en förändrad hemlöshetspopulation. Detta rör främst en ökad andel kvinnor, ensamstående kvinnor med barn samt en stor andel personer i hemlöshet som uppges inte ha några andra problem än avsaknaden av en egen bostad.

4.3.1 Definitionen av hemlöshet

Socialstyrelsen har en definition som de med marginella justeringar tillämpat vid de tre senaste nationella kartläggningarna (2005, 2011, 2017). Den utgår från fyra olika situationer:

Situation 1: akut hemlöshet

Situation 2: institutionsvistelse och kategoriboende

Situation 3: långsiktiga boendelösningar

Situation 4: eget ordnat kortsiktigt boende

⁶ Se även appendix 2 för en genomgång av orsaker.

Socialstyrelsen rapporterar om 33 250 hemlösa personer under vecka 14 2017. Det är viktigt att inte dra för stora slutsatser kring den nationella hemlöshetskartläggningen då det finns stor osäkerhet kring inrapporteringen av antalet hemlösa. Antalet hemlösa i Sverige har ökat sedan kartläggningen 2011. Detta gäller särskilt de människor som bor på gatan, i akuta boendelösningar, samt de som bor på den sekundära bostadsmarknaden. Mer än var femte person i hemlöshetskartläggningen har inga behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet. Fler ensamstående kvinnor med barn utsätts för hemlöshet idag än tidigare. (Länsstyrelserna, 2018). Trolig orsak kan vara hyresvärdarnas inkomstkriterier, det vill säga att de kräver en månadsinkomst som ska vara minst tre gånger högre än hyran.

Hushåll med låga inkomster riskerar att drabbas mycket hårt av uthyrningskriterierna, då många hyresvärdar förutom minimikrav på inkomstnivå även ställer krav på vilka inkomster som får ingå eller inte ingå i inkomstnivån. Många hyresvärdar godkänner inte samhälleliga transfereringar som inkomst, såsom barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning och sjukpenning. (Annadotter och Blomé, 2015, sid 152).

I situation 3 ingår flest hemlösa personer och vid mättillfället fanns det 15 838 (13 900 år 2011) individer som bodde inom den så kallade sekundära bostadsmarknaden.⁷ En stor andel (40%) av denna grupp uppgavs ha hamnat i hemlöshet på grund av att de inte accepteras som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden (Socialstyrelsen 2017).

En positiv förändring för Helsingborgs kommun är att hemlösheten har minskat mellan de två senaste nationella kartläggningarna. Vid den nationella hemlöshetsräkningen 2011 var 68 personer per 10 000 innevånare hemlösa i Helsingborg (Socialstyrelsen 2012). Enligt hemlöshetsräkningen 2017 var 29,4 personer per 10 000 innevånare hemlösa (Socialstyrelsen 2017). Möjliga förklaringar till denna minskning är det omfattande arbete som gjorts under de senaste åtta åren, med såväl utvecklandet av ett Bostad först-program som ett omfattande arbete i det bostadssociala programmet (Knutagård & Kristiansen 2018).

Det genomförs en årlig hemlöshetsräkning i Helsingborg utförd av socialtjänstens vuxenenhet. Kartläggningen fokuserar på de personer som tillhör situation 1 enligt Socialstyrelsens definition. Det är primärt personer med så kallad social hemlöshet som inkluderas. Detta betyder att det är personer med missbruk eller psykisk ohälsa eller både och.

För att göra studien jämförbar med tidigare räkningar har personer som placerats i skyddade boenden inte inkluderats. Det konstateras dock i rapporten

⁷ Boverket (2014) har följt upp utvecklingen av den sekundära bostadsmarknaden sedan 2008. Då fanns det 11 700 sociala hyreskontrakt. Knappt 10 % av hyresgästerna kunde ta över kontrakten inom ett år. 2013 hade antalet lägenheter på den sekundära bostadsmarknaden stigit till 16 386 lägenheter och 2016 var antalet 26 000 och i januari 2018 fanns det cirka 23 800 lägenheter (Boverket 2018).

att den beskrivning som Socialstyrelsen ger i sin senaste nationella hemlöshetsräkning stämmer väl överens med hur situationen såg ut i Helsingborg under år 2017. Enligt Socialstyrelsens studie har antalet kvinnor i akut hemlöshet ökat och en tredjedel av kvinnorna i studien uppger att våld i nära relationer är en bidragande orsak till deras hemlöshetssituation.

En annan grupp som inte inkluderas i den lokala kartläggningen är EU-migranter. Det kan vara på sin plats att påpeka att det finns en stor variation mellan Sveriges kommuner när det gäller hemlöshetens omfattning och karaktär, även om det går att se vissa generella mönster (se not 8 nedan). I den lokala kartläggningen från 2018 fanns det 87 personer i akut hemlöshet, vilket är en ökning med 18 personer sedan 2017⁸. Av dem var 70 skrivna i Helsingborg. 28 sov utomhus eller i offentliga utrymmen. Det är bara 38 personer som har haft kontakt med vuxenheten och endast 14 personer som förekom i hemlöshetsräkningen 2017. Detta innebär att 73 personer kan betraktas som ”nya” hemlösa. Två viktiga slutsatser av den lokala kartläggningen är att 33 personer uppgav att avsaknaden av en bostad var huvudproblemet och att det finns ett fortsatt behov av förebyggande insatser. Det har påbörjats ett arbete från kommunens sida att ta fram ett nytt sätt att följa upp hemlösheten för att kunna göra analysen mer precis.

I Socialstyrelsens kartläggning konstaterades det att minst 24 000 barn har föräldrar som befinner sig i någon av de fyra hemlöshetssituationerna. Att befinna sig i en hemlöshetssituation är en stor riskfaktor för att drabbas av andra typer av problem, och för barn innebär det extra utsatthet (Knutagård 2012). Mot bakgrund av att hemlösheten tenderar att ändra karaktär jämfört med hur den traditionellt har betraktats och åtgärdats finns det all anledning att synliggöra såväl kvinnors hemlöshet som ett speciellt barnperspektiv. Det är också tydligt att andelen personer födda i ett annat land än Sverige ökat. Även det påkallar ett ifrågasättande av gängse arbetssätt.

4.4 Grupper med svårigheter på den ordinarie bostadsmarknaden

De grupper som har det svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden har identifierats i flera rapporter (Länsstyrelserna, 2018; Annadotter, 2016; Boverket, 2016; Annadotter& Blomé, 2014).

Grupperna som har identifierats är:

- Äldre med vårdbehov
- Pensionärer med garantipension
- Ungdomar och unga vuxna

⁸ I Socialstyrelsens nationella hemlöshetsräkning 2017 hade 115 personer rapporterats in från Helsingborg tillhörande situation 1, akut hemlöshet.

- Studenter
- Nyanlända
- Ensamkommande och asylsökande barn och ungdomar
- Hemlösa
- Personer med funktionsnedsättning enligt LSS
- Kvinnor med skyddat boende
- Ensamstående kvinnor med barn.

Innan vi går in på de olika grupperna kan det vara på sin plats att förtydliga att insatser riktade till de olika grupperna berör olika förvaltningar i staden. Detta gör att det i vissa fall kan vara lätt att hänvisa personer rätt, medan det i andra fall handlar om situationer där en och samma person måste komma i kontakt med flera förvaltningar. Det är oftast i dessa sammanhang som det finns en risk för den enskilde att hamna mellan stolarna. Det är också viktigt att poängtera att det bostadssociala programmet inledningsvis inte varit designat för samtliga grupper, men att det under årens lopp har inkluderats nya grupper. Några exempel på sådana förändringar är införandet av Bostad först, ensamkommande barn och ungdomar samt nyanlända hushåll. En konsekvens är att målgrupper delvis hanteras utifrån olika logiker. När det gäller ensamkommande barn och ungdomar samt nyanlända hushåll så är det inte primärt en hemlöshetssituation som bidrar till bostadssituationen medan i Bostad först riktas insatsen till de hemlösa som har störst stödbehov och befinner sig i en hemlöshetssituation. Bostad först som modell bygger också på en annan logik än det traditionella sättet att arbeta med hemlöshet, vilket utmanar nuvarande organisering.

Varför har dessa grupper svårt att få lägenheter på den ordinarie bostadsmarknaden?

Äldre med vårdbehov

Gruppen äldre med vårdbehov ökar i Sverige vilket är en generationseffekt då det föddes många barn under 1940-talet. Vid 75 års ålder börjar man tänka på att flytta till ett annat boende och då vill de flesta ha service- eller trygghetsboende, det vill säga icke behovsprövade men med viss personal och till överkomliga priser (Lind et al., 2015). Vård- eller omsorgsboende vill äldre gärna flytta till så sent som möjligt, vilket är vid 80 års ålder och äldre (Kulander, 2013). Svårigheter för äldre att få en passande bostad kan bero på ekonomi och att det finns få bostäder som passar deras behov, särskilt äldre och friska personer. Ofta stannar ensamstående äldre i städer kvar i sina relativt billiga bostäder med stöd av hemtjänst, vilket kan orsaka isolering. Ett stort antal, 1,5 miljoner ålderspensionärer över 65 år, bor i hus där de behöver gå i trappor för att komma ut eller förflytta sig inne i huset (Länsstyrelserna, 2018).

Om vi tittar på vård- och omsorgsförvaltningens målgrupp har de idag 2860 kunder som har hemvård. De har 850 personer i LSS och 1154 personer i olika vårdboenden. I våra intervjuer med vård- och omsorgsförvaltningen har vi fått

uppgifter om att deras bostadsbehov, inom ramen för det bostadssociala programmet, är cirka 10 lägenheter per år. Utifrån Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) från 2018 och i de öppna data som redovisas har det inte signalerats någon obalans på bostadsmarknaden för gruppen äldre, vilket gör att Helsingborg skiljer sig från många andra kommuner.⁹

Pensionärer med garantipension

Gruppen pensionärer med garantipension delar i princip samma problem som gruppen äldre med vårdbehov, nämligen att man inte har råd att skaffa en passande bostad. Om ett pensionärspar skiljer sig så kan kvinnan få svårigheter att finna en bostad om hon inte har stått på kontraktet. Om paret ska flytta från en stor lägenhet till två mindre så kan det bli problem om hyresvärden kräver högre inkomst än den varje enskild person har. Länsstyrelsernas rekommendation är att kommuner bör planera för den åldrande befolkningen (Länsstyrelserna, 2018). Även för denna grupp ser vi att bostadsmarknaden för närvarande är i balans i Helsingborg, men att det i viss mån kan innebära att de bostäder som pensionärer bor i idag inte är anpassade efter det behov som finns till följd av ålder.

Ungdomar, unga vuxna och studenter

Problemen för unga att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden är mycket stora. Ungdomar saknar tillräcklig kötid, kontakter och tidigare bostad med bytesvärde (Länsstyrelserna, 2018). Även inkomstslag och anställningsformer som hyresvärdarna inte tillåter gör att de inte får bostad (ibid.). Lösningen blir ofta att hyra i andra hand, vilket är mycket dyrare. Även studentlägenheter råder det stor brist på. Länsstyrelserna konstaterar att flertalet kommuner saknar en plan för att tillgodose ungas behov av boende (ibid.).

För Helsingborgs del kan vi konstatera att det inte råder någon brist på studentbostäder. Det finns också tillgång till mindre lägenheter, men boendekostnaderna är höga, vilket gör det svårt för ungdomarna att efterfråga dem. När det gäller gruppen ungdomar står Helsingborg inför utmaningar som liknar många andra kommuners. En flyttstudie som Helsingborgshem har genomfört och de "rörlighetspiloter" som testats pekar på att det kan skapas flyttkedjor genom nyproduktion. Här finns en möjlig väg framåt om denna typ av insatser kan tillämpas strategiskt i kommunen. De resultat som flyttstudien pekar på är intressanta för att bättre förstå de mönster som gäller för en given kommun eller stadsdel och därmed för att bättre kunna planera för den lokala bostadsförsörjningen. Tilltron till att byggande av nya bostäder ska leda till flyttkedjor som ökar möjligheterna för mer ekonomiskt utsatta familjer eller individer att få en bostad bekräftas inte av forskning. I stället pekar den på att det snarare är mer

⁹ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/>

resursstarka hushåll som flyttar in i de äldre bostäder som lämnas (Sands 1976; Magnusson-Turner 2008; Clark 2013). Nyproducerade lägenheter tenderar också att locka till sig mer kapitalstarka familjer från andra kommuner, vilket minskar utbudet av nya bostäder till dem som redan bor i inflyttningskommunen. Däremot kan det skapa rörlighet i den kommun som familjen flyttade från. Detta talar för att det finns behov av samarbeten mellan kommuner och att bostadsförsörjningsfrågan berör såväl ett regionalt som ett nationellt plan. En nyligen publicerad litteraturstudie över internationell och nationell forskning om flyttkedjor bekräftar detta (Rasmusson, Grander & Salonen, 2018). I nuläget finns det mycket liten evidens för att flyttkedjor tillgängliggör bostäder för de målgrupper som det bostadssociala programmet vänder sig till.

Nyanlända

Den humanitära kris som kulminerade under slutet av sommaren 2015 fram till våren 2016 skapade stora flyktingströmmar till Sverige. I och med att den nya anvisningslagen (SFS 2016:38) trädde i kraft i mars 2016 har kommunens bostadsförsörjningsansvar förändrats. Anvisningslagen innebär att kommunen har en skyldighet att anordna en bostad för de nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Syftet är att underlätta inträdet på både bostads- och arbetsmarknaden. Under de två första åren har staten ett försörjningsansvar, men därefter tar kommunerna över det. Detta har inneburit att vissa kommuner har sagt upp hyresavtal på bostäder som anses vara för dyra. Det är i nuläget svårt att bedöma de faktiska konsekvenserna av den humanitära krisen, men mycket tyder på att det kommer att skapas stor rörlighet i bostadsförsörjningen för nyanlända (jfr Knutagård & Kristiansen 2018). I ett forskningsprojekt finansierat av Formas (*Skånska hem: Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning*) kommer detta att studeras. Närmare bestämt hur kommunerna i Skåne hanterar bostadsförsörjningen för nyanlända, vilka strategier och metoder som tillämpas samt hur detta påverkar den redan befintliga hemlöshetspopulationen i kommunen.¹⁰

Man kan konstatera att Sverige har tagit emot många nya personer i en situation då bostadsmarknaden redan var mycket ansträngd. Regeringen beslutar utifrån Migrationsverkets prognos om hur många som ska omfattas av anvisningar under det kommande året samt hur de ska fördelas på länsnivå. Länsstyrelserna fördelar anvisningar till kommunerna inom respektive län (kommuntalen). Antalet, länsstalen och kommuntalen fastställs i förväg för ett år i taget. Genom att kommunerna får besked om kommuntal för nästkommande år i förväg ges kommunerna möjlighet att planera för bostäderna. (www.regeringen.se)

¹⁰ <https://www.soch.lu.se/forskning/forskningsprojekt/skanska-hem-mottagande-etablering-eller-exkludering>

Länsstyrelsernas iakttagelser:

Som ny i Sverige befinner sig nyanlända personer i en mycket utsatt situation där bostad är en avgörande förutsättning för att de ska kunna etablera sig i landet och bli självförsörjande.

Man resonerar på ett liknande sätt när det gäller programmet Bostad Först det vill säga att en bostad är avgörande för att man ska kunna etablera sig och bli självförsörjande. Länsstyrelsen fortsätter:

Risken för undanträngningseffekt för andra utsatta grupper är stor vilket kan öka motsättningar i samhället. (Länsstyrelserna 2018).

Situationen för nyanlända i Helsingborg liknar den som gäller i många andra kommuner. Nyanlända har svårt att finna en bostad och de bostäder som är tillgängliga har höga boendekostnader. Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att de har cirka 8–10 familjer i månaden som tillhör gruppen EBO.¹¹ De erbjuds boende på vandrarhem. På grund av att vandrarhemskostnaderna är höga behöver ofta familjernas etableringsersättning kompletteras med ekonomiskt bistånd. Gruppen är viktig att följa upp.

Ensamkommande och asylsökande barn och ungdomar

I Helsingborg har SOF ansvaret för ensamkommande och asylsökande barn och ungdomar. Det är en egen avdelning på Socialförvaltningen, *Ensamkommande barn och unga*. De har anvisats bostäder. Ett boende är till exempel Trappan, se tabell 11 (s. 47). Det är svårt att ge en klar bild av antalet aktuella ensamkommande barn och ungdomar. Det finns dessutom en möjlighet att några av barnen och ungdomarna kommer att få sina anhöriga till Sverige, vilket skapar ytterligare behov av bostäder.

Gruppen har inte varit en del av det bostadssociala programmet tidigare, men som genom behov av bostad nu aktualiserats. Arbetsmarknadsförvaltningen ser redan nu en ökning av antalet nyanlända som kommer som anknytning till ensamkommande barn. I dessa fall är boendesituationen sällan löst. Om de inte kan lösa sin akuta bostadssituation själv erbjuds de plats på vandrarhem. Det handlar om ett fåtal familjer, men som kanske har flera barn, vilket leder till tillfälliga lösningar som både är kostsamma och inte särskilt adekvata sett ur ett barnperspektiv.

