

Barns Bostad Först

En forskningsreflektion

2020-08-24

Martin Grander, Malmö universitet



Sammanfattning

1. Projektet Barns Bostad Först har visat på vikten av kunskapsallianser och hur dessa kan vara till gagn för att identifiera såväl bakomliggande problem som potentiella lösningar på komplexa samhällsutmaningar, såsom frågan om boende för barn och deras vårdnadshavare på en allt mer marknadsdriven bostadsmarknad och välfärdsstat.
2. Projektet har blottlagt brister i den svenska generella bostadspolitiska modellen, inte minst när det gäller barnfamiljer vars enda problem är att de inte har en bostad. Bristerna i den svenska modellen är inte något nytt, men på senare år har de accentuerats och grupper ställs allt mer mot varandra.
3. Projektet har bidragit till att nyansera den samtida bostadspolitiska debatten, i synnerhet dikotomin generell-selektiv i bostadspolitik och bostadsförsörjning. Genomlysningen och utvärderingen av internationella och nationella exempel visar att det är en kombination av insatser på olika nivåer som förmodligen är mest effektivt för att klara av en socialt hållbar bostadsförsörjning som inkluderar alla typer av hushåll.
4. Projektets förslag visar hur den svenska modellen kan förändras genom en kombination av selektiva kortsiktiga och långsiktiga generella policys och åtgärder. På så sätt kan sårbara individers behov ställas i första rummet, samtidigt som den svenska välfärdsstatens grundprinciper om att inte dela upp hushållen i A- och B-lag kan försvaras.

Inledning

Projektet Barns Bostad Först har varit ett Vinnova-finansierat innovationsprojekt som tagit utgångspunkt i den ökade hemlösheten bland barnfamiljer. Syftet har varit att samla ett antal relevanta samhällsaktörer (problemägare såväl som lösningsägare) för att kunna upprätta en kunskapsallians och därmed skapa en samverkansplattform där aktörerna kan utvärdera existerande arbetsmetoder för att motverka hemlöshet bland barnfamiljer. Utifrån denna genomlysning och utvärdering har målsättningen varit att projektet ska ta fram en innovativ modell för att bidra till en innovativ lösning på samhällsutmaningen.

En grund i projektet har varit att utgå från metodiken Bostad Först, det vill säga den metod som innebär att personer i hemlöshet – samt i behov av socialtjänstens stöd – blir garanterade en bostad tillsammans med förebyggande insatser, och att detta skapar en grund för den personliga utvecklingen. Forskning (Se till exempel Knutagård & Kristiansen, 2013) visar på mycket goda erfarenheter från Bostad Först. Det har visat sig att en egen bostad gör det betydligt lättare att skapa en struktur i vardagen och komma tillrätta med andra problem i livet, inte minst missbruk.

Tanken i projektet Barns Bostad Först har därför varit att föra över framgångarna från Bostad Först, men också liknande verksamheter, till en modell som riktar in sig på främst barnfamiljer, och som inte heller nödvändigtvis är i behov av socialtjänstens stöd.

Denna forskarreflektion ska ses som ett komplement till projektets slutrapport och ger ett forskningsperspektiv på arbetet i projektet. Reflektionen är upplagt kring fyra punkter: 1) etablerandet av en kunskapsallians; 2) en nyansering av den bostadspolitiska debatten; 3) luckor i den befintliga modellen och; 4) förslag på en ny modell som sätter individ före system utan att för den delen kasta bort fördelarna med nuvarande modell.

1. Etablerandet av en kunskapsallians

En viktig del i projektet har varit etableringen av en så kallad kunskapsallians. Detta begrepp har, åtminstone i en svensk kontext, sitt ursprung i Malmökommissionens arbete 2013–2015, där kommissionen i sin slutrapport konstaterade att allianser mellan aktörer från samhällets alla olika sektorer är nödvändiga för att lösa komplexa samhällsutmaningar (Malmö stad, 2013; se också Stigendal & Novy, 2018). I detta ingår inte bara att formulera lösningarna tillsammans, utan också att definiera problemen. Om förståelsen av problemet inte är gemensam kan aldrig lösningarna på problemen bli tillfredsställande, menade kommissionärerna.

