

EN NY SOCIAL BOSTADS- POLITIK

Studiehandledning



Socialdemokraterna

INNEHÅLL

INLEDNING	3
VAD ÄR EN STUDIECIRKEL?	4
Cirkelledarens roll	4
Tips för en bra cirkel	5
Så kan ni arbeta i cirkeln	5
För att komma igång	5
TRÄFF 1	6
Bostadspolitiken – en del av ett större projekt	6
TRÄFF 2	10
Bostadspolitikens tre faser och vår tids utmaningar	10
Tiden innan den moderna bostadspolitiken	10
Den nya bostadspolitiken	10
Mer marknadslösningar	12
Utmaningarna i dag	12
Grunder finns kvar	13
TRÄFF 3	14
Förslag till en ny social bostadspolitik	14
Rapporten delar in sina konkreta förslag i fem olika huvudgrupper	14
TRÄFF 4	19
Bostadspolitiken i omvärlden (extra träff om ni vill fördjupa er ytterligare)	19

INLEDNING

Rätten till en bra bostad till ett rimligt pris har länge varit en av hörnstenarna i socialdemokratins politik för det goda samhället. Ibland beskrivs bostadspolitiken till och med som det fjärde benet i den svenska modellen. Enligt den definitionen är de fyra benen:

- Den gemensamt finansierade välfärden
- Arbetsmarknadsmodellen med starka parter, aktiv arbetsmarknadspolitik och starka socialförsäkringar
- En ansvarstagande finanspolitik
- Bostadspolitiken

I bostadspolitiken finns fler faktorer som länge varit sammanvävda med socialdemokratins ambitioner för samhället som helhet. Här finns kravet på rättvisa, att alla ska ha rätt till en bra bostad, oberoende av vilken startpunkt man haft i livet eller var man råkar befinna sig ekonomiskt eller socialt. Här finns en insikt om att marknaden inte löser alla dessa saker på egen hand, att den måste balanseras med politiska initiativ. Och här finns själva sinnebilden för det samhälle socialdemokratien strävar efter; bostaden är central i tankefiguren att samhället är ett bygge, ett folkhem, där alla ska rymmas och ges lika rättigheter, utan styvbarn eller kelgrisar.

Med detta som bakgrund byggde socialdemokratien upp en aktiv och kraftfull bostadspolitik under decennierna efter andra världskriget. Under de senaste decennierna har denna politik förändrats i grunden. Det offentliga tar mindre ansvar. Hushållen och marknaden är i dag de centrala aktörerna. Och nu står samhället på nytt inför stora utmaningar för att lösa en rad problem förknippade med bostadsfrågan.

Därför tillsatte Socialdemokraternas partisekreterare Lena Rådström Baastad på våren 2017 en arbetsgrupp som skulle analysera förutsättningarna för framtidens bostadspolitik. Gruppen presenterade sin rapport *En ny social bostadspolitik* på sommaren 2018 och detta är en studiehandledning som syftar till att vägleda läsare och studiecirkelar in i analyserna och slutsatserna samt ställa frågor kopplade till den rapporten. Den som använder studiehandlingen gör med andra ord bäst i att samtidigt läsa och diskutera rapporten som sådan.

Handledningen är strukturerad kring tre teman:

- Bostadspolitiken en del av ett större projekt
- Bostadspolitikens tre faser och dagens utmaningar
- Förslag till en ny bostadspolitik

Materialet är skrivet för en studiecirkel om tre träffar, men det är förstås flexibelt. Vill ni plocka ut delar av materialet för en översiktlig träff eller fördjupa er mer än vid fyra träffar går det mycket bra. Ett förslag på en fjärde träff finns i materialet. En träff som kretsar kring hur andra länder har löst bostadsfrågan.

Rapporten och handledningen är till för att starta en ny debatt om en av socialdemokratins viktigaste frågor. Formerna för detta är upp till er läsare. Eller som rapporten sammanfattar saken: ”När ett parti vill göra sig redo för ett nytt reformpolitiskt språng startar förberedelserna i en grundlig analys av rådande förhållanden, fortsätter i en diskussion om politikens mål och riktning och landar till sist i konkreta reformförslag. Processen är på det sättet minst lika viktig som det slutliga resultatet”.

VAD ÄR EN STUDIECIRKEL?

I en studiecirkel träffas man regelbundet för att studera, diskutera eller öva sig på något tillsammans. Det ideala ur ett pedagogiskt perspektiv brukar vara 7–12 deltagare inklusive ledaren, men man kan vara mellan 3 och 20 deltagare i en cirkel.

I en studiecirkel deltar man fritt och frivilligt, det finns ingen färdig kursplan, och alla deltagare är med och påverkar innehållet och upplägget. I en studiecirkel utgår man från deltagarnas behov och tar vara på allas erfarenheter.

Studiecirkeln är en demokratisk studie- och diskussionsform som bygger på allas aktiva deltagande. Respekt för varandra är viktigt. Ingen person får dominera diskussionerna. Alla bör få komma till tals och ungefär lika mycket. Beslut bör fattas i öppen och demokratisk anda.

Cirkelledare fungerar som en guide och inspiratör, och leder gruppens arbete framåt. Men det är i samspelet mellan cirkelledaren, deltagarna och studiematerialet som ny kunskap växer fram.

ABF är partiets främsta samverkanspart vad gäller såväl långsiktigt utvecklingsstöd som konkreta insatser runt praktiska frågor lokalt. Glöm inte att kontakta ABF innan ni startar för att diskutera på vilket sätt ni kan samverka. De kan också vägleda er i hur ni kan rapportera studieverksamheten på bästa och enklaste sätt. Är det en cirkel, en kurs eller kanske ett kulturarrangemang? En studiecirkel måste bestå av minst tre personer inkl. cirkelledaren, och pågå minst nio stu-

dietimmar (en studietimme = 45 minuter) uppdelat på minst tre sammankomster. Glöm inte att rapportera all studieverksamhet till ABF.