Personer med funktionsnedsättning enligt LSS

Många kommuner rapporterar om ett underskott av bostäder som kan erbjuda särskild service för personer med funktionsnedsättning och uppfylla kraven i Lag

¹¹ Asylsökandes rätt att välja eget boende (EBO) infördes genom Lag (1994) om mottagande av asylsökande.

om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) (SFS 1993:387). Lokalerna är ofta omoderna och sällan ändamålsenliga. Tillfälliga boenden tenderar dessutom att bli permanenta (Länsstyrelserna, 2018). Här skiljer sig Helsingborg från många andra kommuner genom att det för denna grupp finns tillräckligt med bostäder. Det saknas dock gruppboendestäder, vilket bör tas med i kommande prognosarbete.

Kvinnor med skyddat boende och barn i skyddat boende

Alltfler ensamstående kvinnor med barn har svag ekonomi. Ensamstående kvinnor med barn är även starkt överrepresenterade bland de barnfamiljer som drabbas av vräkning. Det bor fler barn än kvinnor i skyddat boende tyder uppgifter från kvinno- och tjejjourer på.

Länsstyrelsernas noterar att kvinnor har blivit en än mer utsatt grupp de senaste åren. Barnen är förlorare. Barnperspektivet behöver lyftas ännu mer i kommunernas bostadsförsörjningsarbete. Förhoppningsvis kommer även barnkonventionen som svensk lag från 1 mars 2020 göra att barnperspektivet blir mycket viktigt i kommunernas konkreta arbete.

I Helsingborg rör det sig om cirka 45 till 50 kvinnor per år som placeras på grund av ett skyddsbehov. De placeras generellt på annan ort. Utöver dessa finns det ytterligare ungefär 100 personer som inte blir aktuella för placering. Av dem har cirka hälften ett bostadsbehov, men inget skyddsbehov trots ett stort behov av att bryta sig loss från nuvarande familjesituation. För den grupp av kvinnor som har ett bostadsbehov kan det av flera skäl vara svårt att lösa situationen på egen hand. Det är samtidigt inte säkert att deras problematik uppmärksammas av myndigheterna om det inte finns ett aktuellt bedömt skyddsbehov.

5. Segregation och den hållbara staden

Städer står idag inför stora utmaningar kring ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarhetsfrågor. Dessutom bör frågor om inkludering och exkludering samt människors behov av social trygghet plocka på uppmärksamhet. Många städer står även inför en växande befolkning såväl i antal som i takt samtidigt som en stor del av Sveriges kommuner lider av ihärdig bostadsbrist.

Ett stort problem i många kommuner är bostadssegregationen. Den bidrar till att skapa växande skillnader mellan områden vad gäller demografisk, socio-ekonomisk och etnisk sammansättning. Om vi enbart studerar utsatta områden riskerar vi att missa den dynamik som finns mellan områden och vilken bidrar till att upprätthålla och förstärka skillnaderna i förutsättningar. Ett urbant perspektiv gör det möjligt att betrakta olika områdens karaktär och hur den hänger ihop med att exempelvis områden gentrifieras (en högre koncentration av hushåll i de högre inkomstklasserna) eller filtreras (en högre koncentration av hushåll med låga inkomster där hushåll med högre inkomster flyttar ut).

Helsingborg är en av 32 kommuner som Regeringen valt ut för att minska segregationen i områden med socioekonomiska utmaningar. Segregation betyder *'rumslig avskiljning av befolkningsgrupper'*. Bostadssegregation har varit en aktuell fråga i Sverige sedan 1970-talet (se ex. Andersson et al., 2010). Bostadssegregation är en utmaning i arbetet med att skapa en hållbar stad i en kommun med en blandad befolkning. I nästa avsnitt diskuterar vi ett hållbarhetsperspektiv, men först en kort redogörelse för några av de utmaningar som bostadssegregation medför.

Bostadssegregation leder till en ojämlikhet i både hälsa och livschanser. Det leder till negativa konsekvenser för barns utveckling och deras möjligheter till utbildning. Boendesegregation skapar också svårigheter för vuxna att få arbete och för upplevelsen av trygghet i sitt boende. Den tenderar också att minska det demokratiska deltagandet och försvåra den sociala sammanhållningen (Vetenskapsrådet 2018).¹²

Det finns mycket forskning på området, men det är inte alltid möjligt att föra över resultat från en kontext till en annan. Detta gäller exempelvis diskussioner om så kallade "tipping-points" och "white-flight" (se avsnitt 5.2 tidigare). Några av de försök som har gjorts i Sverige påvisar inte samma mönster som de funna i amerikanska studier. Bråmås (2006) visar exempelvis att det i Sverige snarare handlar om ett undvikande (från svenska hushåll) att flytta till ett utsatt område än att flytta från ett område som bidrar till bostadssegregation. Flera studier har lyft fram negativa områdeseffekter till följd av bostadssegregation. När det gäller frågan om social mix finns det studier som pekar på att policyer med syfte att

¹² https://www.vr.se/download/18.514d156f1639984ae075d78f/1529480540369/Svensk-forskning-om-segregation_VR_2018.pdf

skapa en socioekonomisk blandning kan vara effektiva om strategin bygger på rättviseskäl, det vill säga att mycket kraft läggs på att stötta upp de hushåll som befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation (Galster 2006). En annan slutsats som förs fram är att de som har högre status eller tillhör de mer dominanta grupperna i samhället är mindre toleranta till en sådan blandning (Bailey, Kearns & Livingston 2012).

Tre forskare på Harvard Universitet har studerat långsiktiga effekter på barn vars familj fick tillfälle att flytta till ett bostadsområde med lägre fattigdom genom experimentet "Moving to Opportunity" (Chetty, Hendren & Katz 2016). Forskarna fann att de barn som var fyra till tolv år när familjen flyttade har väsentligt högre inkomst och studerar i högre grad på högskola som vuxen än barn i familjer som inte flyttade. Den ekonomiska betydelsen, av att dessa barn senare som vuxna arbetar och har inkomst, är mycket stor. Forskarna pekar på att det är avgörande att flytten ska gå till ett bostadsområde som har låg andel fattigdom. De barn som var under 13 år när de flyttade, bor som vuxna i bättre bostadsområden och är i lägre grad ensamstående föräldrar, vilket forskarna lyfter fram som effekter som påverkar även kommande generation; barnbarnen till de vuxna som inledningsvis flyttade med sina barn. Äldre ungdomar, från 13 år och uppåt, påverkades däremot negativt av en flytt och för vuxna personer som flyttat syntes ingen förändring i inkomst oavsett hur lång tid man bott i det nya bostadsområdet. Det faktum att flytten inte påverkade de vuxnas inkomstnivå menar forskarna tyder på att grannskapseffekter verkar främst genom utvecklingseffekter under barndomen. De menar också att det verkar viktigt att familjer med små barn – kanske redan vid födseln – får möjligheten att flytta till ett bättre område och genom bidrag möjliggöra maximering av fördelarna. Resultaten ger mindre stöd för åtgärder som syftar till att genom omlokalisering förbättra den ekonomiska situationen för vuxna.

5.1 Social hållbarhet

Social hållbarhet har ofta hamnat i skymundan när det gäller diskussioner om hållbarhet. Det är oftast ekonomisk och miljömässig hållbarhet som lyfts fram. Samtliga är viktiga i relation till det bostadssociala programmet, men vi vill här särskilt beröra den sociala hållbarhetsdimensionen och betydelsen av att identifiera och tillämpa de indikatorer som kan bidra till att mäta effekter av insatser som leder till social hållbarhet. En definition av begreppet är:

... för att en stad ska kunna benämnas som socialt hållbar, måste alla människor, oberoende av ras, etnicitet, kön eller inkomstnivå, ha möjlighet att ha lika tillgång till offentligt finansierade välfärdstjänster samtidigt som de kan uppfylla sina grundläggande mänskliga behov. En gemenskap är inte socialt hållbar om en delmängd av befolkningen står inför en större exponering för miljöskador eller mindre förmåner eller tillgång till offentligt finansierade välfärdstjänster. (Opp 2017, s. 291)

Fyra dimensioner är centrala för att skapa social hållbarhet. Dessa är: (1) lika tillgång och möjlighet, (2) hälso- och miljömässig rättvisa, (3) gemenskap och platsens betydelse samt (4) grundläggande mänskliga behov (Opp 2017, s. 291). För att mäta graden av social hållbarhet lyfter Opp fram 12 indikatorer. De fem första berör människors tillgång till service och bekvämligheter. Det handlar om tillgång till offentliga utrymmen som parker, bostäders standard och tillgång till arbetstillfällen. Det handlar dessutom om att det ska finnas tillgång till skolor, möjlighet till delaktighet i politiska processer samt till rimliga pendlingsavstånd.

För att mäta effekterna inom ramen för den andra dimensionen finns det två indikatorer. De fångar tillgången till butiker och affärer där det går att köpa mat av god kvalitet och om vissa områden ligger nära industrier där området riskerar att drabbas av miljömässigt negativa konsekvenser.

Två indikatorer är centrala i den tredje dimensionen. Den första handlar om graden av socialt kapital i ett område och den andra om graden av segregation. De berör dels skillnader i möjliga livschanser mellan områden, dels den sociala sammanhållningen. En låg grad av social sammanhållning riskerar att leda till att människor förlorar tilliten till samhällets institutioner.

Samtliga dimensioner är relevanta i diskussionen om ett bostadssocialt program. Den fjärde dimensionen kan särskilt kopplas till hemlöshetsarbetet. Här tillämpas tre indikatorer. Den första handlar om tillgången till bostäder, den andra om tryggheten i ett område och den tredje fördelningen av inkomster. Problemet för många personer som befinner sig i en hemlöshetssituation är bristen på tillgängliga bostäder med boendekostnader som de har råd med.

Diskussionen om den hållbara staden kan också kopplas till idén om att det finns universella mänskliga behov på alla platser på jorden och är lika för alla människor. Hur dessa behov tillfredsställs varierar och medan det inte går att förändra de grundläggande behoven, kan förändring ske i hur vi tillgodoser dem på ett mer hållbart sätt (Gough 2017). Den finske sociologen Erik Allardt talade om tre behov; att ha, att älska, att vara, till vilka Hirvilammi och Helne (2014) lägger ytterligare ett; att göra (Having-Doing-Loving-Being). En av de senaste modellerna i sammanhanget är den så kallade "donutekonomin" (Raworth 2018). Modellen är enkel. Det finns ett ekologiskt tak och ett socialt fundament. Om vi konsumerar över taket förstör vi planeten. Om människor lever utanför (under) det sociala fundamentet, så får de inte sina grundläggande mänskliga behov tillgodosedda. Utmaningen för det hållbara samhället är att se till att alla befinner sig i en trygg och rättvis zon mellan det ekologiska taket och det sociala fundamentet.

Helsingborgs Stad och Helsingborgshem arbetar aktivt med segregation och försöker sprida de lägenheter som förmedlas till det bostadssociala programmet på flera bostadsområden för att minska filtreringseffekterna i redan utsatta områden.

5.2 Några forskningsresultat om grannskapseffekter

Nedanstående text är en tolkning och översättning av utdrag ur en litteraturstudie om sociala interaktiva mekanismer framhållna i en teori om grannskapseffekter (Galster 2012).

När det gäller begreppet kollektiv socialisering menar forskaren George Galster att socialiseringseffekten i ett bostadsområde karaktäriseras av att tröskelvärden, det vill säga att det finns en kritisk massa som upprätthåller normen som gör att normen har konsekvenser för andra människor i bostadsområdet. Normen kan då vara en positiv norm, till exempel att studera på gymnasiet, eller en negativ norm, till exempel att använda droger. Det finns ett fåtal studier på svenska data rörande "Grannskapseffekter" i linje med ovanstående teori. Två resultat av studier gjorda i Sverige återges också nedan.

Studierna visar att om grannskapet har mer än 20% fattigdom ökar negativa effekter som kriminalitet, avbruten skolgång och varaktig fattigdom. Ökningen av de negativa effekterna eskalerar snabbt upp till ungefär 40% fattighedsnivå i bostadsområdet, därefter avtar ökningen.

Om grannskapet har mer än 15% fattigdom ökar den negativa effekten på positiva beteenden, förebilder, såsom till exempel att arbeta. Ökningen av den negativa effekten eskalerar upp till 30% fattighedsnivå, därefter avtar ökningen.

Galster refererar till en artikel av Crane (1991) vilken visar att om grannskapet (vita och svarta) har färre än 5% välbärgade grannar så ökar avbruten skolgång drastiskt bland ungdomar. Även tonårsgraviditeter ökar vid låg andel välbärgade grannar, särskilt i stora städer.

Om grannskapet har mer än 23–24% arbetslösa ökar sannolikheten för att individer i grannskapet inte börjar arbeta och inte tar sig ur fattigdom.

Galster har även gjort studier med svenska data. En av dem handlar om män som arbetar deltid. Resultatet visar att i det bostadsområde som hade den högsta andelen av inkomsttagare av medelklass tjänade männen med deltidsarbete mer. Om man istället jämförde utfallet med grannar med hög inkomst blev resultatet sämre. Det kan tolkas som att medelinkomsttagare som grannar utgör positiva förebilder och/eller resursrika nätverk. När det gäller höginkomsttagarna kan det möjligen bero på att den sociala åtskillnaden var för stor för sociala interaktioner mellan grupperna.

Bråmås (2006) har studerat två gruppers flyttmönster i ett antal bostadsområden. Grupperna är personer med "svensk bakgrund" respektive "invandrarbakgrund" och variablerna är andel utflyttning och andel inflyttning. Data är årliga data från år 1991–2000. Skillnaderna i in- och utflyttning bidrar till en högre koncentration av personer med invandrarbakgrund då personer med svensk bakgrund flyttar ut i högre grad än personer med invandrarbakgrund samt att personer med invandrarbakgrund flyttar in i högre grad. Stora skillnader i inflyttning mellan grupperna menar forskaren har den största effekten och kallar

fenomenet ”Svenskar undviker” istället för ”Svenskar flyr” (orig: ”White flight”) som annars är ett vanligt uttryck i den typen av forskning.

Galster konstaterar att de få studier som gjorts med västeuropeiska data om grannskapseffekter är inkonsistenta och inga tydliga slutsatser kan dras när det gäller kausalitet vad gäller kollektiv socialisering.

För att förstå vad som verkligen pågår i ett bostadsområde behöver kvantitativ forskning kompletteras med kvalitativ. I Annadotter och Werner (2017) användes Galsters mekanismer för att ställa en diagnos på de studerade bostadsområdena (se appendix 3). Som komplement till en kvantitativ prisstudie av bostäderna fick besök på platsen, enkäter och intervjuer bostadsområdet att framträda tydligt med sina speciella problem och förutsättningar.

5.3 Andel av medborgare som har försörjningsstöd i Helsingborgs Stads bostadsområden

Officiell statistik visar att det är stora skillnader i andel försörjningsstöd mellan Helsingborgs bostadsområden (helsingborg.se).

Helsingborgshem arbetar sedan 1990-talet aktivt mot segregation i sina bostadsområden. Flera av dem har hög andel hushåll med försörjningsstöd. Vad pågår egentligen i dessa områden?

Några intressanta variabler är: a) hur andelen personer med försörjningsstöd har varierat inom ett bostadsområde om vi jämför åren 2001 och 2016; b) hur ser andelen ut i de olika bostadsområdena 2016, och c) hur förhåller de sig till Helsingborgs kommuns genomsnitt.

I appendix 6 redovisas en större tabell över alla delområden i Helsingborg. Enkla analyser av data från den tabellen presenteras nedan.

5.3.1 Hur andelen försörjningsstöd har varierat inom ett bostadsområde jämfört med första och senaste året i statistiken: år 2001 och år 2016.

Antalet bostadsområden där andelen försörjningsstöd har minskat mellan åren 2001 och 2016 är 22 stycken: Norr, Berga, Dalhem, Olympia, Centrum, Söder, Eneborg, Högaborg, Fältabacken, Sofieberg, Rosengården, Adolfberg, Eskilsminne, Ramlösa, Gustavslund, Högasten, Råå, Ättekulla, Påarp, Bårslöv, Vallåkra och Rydebäck. Antalet bostadsområden där andelen försörjningsstöd har ökat mellan åren 2001 och 2016 är 19 stycken: Tågaborg S, Tågaborg N, Statten, Ringtorp, Mariastaden, Drottninghög, Fredriksdal, Slottsstaden, Närlunda, Husensjö, Elineberg, Planteringen, Mariatorp, Hittarp-Laröd, Allerum, Mörap, Kattarp, Mörap och Gantofta. Bostadsområden som inte har förändrat andelen försörjningsstöd mellan åren 2001 och 2016 är bara Ödåkra. Samtidigt så har hela Helsingborg stad i genomsnitt inte heller gjort det.

