

Avdelningen för ekonomi och styrning
Måns Norberg & Signild Östgren
Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin

Sociala kontrakt, ekonomiska förutsättningar

Bakgrund

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden ökar i Sverige. Allt fler grupper har svårt att på egen hand få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Människor med missbruks- och/eller psykiska problem var traditionellt de grupper som förknippades med hemlöshet. I dag är det helt nya grupper som söker sig till kommunernas socialtjänster för att de inte har möjlighet att få en egen bostad: de med svag privatekonomi, skuldsatta, nyanlända, unga utan boendereferenser, ensamkommande barn och unga, våldsutsatta kvinnor och äldre.

Den sekundära bostadsmarknaden och socialtjänstens roll som hyresvärd

Kommunernas socialtjänster tvingas ta ett ansvar utöver vad socialtjänstlagen kräver och arbetar aktivt för att se till att dessa hushåll ändå får en bostad. Det handlar ofta om olika former av ”sociala kontrakt”, där socialtjänsten går in som förstahandshyresgäst och hyr ut lägenheten i andra hand.

Antalet sociala kontrakt på den ”sekundära bostadsmarknaden” har ökat kraftigt de senaste åren, vilket för socialtjänsten innebär att stora resurser läggs på något som inte primärt är socialtjänstens ansvar eller kompetensområde. Utöver de sociala kontrakten, tvingas socialtjänsten för att lösa akuta situationer också att använda en mängd andra tillfälliga boendelösningar, t ex privata boendeplatser, hotell och vandrarhem. Det är inte en hållbar lösning varken för individen eller kommunen, och också förknippat med stora kostnader för socialtjänsten.

Resurser som läggs på att hitta boenden, hyresadministration och tillsyn av de sociala kontrakten/lägenheterna, skulle på en fungerande och inkluderande bostadsmarknad i stället läggas på de invånare som har behov av stöd för sociala och/eller andra problem, dvs. socialtjänstens primära uppdrag. Svårighet med tillgång till olika motivationsboenden efter avslutad vård/behandling ger upphov till onödiga och kostsamma vårddygn. Trög genomströmning i olika tränings-, korttids- och motivationsboenden tvingar kommunen till fler köp av privata boendeplatser och försvårar hemmaplanslösningar. Mer handläggning och utredning för att hitta boenden tar också tid och resurser från det vräkningsförebyggande arbetet.

Nya grupper behöver socialtjänstens hjälp med boende

Kommunernas socialtjänster uppger att den ansträngda situationen på bostadsmarknaden gör att allt fler personer som inte har andra kända problem än att få

ett eget boende, eller bara har behov av ekonomiskt stöd, också tvingas till socialtjänsten för att lösa sin boendesituation. Hyresvärdarnas krav på hyresgästerna har skärpts, och det blir allt svårare för missbrukare och skuldsatta att få ett eget kontrakt. Försörjningsstöd godtas många gånger inte som en inkomst. Barnfamiljer med låga inkomster är en ökande grupp, och unga bor ofrivilligt kvar hos föräldrarna eller under osäkra förhållanden.

En stor del av asylsökande och nyanlända ordnar eget boende, ebo. I praktiken handlar det ofta om inneboende och trångboddhet, ohållbara situationer med negativa konsekvenser, inte minst för barnen. Våldsutsatta kvinnor får svårt att komma ut från kvinno- och jourboenden på grund av bostadsbristen. Ensamkommande flyktingbarn behöver socialtjänstens hjälp för att få en lägenhet, för att inte ta upp ”onödiga” platser på fasta boenden. Flyttkedjor är tänkta att starta med att välbeställda äldre flyttar till nyproducerade lägenheter. I dagsläget är det dock många gånger alltför ekonomiskt ofördelaktigt att flytta från egnahem med mycket låga kostnader. Många, särskilt kvinnor, har bara garantipension och därmed en mycket svag ekonomisk situation.

Det handlar om människor vars efterfrågan idag inte kan matchas av utbudet på bostadsmarknaden. Socialsekreterarna ställs inför många svåra valsituationer.