En bra studiecirkel...

- Ger alla deltagare ungefär lika stort utrymme.
- Tar vara på allas erfarenheter.
- Kombinerar kunskapssökande med dialog och problemlösning.
- Anpassar ambitionsnivån till deltagarna.
- Låter olika perspektiv komma fram i diskussionen.

CIRKELLEDARENS ROLL

Cirkelledaren har ansvar för att samordna arbetet i cirkeln, förbereda träffarna, skaffa fram studiematerialet och hålla kontakten med ABF. I en del cirklar är cirkelledaren given på förhand och ibland utser gruppen en av deltagarna att leda studiecirkeln.

Cirkelledaren är en i gruppen, inte någon som måste sitta inne med alla ämneskunskaper. Han eller hon får gärna vara en inspiratör och dela med sig av sina kunskaper, men bör inte fastna i föreläsarrollen.

Cirkelledarskapet handlar mycket om att skapa bra stämning i gruppen, få igång samtal och diskussion, göra alla delaktiga, tydliggöra vägval, hantera eventuella problem, reda



ut oenighet i gruppen, och leda cirkeln mot ett gemensamt mål. Nyckelordet är dialog, och ofta handlar cirkelledarskapet mer om att ställa frågor än om att ge svar.

TIPS FÖR EN BRA CIRKEL

Som cirkelledare kan du bidra till att alla blir delaktiga, att ingen tar över, att dialogen blir konstruktiv. Här är några tips som kan vara till hjälp:

- Gå en runda. Då får alla chansen att säga något och alla får ungefär lika stort utrymme.
- Använd en talarboll/pinne som ger rätt att prata. Den som talat färdigt kastar vidare.
- Är ni fler än 8 personer? Då kan det vara bra att dela in cirkeln i mindre grupper om två eller tre ibland, med återkoppling i storgrupp. Det gör att alla vågar delta.
- Ställ riktade frågor av typen ”Anna – vad tycker du?” Vissa måste tilldelas ordet för att säga något. Samtidigt har man förstås rätt att passa.
- Ställ en följdfråga för att locka fram mer ur en deltagare som svarat kort.
- Agera ”jokern i leken”. För in tankar och idéer som inte annars finns i gruppen.
- Försök styra in diskussionen på ämnet igen om det svävat iväg. Ställ en uppföljningsfråga.
- För stödanteckningar så att du kan sammanfatta diskussionen kring varje fråga.

SÅ KAN NI ARBETA I CIRKELN

Låt gärna någon eller några av deltagarna kort återberätta vad de har läst och vilka intryck de fått i början av varje träff. Alla

bör ha läst innan träffen. Det viktigaste momentet är samtalet. Utgå från de föreslagna reflektionsfrågorna eller formulera egna. Ni kan gärna samtala i grupper om två eller tre och sedan summera i storgrupp.

Bjud gärna in en expert, organisationsföreträdare, lärare eller annan som kan svara på deltagarnas frågor och delta i diskussionen.

FÖR ATT KOMMA IGÅNG

Börja med att gå en snabb runda där alla får säga sitt namn. Ta sedan upp vad studiecirkeln ska handla om och hur dagens upplägg ser ut.

Prata igenom och bestäm praktiska saker: när ni ska ses i fortsättningen, hur deltagarna ska meddela frånvaro, fika till träffarna etc.

Prata om vad en studiecirkel är och hur cirkeln kan bli konstruktiv och deltagande. Kom överens om hur ni ska bemöta varandra och arbeta tillsammans. Om deltagarna inte känner varandra bra innan cirkeln börjar: Låt deltagarna intervjua varandra två och två (i ca fem minuter var) och presentera varandra för resten av gruppen.

Några saker att ta reda på i intervjuerna är: namn, bostadsort, sysselsättning, fritidsintresse, politiskt engagemang, och sist men inte minst förväntningar på studiecirkeln.

Samla ihop deltagarnas förväntningar och samtala en stund om dessa – hur kan de uppfyllas?

Utifrån förväntningarna kan ni formulera mål för studiecirkeln.

Gå igenom studiematerialet så att alla får en överblick. Bestäm vilka avsnitt som ska ingå i cirkeln, och upplägget för resten av cirkelträffarna.

TRÄFF 1

Bostadspolitiken – en del av ett större projekt

Den här träffen bygger på delar av rapporten som återfinns i inledningen av kapitel 3, kapitel 4 och kapitel 5.

Rapportens och socialdemokratins bostadspolitiska röda tråd kan sammanfattas i två grundläggande frågor:

- Hur ska ekonomiskt svaga få sitt behov av goda bostäder tillgodosett
- Vem ska finansiera våra bostäder?

Kring dessa frågor kan diskussionen om dagens bostadspolitiska utmaningar starta och det var kring dessa som bostadspolitiken redan från början tog sin form.

I början av 1900-talet var Sverige ett samhälle i omvandling. Jordbruket rationaliserades, industrisamhället var på väg att växa fram och allt fler flyttade in till städerna. Där var bostadsbristen skriande och de lägenheter som fanns att tillgå var ofta små och av låg standard. Det saknades rinnande vatten, det blev olidligt kallt inomhus under de kalla vintrarna

och smutsen bredde ut sig. Ute på landsbygden var bostäderna inte mycket bättre. ”Fattigdom, ohälsa och dålig hygien var skälet till sjukdomar, epidemier, låg livslängd och hög barnadödlighet”, konstaterar man i rapporten. På 1930-talet skrev journalisten och författaren Lubbe Nordström om detta i sin reportagebok *Lortsverige*, som fick stort genomslag i debatten när allt fler insåg att det krävdes ett nytt grepp för att lösa problemen.