5.3.2 Hur stora är andelarna av försörjningstagare i de olika bostadsområdena

Bostadsområden som har en andel av försörjningsstödstagare som är 10 och högre är åtta stycken: Planteringen 22,7; Drottninghög 17,3; Fredriksdal 16,2; Närlunda 13,4; Högaborg 13,2; Söder 11,7; Elineberg 10,7; Eneborg 10,5.

Bostadsområden som har en andel av försörjningsstödstagare mellan medeltalet 5,5 - lägre än 10 är fem stycken: Miatorp 8,9; Högasten 7,9; Dalhem 7,6; Adolfsberg 7,6 och Kattarp 5,8.

Bostadsområden som har en andel av försörjningsstödstagare under medeltalet 5,5 är 29 stycken: Wilson Park 5,4; Olympia 5,2; Stattena 5; Ringstorp 4,6; Ödåkra 4,3; Slottshöjden 4,2; Bårslöv 4,1; Rosengården 3,6; Tågaborg S 3,2; Mörap 2,7; Ättekulla 2,5; Husensjö 2,4; Berga 2,2; Tågaborg N 2; Allerum 1,8; Centrum 1,6; Påarp 1,6; Vallåkra 1,2; Gantofta 1,2; Mariastaden 1,1; Hittarp-Laröd 1; Råå 0,8; Ramlösa 0,7; Rydebäck 0,6; Norr 0,5; Gustavslund 0,4; Eskilsminne 0,3; Sofieberg 0,3 och Fältbacken 0,2.

5.3.3 Hur kan vi tolka utvecklingen i de delområden där Helsingborgshem har sitt lägenhetsbestånd

I tabell 7 nedan visas de områden där Helsingborgshem har sitt lägenhetsbestånd. Helsingborgshem äger enligt deras redovisning 11 099 lägenheter 2017 (Helsingborgshem, Årsredovisning 2017).

I områden med en andel av försörjningsstödstagare (orange) över 10% har Helsingborgshem 4 342 lägenheter, vilket utgör 39% av deras totala bestånd. I områden med en andel högre än 5,5% men lägre än 10% försörjningsstödstagare (gul) ägs 1 543 lägenheter av Helsingborgshem, vilket utgör 14% av deras bestånd. I områden med en andel 5,5% eller lägre har Helsingborgshem 5 215 lägenheter, vilket utgör resterande 47% av deras bestånd.

Tabell 7. Andel (%) av åldersgruppen 20–64 år med försörjningsstöd efter delområde och år. Delområden där Helsingborgshem har sitt lägenhetsbestånd.

Område	2001	2009	2010	2011	2016	Förändring	Antal lgh 2017
071 Planteringen	17	19,4	20,1	21,4	22,7		632
022 Drottninghög*	11,5	16,9	19,5	20,3	17,3		1087
021 Fredriksdal	12,4	13,2	17,5	17	16,2		537
044 Närlunda*	11,6	12,1	14,7	14,7	13,4		620
043 Högaborg	15,1	12,6	13,4	13,7	13,1		424
041 Söder	13,8	8,9	11,2	12,1	11,7		562
062 Elineberg	4,9	6,2	7,6	8,7	10,7		480
072 Miatorp	5,3	6,5	8,8	8,3	8,9		181
081 Högasten	10,2	7,2	8,8	10,4	7,9		250
023 Dalhem*	7,9	10,2	13,1	11,9	7,6		1043
192 Kattarp	5,6	3,8	4,0	4,4	5,8		69
051 Wilson park	3,2	3,1	4,2	4,8	5,4		534
031 Olympia	5,5	2,9	3,4	3,3	5,2		452
011 Stattena	3,4	5	5,6	4	5		462
012 Ringstorp	3,1	3	4,3	3,6	4,6		371
193 Ödåkra	4,3	3,2	3,6	3,3	4,3		179
032 Slottshöjden	2,3	2,2	2,5	2,6	4,1		495
002 Tågaborg N	1,5	1,9	2,3	2,1	2,0		751
003 Tågaborg S	2,6	2,0	2,1	2,7	3,3		
194 Mörap	2,0	2,0	2,6	1,7	2,7		70
083 Ättekulla	5,4	3,6	4,2	4,4	2,5		212
052 Husensjö	0,8	1,7	1,6	2,0	2,4		466
033 Centrum	3,7	1,5	1,2	1,3	1,6		115
195 Påarp	2,1	1,7	1,9	2,0	1,5		31
014 Mariastaden	0,2	1,0	1,6	0,9	1,1		501
190 Hittarp-Laröd	0,4	0,5	0,8	0,8	1,0		330
082 Råå	1,5	0,9	0,9	0,7	0,8		28
001 Norr	2,1	0,9	1,2	1,2	0,5		172
064 Gustavslund	0,6	0,4	0,6	0,3	0,4		45
Helsingborg totalt	5,5	4,8	5,6	5,7	5,5		

Källa: Helsingborg.se (2018-07). * betyder att området är undantaget från bostadssociala lägenheter (intervju Helsingborgshem)

Om vi här skulle göra ett experiment genom att använda de resultat som de refererade forskarna ovan fått fram i sin forskning (Chetty, Hendren & Katz

2016, s. 24–25) samt (Galster 2012, s. 26–27) på ovanstående områden i Helsingborg, så innebär det att:

- Man skyndsamt ska flytta familjer med barn under 13 år från alla orangefärgade bostadsområden och sprida dem till gula och gröna områden som har lägre andel försörjningsstödstagare.
- Planteringen, Drottninghög och Fredriksdal ligger inom tröskelvärdena 15%–30% fattigdom där den negativa effekten av att till exempel inte börja arbeta ökar. Vilka åtgärder genomförs och vilka ytterligare åtgärder behövs?
- Planteringen ligger inom tröskelvärdena 20 - 40% fattigdom där man har funnit att negativa effekter som kriminalitet, avbruten skolgång och varaktig fattigdom ökar. Vilka åtgärder genomförs och vilka ytterligare åtgärder behövs?

Helsingborgshem har undantagit Drottninghög, Dalhem och Närlunda från fler bostadssociala lägenheter (intervju Helsingborgshem). Kanske ska den åtgärden utökas till alla orange bostadsområden i tabell 7?

6. Det bostadssociala programmet i Helsingborgs stad

6.1 En programteoretisk modell

I vår utvärdering av det bostadssociala programmet har vi utgått från en programteoretisk modell (Rogers 2008). Syftet är att analysera den eller de programteorier som används i de olika förvaltningarna och hos Helsingborgshem för att se om de bygger på samma antaganden.

I vår undersökning av olika policydokument och i intervjuer med medverkande organisationer har olikheter i programteori synliggjorts. De framställer olika bilder av vad det bostadssociala programmet i Helsingborg är och vad det borde vara samt vilka utfall programmet ska leda till.

Inom ramen för utvärderingsarbetet har tre workshops anordnats. Ett syfte med dessa var att lyfta upp programteorin och synliggöra eventuella skillnader och likheter och med utgångspunkt i det initiera ett arbete för att försöka forma en gemensam programteori för det bostadssociala programmet. En enkel lösning vore att inte kalla programmet för ett program, men det finns trots allt en tanke med att göra det då programmet avser att lösa ett problem, nämligen bostadsförsörjningen för de personer som har det svårt att på egen hand tillgodose sitt behov av en bostad.

I figur 2 illustreras programteorin för Bostad först i Kanada. I deras modell initieras programmet i det uppsökande arbetet och när en person blivit en del av programmet förväntas detta leda till flera omedelbara effekter, till exempel möjligheten att få tillgång till olika offentliga system, att ett förtroende skapas mellan stödpersonal och hyresgästen samt att den senare upplever att det finns ett hopp om förändring. Under det första halvåret förväntas en deltagare exempelvis ha börjat delta i ett behandlingsprogram som under andra halvåret förväntas leda till ett minskat missbruk. Interventionen förväntas långsiktigt leda till återhämtning med ökad livskvalitet och bättre fysisk hälsa som följd.

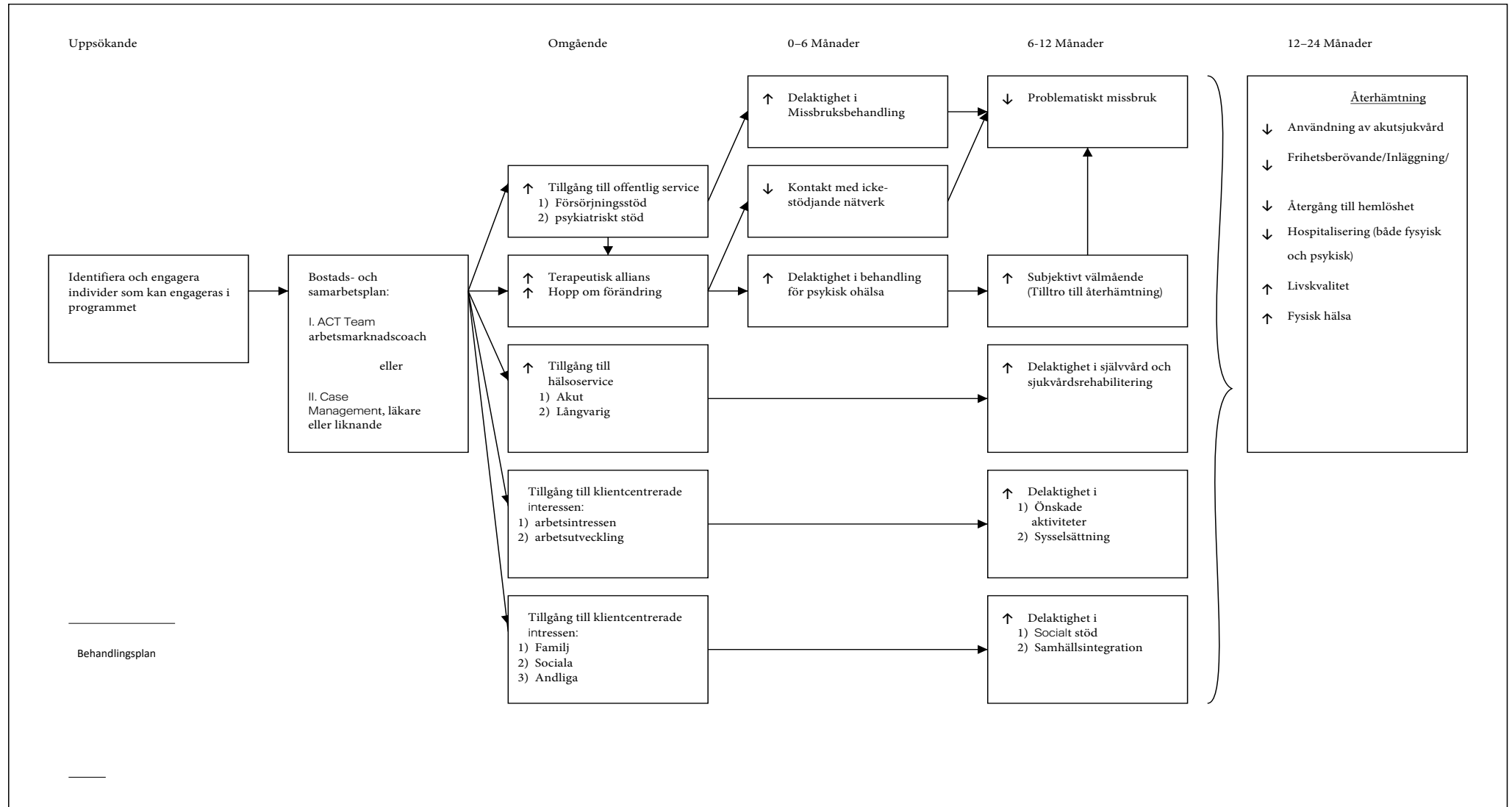
I det bostadssociala programmet i Helsingborg har vi konstaterat att det finns olika syn på vad det bostadssociala programmet är och att det för olika typer av boendeinsatser har olika utfallsmått. Det mest uppenbara är att det finns en skillnad mellan att se det bostadssociala programmet som en bostadskarriär, där den enskilde förväntas avancera i olika steg mot ett eget självständigt liv samt förutsättningarna i Bostad först som grundar sig i en idé om att bostaden är en förutsättning för att ett eget självständigt liv skall vara möjligt. Det påvisar skillnaden mellan att se en bostad som ett mål eller som ett medel för social integration. Forskningsresultat både internationellt och nationellt tyder på att det senare leder till mycket bättre resultat. Dilemmat med bostaden som mål i sig är att det tenderar att skapa inlåsningseffekter som försvårar den enskildes

avancemang i en tänkt boendekarriär när personer i hemlöshet fastnar längs vägen om de inte fullföljer de steg som krävs för att komma vidare. Många boendeformer inom boendetrappan, eller behandling först-modellen, har utformat strikta regler utöver det som normalt gäller för ett hyreskontrakt och som medför att en del personer som är hemlösa väljer bort de boendialternativ som finns. Detta gäller särskilt för personer med psykisk ohälsa och forskningen pekar tydligt på att kollektiva boendeformer inte är en bra insats för denna grupp. Ett annat dilemma med boendetrappan är att den ofta är förenad med en moralisk bedömning av de hemlösa, en bedömning av den enskildes brister och oförmåga att inte klara av ett eget boende.

Det finns ingen evidens för positiva effekter av boendetrappan ifråga om att möjliggöra återhämtning för hemlösa, men däremot för att den leder till stora kostnader, inte bara för den enskilde, utan även för samhället i stort.¹³ En pågående studie från Bostad först i Stockholm visade att Bostad först var överlägsen Boendetrappan när det gäller deltagarnas möjlighet till återhämtning.

¹³ <http://housingfirsteurope.eu/assets/files/2018/05/Handbok-Bostad-först-Sverige.pdf>

Figur 2. Programskiss för Bostad först i Kanada inspirerad av The Art of Home/Chez Soi Housing First Program Logic Model



6.1 Uppdrag från kommunfullmäktige att samordna och koordinera bostadssociala insatser och samverka i det bostadssociala programmet

Det tidigaste tillgängliga dokument vi funnit via Helsingborgs stad som berör det bostadssociala programmet är från 2011. Det är ett beslut i kommunfullmäktige och berör Socialnämnden: *”att ge socialnämnden i uppdrag att samordna och koordinera stadens insatser för hemlösa, samt framlägga förslag till riktlinjer för hur detta arbete skall organiseras och genomföras.”* (Helsingborgs stad, Kommunfullmäktige, Sammanträdesprotokoll, datum 8–9 juni 2011, s. 24, Socialnämnden, Att-sats 16).

Nästa av oss kända dokument dateras 2013-02-19/20. I §55 med rubriken *Bostadssociala programmet, översyn, Dnr 190/2013 (Dnr 158/2013)* beskrivs kort bakgrunden för det bostadssociala programmet. Här återges text ur dokumentet:

Det bostadssociala programmet har funnits under en lång tid i Helsingborg. Ursprungligen omfattade programmet främst ett antal bostadsrätter som staden köpt av sociala skäl och som hyrdes ut i andra hand. Programmet har utvecklats över tid och överfördes formellt till Kärnfastigheter år 2001. Begreppet har efterhand kommit att omfatta även andra av stadens bostadssociala insatser. Det bostadssociala programmet skapades främst för att stödja hushåll som av sociala skäl hade svårt att hävda sig på bostadsmarknaden. Efterhand har bostadsmarknaden blivit tuffare. En stor del av de hushåll som idag omfattas av programmet får stöd främst av ekonomiska skäl.

(Helsingborgs stad, Styrelsen för Kärnfastigheter, utdrag ur sammanträdesprotokoll och bilagt rapporten *Helsingborgs stads bostadssociala program* daterat 19 december 2013.)

I ett senare protokoll, den 26 februari 2014, under rubriken *Stadens arbete med de bostadssociala frågorna – Rapport och kompletterande uppdrag*, Dnr 00606/2013, återfinns ärende och beslut på sidorna 8–9. Ärendet handlar om ovanstående rapport om det bostadssociala programmet innefattande en grundlig översyn av det utifrån tidens förutsättningar och utmaningar. Styrelsen för Kärnfastigheter (numera Fastighetsförvaltningen) fick uppdraget och att inom det samverka med övriga förvaltningar. En arbetsgrupp med representanter från Kärnfastigheter, Socialförvaltningen och Utvecklingsnämndens förvaltning (numera Arbetsmarknadsförvaltningen) utförde uppdraget under hösten 2013. I styrgruppen för arbetsgruppen var företrädare för AB Helsingborgshem adjungerad. Rapporten remitterades till socialnämnden och utvecklingsnämnden. (s.8)

Beslutet (s.9) består av fyra att-satser:

- 1) Rapporten *Helsingborgs stads bostadssociala program* daterad den 19 december 2013 godkänns;
 - 2) *Helsingborgshem ska ingå* som en viktig aktör i den samverkan om bostadssociala frågor som sker mellan Kärnfastigheter (numera Fastighetsförvaltningen), socialförvaltningen och utvecklingsnämndens förvaltning (numera Arbetsmarknadsnämnden);
 - 3) öka ansträngningarna för att *få in flera lägenheter från privata* hyresvärdar till det bostadssociala programmet; samt
 - 4) ge utvecklingsnämnden (numera arbetsmarknadsnämnden) ett förtydligat mandat att utveckla användandet av hyresgarantier.
- (Helsingborgs stad, Kommunfullmäktige, Sammanträdesprotokoll, datum 26 februari 2014, s. 8–9, Kf §23; Ks §19).