Det främsta skälet till dagens situation är bostadsbristen. För att på ett mer långsiktigt sätt lösa hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden krävs det att staten, kommuner, landsting och regioner, fastighetsägare/hyresvärdar och byggbranschen ser på bostadsförsörjningen med en helhetssyn. Bostäder för alla är en självklar del av ett socialt hållbart samhälle. På dagens bostadsmarknad fungerar den sekundära bostadsmarknaden som en kompensation för bostadsbrist, hårdare krav på hyresgäster och en diskrepans mellan utbud och efterfrågan. Kommunernas socialtjänster får agera som bostadsförmedling mer än att tydligare och mer aktivt arbeta för att förebygga och motverka hemlöshet. Bostäder för alla är dock varken något som socialtjänsten kan eller ska lösa på egen hand.

SKL:s undersökning av kostnader för hantering av de sociala kontrakten syftar till att sätta förstärkt fokus på detta. Boverket har 2015 ett regeringsuppdrag att beräkna och analysera kommunernas kostnader för den sekundära bostadsmarknaden, men också kostnaderna för andra boendelösningar som kommunerna bistår med. SKL och Boverket har samrått i denna undersökning, och samråder i Boverkets uppdrag. Boverkets uppdrag ska redovisas senast 31 augusti 2015.

Undersökning av den sekundära bostadsmarknadens kostnader

Under vintern/våren 2015 genomförde SKL tillsammans med fem kommuner en undersökning kring kostnaderna för sociala boendelösningar, eller sociala kontrakt, som vi väljer att kalla de här. Undersökningen tar sin utgångspunkt i de bostäder som socialtjänsten hyr och hyr ut i andra hand och som är förenade med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler för personer som inte har blivit godkända på den ordinarie

bostadsmarknaden. Avgränsningen är tänkt att vara densamma som används i Boverkets ”bostadsmarknadsenkät” som bland annat publiceras i en rapport om den sekundära bostadsmarknaden”.¹ Detta betyder att alla boendelösningar som socialtjänsten på ett eller annat sätt hanterar, inte omfattas av undersökningen.

Enligt Boverkets definition fanns drygt 16 000 sociala kontrakt i Sverige vid årsskiftet 2013-2014. Antalet ökar i snabb takt vilket hänger ihop med att allt fler söker sig till socialtjänsten för hjälp med att ordna boende. Detta fenomen är i fokus för undersökningen, dvs. att socialtjänstens uppdrag tenderar att växa då allt fler får allt svårare att få fotfäste på bostadsmarknaden. Bilden bekräftas av denna undersökning, där alla fem kommunerna uppger att antalet sociala kontrakt har ökat under 2014. Undersökningen har försökt fånga den målgrupp som på en bättre fungerande bostadsmarknad inte skulle behöva socialtjänstens hjälp med bostadsanskaffning eller boendestöd. Här kallas dessa för ”onödiga hyresgäster”. Den huvudsakliga frågeställningen för undersökningen har egentligen varit hur mycket tid och pengar som kommunernas socialtjänst lägger ner på ”hyresgäster” som egentligen inte borde vara en fråga för socialtjänsten, de så kallade onödiga hyresgästerna. Av praktiska skäl har dock inte denna målgrupp skiljts ut då kostnaderna uppskattats.

Ambitionen har inte varit att de fem kommunerna skulle utgöra ett representativt urval, och därmed att de uppskattade kostnaderna skulle göra anspråk på att vara representativa för hela riket. Ambitionen har varit att se huruvida det varit möjligt att alls beräkna kostnaderna med någon form av acceptabel nivå på säkerheten. Kostnaderna för de sociala kontrakten måste ”grävas” fram ur ekonomi- och verksamhetssystem, nedlagd arbetstid måste uppskattas av personer med god kännedom om verksamheten. För kommunerna är denna typ av undersökning tidsödande och komplicerad och för att överhuvudtaget uppnå någon säkerhet i uppgifterna togs undersökningens definitioner och avgränsningar fram tillsammans med kommunerna. En bred (representativ) enkätundersökning med samma frågeställningar hade fått ett stort bortfall och, bedömer vi, en stor andel osäkra uppgifter.