I linje med Malmökommissionens rekommendation utfäste projektgruppen redan i ansökan till Vinnova att projektet skulle bygga kring en kunskapsallians. I uppstartsfasen identifierades således nyckelaktörer och kontakt initierades med andra pågående projekt på liknande tema för att utbyta kunskap och idéer. Den huvudsakliga kunskapsalliansen har varit projekts fyra kunskapslabbs, som beskrivs i projektets slutrapport. Projektets process har varit utforskande där resultatet av varje kunskapslabbs har fått definiera frågeställningen för nästa. Inför varje labb har deltagarna förberett sig exempelvis genom att kartlägga ansvar, analysera andra organisationer/länders hemlöshetsarbete, utvärdera de föreslagna modellerna samt samla statistik och kunskap i frågan. Labben har riggats för att den aktuella frågeställningen ska belysas utifrån respektive aktörs perspektiv och resultera i ett antal frågor eller teser som projektet kan bygga vidare på. På så sätt har såväl problemet som lösningen varit förankrat i en bred konstellation av aktörer.

2. Sammanhanget – en fråga om ”social bostadspolitik” och hur den nuvarande modellen brister

Projektet Barns Bostad Först kopplar nära an till den pågående debatten om en ”social bostadspolitik”, det vill säga frågan om hur bostadspolitiken och bostadsförsörjningen tillgodoser behoven hos de hushåll som står längst ifrån bostadsmarknaden

Grundläggande i denna debatt är distinktionen mellan generell och selektiv bostadspolitik. I den förstnämnda är grundprincipen att bostadspolitiken inte delar upp befolkningen efter inkomst eller andra kategoriseringar. Inte heller finns olika bostadsmarknader för olika grupper, exempelvis låginkomsttagare. I de selektiva modellerna finns behovsprövade särlösningar (social housing) för personer med låga inkomster, finansierade av offentliga medel och särskild från den ordinarie hyresmarknaden som drivs enligt marknadens principer. (Se till exempel Fastighetsägarna, 2018; Granath Hansson, 2020; Grander, 2020; Socialdemokraterna, 2018 för en diskussion om begreppet och praktiska implementeringar av social bostadspolitik).

I Sverige talar vi gärna om vår generella bostadspolitik, inte minst då vi idag är det enda landet i Europa som har en sådan generellt inriktad politik. Den generella bostadspolitiken, med allmännyttan och bostadsbidrag som främsta medel, föddes efter andra världskriget som ett resultat av den bostadssociala utredningen 1933–1945. "Goda bostäder för alla" har istället varit det övergripande målet för den nationella bostadspolitiken och en viktig del av välfärdsbygget i stort, vilket därmed kopplar samman bostadspolitiken med de generella principerna i den socialdemokratiska välfärdsregimen.(Grander, 2020). Grundbulten i vår generella bostadspolitik är de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Som namnet

antyder skall dessa bostadsbolag verka för allmän nytta genom att bidra med ”goda bostäder för alla”. Genom sin generella – allmännyttiga – karaktär har de ett annat syfte än motsvarande bostäder i andra länder, där bostäderna i nästan samtliga fall ligger inom ramen för vad som kallas social housing – det vill säga behovsprövade kategoribostäder för de hushåll som har det sämst ställt.

Den generella bostadspolitiken i Sverige har sedan 1970-talet varit kompletterad med en så kallad sekundär bostadsmarknad, där kommunen hyr bostäder av allmännyttiga och privata fastighetsägare för uthyrning i andra hand till personer som inte kan etablera sig på bostadsmarknaden av sociala skäl – exempelvis missbruk eller vad som kallas ”sammansatt social problematik” (Boverket, 2011; Sandberg, 2019). Ofta talas det om individer som hamnar i ”social hemlöshet”. Övriga hushåll ska emellertid kunna klara sig på egna ben på bostadsmarknaden.