Under samma period formulerade socialdemokratin det politiska program som mer eller mindre präglade partiet sedan dess. Till en början stod partiet inför valet mellan två ideologiska system. Den rena marknadsekonomiska modellen eller en planekonomisk modell. Partiet valde en egen linje, en socialdemokratisk samhällsmodell, som gick (och går) ut på att upprätta institutioner i samhället som fogar in sociala element i det rådande kapitalistiska systemet.

På 1920-talet formulerade statsminister Per Albin Hansson detta projekt som en strävan efter ”folkhemmet”. Ett stabilt samhälle där människor känner sig trygga, lever i välfärd, med jämlik tillgång till utbildning och livschanser. Ett samhälle som ger även de socialt utsatta goda villkor utan att för den skull begränsa andra. Här finns alltså hemmet med som



metafor i det begrepp som beskriver socialdemokratins mål. Boendet var centralt för tanken om detta folkhem. Per Albin nämner ojämlikheten i boendestandard och boendeform som en av de avgörande punkterna i det klassamhälle som socialdemokratien skulle motarbeta.

”Hälsobostäder till alla” blev socialdemokratins mål och en integrerad del av socialdemokratins program. Det handlade om att skapa ett samhälle där alla barn och vuxna kunde leva i en god boendemiljö som gav möjlighet till avskildhet, studier, bekvämlighet och goda sanitära förhållanden, allt i en livsmiljö som erbjöd trygghet och vardagliga skönhetsupplevelser. Det handlade om att bygga bostäder som räckte till alla, höja standarden med bra kök, badrum och tvättmöjligheter. Och det handlade om att skapa ett system som gjorde att

det var ekonomiskt möjligt för alla att bo i dessa bostäder.

Ur den politiska visionen om ett folkhem växte sedan det system som vi i dag kallar den svenska modellen fram. Och på samma sätt som inom de andra områden där modellen fått genomslag (inte minst arbetsmarknaden) bygger den inom bostadspolitiken på några viktiga fundament.

Bostadspolitiken ska vara generell och social. Alla ska ha en möjlighet att få tillgång till bra bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Bortsett från några försök tidigare i historien bygger den alltså inte på så kallat *social housing*, med särskilda bostäder för de minst bemedlade. En modell som annars är mycket vanlig i andra länder.

Systemet skulle vara blandekonomiskt. Socialdemokratin såg att marknaden inte på egen hand skulle lösa bostadskrisen. Det krävdes ett statligt och kommunalt politiskt engagemang för att bygga de nya bostäderna. Staten måste vara med och finansiera en del av byggandet. Det krävdes också stöd till de ekonomiskt svagaste i samhället. Som vi ska se under träff 2 har Sverige under de senaste årtiondena förändrat bostadspolitiken och gått mot mer av marknadslösningar, utan att helt och hållet välja den vägen. I dagens debatt finns det dock starka krafter som gärna ser att bostaden i ännu högre grad blir en del av den helt fria marknadsekonomin.

Systemet skulle bygga på valfrihet. Redan på 1800-talet hade arbetarrörelsen varit en del av den så kallade egnahemsrörelsen, som byggde mindre villor utanför stadskärnorna. Senare var bostadskooperationen, skapandet av bostadsrätter för fler grupper, en viktig del av den socialdemokratiska rörelsen och politiken. Till detta fogades en satsning på hyresrätter för alla och den så kallade allmännyttan byggdes upp. Bostadspolitiken har med andra ord präglats av samma pragmatism som andra politikområden. Målet, goda bostäder åt alla, har varit fast, men medlen för att nå detta har varierat. I dag ser det lite olika ut för olika kommuner men på nationell nivå är fördelningen mellan olika bostadsformer:

- 35 procent hyresrätter
- 22 procent bostadsrätter
- 43 procent egnahem.

Rapporten menar att om de bostadssociala målen ska infrias i framtiden är det nödvändigt att alla delar av bostadsmarknaden fungerar för bostadssociala syften.

Systemet var en förhandlingsmodell. På samma sätt som på arbetsmarknaden har statens roll i huvudsak varit att sätta ramarna och bestämma regelverket, till exempel att inte tillåta rena marknadshyror. De exakta nivåerna och avtalen på marknaden har varit en fråga för parterna, som på bostadsmarknaden varit fastighetsägarna och hyresgästerna, ofta företrädda av Hyresgästföreningen.

Grunden för den här synen på bostadspolitiken är att bostäderna inte kan och inte ska betraktas som vilken vara som helst. Individerna ska ha tillgång till en bostad av god standard utifrån behov, inte förmåga att betala.

Till detta ska läggas att bygg- och bostadssektorn redan från 1930-talet och framåt varit en konjunkturregulator. När ekonomin varit svag och nedåtgående har satsningar på byggande och boende varit ett sätt att stimulera ekonomin och få fart på hjulen igen.

Här ser vi alltså hur bostadspolitiken och dess huvudsakliga byggstenar formulerades som en integrerad del av ett större politiskt projekt, folkhemmet och den svenska modellen, och som rapporten konstaterar är det enklare att förstå de olika delarna i det ofta ganska komplicerade politikområde som bostadspolitiken utgör om man förstår den bakgrunden.

Diskussionsfrågor

I Sverige har vi valt en politik som bygger på en generell och social bostadspolitik. Diskutera hur detta tar sig uttryck i praktiken.

I andra länder har man ofta en *social housing*-modell för att de sämst bemedlade ska ha råd med bostad. Vad är för- respektive nackdelarna med en sådan modell? Vad är för- respektive nackdelarna med en generell modell som den svenska?

Systemet är också en blandekonomisk modell där, där staten historiskt tagit ett stort ansvar. Det har funnits olika former av boende som samsas på en reglerad marknad. Vad är fördelen med en sådan blandmodell?