I Reglemente för socialnämnden (Kommunfullmäktige, 2014-12-09, §196; reviderad 2017-04-25, §64; 2017-12-12, §188) redovisas 26 paragrafer under rubriken "*Socialnämndens uppgifter*". I första paragrafen "*1§ Allmänt*", tredje stycket, andra punkten under "*Härvid ansvarar socialnämnden för*": bostadssociala insatser. (s. 3).

6.2 Dokument som beskriver det bostadssociala programmet

Vi har funnit tre dokument som beskriver det bostadssociala programmet i Helsingborg.

Under år 2012 färdigställdes dokumentet Helsingborgs Stads "*Mål och strategier i arbetet mot bostadslöshet*". Dokumentet togs fram av en arbetsgrupp med representanter från: AB Helsingborgshem, Fastighetsförvaltningen (dåvarande Kärnfastigheter), Socialförvaltningen, Stadsbyggnadsförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen (dåvarande Utvecklingsnämndens förvaltning) och Vård- och Omsorgsförvaltningen (dåvarande Vård- och omsorgsnämndens förvaltning). Orsaken till att detta mål- och strategidokument togs fram var beslutet att ge Socialnämnden i uppdrag att samordna och koordinera stadens insatser för hemlösa, samt framlägga förslag till riktlinjer för hur detta arbete skulle organiseras (se avsnitt 6.1 ovan).

Rapporten "*Helsingborgs stads bostadssociala program*" publicerad 2013-12-19. (Godkänd av Kommunfullmäktige 2014-02-26).

Dokumentet "*Handlingsplan - Bostadssociala programmet*" publicerades den 12 februari 2018 av styrgruppen för det bostadssociala programmet. Handlingsplanen definieras inom Helsingborgs stad som ett styrdokument PLAN. Det finns numera fyra typer av styrdokument i Helsingborgs stad: PROGRAM inom vilken anges långsiktiga ambitioner och viljeriktningar, PLAN som anger kon-

kreta åtgärder, tidsramar och ansvar. Dessa två dokument ska vara aktiverande och därmed syfta till förändring och utveckling. De övriga två styrdokumenterna är normerande och reglerar befintlig verksamhet och stadens förhållningssätt till en given situation: POLICY som anger principer och vägledning och RIKTLINJER som anger absoluta gränser och ska-krav (s. 2, Handlingsplan Bostadssociala programmet).

6.3 Organisation och uppdrag¹⁴

6.3.1. Övergripande organisation

Fyra förvaltningar samarbetar i det bostadssociala programmet i Helsingborgs stad: Fastighetsförvaltningen och socialtjänstens tre förvaltningar; Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen, samt Vård- och Omsorgsförvaltningen.

Kommunens mål är att det ska vara progression för de personer som återfinns i boendeinsatser inom det bostadssociala programmet. Målet är en lägenhet med hyresgaranti som efter hyresgarantitiden övergår i en vanlig hyreslägenhet.

Fastighetsförvaltningens ansvarar för bostadsförsörjningen till det bostadssociala programmet. Det innebär bland annat att ta fram bostäder till de bostadsremisser som kommer från de övriga förvaltningarna, samt att utveckla och renodla rutiner gällande bostadsförsörjningen. Avsteg från gällande rutiner sker i dialog mellan handläggarna, alternativt mellan cheferna om det är stora avsteg som frågan gäller. Avsteg dokumenteras i fastighetssystemet hos Fastighetsförvaltningen samt hos förvaltningarna i respektive personakt.

Bostadsförsörjningsuppdraget innefattar också att intressera privata fastighetsägare till att bidra med lägenheter till programmet. Målet är att varje privat fastighetsägare i staden ska bidra med lika många lägenheter per år som deras andel av hyresbostadsbeståndet i Helsingborg. För närvarande ger Helsingborgshem fler lägenheter än sin andel, vilket kan påverka segregationen i staden. Att alla fastighetsägare bidrar med lägenheter till det bostadssociala programmet är mycket viktigt för att uppnå den vision staden har - Helsingborg 2035. De strategiska mål i visionen som tas upp i den nya handlingsplanen (Handlingsplan Bostadssociala programmet, 2018) är:

- Alla i Helsingborg ska ha möjlighet att påverka sina liv
- Helsingborg ska vara en öppen och inkluderande stad.

Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen samt Vård- och Omsorgsförvaltningen skriver remisser till Fastighetsförvaltningen. I remissen beskrivs den situation som en person befinner sig i. Den tar upp vad det är klienten behöver. Vad som är en lämplig bostad. Var bostaden bör vara belägen. Om och hur stora skulder som finns. Det är alltid en socialsekreterare på respektive förvaltning som skriver remissen. Remissen behandlas därefter i en remissgrupp som gör en

¹⁴ Huvudsaklig källa: Intervjuer av personer inom respektive förvaltningar.

bedömning internt på förvaltningen. Därefter skickas remissen till Fastighetsförvaltningen. Sedan några år kontrollerar socialsekreterarna rutinmässigt även den bedömdes skulder hos Kronofogden.

Inkomna remisser blir till en beställningslista hos Fastighetsförvaltningen som matchas mot de lägenheter som kommer in från fastighetsägarna.

Helsingborgshem har en central roll som den största försörjaren av bostäder till det bostadssociala programmet.

Styrgruppen i det bostadssociala programmet utgörs av förvaltningscheferna, vd för Helsingborgshem (beslut under workshop 2 den 30 augusti 2018) och ansvariga medarbetare. En arbetsgrupp som utgörs av medarbetare hos förvaltningarna och Helsingborgshem (beslut under workshop 2 den 30 augusti 2018) arbetar med de uppgifter styrgruppen beslutar. Styrgruppen sammanträder en gång i kvartalet.

6.3.2 Socialförvaltningens arbete inom det bostadssociala programmet

Socialförvaltningen har huvudansvaret för det bostadssociala programmet enligt beslut i kommunfullmäktige den 8–9 juni 2011 (se avsnitt 6.1 ovan).

Socialförvaltningens nuvarande avdelningar (2019) där bostadsbehov uppstår är ”Vuxen”, ”Barn, unga och familj” samt ”Ensamkommande barn och unga”. Det är dock bara avdelningarna ”Vuxen” och ”Barn, unga och familj” som arbetar rutinmässigt med bostadsremisser till Fastighetsförvaltningen och som därigenom blir försörjda med bostäder.

”Ensamkommande barn och unga” har hittills försörjts direkt från Helsingborgshem inom ett koncept som kallas ”Trappan”. ”Trappan” innebär en blockförhyrning av samtliga lägenheter i ett trapphus med Socialförvaltningen som hyresgäst.

De flesta bostadssociala insatserna finns inom avdelningen Vuxen på Socialförvaltningen. Enhetschefen där är ansvarig för teamet med boendestödjare och samordnare som kontrollerar alla lägenheter som förfogas av Socialförvaltningen, för att förvaltningen sköter det som ska skötas samt för att personerna som bor där får sina behov tillgodosedda. Avdelningen Barn och Familj arbetar med insatser som stärker föräldraförmågan och barn med särskilda behov. Socialförvaltningen behöver fler boendestödjare för att kunna ge tillräckligt stöd till enskilda personer eller till familjer i lägenheterna så att inget går fel och de boende riskerar att bli av med sin lägenhet. Socialnämnden har tillfört extra resurser såväl 2017 som 2018 i internbudgeten för att anställa fler boendestödjare.

6.3.3 Vård- och omsorgsförvaltningens arbete inom det bostadssociala programmet

Vård och omsorgsförvaltningen har hittills inte remitterat några bostadsbehov inom det bostadssociala programmet. Det finns nya grupper som eventuellt kan

bli aktuella för det bostadssociala programmet framöver. Det handlar om både äldre personer och ungdomar från andra länder som har vårdbehov samt personer som blivit diagnosticerade med så kallade bokstavskombinationer.

6.3.4 Arbetsmarknadsförvaltningens roll i det bostadssociala programmet

Arbetsmarknadsförvaltningen har ansvar för bostadssociala insatser till invånare med ekonomiskt bistånd och som av ekonomiska skäl inte hittar en egen bostad eller en tillfällig lösning för sitt boende. Förvaltningen har särskilda bostadssekreterare som arbetar med remissförfarande och uppföljning av bostadssociala lägenheter och andra boendeinsatser. Boendefrågor hanteras av alla socialsekreterare, men ur intervjuerna framgår det att det är en fördel att endast ett fåtal handläggare skriver remisser till fastighetsförvaltningen.

6.3.5 AB Helsingborgshems uppdrag i det bostadssociala programmet

Helsingborgshems åtagande i det bostadssociala programmet är att bidra med hyreslägenheter till Fastighetsförvaltningen. Lägenheterna ska dels vara till för individer och familjer som kan klara hyreslagens regler för hyresgäster, dels för det särskilda programmet Bostad Först som idag bidrar med bostäder till en grupp människor som kan ha både missbruksproblematik och psykisk ohälsa. Personer i Bostad Först får även stöd från Socialförvaltningen i form av boendestödare. Rutinerna mellan Fastighetsförvaltningen och Helsingborgshem är att förvaltningen lämnar en prognos till Helsingborgshem i november om hur många lägenheter som kommer att behövas under nästkommande år. Förvaltningen matchar därefter hyresgäst och lägenhet och till slut får Helsingborgshem ett namn och deras säljare visar lägenheten för den presumtiva hyresgästen. Hyresgästen får maximalt två erbjudanden från förvaltningen.

Det är viktigt att inblandade förvaltningar upprätthåller ett förfarande där hyresinbetalningar görs i tid, så att fastighetsägare inte riskerar ekonomiska förluster för lägenheter som lämnas till det bostadssociala programmet. Det är också viktigt att Helsingborgshem får tydlig information om Fastighetsförvaltningen tänker sig att en lägenhet ska användas till en bostadssocial hyresgäst eller en hyresgäst med hyresgaranti.

6.4 Vad är det bostadssociala programmet och vad gör man?

Nedanstående tabeller visar fördelningen av lämnade lägenheter till det bostadssociala programmet från privata fastighetsägare åren 2012–2018. Helsingborgshem AB har sammanlagt lämnat 70 lägenheter till det bostadssociala programmet under år 2018 fördelat som 63 lägenheter till det bostadssociala programmet

(exkl. nyanlända), se tabell 8 nedan, och 7 lägenheter till det bostadssociala programmet för nyanlända, se tabell 9 nedan.

Tabell 8. Bidrag med antal lägenheter från privata fastighetsägare till det Bostadssociala programmet (ej nyanlända) åren 2012–2018 (tom maj).

Fastighetsägare	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Helsingborgshem	64	64	65	76	74	82	63
Akelius	2	3	2	5	5	3	-
Rikshem	4	8	31	16	17	13	22
Övriga	4	2	1	4	1	2	13
Totalt	74	77	99	101	97	100	99
Helsingborgshem Total andel	86%	83%	66%	75%	76%	82%	64%

Källa: Fastighetsförvaltningen

Tabell 10. Bidrag med antal lägenheter från privata fastighetsägare till nyanlända inom det bostadssociala programmet åren 2016–2018 (tom maj).

Fastighetsägare	2016	2017	2018
Helsingborgshem	45	80	7
Akelius	9	6	-
Rikshem	13	6	3
Övriga	6	13	3
Totalt	73	105	13
Helsingborgshem Total andel	62%	76%	54%

Källa: Fastighetsförvaltningen

Liksom i förstudien (Annadotter, 2016) vill vi framhålla att Helsingborgshem bidrar hyreslägenheter långt över sin marknadsandel. Det i sig gör att de bostadsområden där Helsingborgshem har sitt bestånd blir mer segregerade än andra bostadsområden där de privata fastighetsägarna har sina. Kommunen bör därför ställa krav på kommunens fastighetsägare om högre deltagande. Stående krav vid upphandling av nyproduktion är till exempel viktigt. Formuleringen i den nya handlingsplanen för det bostadssociala programmet beskriver något centralt, nämligen att aktörer ska lämna bostäder till det bostadssociala programmet från det befintliga beståndet, inte från dyr nyproduktion.

Rikshem har tagit en betydande roll som bostadsförsörjare i det bostadssociala programmet. Flera nya fastighetsägare har tillkommit, exempelvis Willhem, Wallenstam, Balder, Hyléns och Tornet.

Tabellen nedan visar vilka former av boende som ingår i det bostadssociala programmet.

Tabell 11. De bostadssociala formerna inom Helsingborg stads bostadssociala program samt vilka kontraktsformer och fastighetsägare som upplåter lägenheter (aktualitet 2018-08-09)

Projekt		
Fenix (SOF)	Antal platser	31 + 6
	Boendeform	Akut- eller långtidsboende
	Målgrupp	Missbruk alt psykisk problematik
	Målsättning	Långsiktigt stödboende eller eget kontrakt
	Kontraktsform	Mer ett avtal för nyttjanderätt
	Fastighetsägare	Fastighetsförvaltningen
Carnot (SOF)	Antal platser	34
	Boendeform	Träningslägenheter
	Målgrupp	Missbruk och stödbehov men med motivation till förändring
	Målsättning	På längre sikt egen lägenhet
	Kontraktsform	2:a-handskontrakt
	Fastighetsägare	Fastighetsförvaltningen, men träningslägenhet i fastigheten mitt emot ägs av Koggbron
G8 (SOF)	Antal platser	50
	Boendeform	Träningslägenheter
	Målgrupp	Missbruk. Bedöms klara eget boende med visst stödbehov
	Målsättning	Egen lägenhet
	Kontraktsform	2:a-handskontrakt
	Fastighetsägare	Willhelm
Kronan (SOF)	Antal platser	20
	Boendeform	Stödboende med svårare samsjuklighetsproblematik
	Målgrupp	Missbruk och psykisk problematik
	Målsättning	Långsiktigt mål eget boende alt inom socialpsykiatri
	Kontraktsform	2:a-handskontrakt
	Fastighetsägare	Fastighetsförvaltningen
Ödåkra (SOF)	Antal platser	56 +3
	Boendeform	Träningslägenhet Drogfri med önskan och motivation att få egen eller bostadssocial lägenhet
	Målgrupp	Drogfri samt personer med psykisk funktionsnedsättning
	Målsättning	Egen lägenhet
	Kontraktsform	2:a-handskontrakt för den boende. Blockhyrning av två fastigheter
	Fastighetsägare	SOF hyr direkt av Rikshem
Trappan (SOF)	Antal platser	Okänt
	Boendeform	Träningsboende
	Målgrupp	Ensamkommande ungdomar upp till 21 år
	Målsättning	Delad lägenhet
	Kontraktsform	Blockhyrning av trapphus
	Fastighetsägare	SOF hyr direkt av Helsingborgshem

Tabell 11 forts.		
Bostad först	Antal platser	35? Nya lägenheter äskas per år
	Boendeform	Bostad först: egen lägenhet Remissförfarande från SOF till FF
	Målgrupp	Personer med missbruks- och psykisk problematik Personer som står långt ifrån bostadsmarknaden, motiverade till förändring Krav på att klienten ska vilja träffa boendestödare minst 1 gång per vecka
	Målsättning	Enskilt aktivt stöd och motivation i personens strävan mot förändring när det gäller missbruk, sysselsättning samt stöd i att följa hyreslagen
	Kontraktsform	1:a handskontrakt
	Fastighetsägare	Helsingborgshem, Rikshem och Willhem
Lägenheter (AMF)	Antal platser	25
	Boendeform	Jourlägenheter, möblerade Andrahandsboende (kommunala kontrakt)
	Målgrupp	Personer med försörjningsstöd som hamnat i akut bostadslöshet
	Målsättning	Egen lägenhet på ordinarie bostadsmarknad eller via bostadssociala programmet
	Kontraktsform	Andrahandskontrakt via FF
	Fastighetsägare	
Bostadssociala lägenheter	Antal platser	Nya äskas årligen
	Boendeform	Andrahandsboende (s k kommunala kontrakt) Remissförfarande från SOF, VOF och AMF till FF
	Målgrupp	Personer med missbruk och psykisk problematik som klarar sin självhushållning (SOF) Personer med försörjningsstöd och skulder (AMF)
	Målsättning	Egen lägenhet och boendestöd (SOF) Egen lägenhet med uppföljning/tillsyn (AMF)
	Kontraktsform	Andrahandskontrakt i stadens bostadssociala lägenheter
	Fastighetsägare	Fastighetsförvaltningen äger och hyr ut ca 317 bostadsrätter och ca 39 hyresrätter. Övriga fastighetsägare: Helsingborgshem, Riks-hem, Newsec, Willhem, Balder, Hyléns, Tornet.
Hyreslägenheter på ordinarie hyresmarknad	Antal platser	Nya lägenheter äskas årligen
	Boendeform	Remissförfarande från SOF, AMF och VOF till FF
	Målgrupp	Personer som klarar sin självhushållning och som kan följa hyreslagens regler samt saknar skulder
	Målsättning	Egen lägenhet med boendestöd (SOF) Egen lägenhet utan stöd efter garantitiden (AMF)
	Kontraktsform	Hyresgarantier från staden i max 2 x 2år, därefter 1:a- handskontrakt med stadens fastighetsägare
	Fastighetsägare	Helsingborgshem, Rikshem, Newsec, (Willhem vill inte skriva om sina avtal till 1:a hand, diskussioner pågår mellan FF och fastighetsvärden) Nyproduktion från Hyléns vill inte skriva om avtal till 1:a hand.