I undersökningen har kostnader och socialtjänstens nedlagda arbetstid kring de sociala kontrakten uppskattats, oavsett ”hyresgäst”. Bostäder har anskaffats från såväl kommunala som privata hyresvärdar och ingen åtskillnad mellan dessa har gjorts. Kostnaderna varierar givetvis mellan kommunerna. Arbetet visade att arbetssätt och förutsättningar för arbetet radikalt skiljer sig åt. Vissa kommuner har avtal med fastighetsvärdar om att ett antal kontrakt årligen tilldelas socialtjänsten, medan andra kommuner söker en lägenhet åt gången. I vissa kommuner råder stor bostadsbrist, i andra inte. Vissa fastighetsvärdar kräver tillsyn från socialtjänsten för att upplåta lägenheter, andra inte. Vissa kommuner har som ambition att hjälpa folk som har problem att etablera sig på bostadsmarknaden oavsett orsak, andra kommuner säger

¹ <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2014/uppfoljning-av-den-sekundara-bostadsmarknaden-2013/>

nej till att hjälpa de som inte har någon ”övrig” social problematik. I någon kommun sköts all hyresadministration av hyresvärdarna, i andra görs detta av socialtjänsten. Att kostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner är därför helt logiskt.

I undersökningen definierades ett antal kostnadsposter för de sociala kontrakten.

Dessa var:

- Uteblivna hyror
- Hyresadministration
- Slitage, städ, flyttkostnader mm
- Möblering
- Kontakter med hyresvärdar mm
- Tillsyn (enligt socialtjänstlagen)

Det finns även andra, indirekta kostnader, då socialtjänsten blivit en allt större aktör på bostadsmarknaden, som till exempel undanträngning av annan verksamhet. Ett sådant exempel är att utslussning av unga från HVB-boenden fördröjts på grund av problem för dessa ungdomar att ordna boende. Just denna post summeras till många miljoner bara för kommunerna i denna undersökning. Sådana kostnader, samt andra indirekta och samhällsekonomiska kostnader, som kanske främst är en konsekvens av en allmän bostadsbrist, har inte beräknats. I och med den snabba befolkningsökningen i landet är det rimligt att anta att såväl bostadsbristen, samt kommunernas kostnader för densamma, kommer att öka. Ett talande exempel är att socialtjänsten inte längre bara är aktörer på hyresmarknaden utan att det blir allt fler kommuner som köper såväl bostadsrätter som småhus. Ingen kommun i denna undersökning hade dock gjort någon sådan transaktion under 2014, varför vi inte har någon uppfattning av varken omfattning eller kostnader för denna typ av företeelse. Undersökningen har heller inte omfattat kostnader för andra aktörer, som till exempel fastighetsägare. Undersökningen har heller inte tagit hänsyn till kostnaderna för verksamheten som indirekt hamnar på ekonomiskt bistånd, till exempel kostnader för möblering. Detta enbart av praktiska skäl.

Kostnaderna för de sociala kontrakten, oaktat hyresgäst, enligt denna undersökning ligger mellan 23 000-25 400 kronor per lägenhet och år för år 2014. Skillnaden beror av huruvida den latenta hyresskuld som finns i balansräkningen vid årsskiftet realiserar eller inte. Om denna kostnad är representativ betyder det en årlig kostnad för socialtjänsten i Sverige på ca 400 miljoner kronor för hanteringen av de sociala kontrakten.

Omkring 60 procent av kostnaderna härrör från tillsynen. Det bör poängteras att kostnaderna för tillsynen i dessa beräkningar bygger på blygsamma antaganden om kringkostnaderna för transport, tid för dokumentation mm. Kostnaderna varierar givetvis mycket beroende på hyresgäst men undersökningen har fokuserat på den genomsnittligt nedlagda arbetstiden. Då vissa kommuner inte har tillsyn (eller snarare att fastighetsägare inte kräver tillsyn) för de ”onödiga” hyresgästerna innebär det att

kommunernas kostnader för just den målgruppen i praktiken blir något lägre än genomsnittet. I denna undersökning var den genomsnittliga kostnaden för onödiga hyresgäster 20 procent lägre än för den genomsnittlige hyresgästen, eller motsvarande 18 400- 20 300 kronor per lägenhet och år.