Rapporten lyfter upp frågan om bostadspolitikens historiska roll i ett större socialdemokratiskt projekt (folkhemmet och den svenska modellen). Folkhemstanken var grunden för den sociala bostadspolitik som grundlades främst under 40-talet. Rapporten tar

vidare upp att det i dag är svårare att se ett sådan större visionärt projekt kopplat till bostadspolitiken. Man skriver också att det i sin tur kan göra det svårare att formulera en sammanhållande bostadspolitik. Håller ni med om den bilden?

Om ni inte håller med, hur skulle ni formulera det projekt som i dag bär fram socialdemokratin?

Och ni som håller med om beskrivningen: hur skulle ni vilja att ett sådant projekt formulerades?

Vad är visionen och målet?

Hur skulle det gå att applicera på bostadspolitiken och arbetet för en god bostad åt alla i dag?

Hur passar det ihop med andra samhällsområden, som arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken eller den ekonomiska politiken?



TRÄFF 2

Bostadspolitikens tre faser och vår tids utmaningar

I den första träffen gick vi igenom bostadspolitikens idépolitiska bakgrund. Den här gången skall vi gå igenom tre viktiga historiska faser som bostadspolitikern passerat fram till vår tid. Därefter tittar vi på vilka utmaningar bostadspolitikern står inför i vår tid. I huvudsak handlar den här träffen om det som är kapitel 5 och 6 i rapporten En ny social bostadspolitik.

TIDEN INNAN DEN MODERNA BOSTADSPOLITIKEN

Den första av dessa tre faser handlar om perioden från sent 1800-tal till åren före andra världskriget. Den första något så när organiserade egnahemsrörelsen startade på 1880-talet. Den riktade sig till de som var mindre välbeställda, men inte till de allra fattigaste. Målet var att bygga egna, små villor åt de som var medlemmar i föreningarna. För att underlätta den sortens bostadsprojekt inrättades senare en särskild låneform, egnahemslån, och Statens egnahemslånefond. Egnahemsrörelsen blev aldrig stor, men den växte ändå tydligt när staten engagerade sig och erbjöd möjligheter att finansiera byggandet. I rapporten beskrivs hur egnahemsrörelsen hade både en liberal och en konservativ komponent. Politiker från dessa läger såg det som ett sätt att mota tillbaka arbetarrörelsen. Men det fanns också en socialdemokratisk aspekt av detta. Per Albin Hansson ansåg att egnahemsrörelsen var ett sätt för arbetarfamiljer att komma bort från trångboddheten i dåliga lägenheter och få ett bättre liv.

Ett annat steg på vägen mot vår tids bostadsmarknad var starten av bostadskooperationen på 1870-talet. Ytterligare ett steg på de vägen togs när Hyresgästföreningen och Byggnads i Stockholm 1923 grundade den första HSB-föreningen, som senare blev en del av HSB:s riksförbund. 1930 kom den första

bostadsrättslagen och skapade en legal ram för den växande bostadsrättsrörelsen.

I början av 1900-talet var det, som vi såg i avsnittet till första träffen, stor inflyttning till städerna och trycket på att bygga i städerna ökade. Staten inrättade Konungariket Sveriges Hypotekskassa för att underlätta lån till bostadsbyggande. Och 1920 bildas så Statens bostadslånefond, som även den skulle förenkla att få lån för att bygga bostäder.

På hyresrättsområdet kom 1916 den första lagen som reglade ökningen av hyrorna, den så kallade hyresstegringslagen. Den innebar bland annat att hyresgäster fick automatisk förlängning av sina kontrakt och alla höjningar av hyrorna skulle granskas av en nyinrättad hyresnämnd.

I rapporten finns flera exempel på regler och institutioner som inrättades före eller under andra världskriget, men slutsatsen är ändå att insatserna under den här perioden var mycket begränsade. Under slutet av den här första bostadspolitiska fasen blev tillgången till kapital för att bygga eller bygga om bostäder ett akut problem.

DEN NYA BOSTADSPOLITIKEN

Efter att socialdemokraterna hamnat i regeringsställning 1932 började synen på bostaden och därmed på bostadspolitikern att skifta. Som vi såg i det avsnittet för den första träffen gick den från att ses som en vara på en marknad till att betraktas som en social rättighet och som ett verktyg i arbetet med att bygga folkhemmet och ”det goda, jämlika samhället”.

Det är också nu, under 1930-talet som bostadspolitikern blir en del av konjunkturpolitiken och i allt högre grad en fråga för staten, inte bara kommunerna och det privata. 1930-talet präglas av flera nya stödssystem, främst statligt finansierade lån av olika karaktär, för att få igång byggandet och renovera dåliga lägenheter. Om detta går att läsa på sidan 63 i rapporten.

Allmännyttan börjar växa fram, alltså offentligt ägda bostäder utan kommersiellt vinstsyfte. För att i början av 40-talet komma ifråga för statliga lån var fastighetsägarna också tvungna att garantera hyror på 1939 års nivå. Dessa insatser ökade snabbt byggandet i Sverige.

Redan 1933 hade Gustav Möller tillsatt den Bostadssociala utredningen och när den presenterade sina slutsatser i mitten av 1940-talet ledde det till en genomtänkt ny bostadspolitik som vilade på några grundpelare och som i princip förblev intakta ända till 1990-talet. Dessa pelare var:

- Statliga lån till bostadsbyggande. Finansieringen av de ambitiösa planerna för att bygga bort misären i Sverige lämnades till staten och gavs i form av statliga lån till låg ränta.
- Kommunerna fick ansvar för bostadsförsörjningens planering och förverkligande
- Allmännyttan blev motor i bostadsbyggandet
- Statliga krav på bostadsstandarden infördes genom reglerna i Svensk Byggnorm.