6.5 Prognosarbetet inom det bostadssociala programmet

Prognosarbetet inom det bostadssociala programmet utförs av de fyra respektive förvaltningarna medan Fastighetsförvaltningen sammanställer resultatet i tabeller, se tabell 12 nedan.

I svar på en enkät har förvaltningarna beskrivit hur man arbetar med 2020 års behov av lägenheter till det bostadssociala programmet (se Appendix 7.) Enkät-svaren visar att Socialförvaltningen och Arbetsmarknadsförvaltningen arbetar på liknande sätt med sina årliga prognoser för bostadsbehov. Man utgår ifrån behovet hos befintliga klienter, nya remisser från handläggarna, samt inflödet av nya ärenden. De ser även på behovet från historiska data och på befintliga klienters ekonomiska situation: inkomst och skulder. Kan klienten till exempel avancera från en bostadssocial lägenhet till en lägenhet med hyresgaranti. Man gör dessutom en omvärldsanalys gällande ny lagstiftning och andra politiska beslut som kan påverka förvaltningens arbete och människors situation.

När det gäller prognossäkerheten kan man säga att det generellt skulle blivit svårare på grund av antalet nyanlända och särskilt då antalet personer som blivit anvisade till Helsingborgs stad. En teknisk svårighet är att anvisningstalet är på individnivå och inte på familjenivå. 2017 var första året med anvisning och resultatet blev ett behov av färre lägenheter än vad som hade förväntats. Det utförs kontroller om det finns människor som bor på vandrarhem och lägger till bostadsbehovet för dem i prognosen. För 2018 var antalet anvisade 127 personer. Fastighetsförvaltningen har budgeterat behovet till ett genomsnitt av två personer per bostad, vilket ger ett behov om 65 lägenheter, se tabell 12. Den siffran kan bli något lägre om det är fler större familjer, eller något högre om det är fler ensamstående personer, bland de anvisade.

Utifrån samtal under workshopen den 18 maj 2018 i Helsingborg, enades de fyra förvaltningarna samt Helsingborgshem om att ha ett gemensamt möte och diskutera prognoserna. Mötet ägde rum i slutet av september 2018. En positiv utveckling anser vi.

Förvaltningarna deltog tidigare i ett stadsövergripande forum som Stadsledningsförvaltningen sammankallade till vid ett flertal tillfällen där man hjälptes åt att besvara Boverkets bostadsmarknadsenkät och man gick också igenom resultaten från tidigare enkäter. Det samarbetet har numera upphört. Vår reflektion är att möten med flera förvaltningar inom staden som arbetar med prognoser, särskilt Stadsledningsförvaltningen och avdelningarna för Strategisk samhällsutveckling och Näringslivs- och destinationsutveckling, vore ett stöd för de fyra förvaltningarna i det sociala bostadssociala programmet i prognosarbetet, inte minst ifråga om omvärldsanalyser. Dessutom kan Stadsledningsförvaltningen genom sådan samverkan få information om det bostadssociala programmet och dess prognoser vilket bidrar till kunskap om behoven i det bostadssociala

programmet inför kommunens övergripande planering. Det handlar trots allt om samma stad och dess befolkning.

Tabell 12. Behovet år 2017 respektive 2018 av tillkommande bostadssociala lägenheter, lägenheter med hyresgarantier samt lägenheter till av Länsstyrelsen anvisade nyanlända personer.

2017					
Socialförvaltningen	Vux	BF	BuF	VoF	Total
Bostadssocial	45		12	3	60
Hyresgaranti	35	15	15	10	75
Arbetsmarknadsförvaltningen	Total				
Bostadssocial	20				
Hyresgaranti	30				
Fastighetsförvaltningen	Total				
Bostadssocial	10				
Hyresgaranti	60				
Totalt hyresgarantier					165
Totalt nyanlända					246
2018					
Socialförvaltningen	Vux	BF	BuF	VoF	Total
Bostadssocial	40				40
Hyresgaranti	20	15	15	10	60
Arbetsmarknadsförvaltningen	Total				
Bostadssocial	15				
Hyresgaranti	30				
Fastighetsförvaltningen	Total				
Bostadssocial	10				
Hyresgaranti	70				
Anvisade 127, 2 pers/lgh	65				
Totalt hyresgarantier, med BuF och VoF					160
Totalt nyanlända					65

6.6 Utvärderingsmetod

Ett sätt att utvärdera sociala interventioner är att utgå från nio ideala förutsättningar för att göra ett program effektivt och möjligt att implementera (Bond, Drake & Becker 2010). De nio punkterna har tagits fram i studier av Individual Placement and Support (IPS), men kan också användas för att värdera andra typer av insatser som Bostad först, eller ett bostadssocialt program. De nio olika punkterna är:

1. Väldefinierad
2. Avspeglar kundens mål
3. I överensstämmelse med samhällsmålen
4. Bevis på effektivitet (måluppfyllelse)
5. Ett minimum av negativa effekter
6. Långsiktiga positiva resultat
7. Har rimliga kostnader
8. Lätt att genomföra
9. Anpassningsbar till gemenskaper och undergrupper

Det är således en fördel om det bostadssociala programmet är väldefinierat och begripligt och att programmet motsvarar de målsättningar som programmets användare har. Det finns stort vetenskapligt stöd för att personer som befinner sig i hemlöshet eller har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden önskar en egen bostad. Om ett program inriktas på att tillhandha kollektiva boendelösningar, kommer det inte överensstämma med klienternas önskemål. Det är också av vikt att programmet är i linje med rådande värderingar. Det kan handla om synen på grundläggande mänskliga behov och på globala hållbarhetsmål för att skapa ett mer hållbart samhälle.

Såväl IPS som Bostad först uppvisar god evidens om måluppfyllelse. De är effektiva. För det bostadssociala programmet kan ett utfallsmått vara att människor får en bostad, men ett annat kan vara i vilken utsträckning det bostadssociala programmet leder till att de kan leva ett självständigt liv. Det är också viktigt att ett program inte leder till en rad negativa effekter, så som inlåsnings effekter eller att en tids boende inom programmet omöjliggör inträde på den ordinarie bostadsmarknaden.

Den sjätte punkten avser interventionens förmåga att leda till mer långsiktigt positiva utfall. Här kan det vara svårt att värdera vilka långsiktiga effekter ett program ger, då många interventioner inte följs över tid. Det kan handla om graden av social integration, möjligheten att få ett arbete, eller positiva utfall vad gäller psykisk och fysisk hälsa.

En annan central förutsättning är att ett program har rimliga kostnader i relation till andra möjliga insatser. Generellt sätt är vi dåliga på att mäta kostnadseffektivitet i sociala program, samtidigt som det ibland inte är relevant att sätta kostnaden först beroende på de behov som en insats avser att lösa. Det är också viktigt att program är lätta att implementera och gärna möjliga att anpassa till andra grupper och sammanhang. Det kan sägas beröra uppskalningspotentialen.

7. Diskussion

7.1 Organisatorisk osäkerhet

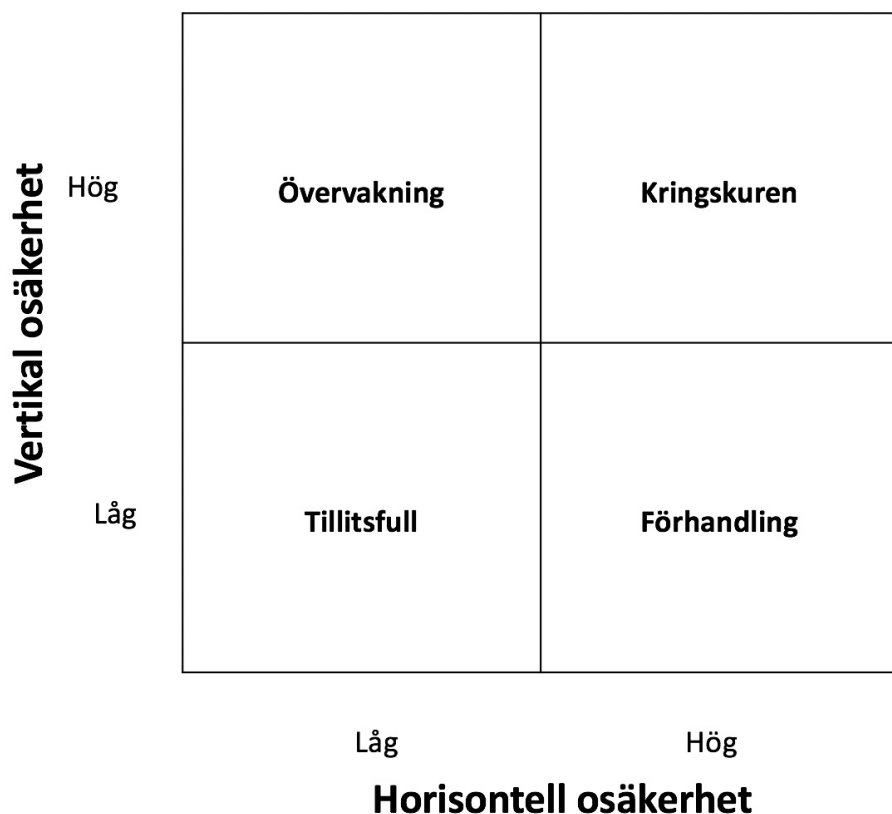
Det finns en hel del aspekter av det befintliga bostadssociala programmet i Helsingborg som fungerar väl. Samordningen har tydliggjorts mellan förvaltningarna. Under tiden som vår studie genomförts har en ny handlingsplan tagits fram för arbetet med det bostadssociala programmet. En viktig skillnad är att även Vård- och omsorgsförvaltningen nu kan remittera till en bostadssocial lägenhet. Ett namnbyte har gjorts då det numera heter kommunala kontrakt vid bostadssociala boenden.

Det bostadssociala programmet har funnits under flera decennier och det har kontinuerligt genomförts förändringar och justeringar. I och med att flera förvaltningar är med i programmet och har olika målgrupper som sitt ansvarsområde, även om en del målgrupper överlappar varandra, skapar det en risk för det kan kallas för *interactional uncertainty* (Jensen, Johansson & Löfström 2006).

Osäkerhet uppstår både horisontellt och vertikalt inom och mellan organisationer. Detta skapar fyra typer av miljöer (se figur 3). Om det råder låg grad av osäkerhet både horisontellt och vertikalt råder en tillitsfull miljö. Om vi placerar in det bostadssociala programmet i denna modell, så skulle en tillitsfull miljö innebära att programmet har en tydlig relation till "ägarna" och att det finns en stor möjlighet för självständighet i hur arbetet utförs, utan att "ägarna" lägger sig i. I en tillitsfull miljö uppstår en mer informell struktur med hög grad av autonomi där arbetet kan vara uppgiftsorienterat. Den andra typen av miljö handlar om övervakning. I detta fält råder en hög grad av osäkerhet vertikalt, men inte horisontellt. Detta innebär att verksamheten har förutsättningar för att arbeta uppgiftsorienterat, men kontrollen uppiifrån leder till krav på rapportering och behov av mandat för beslut, vilket hindrar handling. I denna typ av miljö skapas ofta parallella processer där kontrollsystem och operativt arbete lever sida vid sida, men tenderar att skapa tvetydiga utfall. Det tredje fältet består av en förhandlande miljö. I detta fält är graden av vertikal osäkerhet låg, medan den horisontella osäkerheten är hög. Verksamheten är ofta beroende av resurser som de inte själva råder över. Detta leder till att verksamheten måste förhandla med olika organisationer. Förhandlingarna bidrar till att utfallet blir en form av kompromiss. I den fjärde typen av miljö handlar det om att den är kringskuren. I detta fält råder det hög grad av osäkerhet både vertikalt och horisontellt. Konsekvensen blir att verksamheten är involverad i kommunikation och politik som är starkt intressedriver. Verksamheten behöver ägna mycket tid åt att minska graden av osäkerhet genom att formalisera, skapa rutiner och standardisera sitt arbete. Detta leder i sin tur att utfallet blir förutsägbart. De flesta organisationer verkar man i samtliga fyra fält. Det som är intressant i relation till vår

studie är att hur och i vilken grad det bostadssociala programmet rör sig mellan fälten.

Figur 3. En modell för att analysera interaktionell osäkerhet.



Källa: (Jensen, Johansson & Löfström 2006).

Utifrån diskussionen om osäkerhet kan det finnas skäl att lyfta fram frågan om det bostadssociala programmet ska organiseras på ett annat sätt. Ett möjligt alternativ för att möjliggöra ett helhetsgrepp över både bostadsbehov och de sociala insatser som krävs är att Stadsledningsförvaltningen, särskilt avdelningen för strategisk samhällsutveckling, ingår i organisationen för det bostadssociala programmet. Det ger en femte förvaltning i organisationen för det bostadssociala programmet. Tanken bakom detta är att staden redan på idéstadiet av samhällsplaneringen permanent inkluderar behoven i det bostadssociala programmet.

7.2 Försörjningsstöd som godtagbar inkomst eller ej

I den nationella hemlöshetssamordnarens slutrapport diskuteras frågan om huruvida försörjningsstöd ses som en godtagbar inkomst eller ej. Rapporten visar att det ser mycket olika ut i landets kommuner. En del bostadsbolag accepterar

inte försörjningsstöd för nya hyresgäster, medan några accepterar försörjningsstöd för dem som är skrivna i kommunen. Det finns flera dilemman med att inte acceptera försörjningsstöd som inkomst. Inkomstkravet tenderar att stänga ute en stor grupp hushåll från den ordinarie bostadsmarknaden. Effekterna av inkomstkravet är något som synliggörs i såväl Socialstyrelsens nationella hemlöshetskartläggning som lokala hemlöshetsmätningar. Den så kallade strukturella hemlösheten tenderar att öka, det vill säga bland personer som inte har några andra problem än avsaknaden av en egen bostad. Ett annat problem med inkomstkravet är att det skapar ett behov för någon mer överordnad part att ta ansvar för bostadsförsörjningen. Om bostadsföretag inte accepterar försörjningsstöd som inkomst och om inkomst är ett krav för att kunna få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden krävs det en annan instans som tar ansvar för att tillhandahålla bostäder till de som inte har tillräckliga inkomster. Om vi tar nyanlända som exempel, så ser vi att olika kommuner har tagit olika stort ansvar för att ta emot nyanlända till sin kommun. Detta leder till att vissa kommuner uttrycker ett önskemål om att staten får ansvaret att fördela antalet nyanlända jämt. Om ansvaret för fördelningen ligger på enskilda kommuner är risken stor att frivilligheten inte visar sig fungera. Inom socialpsykologin talas det om allmänningens tragedi (Hardin 1968). Exemplet som brukar illustrera fenomenet är en allmänning som samtliga har möjlighet att använda som bete för sina kor. Om alla låter ett lika antal kor beta, så är det inga problem, men om någon ser till det individuella intresset först och släpper ut fler kor än andra så riskerar det att leda till att den individuella vinningen blir det kollektivs förlust.¹⁵ Om varje enskilt bostadsföretag är angeläget om att kontrollera inflyttningen till sitt hus eller bostadsområde finns det ett mindre intresse för vad som händer med de som exkluderas och risken är stor att det spiller över på det allmännas intresse. Vi vet att de tillfälliga boenden som socialtjänsten ofta tvingas använda när det inte finns några andra boendeanternativ är mycket kostsamma. De är inte bara dyrare utan ger också ringa effekt i att komma tillrätta med hemlösheten. Helsingborg har inte samma problem som de tre storstäderna, men det finns inga tecken på att problemen håller på att minska i storstadsregionerna. Helsingborg har däremot som andra kommuner problem med att de privata fastighetsägarna inte bidrar i lika stor utsträckning som det allmännyttiga bostadsföretaget med lägenheter till det bostadssociala programmet. En nyligen publicerad avhandling lyfter upp en del av denna problematik (Grander 2018). Grander konstaterar att allmännyttan förväntas fortsatt bidra till att motverka bostadsjämlighet och ses som en viktig aktör i det bostadssociala arbetet.