Historiken visar emellertid att den generella politiken inte har hållit måttet. Även hushåll som inte har någon social problematik hamnar utanför bostadsmarknaden. Det talas om en ”strukturell hemlöshet”. En sådan hemlöshet ska idealtypiskt inte existera i den svenska modellen. Trots detta ser vi att fler och fler inte kommer in på bostadsmarknaden. På senare år har barnfamiljer blivit mer och mer drabbade (Se till exempel Listerborn, 2018).

Projektet Barns Bostad Först kan ses som uppståndet som ett resultat av just detta dilemma. I projektets förarbeten hänvisas till Socialstyrelsens senaste hemlöshetskartläggning som visar att drygt 11 400 föräldrar och ca 15 000 barn befann sig i hemlöshet 2017. Socialstyrelsens kartläggning visar att den vanligaste anledningen till att föräldrar hamnar i hemlöshet är att de inte godkänns på den ordinarie bostadsmarknaden, till exempel på grund av betalningsanmärkningar eller för låg inkomst för att klara bostadsföretagens inkomstkrav. Skilsmässa eller separation samt vräkning (exempelvis på grund av obetald hyra eller störningar) är andra vanligt förekommande orsaker till hemlösheten. Många av barnfamiljerna har därför vänt sig till kommunernas socialtjänst och därigenom fått mer eller mindre långsiktiga boendelösningar på den så kallat sekundära bostadsmarknaden. Detta alltså oavsett om det har funnits en social problematik eller inte och trots att det enligt den generella bostadspolitiken grundprinciper är hushåll som ska kunna klara sig själva på bostadsmarknaden. Cirka en tredjedel av alla hemlösa familjer har inte några behov utöver boendet, enligt Socialstyrelsen.

3. Projektet har bidragit till att nyansera den samtida bostadspolitiska debatten

Projektet Barns bostads först har diskuterat hur en ny modell för att minimera hemlöshet bland barnfamiljer skulle kunna införas, eller hur den nuvarande bostadspolitiken skulle kunna förbättras. Projektet har därmed relaterat till uppdelningen mellan generell och selektiv bostadspolitik och projektet bör således ses i ljuset av att den generella bostadspolitiken inte har fungerat, även om detta inte har uttryckts explicit.

Forskningen visar emellertid att den kategoriska uppdelningen i generell och selektiv bostadspolitik inte är korrekt (Grander, 2020). I själva verket finns det inga renodlade modeller. Alla generella modeller är beroende av selektiva inslag, så även den svenska. Den modell för Barns Bostad först som projektgruppen föreslår kan ses som ett sätt att komma bortom dikotomin och lösa upp knutarna mellan de olika perspektiven.

4. Projektets föreslagna lösning - ett sätt att utmana rådande dikotomi och sätta individen före systemet

Projektet har resulterat i förslag på en kortsiktig och en långsiktig modell för att motverka hemlöshet bland barnfamiljer som faller utanför socialtjänstens verksamhet. Modellens utvecklingspotential har utvärderats av deltagande aktörer och analyserats utifrån hur den svarar mot olika gruppers behov.

Först och främst föreslår projektgruppen en **kortsiktig lösning** som kan implementeras snabbt för att komma tillrätta med det akuta problemet. Lösningen bygger på en kombination av Bostad Först-modellen och den finska social-housing varianten Y-Foundation. Här erbjuds hemlösa familjer en trygg boendelösning under tre månader. Fastighetsägare erbjuds subventioner från kommun eller stat för att erbjuda bostäder i sitt befintliga bestånd. Lägenheter väljs ut utifrån ”barnets bästa”, vilket exempelvis kan gälla lägenhetens storlek och utformning samt avstånd till skola/förskola/fritidsaktiviteter/sociala nätverk. En nyckel i denna lösning är att det inte bara är bostad som erbjuds utan även socialt stöd. Kunskapsalliansen i labben har identifierat att indelningen mellan strukturell och social hemlöshet ofta är substanslös. Stöd behövs ofta till familjer som hamnat i hemlöshet, oavsett orsak. Vid behov garanteras därför i den föreslagna modellen tillgång till individuellt anpassat stöd i tre månader. Familjen erbjuds individuellt anpassade förebyggande insatser. Detta kan gälla stöd i föräldrarollen, aktiviteter för familjerna, hjälp att söka bidrag, följa med till myndigheter,

skola/förskola och sjukvård. Precis som med bostaden utformas stödet med utgångspunkt i barnets bästa och kan tillhandahållas av såväl kommun som idéburen sektor. Det långsiktiga målet med stödet är att familjen ska få en långsiktigt hållbar boendelösning, men också familjen ska få hjälp att bli ekonomiskt självständiga, om sådana behov finns. Stödet erbjuds så länge det behövs för att motverka att familjen hamnar i hemlöshet igen.