Utredningen pekade på den utbredda trångboddheten och bristen på moderna lägenheter. Vid den här tiden saknade 64 procent av bostäderna wc och hela familjer trängde ofta ihop sig på ett rum och kök.

Utredningen slog fast att bostadspolitiken ska vara generell och social. Det vill säga att den ska bidra till ökad jämlikhet,

men inte byggas upp på selektiva stöd till de mest behövande. Man avfärdade med andra ord den modell för social housing som är vanlig i många andra länder.

Bostadsbyggandet ökade och planen var att bygga bort bostadsbristen på 15 år. Detta lyckades inte, och i slutet av 50-talet föreslog en ny utredning en stor satsning på nya hyreslägenheter, det som senare kommit att kallas miljonprogrammet. Aldrig förr och aldrig senare har det byggts så många bostäder på så kort tid. I mitten av 70-talet var bostadsbristen borta.

De olika insatserna, främst genom lån till låg ränta där staten stod för mellanskillnaden, men även genom avdragsrätten på lån och andra stöd staten gav till boende och byggande, gjorde att statens kostnader för bostadspolitiken ökade. 1975 stod den för hela 10 procent av statens BNP.

Efter miljonprogrammet ändrades inriktningen och istället satsades det på ombyggnad och renovering av äldre bostäder, men i grunden bestod det. Rapporten En ny social bostadspolitik kallar det för den svenska modellen på bostadsmarknaden till 1990-talet.

Politiken gjorde att det var relativt billigt att bo och bygga, och eftersom inflationen var hög minskade också värdet på företagens och individernas lån relativt snabbt, vilket ända in i våra dagar gynnat de som skaffade en ägd bostad under 1960- och 1970-talen.



Småhusbyggare utanför Stockholm i Norra Ängby, cirka 1935.



MER MARKNADSLÖSNINGAR

På 1980-talet började allt fler ifrågasätta om kostnaderna för bostadsbyggandet var motiverat och om det verkligen tjänade sitt syfte. Prisnivåerna i branschen ökade till exempel, och många menade att de statliga subventionerna gynnade byggföretagen istället för medborgarna. Ett av de första stegen bort från den gamla politiken var skatteuppgörelsen mellan Socialdemokraterna och Folkpartiet 1990. Skatten på arbete sänktes och för att säkra statskassan slopades delar av de statliga subventionerna på boendet. Fastighetsskatten höjdes och momsens ökade. Det blev dyrare att bo. Samtidigt höjdes bostadsbidragen för att kompensera de sämst bemedlade.

Därefter genomförde den borgerliga regeringen mellan 1991–1994 en mer genomgripande förändring. Nu skulle staten inte längre formulera mål för hur många bostäder som skulle byggas. Priser och räntor blev uteslutande en del av den ekonomiska politiken. Räntebidragen avvecklades, vilket i praktiken betydde att staten retirerade från sin tidigare roll i bostadspolitiken. Nu blev det upp till marknaden och de boende att lösa finansieringsfrågan. Kommunerna hade kvar sin roll för planering av bostadsområden med mera, men hade få instrument att påverka det ekonomiskt.

Det blev också relativt sett dyrare att bo i hyresrätt, bland annat på grund av ränteavdraget för lån på en bostadsrätt, där inget motsvarande finns för de som bor i hyresrätt. En ingående analys av detta finns på sidorna 71–75 i rapporten.

Förändringarna innebar också att allmännyttan förlorade sin tidigare särställning, dels genom att statens bidrag till dessa bolag försvann och de kom att betraktas som vilka andra bolag som helst, och dels för att deras roll omdefiniera-

des till att de skulle sträva efter ”affärsmässig allmännytta”.

Även det svenska EU-inträdet har förändrat förutsättningarna för bostadspolitiken i och med att EU:s konkurrensregler gör det omöjligt att särskilt gynna de allmännyttiga bostadsföretagen. Inom EU är det vanligt med social housing men eftersom allmännyttan haft ett mer generellt uppdrag har det pågått en process för att definiera dessa bolag i relation till EU: regler.

Till sist kan nämnas att politikomläggningen från 90-talet och framåt har gjort att bostadssektorn i dag genererar stora belopp till statskassan (och till många kommuners ekonomi) istället för att kosta pengar som det gjorde med det gamla systemet.

UTMANINGARNA I DAG

Rapporten En ny social bostadspolitik pekar på att förändringar i vår omvärld i kombination med de senaste decenniernas omläggning av bostadspolitiken har skapat en rad stora, nya utmaningar.

För det första växer befolkningen snabbt, vilket har skapat en bostadsbrist på en nivå som liknar den under decennierna efter andra världskriget. De senaste åren har bostadsbyggandet ökat men det har inte räckt till för att täcka behovet. Boverket räknar med att det kommer att behövas minst 500 000 nya bostäder till år 2025. Och nu går byggandet ner igen.

För det andra har ojämlikheten i samhället ökat. Många stadsdelar i det gamla miljonprogrammet är idag fattiga områden där många saknar arbete och trångboddheten är stor. Segregationen i boendet är större än på länge och behovet av



en bättre integration är många gånger akut. Där har bostadspolitiken en central roll.

För det tredje finns det i dag ett generationsproblem inbyggt i boendet. Unga har svårt att komma in på en bostadsmarknad där det är ont om små billiga hyreslägenheter, det är dyrt att köpa något eget och lånevillkoren har ändrats så att det krävs en stor egeninsats och fast inkomst. Samtidigt har många äldre en god situation. De som köpte sitt boende på 70-talet har kunnat betala av lånen (inflationen gjorde tidigare sitt för att underlätta) och göra "bostadskarriär". Samtidigt innebär de nya skattereglerna att man måste betala reavinstskatt även om man köper ett nytt boende. Det har gjort att många äldre avstår från att sälja sina hus och bostäder. Rörligheten på bostadsmarknaden har på detta sätt minskat. Det har i sin tur gjort det svårare för unga att skaffa sitt första boende. Till detta kommer att andelen äldre i samhället blir fler och fler, vilket kommer kräva just den rörlighet på bostadsmarknaden som i dag saknas. Det kommer dessutom kräva fler boenden som är anpassade för äldre.