Ett problem för enskilda försörjningsstödstagare är att de sällan kan vara "kunder" på marknaden, då de inte har råd att efterfråga bostäder. I många andra europeiska länder tillämpas "social housing" som är behovsprövade bostäder utifrån inkomst och behov av bostad. I Sverige har vi generellt varit emot denna typ av bostadsprogram, då vi har haft en allmännytta. Tidigare kunde man se

¹⁵ För en kritik av Hardin se exempelvis Ostrom (2010).

den sekundära bostadsmarknaden som en form av dold "social housing", men utifrån dagens situation är den snarare en manifesterad del av bostadsmarknaden. Forskningen presenterar olika bedömningar av "social housing" och sammantaget kan inte någon rekommendation att införa en sådan modell ges, men om allt fler människor inte kan kvalificera sig som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden bör en alternativ strategi tas fram. Det nuvarande systemet skapar uppenbara inlåsnings effekter och är mycket kostsamt. Ett ytterligare dilemma med försörjningsstöds kriteriet är att det utgår från ett förgivettagande om att försörjningsstödstagare generellt sänker statusen på ett område. I slutändan handlar det om vem som tar ansvar för dem som inte kvalificerar sig? Och, vem har egentligen rätt att höra till? (Svärd 2018). Ambitionen om att minska segregationen i Helsingborgs kommun är lovvärd och det är mycket positivt att Helsingborgshem har gjort flera försök med olika metoder för att minska koncentrationen av socioekonomiskt svaga hushåll till vissa områden.

Bristen på bostäder tenderar att leda till varaktig kortsiktighet (Knutagård 2009), vilket bland annat betyder att vi skapar och använder oss av en rad tillfälliga lösningar som ofta blir varaktiga, men som leder till att vi måste hantera problem om och om igen. Ett exempel på detta är genomgångsbostäder där det krävs att hyresgästen flyttar vidare för att få ett eget kontrakt. Oavsett strategi är det viktigt att göra en analys av effekterna av olika typer av utestängningskriterier och på vilket sätt nuvarande bostadssociala program kan ta ansvar för dem som står utanför.

Vi kan även konstatera att den nuvarande hanteringen av försörjningstagare där förvaltningarna ska remittera personer till lägenheter på lång sikt torde bli överflödigt om kommunen på allvar siktar på mångfald av människor och bostäder i stadens bostadsområden. Det förutsätter att kommunen antar en strategi för att bygga och renovera staden på det sättet i utgångsläget. En blandning av upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar, människor som kan mötas på bostadsområdets mötesplatser, hyresnivåer som passar personer med låga inkomster och försörjningsstödstagare och hyresnivåer som passar personer med högre inkomster.

7.3 De med bostadsbehov; vem och hur många?

Om vi betraktar Helsingborgs kommun och de utmaningar som står finns i dag är det svårt att få tag på uppgifter om alla grupper. Ett förslag är att försöka hitta sätt att följa upp existerande målgrupper och potentiella målgrupper ytterligare för att bättre kunna planera bostadsförsörjningen.

En grupp som vi fick i uppdrag att försöka kartlägga är personer "med försörjningsstöd och bostadsbehov som har hamnat i gränslandet och som varken kvalificerar sig för att få en lägenhet via fastighetsägarnas ordinarie uthyrning eller via Bostad Först, det bostadssociala programmet eller andra delar i stadens bostadsförsörjning".

De personer som är bostadslösa av ekonomiska skäl och inte är i behov av stöd från socialförvaltningen hänvisas till arbetsmarknadsförvaltningen. Vi uppfattar att Stadsrevisionens granskning av försörjningsstödet (Helsingborg, 2017) har fångat upp en grupp av dessa personer, nämligen vuxna biståndstagare med långvarigt bistånd (se tabell 3, s. 16). Vuxna biståndstagare med långvarigt bistånd utgör 41 procent av totala antalet bidragstagare i Helsingborg 2016.

Stadsrevisionen konstaterar att så kallade *kompletteringsärenden* är den största gruppen inom långvarigt ekonomiskt bistånd. Dessa klienter har egentligen sin försörjning och planering vid en annan myndighet, till exempel Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Gruppen består till exempel av personer med låg sjukersättning och av personer som bedömts inte ha rätt till sjukersättning och har varit på ett flertal insatser på Arbetsmarknadsförvaltningen eller Arbetsförmedlingen utan att komma ut på arbetsmarknaden eller i studier. (Helsingborg, 2017).

Stadsrevisionens iakttagelse är intressant och hjälper oss att förtydliga bilden om källor till ökningen av människor med mycket låga inkomster, till exempel reformen av sjukförsäkringen. Det är möjligt att de personer som Försäkringskassan inte beviljat sjukpenning och de som uppnått maxtiden för sjukförsäkring under åren 2008–2016 nu återfinns i gruppen ”vuxna biståndstagare med långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd”. Även om det inte finns någon statistik över gruppen konstaterar de som arbetar med ekonomiskt bistånd att det är en grupp som de kommer i kontakt med dagligen. Den hjälp som Arbetsmarknadsförvaltningen kan ge är att hänvisa till de hyresvärdar som finns och att informera om vikten av att ställa sig i bostadsköer.

Det handlar om att lyssna på personernas oro över sin bostadssituation. De som kontaktar Arbetsmarknadsförvaltningen är exempelvis personer som har ett andrahandskontrakt eller är inneboende, ungdomar som vill flytta hemifrån, och trångbodda familjer. Ungdomar och ensamstående kvinnor med barn är de grupper som förvaltningen i första hand ger bistånd när de inte kan hitta en bostad på egen hand.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att tillgodose att dess innevånare har en skälig levnadsnivå. Att enbart ha svårt att få en bostad är inte tillräckligt för att personen ska anses tillhöra socialtjänstens målgrupp. Det görs skillnad mellan så kallade allmänna och speciella svårigheter. Hyresskulder kan bedömas vara en speciell svårighet, men det krävs oftast att personen också har andra sociala problem. Den målgrupp som vi försöker kartlägga består således av personer med ett bostadsbehov som också har behov av försörjningsstöd. Det krävs dokumenterade speciella svårigheter i kombination med social problematik för att personen ska bli aktuell för hjälp hos socialtjänsten. Tidigare hyresskulder är en svårighet som i princip omöjliggör ett eget kontrakt på den ordinarie bostadsmarknaden.

Socialtjänsten bedömer att en ökande andel av de som är hemlösa inte har några andra sociala problem förutom en otillfredsställande boendesituation. Om

det inte finns några dokumenterade speciella svårigheter är de inte berättigade till någon hjälp från socialtjänsten. Denna grupp brukar benämnas strukturellt hemlösa. Stora hyresskulder skulle som nämnts kunna ses som en speciell svårighet, men oftast räknas avsaknad av fast inkomst, skulder samt trångboddhet som allmänna svårigheter. Problembilden handlar främst om låga inkomster, bristande förankring på bostadsmarknaden samt avsaknad av referenser från tidigare hyresavtal. Till denna grupp hör ungdomar, nyanlända hushåll och människor från den grupp som Stadsrevisionen identifierat som "kompletteringsärenden" inom försörjningsstöd.

Barnperspektivet generellt inom boendet och särskilt barns hemlöshet behöver lyftas mer. I undersökningen i Helsingborg under vecka 3, 2018 var barnperspektivet inte tydligt (Socialförvaltningen Helsingborg, 2018). Av de 87 personer som deltog i undersökningen hade 17 personer barn mellan 2–17 år. En person uppgav att barnet bodde med personen, dvs i hemlöshet. Här finns sannolikt ett mörkertal som behöver synliggöras i kommunen.

Resultat från amerikanska forskare (Chetty et al., 2016) indikerar på goda resultat både för enskilda familjer och för samhället i stort om man bistår med flytt för familjer med barn under 13 år från ett bostadsområde med hög andel försörjningsstödstagare till ett bostadsområde med låg andel försörjningsstödstagare. Dessa flyttningar orsakar också generationseffekter i form av bättre lön och boende för barnbarnen till dem som flyttade.

Enligt SCB har utvecklingen av hushållens ekonomiska standard varit god. Mellan 1991 och 2016 har den reala ekonomiska standarden ökat med 60 %. Men utvecklingen spreds inte jämnt, vilket gör att inkomstskillnaderna har ökat i Sverige. För 2016 noteras den högsta gini-koefficienten sedan mätningarna startade i Sverige: 0,320. Den halva av befolkningen med lägst inkomster erhöll knappt 30 procent av inkomsterna 2016. 1991 var andelen 35%. En annan jämförelse visar att ökningen för de med högst inkomst var nästan fem gånger större än för dem med lägst inkomst mellan 1991–2016. (SCB, 2018).

Vår slutsats är att många i de grupper som vi räknat upp ovan tillhör de med lägre inkomst och att deras inkomster inte matchar hyrorna i dagens nyproducerade bostäder.

7.4 Förslag till lösningar som underlättar

Det finns bostadsbolag och byggbolag som bygger bostäder där de kan erbjuda lägre hyra. En masteruppsats skriven vid Kungliga tekniska högskolan visar att bolagens hyror i nyproduktion, tillsammans med den statliga subventionen inklusive kravet att inkomstkriteriet ska vara Kronofogdens förbehållsbelopp, gör att personer med inkomst i decilgrupperna 2–10 kan hyra dessa nyproducerade lägenheter (Wikström, 2018). Bolagen är Botrygg, KlaraBo och BoKlok. Med de statliga subventionerna kommer dessa bolag ner till en hyra på 1450 kr per kvm för BoTrygg och KlaraBo samt 1350 kr per kvm för BoKlok. Däremot kan

inte de personerna med inkomst i decilgrupp 1, det vill säga en disponibel årsinkomst strax under 100 000 kronor, hyra dessa nyproducerade lägenheterna.

Bolagen valdes ut för studien bland annat för att de finns på flera marknader i Sverige. Det är säkert möjligt för mindre eller lokala bolag att bygga ännu billigare, vilket till exempel kan uppnås genom att lämpliga kriterier i upphandlingarna formuleras. Det gäller i nuläget att nå sådana bolag när kommunen ska projektera och upphandla nya bostäder. Nyproduktionshyrorna och priserna måste ner. Det är en grundbult.

Helst till 1000 kr/kvm för att nå dem i decilgrupp 1. För en ensamstående vuxen är förbehållsbeloppet 2018 4814 kr per månad. Det betyder att det blir 3100 kr per månad över när förbehållsbeloppet är avdraget, vilket innebär 1000 kr/kvm för en lägenhet på 36 kvm. Idealet vore att när kommunen planerar sin produktion av bostäder att det undersöks vilka disponibla inkomster det finns på orten och att en matchning sker mot den. När Sigtunahem planerade sin renoveringsstrategi gjorde de så. Det är en enklare åtgärd när det redan finns hyresgäster för då kan en områdesanalys från SCB beställas i vilken medelinkomsten framgår.

En annan åtgärd som bör användas genomtänkt är medborgardialoger. Om kommunen visar intresse för synpunkter som de boende framför så kan det bidra till en upplevelse av medskapande i bostadsområdet och i staden. Medborgardialoger ska vara permanenta och regelbundna. En del av demokratin helt enkelt (Adenskög 2018).

I ett bostadsprojekt i Stockholm användes teorin om grannskapseffekter, vilken vi presenterade tidigare i rapporten. De variabler som definierats som verksamma i ett grannskap användes som ett kvalitativt diagnosverktyg och på så sätt tydligt visa vilka påverkande variabler som fanns i bostadsområdet, positiva och negativa (Annadotter och Werner, 2017). Vi anser att just det verktyget tillsammans med konsekvent medborgardialog tillsammans kommer visa vad som behöver åtgärdas för att förbättra bostadsområden för de människor som bor där.

Renoveringar till låga kostnader finns numera många exempel på. Sigtunahem skapade renoveringsstrategin ”mini/midi/maxi” i syfte att alla boende skulle kunna bo kvar efter genomförd renovering. Strategin har blivit riksökänd. Knivstahem, Bostadsbolaget och flera andra bolags idéer kan tjäna som inspiration. Se även Renoveringscentrums hemsida¹⁶.

Helsingborgshems projekt ”Brigaden” med lägenheter för äldre och ungdomar som kan hjälpa varandra är ett bra exempel på blandning av olika åldrar med olika erfarenheter.

Egnahemsbyggen från 1930-talet, det vill säga där ägaren byggde en hel del själv på sitt hus, har i Stockholm blivit oerhört populära och mycket dyra idag, men det var de inte från början. Hur skulle organiseringen av ett sådant bygge kunna se ut idag? Det kan vara värt att undersöka för billigt boende, nya arbets-

¹⁶ <http://www.renoveringscentrum.lth.se/renoveringsprojekt/>.

tillfällen och nya kunskaper. Arbetstillfällen, utbildning, lärlingsplatser med mera kan införlivas i sådana projekt.

ETC Bygg erbjuder allmänheten att finansiera bostadsbyggen genom crowdfunding. De erbjuder 2% ränta på insatsen. Det är en ganska låg ränta, men högre än bankräntan. Det bidrar dessutom till ett billigare boende. De har också fått 8,6 Mkr av Boverket för sitt nya klimatpositiva hyreshus som ska byggas i Västerås under 2019.

Bostadssituationen med få och dyra nyproducerade hyresrätter är mycket allvarlig för många människors välmående och livschanser. De behöver bostäder som de har råd med. Om inte är risken för social utslagning av människor stor. Kostnaden för det är svåröverblickad, men erfarenheten säger att den är hög. Helsingborg har varit ledande i Sverige när det gäller utvecklandet av ett lokalt Bostad först-program. Det är viktigt att bygga vidare på dessa erfarenheter och framför allt på det flexibla boendestöd som har kunnat erbjudas inom programmet.

8. Slutsatser

Vi kan konstatera att det bostadssociala programmet i Helsingborg är ett ambitiöst program som vuxit fram under de senaste fyra decennierna med Helsingborgshem som en mycket central aktör.

En viktig utgångspunkt i det bostadssociala arbetet är en egen bostad för medborgare i staden. Bostaden är avgörande för social integration, välmående och trygghet. I och med att Helsingborgshem systematiskt placerat nyupplåtna lägenheter till det bostadssociala programmet i olika bostadsområden, har segregationen med stor sannolikhet bromsats i Helsingborg. Kommunen bidrar dessutom med inköpta bostadsrätter som hyrs ut i andra hand i det bostadssociala programmet.

Det har under lång tid funnits ett samarbete mellan Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen, Fastighetsförvaltningen och Helsingborgshem kring det bostadssociala programmet även om Helsingborgshem inte haft någon representant i varken styrgruppen eller arbetsgruppen. Det ändrades 2018. Förvaltningarnas olika ansvarsområden leder till delvis olika bilder av det bostadssociala programmet och dess funktioner för att hantera bostadsförsörjningen för grupper som har svårt att finna en bostad på egen hand. Vi upplever att det samarbete och den förståelse för varandras roller, som tydligt vuxit fram under det senaste årets samtal och diskussioner i storgrupp, ska leda till att man också tydligare kan se om och hur det bostadssociala programmet kan utvecklas vidare. Det förutsätter att gruppen fortsätter med metoden workshops regelbundet.

Däremot ser vi att det bostadssociala programmet behöver vara mer synligt inom kommunens andra förvaltningar samt att nuvarande organisation behöver kompletteras med strategiska kunskaper när det gäller planering och exploatering så att de behov som det bostadssociala programmet har finns med i kommunens bebyggelseplanering från början. Exempelvis kan det ställas krav på att både skapa attraktiva stadsdelar med bostäder till låga hyror och en inkluderande stad med smarta lösningar i arbetet med hållbarhetsmålen, i vilka en bostad ses som ett grundläggande mänskligt behov. I detta arbete finns också utmaningen av att hantera människors upplevda osäkerhet och otrygghet, även om det kanske inte alltid finns mätbara omständigheter som kan förklara upplevelsen av otrygghet. Därför föreslår vi att Stadsledningsförvaltningens avdelning för strategisk samhällsutveckling ska inkluderas i organisationen för det bostadssociala programmet. Det skulle kunna betyda att det i de årsvisa behoven av lägenheter kan läggas till ytterligare en kolumn med rubriken ”nybyggda billiga lägenheter”.

De förvaltningar som hanterar remisser till det bostadssociala programmet i Helsingborg stad upplever att antalet hemlösa ökar. Man talar om strukturell hemlöshet, men vilka grupper av människor handlar det om? Vår slutsats är att denna grupp innefattar ungdomar, nyanlända hushåll, samt människor från den grupp som Stadsrevisionen identifierat som ”kompletteringsärenden” inom försörjningsstöd. Det kan finnas fler grupper som inte är identifierade ännu, till

exempel garantipensionärer. Socialstyrelsen delar in orsaker till hemlöshet i "nivåer" inom vilka det finns olika "sårbarhetsfaktorer" (tolkas här som områden där dysfunktionalitet råder vilket påverkar risken för hemlöshet) (Se appendix 2). På den strukturella nivån återfinns sårbarhetsfaktorer eller dysfunktionaliteter inom bostadsmarknaden och arbetsmarknaden. Vi föreslår att även genomförda reformer i socialförsäkringssystemen ses som sådana sårbarhetsfaktorer.