Omkring 10 procent av kostnaderna utgörs av administration och kontakter med hyresvärdar. Skillnaderna mellan kommunerna är stora. I den kommun som har avtal om ett visst antal kontrakt årligen samt en hyresadministration som i princip sköts av bostadsbolaget/bolagen är de administrativa kostnaderna hälften av andra kommuners. Kostnaderna för bostadsbolaget/en i den aktuella kommunen blir då givetvis högre. En grov uppskattning är att omkring 70 procent av kostnaderna för de sociala kontrakten utgörs av personalkostnader inom främst socialtjänsten (en viss del av kostnaderna kan hamna på fastighetskontoren, beroende på hur kommunerna organiserat arbetet).

2 200-4 600 kronor per lägenhet och år, utgörs av hyresskulder, dvs hyror som socialtjänsten inte lyckats kräva in och som har, eller riskerar att, belasta kommunen. Spannet utgörs av huruvida den hyresfordran kommunen redovisat i balansräkningen för 2014 realiserar eller inte. Detta motsvarar 10-18 procent av de totala kostnaderna. Kostnader för slitage, städ, flytt, magasinering mm motsvarar drygt 10 procent av kostnaderna.

Tabell. Kostnader för sociala kontrakt 2014, kronor per lägenhet och år

	2014
Uteblivna hyror	2 200 - 4 600
Hyresadministration	1 400
Slitage, städ och flytt	2 800
Möblering av bostäder	200
Övriga kostnader	100
Nyanskaffning ²	1 200
Tillsyn	15 100
Totalt	23 000-25 400

Som nämnts ovan blir de sociala kontrakten fler och fler i takt med att bostadsbristen tilltar. Och i takt med att bostadsbristen tilltar kommer också kommunernas ansträngningar för att finna bostäder, att behöva tillta. En rimlig gissning blir därför att marginalkostnaderna för hanteringen av de sociala kontrakten är stigande. Vi kan därför vänta oss högre kostnader i framtiden, dels på grund av ökande volym och dels på grund av ökade svårigheter med att ordna bostäder. De administrativa kostnaderna för nyanskaffning av en lägenhet var i denna undersökning upp till 15 000 kronor. Fler nya lägenheter, dels på grund av större behov, och dels på grund av större ”cirkulation”, dvs. att kontrakt övergår till hyresgäster efter en period, innebär således

² Nyanskaffning är kostnaden utslaget på alla lägenheter.

stora kostnader. De nyanskaffade lägenheterna under 2014 för kommunerna i undersökningen motsvarade 20 procent av beståndet.

I fokus för frågeställningen står de så kallade onödiga hyresgästerna. Kommunerna uppger att det främst är denna grupp hyresgäster som ökar. Kostnaderna som redovisas ovan är genomsnittliga kostnader för alla sociala kontrakt, oaktat hyresgäst. Men som nämnts är den genomsnittliga kostnaderna för tillsyn lägre och därmed blir de genomsnittliga kostnaderna för de onödiga hyresgästerna lägre. Här antas 20 procent lägre, men detta är en grov uppskattning. En kommun i undersökningen saknar idag onödiga hyresgäster, då kommunens policy inte tillåter att socialtjänsten engagerar sig i denna målgrupp. I en annan kommun uppskattas de onödiga hyresgästerna inneha så många som hälften av alla sociala kontrakt. Undersökningen är allt för begränsad för att genomsnittet, 35 procent onödiga, ska kunna sägas vara representativt. En enkel räkneövning som grundar sig på det totala antalet sociala kontrakt enligt Boverket samt andelen onödiga hyresgäster och kostnader enligt denna undersökning, ger ”onödiga” kostnader för socialtjänsten på omkring 120 miljoner kronor för 2014, exklusive undanträngningseffekter.