När allt mer av ansvaret för finansieringen av boende har lagts på den enskilde har också skuldsättningen ökat (låga räntor har också bidragit till det) och det finns i dag en utbredd oro för att många kan hamna i en skuldfälla om priserna sjunker eller räntorna stiger dramatiskt.

För det fjärde finns det i dag större skillnader i kostnader för boendet beroende på om du äger själv eller hyr ditt boende. Ränteavdrag, ROT- och RUT-avdrag med mera har missgynnat hyresrätten. Till detta ska tilläggas att bostadsbidragen har urholkats under de senaste decennierna när de inte skrivits upp i samma takt som samhällsekonomin har utvecklats.

GRUNDER FINNS KVAR

I sina slutsatser lyfter rapporten tre saker som är värda att betona extra.

För det första är det varken nödvändigt, önskvärt eller ens möjligt att återgå till den bostadspolitik som fanns före förändringarna på 1990-talet. Även om mycket gjordes om på fel sätt fanns det skäl som motiverade reformering av det gamla systemet. Problemet var istället att den tidigare politiken inte ersattes av något nytt.

För det andra – och detta är kanske det viktigaste – har de gamla frågeställningarna samma aktualitet som förr. Marknadsekonomins funktion gör att de svagaste grupperna kommer i kläm, och frågan är hur deras behov av bostad ska tillgodoses.

För det tredje finns de grundläggande instrumenten för en mer aktiv och social bostadspolitik fortfarande kvar, även efter omläggningen av politiken på 90-talet.

- *Kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar och kan påverka bostadspolitiken genom sina planer för byggande.*
- *De kommunala bostadsbolagen har en stark ställning i många kommuner och är även fortsatt ett viktigt verktyg.*
- *Staten har ett utrymme att bedriva politik genom skattesystemet, genom medverkan i finansieringen och genom olika former av direktstöd till hushållen.*

Det är en bra grund att stå på för den som vill forma en ny social bostadspolitik, och hur en sådan kan se ut ska vi behandla på Träff 3.

Diskussionsfrågor

Diskutera gemensamt vilka villkor i samhället som drev fram behovet av en mer aktiv social bostadspolitik under 1930-talet och framåt.

Rapporten beskriver hur bostadspolitiken då var länkad till det större projektet Folkhemmet, eller den svenska modellen. Vilka var de viktigaste komponenterna i den bostadspolitiken?

Beskriv gemensamt de förändringar av bostadspolitiken som gjordes under 1990-talet. Vilka var de viktigaste förändringarna där?

Vad var bakgrunden till den marknadsorientering som präglade 1990-talet? Vilken roll spelade förändringar i verkligheten och vilken roll spelade ideologiskt och politiskt?

TRÄFF 3

Förslag till en ny social bostadspolitik

Rapporten En ny social bostadspolitik lyfter fram femton förslag som skulle kunna bidra till att reformera bostadspolitiken, återigen göra den aktiv och ett medel för att öka jämlikheten i samhället.

Det första som slås fast är att en modern bostadspolitik med sociala ambitioner måste bygga på ”tanken att öka individernas valfrihet genom att ge människor förutsättningar att välja boendeform efter egna behov och preferenser under livets olika skeenden”. En sådan bostadsmarknad bör präglas av att det finns olika former av boenden, villa, lägenhet, radhus och dylikt, olika ägarförhållanden (bostadsrätter, hyrda boenden, privatägda villor med mera). Den bör också präglas av en mix mellan marknadsekonomiska mekanismer och statliga och kommunala stödssystem. Och målet bör vara att bostadspolitiken ska stödja en hållbar samhällsutveckling, både socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

Som alla bärande delar av den svenska modellen bör bostadspolitiken vara generell, utan omfattande särlösningar för de sämst bemedlade. Men rapporten lyfter också fram att ett system som ska vara socialt utjämnande kan behöva inslag av selektiva åtgärder. Kommunernas så kallade sociala kontrakt har blivit fler (25 000–35 000 bostäder) och antalet hemlösa har ökat till omkring 35 000. Men dessa selektiva insatser bör inte vara den sortens social housing som är vanligt i andra länder. I stället bör de vara av tillfällig karaktär och syfta till att stärka den enskildes förmåga att komma in i de generella systemen.

RAPPORTEN DELAR IN SINA KONKRETA FÖRSLAG I FEM OLIKA HUVUDGRUPPER

Politik och idéer

Ett övergripande första förslag handlar om att staten borde tillsätta en bostadspolitisk utredning som kan ta fram förslag för att möta några av de övergripande utmaningar samhället står inför på bostadsområdet. Rapporten ger ju flera sådana förslag, men förutom att analysera de många ojämlikheterna och hoten på bostadsmarknaden och ta fram förslag ska utredningen även sträva efter att hitta så breda överenskommelser som möjligt mellan de politiska partierna för att göra den nya politiken hållbar över tid.

Rapporten föreslår sedan att rollfördelningen mellan stat, kommun och region bör bli tydligare. Det kan låta som en teknisk fråga, men styr vad som är möjligt att göra i bostadspolitiken. Statens ansvar bör öka igen, efter reträtten på 1990-talet. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen vad det gäller byggandet måste också bli tydligare och de ska åläggas att formulera planer för hur allmännyttan ska användas. Det ska sedan finnas sanktionsmöjligheter från statens sida (via länsstyrelserna) mot de kommuner som inte lever upp till sina åtaganden. Staten och kommunerna ska tillsammans upprätta åtgärdsplaner för de mest utsatta på bostadsmarknaden och hitta de tidsbundna selektiva insatser som krävs gentemot den gruppen. Målet ska vara att avskaffa hemlösheten på 5–10 år.