Denna kortsiktiga lösning kan gå snabbt att implementera på kommunnivå, men är beroende av kommunens och fastighetsföretagens vilja och engagemang. Risken är därmed att de stora kommunala skillnader i bostadsförsörjning som påtalats i forskningen kan fortgå även om denna modell får fäste i vissa kommuner. Därför föreslås också ett antal **långsiktiga strukturella förändringar** för att förebygga hemlöshet bland målgruppen. Grundbulten i detta är ett nytt bostadspolitiskt ramverk där bostaden inte bara ses som social rättighet, utan där också rätten till bostad – specifikt för barnfamiljer – tydliggörs i offentliga dokument genom att ansvarsfördelningen i bostadsförsörjnings- samt hemlöshetsfrågan avgörs. Detta bör också relateras till det faktum att barnkonventionen blivit lag. Denna modell kan bygga på att en så kallad social bostadspolitik riktar sig inte bara till dem som faller utanför på grund av missbruk och social problematik, utan helt enkelt faller mellan stolarna på dagens bostadsmarknad, som baserar sig nästan uteslutande på marknadens villkor. För att undvika stigmatisering av denna grupp, som oftast är inkomstfattiga, finns en rad möjliga lösningar. Antingen kan man tänka sig att särskilda bostäder subventioneras av stat och kommun, dessa bostäder sprids då ut över kommunen för att undvika att fastigheter och familjer stämplas som andra klassens boende. Alternativet är att hushållen, under den tid de har behov, subventioneras ekonomiskt för att klara hyran och erbjuds det stöd som krävs, dels när det gäller förtur till bostäder, befintliga eller nybyggda, som är ändamålsenliga, dels genom stöd för att kunna komma i egen försörjning. Sådana diskussioner kommer att föras i fortsättningen av detta projekt, där fler nyckelaktörer kommer att engageras.

Avslutningsvis är förhoppningen att projektet Barns Bostad Först inte bara bidrar till debatten om en social bostadspolitik, utan att denna debatt också får praktiska konsekvenser. Regeringen tillsatte under våren 2020 en utredning kring socialt hållbar bostadsförsörjning. Projektgruppens förhoppning är att denna utredning tar vara på erfarenheter från projektet Barns Bostad Först och liknande projekt som pågår runt om i landet.

Referenser

- Boverket. (2011). *Sociala hyreskontrakt via kommunen - Den sekundära bostadsmarknadens kvantitativa utveckling efter år 2008*. Karlskrona: Boverket.
- Fastighetsägarna. (2018). *Hem. Vägar till en bättre social bostadspolitik*.
- Granath Hansson, A. (2020). *En social bostadssektor i Sverige?*
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Grander, M. (2020). *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskäl?*
Stockholm: SNS Förlag.
- Knutagård, M., & Kristiansen, A. (2013). Translation of Housing First in Sweden. *European Journal of Homelessness*.
- Listerborn, C. (2018). *Bostadsjämlighet. Röster från bostadsnöden*. Premiss förlag.
- Malmö stad. (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa. Kommission för ett socialt hållbart Malmö*. (P.-O. Östergren & M. Stigendal, Red.).
Malmö: Holmbergs.
- Sandberg, M. (2019). *Social Contracts as a Municipal Strategy in the Wake of the Swedish Housing Inequality The case of Malmö municipality*. Malmö university.
- Socialdemokraterna. (2018). *En ny social bostadspolitik*.
- Stigendal, M., & Novy, A. (2018). A critical realist knowledge production: Enhancing a Potential-oriented Approach. Hämtad från http://epub.wu.ac.at/6433/1/sre-disc-2018_06.pdf