En generell slutsats är att det är viktigt att fortsätta att bygga bostäder. Det är viktigt att bygga både riktat och strategiskt mot de grupper som har svårigheter att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden.

En ytterligare slutsats är att de privata hyresvärdarna behöver öka sitt deltagande i det bostadssociala programmet. Det krävs ökade insatser från kommunen för att engagera dem, bland annat genom att kommunicera direkt med personer i bolagen och att kalla till en workshop med Fastighetsägarna för att diskutera vad det bostadssociala programmet är och vad det är för stödstrukturer som finns och behövs.

När det gäller nyproduktion bör man ställa krav på Stadsledningsförvaltningen om lägre hyror på en del av produktionen. Det finnas annars en risk att det bostadssociala programmet snabbt blir mycket dyrare. Det är tydligt redan nu att den högsta godtagbara boendekostnaden i Helsingborg och de faktiska hyresnivåerna i nyproducerade bostäder ligger långt ifrån varandra.

Den flyttstudie och de rörelsepiloter som redan har gjorts pekar på att det finns intressanta lösningar för att skapa en ökad rörlighet på bostadsmarknaden i Helsingborg. Detta verkar även ge effekter i andra kommuner. Det hade varit av stort intresse om denna typ av analyser kunde utökas för att ge ytterligare svar på hur mönstren ser ut och i vilken grad nyproduktion kan skapa ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Tidigare forskning har visat mer tveksamma resultat, men i de gjorda studierna i Helsingborg har både flytthjälp och reducerad hyra varit två strategier för att skapa rörlighet. Ett behov som har dykt upp då och då i våra intervjuer är att förvaltningarna skulle vilja ha mer resurser till boendestödjare. Vi tolkar det som ett behov av fler personer och mer tid per person med de boende utifrån ett flexibelt stöd.

Vår studie har visat att det finns ett behov av att kunna mäta det antal människor som är i behov av bostad, men som inte kan ordna det själv på den öppna marknaden. Det finns också ett behov av att försöka få överblick på flyttkedjorna inom det bostadssociala programmet. Vår studie har även visat att det tillkommer nya grupper till det bostadssociala programmet som tidigare inte har varit föremål för insatsen.

Att anlägga ett barnperspektiv när det rör familjers boende är oerhört viktigt. Små barn bör bo i trygga och lugna bostadsområden. Att erbjuda föräldrar med små barn som bor i något av de orangefärgade bostadsområdena i tabell 7 presenterad tidigare möjligheten att flytta till något av de grönfärgade bostadsområdena kan vara ett sätt att ge små barn och även deras barn i nästa generation bättre förutsättningar för skolgång, arbete och livskvalitet.

Barnkonventionen blir lag i Sverige den 1 januari 2020. Barnkonventionen blir, som vi uppfattar det, en lag som tar upp ekonomisk ställning, vilket inte Sveriges nuvarande diskrimineringslag gör. Barnkonventionens Artikel 2 lyder:

Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. (Regeringskansliet, 2018b).

9. Referenser

9.1 Skriftliga publikationer, rapporter, artiklar

- Adensskog, Magnus (2018) Democratic innovations in Political Systems – Towards a Systemic Approach. Örebro: Örebro university Press.
- Annadotter, K., & Werner, I. (2017). Sammanfattande rapport: Projekt Grannskapseffekter på områdesnivå – en fördjupad studie av bostadsrättsombildning i allmännyttan. ISBN: 978-91-85783-80-9, TRITA-FOB-Rapport-2017:3. KTH Institutionen för Fastigheter och byggande, Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, Stockholm. <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1150607/FULLTEXT01.pdf>
- Annadotter, K. (2016). Vilka är orsakerna till ett ökat behov av bostäder till Helsingborgs bostadssociala program och hur ska bostadsbehovet lösas? En förstudie. Rapport, ISBN 978-91-85783-58-8. KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad, Stockholm.
- Annadotter, K., & Blomé, G. (2014). Uthyrningspolicy-jämförelse och diskussion av uthyrningsregler i nio bostadsföretag med fördjupning för Landskrona Stad. Rapport 2014:3, KTH Bygg- och fastighetsekonomi, Stockholm.
- Bailey, N., Kearns, A., & Livingston, M. (2012). Place Attachment in Deprived Neighbourhoods: The Impacts of Population Turnover and Social Mix. *Housing Studies*, 27(2), 208-231.
- Benjaminsen, L. & Knutagård, M. (2016). Homelessness Research and Policy Development: Examples from the Nordic Countries. *European Journal of Homelessness*, 10 (2): 45–66.
- Blomé, G. & Annadotter, K. (2015). Uthyrningspolicys och förmedlingsstrategier i kommuner och bostadsföretag. I *Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering. En antologi*. (1st ed., pp. 151–168). Sustainable Integrated Renovation, Rapport 2015:4.
- Bond, G. R., Drake, R. E., & Becker, D. R. (2010). Beyond Evidence-Based Practice: Nine Ideal Features of a Mental Health Intervention. *Research on Social Work Practice*, 20 (5): 493-501. doi:10.1177/1049731509358085
- Bråmås, Å. (2006). 'White Flight'? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990-2000. 43(7), 1127-1146.
- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106 (4): 855–902.
- Clark, Eric (2013). Boendets nyliberalisering och sociala polarisering i Sverige. *Fronesis*, (42–42): 151–170.
- Enqvist, C. (2017-11-15). Fråga om riksnormen för boendekostnad. Mail. Boverket.
- Fowler, C. S. (2018). Key assumptions in multiscale segregation measures: How zoning and strength of spatial association condition outcomes. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 45(6), 1055–1072. <https://doi.org/10.1177/2399808318760570>.

- Försäkringskassan föreskrifter (FKFS 2017:15). Om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad för år 2018, Aktuell lydelse.
- Galster, George C. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence and Policy implications, in M. van Ham et al. (eds.) *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, ISBN 978-94-007-2308-5, Springer Science+Business Media B.V. 2012
- Galster, G. (2007). Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base. *Housing Studies*, 22(4), 523-545.
- Gough Ian (2017). *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grander, Martin (2018). *For the benefit of everyone?: explaining the significance of Swedish public housing for urban housing inequality*. Tillgänglig på Internet: <https://doi.org/10.24834/978-91-7104-934-6>.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), 1243–1248.
- Hedin, K., Clark, E., Lundholm, E., & Malmberg, G. (2012). Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(2), 443-463. doi:10.1080/00045608.2011.620508.
- Helsingborg (2018). Hemlöshetskartläggning 2018. Socialförvaltningen, Vuxenheten, 2018-02-25.
- Helsingborg (2017) Granskning av arbetet med långvarigt försörjningsstöd. Stadsrevisionen, Diariet 2017:6, 18 s., 2017-11-29
- Hirvilammi, T., & Helne, T. (2014). Changing Paradigms: A Sketch for Sustainable Wellbeing and *Ecosocial Policy*. 6(4), 2160.
- Jensen, C., Johansson, S., & Löfström, M. (2006). Project relationships – A model for analyzing interactional uncertainty. *International Journal of Project Management*, 24(1), 4-12. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2005.06.004>
- Knutagård, Marcus (2009). *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Dissertation. Malmö: Égalité.
- Knutagård, Marcus (2012). "Hemlösa barn och ojämlikhet i hälsa: En redogörelse för forskningsläget." S. 125-134 in *Barn i Malmö: Olika livsvillkor ger ojämlik hälsa*. Kommission för ett socialt hållbart Malmö, Malmö stad.
- Knutagård, Marcus & Nordfeldt, Marie (2007). Natthärbärgets som vandrande lösning. *Sociologisk forskning*, 4: 30–57.
- Knutagård, Marcus & Kristiansen, Arne (2018). *Nytt vin i gamla läglar: Skala upp Bostad först, boendeinflytande och om att identifiera och stötta "the missing hero"*. Reports in Social Work 2018:1 Lund: School of Social Work, Lund University. https://portal.research.lu.se/portal/files/40517521/RRSW_2018_1.pdf
- Kronofogdemyndighetens meddelande (KFM M 2017:1) Kronofogdemyndighetens information om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning, ISSN 1653-994X.

- Kuhn, R. and Culhane, D.P. (1998). Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. *American Journal of Community Psychology*, 17 (1): 23–43.
- Kulander, M. (2013). Do the Elderly Move at the Right Time? Licentiate Thesis, Real Estate and Construction Management, KTH Architecture and the Built Environment, ISBN 978-91-85783-30-4, Stockholm.
- Lees, L. (2008). Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? *Urban Studies*, 45 (12): 2449–2470. doi:10.1177/0042098008097099
- Lind, H., Kulander, M., Gebert Persson, S., & Bellman, L. (2015). Boende för äldre: En studie av 10 kommuner. Rapport, ISBN: 978-91-85783-52-6, KTH, Institutionen för Fastigheter och Byggande, Stockholm.
- Länsstyrelserna (2018). Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande. Rapport 2018:3, ISBN 978-91-7675-108-4. Länsstyrelsen Skåne.
- Magnusson-Turner, Lena (2008). Who Gets What and Why? Vacancy Chains Stockholm's Housing Market. *European Journal of Housing Policy* 8(1): 1–19.
- Ostrom, Elinor (2010) Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20 (4): 550–557.
- Popoola, M. (2002). *Integration, en samtidsspeglings: en översikt*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- PRO (2015). Ålderdom utan fattigdom - om äldrefattigdom och kvinnors låga pensioner. Rapport, PRO610, Pensionärernas Riksorganisation.
- Rasmusson, M, Grander, M & T. Salonen (2018). *Flyttkedjor: En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms Läns Landsting. <http://hdl.handle.net/2043/27027>
- Raworth, Kate (2018). Donutekonomi: sju principer för en framtida ekonomi. Göteborg: Daidalos
- Rogers, P. J. (2008). Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation*, 14(1), 29–48. doi:10.1177/1356389007084674
- Sands, Gary (1976). Housing Turnover: Assessing Its Relevance to Public Policy. *Journal of the American Institute of Planners*, 42(4): 419–426.
- SCB, Ekonomisk välfärdsstatistik 2018:1, Inkomstrapport 2016 – individer och hushåll.
- SFS 2016:38. *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*.
- Socialtjänstlag (2001:453). t.o.m. SFS 2018:1369, Sveriges Riksdag.
- Socialstyrelsen (2013). Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten. ISBN: 978-91-7555-1302. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. Senaste version av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
- Socialstyrelsen 2017-11-30. Riksnormen för försörjningsstöd 2018. Nr 3.8-30469/2017.
- Swärd, Hans (red.) (2018). Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skyddsnät. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur.

Wikström, E. (2018). Mer prisvärda hyresrätter? Hur arbetar utvalda byggbolag för att kunna pressa nyproduktionshyrorna och blir bostäderna som de bygger tillgängliga för de grupper som är mest utsatta på bostadsmarknaden? Masteruppsats, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, KTH, Stockholm. <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1215587/FULLTEXT01.pdf>

9.2 Web-sidor

Arbetsgivarverket (2018). Arbetsgivarverket informerar 11 2008, 18 juni 2008. Arbetsgivarverket.se [hämtad 2018-10-09].

Regeringskansliet (2018a). Ur budgetpropositionen för 2016: Borttagande av bortre tidsgränsen och höjd föräldrapenning. Regeringen.se [hämtad 2018-10-09].

Regeringskansliet (2018b) Ur Regeringens proposition 2017/18:186: Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Regeringen.se [hämtad 2018-12-13].

APPENDIX 1

Definition: Den "sekundära" bostadsmarknaden

Det finns en "sekundär" bostadsmarknad i Sverige och vad står det begreppet för?

Socialstyrelsen refererar till Ingrid Sahlins definition från 1996: bostäder som *"upplåts i andra hand utan besittningsrätt och med tilläggsvillkor som går utöver dem som vanliga hyresvärdar anger, en sekundär bostadsmarknad"* (Socialstyrelsen 2015, sid 9).

Boverket tillsammans med Socialstyrelsen har kommit fram till vilka boendelösningar som ska ingå i definitionen av den sekundära bostadsmarknaden:

"Kommunernas utbud av boendelösningar för personer som inte själva kan skaffa sig en bostad, eftersom de av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden

Boendelösningar med någon form av hyresavtal, vanligtvis andrahandskontrakt, där boendet är förenat med tillsyn eller särskilda villkor eller regler.

Definitionen inbegriper bostäder där målsättningen är att den boende ska bo kvar och så småningom få ett vanligt hyresavtal i den aktuella bostaden, utan särskilda villkor eller regler. I definitionen ingår även sådana bostäder där avsikten är, att den boende så småningom ska flytta vidare till en annan bostad, som ett led i en boendetrappa, eller till en egen bostad." (Socialstyrelsen 2015, sid 9).

APPENDIX 2

Definition av och orsaker till: Hemlöshet

Socialstyrelsen har år 2005 definierat vilka boendesituationer som utgör hemlöshet (Socialstyrelsen 2015, sid 10):

- *Akut hemlöshet*
- *Institutions- och kategoriboende*
- *Långsiktiga boendelösningar (i princip den "sekundära" bostadsmarknaden)*
- *Kortsiktigt eget ordnat boende.*

Socialstyrelsen delar in orsaker till hemlöshet i "nivåer" inom vilka det finns olika "sårbarhetsfaktorer" (tolkas här som områden där dysfunktionalitet råder vilket påverkar risken för hemlöshet). Nedan redogörs för de nivåer och sårbarhetsfaktorer som socialstyrelsen och Stockholms Stadsmission var och en för sig har redovisat sina respektive rapporter.

Nivå	Sårbarhetsfaktorer	Referens
Strukturell	Bostadsmarknad	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Arbetsmarknad	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Segregation	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Sjukförsäkringssystemet	*; Reform 2008 och 2016
	Pensionssystemet	*; Reform 1998
Institutionell	Serviceutbud	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Boendalternativ	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Fastighetsägares uthyrningspolicy	*; Stadsmissionen Stockholm (2013)
	Hyreslagstiftningen	Stadsmissionen Stockholm (2013)
	Regelverk för vräkning	Stadsmissionen Stockholm (2013)
	Kommunal hantering av bostadsförsörjning och bostadstilldelning	Stadsmissionen Stockholm (2013)
Relationell	Familj	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Civilstånd	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Socialt umgänge	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Missbruk	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Kriminalitet	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Psykisk ohälsa	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Fysisk ohälsa	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Funktionshinder	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Ålder	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Kön	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Immigrationserfarenhet	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Etnicitet	Socialstyrelsen 2015, sid 10
	Utbildningsnivå	*; Stadsmissionen Stockholm (2013)
(*=Tillägg av Kerstin Annadotter)		

APPENDIX 3.

Diagnos av ett bostadsområde (Annadotter och Werner, 2017)

Mekanismer för 'neighbourhood effects'	Studerad aspekt	Data och insamlingsmetod
<i>Social interaction</i> Sociala förebilder Kollektiv socialisering Sociala nätverk Social sammanhållning och kontroll Konkurrens om resurser Relativ utsatthet Föräldrars inflytande	Socialt kapital Ungdomsverksamhet Föreningsliv och mötesplatser Boendes bedömning av social sammanhållning Ekonomiska investeringar Utveckling av inkomst, utbildning, utländsk bakgrund, arbetslöshet Skolresultat, ungdomsverksamhet, föräldra-initiativ	Enkät till inflyttade, telefon-intervjuer Intervjuer Information från Internet, observationer Enkät till inflyttade Kommunens förvaltningar Offentlig statistik Offentlig statistik, intervjuer, information från Internet
<i>Miljömässiga</i> Exponering för våld Fysisk miljö Exponering för gifter eller andra risker i miljön	Kriminalitet i området Bostadsstandard, investeringar i yttre och inre miljö -	Offentlig brottsstatistik, intervjuer, enkät till inflyttade, litteratur Observationer, arkivstudier av bygglov, information från Internet -
<i>Geografiska</i> Isolering från omgivningen Offentliga tjänster	Accessibilitet Se lokala institutioner nedan. I Sverige är lika-behandling av geografiska områden regel, oavsett avgränsning. Galsters definition fångar inte detta.	Restider med kollektivtrafik och bil, enligt SL reseplane-rare och Google Maps -
<i>Institutionella faktorer</i> Stigmatisering Lokala institutioner Lokala marknadsaktörer	Rykte Offentligt serviceutbud; Skolor, parklek, förskola, äldreboende, sjukvård Serviceutbud genom lokalt näringsliv, frivilligorganisationer och bostadsförvaltare	Enkät till inflyttade Observationer, intervjuer, information från Internet Observationer, intervjuer, information från Internet

APPENDIX 4.