Finansiering och beskattning

När bostadspolitiken byggdes upp i Sverige efter andra världs-





kriget tog staten på sig huvudansvaret för såväl bottenlån som topplån för att öka byggandet, minska bostadsbristen och bygga bort dåliga bostäder.

De flesta välfärdsstater med någon form av social ambition med sin bostadssektor har också någon form av sådant statligt stöd till bostadssektorn. Sverige var med andra ord långt ifrån unikt. Men sedan 1990-talet har Sverige i princip gått från en utbudsdriven, statligt finansierad bostadspolitik till en efterfrågestyrd bostadsmarknad där hushållen i allt väsentligt har ansvaret. Rapporten lyfter fram att det finns fördelar med detta men att kärnfrågan blir hur samhället ska agera för att jämna ut skillnaderna mellan hushåll med olika (ofta väldigt olika) förutsättningar.

Här lyfter rapporten åter fram att det kan krävas selektiva verktyg för att de mest utsatta grupperna ska komma in i samhället och få en rimlig bostad.

Men det stora, övergripande förslaget är att staten måste ta ett större ansvar för finansieringen av bostadsbyggandet. Redan i dag hämmas bostadsbyggandet av brist på krediter, och det kommer troligen bli ännu svårare framöver.

Här finns det några konkreta förslag. Till exempel föreslås en ny form av ”mellanfinansiering”. Privata och kommunala bostadsföretag bör även i fortsättningen finansiera omkring 15 procent av en investering, staten kan genom denna mellanfinansiering ta risken mellan 50 och 85 procent av den totala investeringen. I svaga marknader ska detta kompletteras med statliga lånegarantier till förmånliga räntor. Och vid en lågkonjunktur ska nivån på mellanfinansieringen kunna ökas för att stimulera byggandet.

Dessutom föreslår rapporten ett landsbygdslån för byggande av egnahem på landsbygden enligt samma princip som mellanfinansieringen.

En avgörande fråga är beskattningen av boendet. Rapporten föreslår att det tillsätts en särskild utredning med uppdraget att bland annat åtgärda skevheterna i beskattning mellan olika boendeformer, där hyresrätten i dag har sämre villkor än andra boendeformer, men även för att utjämna skillnader mellan generationerna och öka rörligheten på bostadsmarknaden, bland annat genom att ändra reavinstbeskattningen.

Mer konkret kring dessa förslag kan ni läsa på sidorna 24-35 i rapporten.

Legala och institutionella ramvillkor

När den sociala bostadspolitiken byggdes upp skapades också ett system av institutioner för att administrera och se till att de politiska ambitionerna kunde bli verklighet. En ny social bostadspolitik skulle kräva nya sådana administrativa verktyg.

Eftersom finansieringsfrågan är central för bostadspolitiken och rapporten föreslår ett ökat statligt engagemang är slutsatsen också att staten måste ta nya initiativ på det här området.

Rapporten vill bland annat stärka de finansiella förutsättningarna för bostadsformen kooperativ hyresrätt, öka möjligheten att erbjuda hyrköp och stimulera att det skapas

Målet är att nå fram till en ny social bostadspolitik. Att låta politiken ta initiativet på ett område som länge präglats av det motsatta – politikens reträtt.

byggemaskaper. I dag är dessa boendeformer marginella företeelser. Läs mer om dem på sid 36-39 i rapporten.

Andra förslag handlar om att ge bostadsministern ett bredare ansvar och att bryta sektorstänkanden för att få en mer effektiv samhällsplanering.

Det föreslås även att staten inrättar en särskild bostadsbyggnadsbank.

Dessutom vill rapporten stärka kommunernas möjligheter att ta ett större ansvar för den bostadssociala situationen, bland annat genom en ny kontraktsform kallad kommunala övergångskontrakt, som ska vara till för hushåll med svag inkomst som behöver tidsbegränsad hjälp. Rapporten konstaterar också att allmännyttan i dag tar allt för stort ansvar för den bostadssociala situationen. Om en ny social bostadspolitik ska fungera måste alla delar av bostadsmarknaden vara med och ta ansvar. Men då måste de också få förutsättningar att

göra detta. Ett förslag är att införa statliga hyresgarantier till privata hyresvärdar som hyr ut till resurssvaga grupper.

Stöd till hushållen

När den svenska modellen grundlades fanns det en ideologisk debatt inom socialdemokratien om hur styrande staten skulle vara och hu stort ansvar som skulle läggas på de enskilda att själva fatta beslut om sitt liv. Den linje som ville lägga stort ansvar på individer och familjer segrade i huvudsak. Ett exempel på det är barnbidraget, som är en principiellt viktig del av den generella välfärdspolitiken och som utgår till alla barn utan styrande riktlinjer hur pengarna ska användas.

Rapporten menar att grunden i en ny social bostadspolitik måste bygga på samma fundament. Människor ska få verktyg som gör att de själva kan lösa sina bostadsbehov, som de ser ut i olika perioder av livet.

Men det är också viktigt att en modern sådan politik formas med utgångspunkt från hur dagens bostadsmarknad ser ut. Bland annat kräver den mer eget kapital än för några decennier sedan. Därför föreslår rapporten ett nytt barnbidrag som ska utgå på samma sätt som barnbidraget men vara specialriktat mot framtida bostadsköp eller framtida hyreskostnader.

För unga mellan 18–35 ska det införas ett särskilt subventionerat boparande. Dessutom föreslås ett statligt startlån till hushåll som har tillräckliga inkomster men saknar tillräckligt



med kapital för att leva upp till bankernas lånekrav, där behovet av eget kapital ökat. Ett sådant startlån finns bland annat i Norge.

Här tar rapporten även upp bostadsbidragen, som den menar måste stärkas. Rapporten pekar på riskerna med för höga, och permanenta bostadsbidrag. Till exempel finns en risk att bidragen gör att hyrorna kan höjas, och då kommer pengarna bara fastighetsägarna till del. Därför bör bostadsbidrag i huvudsak vara tillfälliga. Likväl finns det, menar rapporten, skäl att se över hur de kan stärkas. Förslagen handlar bland annat om att ta bort åldersgränsen för hushåll utan barn, bidragens inkomstgränser bör anpassas till hushållens försörjningsbörda och genom att införa tätare rutiner för att stämna om av någon är berättigad till bidrag kan kravet på återbetalning av bidrag man egentligen inte varit berättigad till slopas. I dag görs avstämningen bara en gång per år och kan leda till att personer blir återbetalningsskyldiga för ganska stora belopp som de inte längre har kvar.

Rapporten föreslår även att bostadstillägget till pensionärer ska höjas och indexeras för att höjas i takt med bostadskostnaderna.

Goda livsmiljöer i en fungerande bostadsmarknad

I det sista övergripande området med konkreta förslag betonar rapporten att boendet är så mycket mer än att bara bo. Det handlar om att ge människor möjlighet att växa upp och leva i miljöer som ger dem förutsättningar för social trygghet, skönhetsupplevelser, avkoppling, vila, rekreation och gemen-

skap. Det säger sig självt att detta kräver ett bredare grepp än vad bostadspolitiken i sig självt kan omfamna. Det handlar om miljö- och stadsplanering, om infrastruktur, utbildning och mycket annat. Rapporten vill se en bred och långsiktig satsning på de områden som är särskilt utsatta, där arbetslöshet och utanförskap i dag växer. Förslagen handlar bland annat om att:

- Staten och kommunerna ska upprätta gemensamma planer för att på 10 år integrera dessa områden, socialt, miljömässigt och kulturellt.
- Sociala hållbarhetslån bör inrättas för att underlätta investeringar i områdena.
- Särskilda statsbidrag bör utgå till sociala insatser.
- Utsatta områden ska få status som frizoner som är undantagna från Plan och bygglagen samt miljöbalken för att underlätta förändringar av den fysiska miljön.

I detta avsnitt tar rapporten även upp behovet av ordning och reda på bostadsmarknaden. Det krävs skarpare regler mot svartkontrakt på hyresmarknaden och striktare regler för hur höga hyror man får ta ut när man hyr ut i andra hand.

Sammantaget är handlar rapporten alltså om flera viktiga principer som bör vara vägledande för framtidens sociala bostadspolitik och ett antal konkreta förslag som rapporten och dess författare anser vara intressanta att diskutera vidare.

Målet är att nå fram till en ny social bostadspolitik. Att låta politiken ta initiativet på ett område som länge präglats av det motsatta – politikens reträtt.

Diskussionsfrågor

Om ni skulle prioritera mellan dessa förslag. Vad skulle vara det första steget? Vilka andra förslag ser ni som särskilt viktiga?

Rapporten menar att staten måste ta ett större ansvar, både ekonomiskt och politiskt. I kapitel 8 finns beräkningar på vad dessa insatser, och de andra förslagen, skulle kosta ekonomiskt. Studera kostnadsberäkningarna en stund och diskutera sedan de siffror och det resonemang rapporten för på området. Är det rimliga beräkningar?

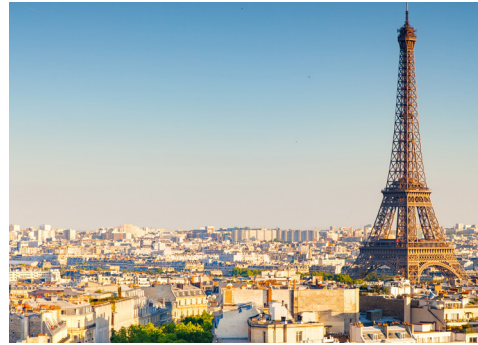
Tror ni att det finns ett stöd bland medborgarna för att låta bostadspolitiken kosta mer?

Finns det några nackdelar med att staten och kommunerna får ett större ansvar för bostadspolitiken igen? Vad tror ni att de främsta invändningarna mot detta

skulle vara? Diskutera motståndets argument och vad ni i så fall skulle säga till försvar för en mer aktiv social bostadspolitik.

Rapporten betonar flera gånger behovet av breda politiska lösningar för att nå en hållbar social bostadspolitik. Men går det att nå en sådan enighet i det splittrade politiska landskap vi har i Sverige i dag? Vilka skulle bundsförvanterna vara bland de andra partierna?

Den sista punkten handlar om vikten av att foga samman boendet med ett program för goda livsmiljöer. Studera er egen närmiljö och de utsatta bostadsområden som finns i er egen närhet. Vad skulle krävas för att bryta nedåtgående trender i dessa områden och skapa en sådan bättre livsmiljö?



TRÄFF 4

Bostadspolitiken i omvärlden (extra träff om ni vill fördjupa er ytterligare)

Rapporten konstaterar att alla välfärdsländer har någon form av statliga och kommunala insatser för en social bostadspolitik, men att insatserna kan se ganska olika ut beroende på vilken samhällsmodell landet valt. Men även mellan länder med relativt lika system kan det variera. I Norge finns till exempel nästan ingen allmännytta och ganska få rena hyreslägenheter av den typ vi har i Sverige, trots att Norge har en samhällsmodell som på flera sätt liknar den svenska modellen.

I kapitel 7 i rapporten görs en genomgång av ett antal länders modeller. Läs igenom kapitel 7 och diskutera för- och nackdelar med dessa. Jämför med den svenska modellen för en social bostadspolitik.



Socialdemokraterna