Olika sätt att mäta fattigdom och ekonomisk utsatthet. Källa: SCB.se

Mått	Definition	Andel i Sverige (troligen 2011)	Antal
	Inte ha råd med minst fyra av nio följande poster:		
Allvarlig materiell fattigdom	betala oförutsedda utgifter tvättmaskin en veckas semester per år färg-TV måltid med kött, kyckling, fisk eller motsvarande varannan dag telefon bil tillräcklig uppvärmning av bostaden amortera på skulder	0,8%	80 000
	Hushållets disponibla inkomst räcker inte för att betala nödvändiga levnadskostnader:		
Låg inkomststandard	baskonsumtion enligt riksnormen är försörjningsstöd (livsmedel, kläder, fritid) boende hushållsel hemförsäkring barnomsorg lokala resor fack- och A-kasseavgift	6,0%	570 000
	Hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet:		
Låg ekonomisk standard	Hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet ligger under 60 procent av medianvärdet för alla personer i landet.	14,8%	1 400 000
	Minst ett av kriterierna uppfyllda:		
Risk för fattigdom eller social utestängning	vara i allvarlig materiell fattigdom (se ovan) ha låg ekonomisk standard (se ovan) hushållets personer i arbetsför ålder arbetar mindre än 20 procent av möjlig arbetstid	18,3%	1 800 000

APPENDIX 5.

Andel personer med varaktigt låg ekonomisk standard, i procent.

Källa: SCB.se

	2014	2015	2016
Samtliga personer	8,8	8,9	9,1
Ålder			
0 - 19 år	11,6	11,6	11,4
20 – år	8,2	8,2	8,6
20 - 64 år	7,5	7,4	7,5
65 – år	10,1	10,2	11,4
Sysselsättning 20 - 64 år			
Förvärvsarbetande	1,9	1,9	2,0
Icke förvärvsarbetande	23,4	23,8	24,8
Inrikes/utrikes födda 20 – år			
Födda i Sverige	6,3	6,3	6,7
Utrikes födda	19,4	19,1	19,1
Typ av hushåll 20 – år			
Ensamstående kvinnor utan barn	18,9	19,1	21,2
Ensamstående män utan barn	15,1	15,5	16,5
Ensamstående kvinnor med barn 0 - 19 år	27,0	27,1	26,5
Ensamstående män med barn 0 - 19 år	14,0	14,2	14,0
Sammanboende utan barn	2,7	2,7	3,0
Sammanboende med barn 0 - 19 år	5,7	5,6	5,4

APPENDIX 6.

Andel (%) av åldersgruppen 20–64 år med försörjningsstöd efter delområde och år

Andel(%) av åldersgruppen 20-64 år med försörjningsstöd efter delområde och år																		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Utveckling 2001-2016	
001 Norr	2,1	1,4	1,2	1,3	0,8	0,8	0,6	0,7	0,9	1,2	1,2	1,5	1,1	1,1	0,8	0,5	Andel minskat	
002 Tågaborg N	1,5	1,3	1	0,7	1	0,9	1,1	1,7	1,9	2,3	2,1	2,1	1,9	1,9	2,3	2	Andel ökat	
003 Tågaborg S	2,6	2,1	1,9	2,7	2,1	1,8	1,4	1,8	2	2,1	2,7	2,6	2,7	3,4	4,1	3,3	Andel ökat	
011 Stattena	3,4	3,5	4,6	5	4,7	4,1	3,6	5	5	5,6	4	5,4	4,9	4,9	5	5	Andel ökat	
012 Ringstorp	3,1	3	2,6	2,8	2,3	2	2,2	2	3	4,3	3,6	3,7	3,4	3,2	3,3	4,6	Andel ökat	
013 Berga	3	2,6	2,4	2,9	2,5	2,3	2,1	1,5	3,2	3,7	3,1	3,3	3,4	2,2	2,6	2,2	Andel minskat	
014 Mariastaden	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,2	0,9	0,7	1	1,6	0,9	0,8	0,6	0,7	1,1	1,1	Andel ökat	
021 Fredriksdal	12,4	11,7	10,6	13,7	13,1	11,1	10,8	11,2	13,2	17,5	17	18	17,4	18,2	16,1	16,2	Andel ökat	
022 Drottninghög	11,5	9,2	9,6	10,8	11,6	12,5	12,3	13,6	16,9	19,5	20,3	18,9	18,6	17,5	17,4	17,3	Andel ökat	
023 Dalhem	7,9	7,7	7,2	8,4	8,7	8,2	7,4	8,5	10,2	13,1	11,9	11,4	10,6	9,6	8,7	7,6	Andel minskat	
031 Olympia	5,5	3,8	3,1	3,5	3,5	4,2	3,4	2,5	2,9	3,4	3,3	4	4,3	5,7	5,9	5,2	Andel minskat	
032 Slottshöjden	2,3	2,1	2,6	2,2	2,4	2	1,9	1,6	2,2	2,5	2,6	3,1	3,3	3,7	3,5	4,1	Andel ökat	
033 Centrum	3,7	3,2	2,6	2,3	1,4	1,4	1,5	1,2	1,5	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	2	1,6	Andel minskat	
041 Söder	13,8	11,1	10,5	11,2	10,9	9,9	9,1	8,6	8,9	11,2	12,1	12,6	11,9	11,9	11,4	11,7	Andel minskat	
042 Eneborg	12,6	10,8	9,5	11,4	10	8,5	7,1	6,9	7,5	9,6	10,5	10,5	10,6	11	10	10,5	Andel minskat	
043 Högaborg	15,1	13,6	11,5	15	14,7	13,5	11,3	10	12,6	13,4	13,7	13,6	13,2	13,8	13,1	13,1	Andel minskat	
044 Närlunda	11,6	11,1	8,9	10,1	9,3	9,5	9,7	9,9	12,1	14,7	14,7	15,7	14,4	13,4	13,5	13,4	Andel ökat	
051 Wilson park	3,2	3,5	2,9	3,1	2,9	3,3	2,2	2,1	3,1	4,2	4,8	4,6	4,6	4	3,9	5,4	Andel ökat	
052 Husensjö	0,8	0,9	0,9	1,2	0,9	0,9	1,2	1,5	1,7	1,6	2	2,4	2,7	2,3	1,9	2,4	Andel ökat	
053 Fältabacken	2,9	1,5	2	3,3	1,8	1,2	1,4	1,3	1,8	2,4	2	1,7	1,2	0,8	0,5	0,2	Andel minskat	
054 Sofieberg	1	0,4	0,2	0,7	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	1	0,6	0,6	0,7	0,2	0,2	0,3	Andel minskat	
055 Rosengården	7,9	6,4	5,5	6,6	5,8	5,7	4,2	4,3	4,7	5,6	5,3	4,9	4,7	4,7	4	3,6	Andel minskat	
056 Adolfsberg	9,9	9,1	8,3	9,8	10,3	9,4	8,1	7,9	8	8,6	8,4	8,5	8,2	8,5	8,1	7,6	Andel minskat	
061 Eskilsminne	0,9	0,7	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,8	1	0,8	0,7	0,7	0,5	0,7	0,7	0,3	Andel minskat	
062 Elineberg	4,9	5,6	5	5,9	5,2	5,3	4,7	5,4	6,2	7,6	8,7	9,2	9,1	9,6	11	10,7	Andel ökat	
063 Ramlösa	0,9	1	0,9	0,6	0,6	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	Andel minskat	
064 Gustavslund	0,6	0,3	0,4	0,4	0,6	0,2	0,4	0,5	0,4	0,6	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	Andel minskat	
071 Planteringen	17	16,4	15,8	18,6	18,1	16,5	14,8	16,9	19,4	20,1	21,4	22,1	21,4	22,5	21,6	22,7	Andel ökat	
072 Miatorp	5,3	5,2	5,4	4,6	5,2	5,4	5,1	4,8	6,5	8,8	8,3	7,9	8,6	8,7	8,6	8,9	Andel ökat	
081 Högasten	10,2	9,6	7,6	9,9	9,2	6	5,3	6,6	7,2	8,8	10,4	11,3	10,7	9,2	9	7,9	Andel minskat	
082 Råå	1,5	1	0,9	1,4	1,4	1,1	0,7	1	0,9	0,9	0,7	1	0,8	0,7	1	0,8	Andel minskat	
083 Ättekulla	5,4	4,4	4,4	4,3	4,5	3,9	3,3	3,3	3,6	4,2	4,4	3,4	3,2	3,2	2,7	2,5	Andel minskat	
190 Hittarp-Laröd	0,4	0,5	0,8	0,4	0,4	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8	0,8	0,9	0,8	1	0,9	1	Andel ökat	
191 Allerum	0,7	0,5	0,3	0	0,4	0,2	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6	1,1	0,8	0,6	1,8	Andel ökat	
192 Kattarp	5,6	4,3	3,8	5,5	5	4,3	3,5	2,9	3,8	4	4,4	5,6	4,5	6	5,4	5,8	Andel ökat	
193 Ödåkra	4,3	3,4	3,5	4,7	3,9	3,3	3,1	3	3,2	3,6	3,3	3,6	3,5	3,6	3,5	4,3	Ingen förändring	
194 Mörap	2	1,7	2,4	2,8	3	2,6	2,8	2,1	2	2,6	1,7	2,8	2,4	2,7	2,5	2,7	Andel ökat	
195 Påarp	2,1	2,5	2,1	2,3	2,2	1,7	1,8	1,7	1,7	1,9	2	1,6	2,3	1,9	1,5	1,5	Andel minskat	
196 Bärlöv	4,5	4,2	4,5	5,8	5,6	4,9	4,4	4,4	5	4,6	4,1	4,1	4	4,3	3,7	4,1	Andel minskat	
197 Gantofta	0,6	0,6	1,1	1	1,6	1,4	0,6	1,2	1,1	1,1	0,9	1,2	1,9	1,6	0,8	1,1	Andel ökat	
198 Vallåkra	2,1	1,7	0,9	1,2	1	1,3	1,2	1	1,4	1,6	1,7	1,3	2	1,2	1,2	1,2	Andel minskat	
199 Rydebäck	0,9	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	Andel minskat	
Helsingborg	5,5	4,9	4,6	5,3	5	4,6	4,1	4,2	4,8	5,6	5,7	4,7	5,6	5,7	5,5	5,5	Ingen förändring	

Källa: Helsingborg.se. Högra kolumnen tillagd av författarna.

APPENDIX 7.

Enkät-undersökning om prognosarbetet hos förvaltningarna

En mail-enkät med frågor om prognosarbetet har mailats av forskarna till tre förvaltningar: Socialförvaltningen (SOF), Arbetsmarknadsförvaltningen (AMF) och Fastighetsförvaltningen (FF). Vård- och omsorgsförvaltningen (VOF) hade vi ingen kontaktperson till vid tidpunkten för förfrågan. Enkäten innehåller sex frågor och vi redovisar här hela svaren från förvaltningarna.

Fråga 1.

Hur arbetar ni - du och dina medarbetare på förvaltningen för att få fram prognosen för antalet bostäder som behövs inom det bostadssociala programmet för nästkommande år? Beskriv fritt hur prognosarbetet går till.

SOF: Vi utgår från behovet hos aktuella klienter och inkomna remisser från våra handläggare. Inflöde av nya ärenden i närtid, men också historiskt inflöde för att kunna göra en rimlig bedömning. Vi tittar på klienternas ekonomiska situation gällande inkomst och skulder för att kunna sätta rätt prognos gällande Bostadssocial-, alternativt hyresgarantilägenheter. Vi gör även en omvärldsanalys utifrån om det finns några omkringliggande faktorer som kan komma att påverka vår prognos, som till exempel lagstiftning eller politiska beslut.

AMF: Vi tar fram underlag för de senaste åren, upp till tre år, och tittar på hur många boendeärenden som aktualiserats, hur många som lett till bostadssociala remisser, hur många bostadssociala lägenheter och hur många hyresgarantier som vi beviljat. I analysen tar vi in kunskap från verksamheten om hur bostadsbehovet sett ut under senaste året – förändring vad gäller behov eller samma som tidigare år. Vi väger också in förändringar i omvärlden som kan påverka behovet.

Samarbetsgruppen bostadssociala programmet är tänkt som ett forum för att gemensamt ta fram en prognos för staden i dialog med FF.

FF: Vi undersöker hur många av "våra" hyresgäster som är på väg att få besittningsrätt på sina bostäder, vi undersöker även hur många av våra hyresgäster som idag bor i en bostadsrätt, kan gå vidare till ett förstahandsavtal. För 2018 räknade vi även med 10 lägenheter för ensamkommande då vi inte hade fått återkopplingen från SOF i frågan.

Jag går ut med en fråga till verksamheterna på AMF, SOF och numera VOF, för att inventera deras behov av bostäder för nästkommande år, se bifogat mejl. Efter synpunkter från föregående workshop, har mejlet gått ut till ledningsgruppen för det bostadssociala programmet och representanter hos Helsingborgshem. Sammanställande är FF, tid bokad 180927.

Fråga 2.

Utgår ni ifrån någon av stadens prognoser:

Helsingborgs stads Kommunprognos?

Helsingborgs stads Delområdesprognos?

Helsingborgs stads Stadsdelsområdesprognos?

Andra prognoser, vilka?

Förvaltningarna använder inte stadens prognoser som underlag för sina prognoser för bostadsbehov inom det bostadssociala programmet.

Fråga 3.

Utgår ni ifrån statistik gällande de olika grupper som kan bli bostadssökande inom det bostadssociala programmet? Exempelvis invånare med försörjningsstöd; skuldsatta; arbetssökande; människor med missbruk; hemlösa barnfamiljer; hemlösa övrigt, våldsutsatta, andra grupper?

SOF: ingår i svaret på fråga 1.

AMF: Ja, vi utgår ifrån invånare med försörjningsstöd och barnfamiljer med försörjningsstöd för att kunna bedöma behovet av lägenhetsstorlek. Hur har det sett ut och bedömer vi att det kommer att förändras.

FF: inget svar.

Fråga 4.

Finns det ett samarbete med Helsingborgs stads statistiker och eller Stadsledningsförvaltningen enheten Strategisk samhällsutveckling i prognosarbetet?

Alla tre förvaltningarna svarar nej.

AMF: Fram till och med 2016 deltog vi i ett stadsövergripande forum som SLF sammankallade till kring att besvara Boverkets bostadsmarknadsenkät och sedan för genomgång av resultatet. Nu finns inget sådant samarbete.

Fråga 5.

Används några andra källor eller samarbeten i prognosarbetet - i så fall vilka?

SOF: Vi för en dialog med Arbetsmarknadsförvaltningens, Vård och Omsorgsförvaltningens och Fastighetsförvaltningens företrädare för det bostadssociala programmet.

AMF: Nej.

FF: Vi utgår ifrån Länsstyrelsens fördelningstal av anvisade nyanlända.

FF har i år kallat en större krets till ett möte om nästkommande års prognos.

Det verkar vara ett resultat från workshopen i juni 2018.

Fråga 6.

Det kommunägda beståndet av 317 lgh bostadsrättslägenheter som används som bostadssociala lägenheter med max fyraårig besittningsrätt - har omplaceringar från dessa lägenheter påverkat behovet av bostadssociala lägenheter alternativt lägenheter med hyresgaranti från fastighetsägarna? Hur stor är den eventuella ökningen och finns det en prognos framöver?

SOF: Det har inte påverkat behovet av antal lägenheter nämnvärt, dock medför dessa lägenheter en extra arbetsbelastning och kostnad för kommunen. Klienter som genomgått det bostadssociala programmet och visat att de klarar att sköta en egen lägenhet genom socialförvaltningens träningslägenheter behöver flytta in i ytterligare ett temporärt boende innan man kan komma ut i en egen lägenhet. Sett till de resultat som stadens Bostads Först verksamhet har haft genom åren som visar att 85% av våra klienter klarar eget boende utan passera båda dessa boendeformer. Förutom att detta är svårbegripligt för både klienter och medarbetar kostar det pengar i form av personalresurser då klienter hålls kvar inom våra förvaltningar. Det rimliga vore att staden har en plan för att växla ut dessa lägenheter över tid.

AMF: AMF har hittills fått sitt behov tillgodosett och inte påverkats av dessa omplaceringar. Risker vi kan se är att invånare med försörjningsstöd erbjuds en bostadssocial lägenhet istället för att få en hyresgaranti direkt eftersom den hyresgarantin behövs för att undvika besittningsrätt. Vi för ständig dialog med FF för att undvika detta.

FF: Behovet har ökat eftersom det finns direktiv från Fastighetsnämnden att minimera antal hushåll med besittningsrätt. Tidigare prognoser låg på ca 30 lägenheter om året, numera är behovet fördubblat till 60 lägenheter. För att omsättningen i bostadsrätterna ska öka behöver antalet (60 lgh) kvarstå under 2-3 år, för att sedan gå ner till ett behov på 30-40 lägenheter om året. Vi bedömer att vi då har kommit i fas, inga nya besittningsskydd träder i kraft och omflyttningar löper på i god takt.



www.soch.lu.se

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
SE-221 00 Lund
+46 46-222 00 00
www.lu.se