

Juni 2025

Social housing på svenska?

Om socialbostäder
och den svenska modellen

Bo Bengtsson
Martin Grander

bostad
2030

SOCIAL HOUSING PÅ SVENSKA? OM SOCIALBOSTÄDER OCH DEN SVENSKA MODELLEN

Stockholm 2025

© Bostad2030 och Bo Bengtsson och Martin Grander

Rapporten kan laddas ner från www.bostad2030.se/rapporter



Bo Bengtsson är professor i statsvetenskap, särskilt bostads- och urbanpolitik vid Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning.

Martin Grander är docent och biträdande lektor vid Malmö universitet, Institutionen för urbana studier.



bostad 2030

Bostad 2030 är en fristående bostadspolitisk tankesmedja bildad av Arenagruppen. Tankesmedjan drivs med stöd från bland annat Hyresgästföreningen. Uppdraget är att bidra till en mer fakta- och kunskapsdriven bostadspolitisk diskussion.

Innehåll

Inledning	5
Den generella bostadspolitiska regimen – fem institutionella pelare	7
Bostadsförsörjning och stigberoende	9
Att definiera social housing	11
Social housing och den svenska modellen	15
Social housing och den generella bostadspolitiken	15
Social housing och kommunernas roll	16
Social housing och den integrerade hyresmarknaden	18
Social housing och neutralitet mellan upplåtelseformerna	19
Social housing och det kollektiva förhandlingssystemet	21
Administrativa hinder för social housing	24
Slutdiskussion	26
Referenser	27

Social housing på svenska? Om socialbostäder och den svenska modellen är den första i en serie forskningsrapporter i Bostad2030:s projekt "Social housing i den svenska bostadspolitiken" som pågår under 2025 och 2026.

Inledning

I de flesta västeuropeiska länder finns i dag en särskild sektor för behovs- och inkomstprövade bostäder, dock med högst varierande regelverk. I Sverige benämns sådana bostadspolitiska arrangemang ofta "social housing" eller socialbostäder. Sverige har dock inte någon sådan behovsprövad sektor, och länge var förslag om social housing närmast tabu i den svenska debatten. I stället betonade politiker och debattörer från höger till vänster att de slog vakt om den generella bostadspolitiken. Denna principiella skepsis till behovsprövade bostäder tycks inte ha varit tillnärmelsevis lika stark i andra jämförbara länder – som i dag alltså har olika system för social housing.

En viktig förklaring till stödet för den svenska generella bostadspolitiska regimen och motståndet mot social housing är av allt att döma *stigberoende* eller "path dependence". Tidigare forskning har visat att bostadspolitiken kännetecknas av betydande inslag av stigberoende, vilket bland annat inneburit att tillfälliga och provisoriska politiska insatser mot akuta problem i ett lands tidiga bostadsförsörjning ofta utvecklats till permanenta institutioner – olika i olika länder. Dessa institutioner har senare visat sig vara svåra, ibland nästan omöjliga, att förändra.¹

Stigberoende kan gälla lagstiftning och andra formella institutioner men har också en diskursiv sida av sociala normer, vad som uppfattas som legitimt eller inte (jfr Schmidt 2008). Det kompakta motståndet i svensk bostadsdebatt mot behovsprövade socialbostäder kan uppfattas som ett fall av diskursivt stigberoende och kan möjligen härledas till 1940-talets bostadspolitiska beslutsfattande. Där kritiserades de tidigare behovsprövade "barnrikehusen" för att leda till segregation och stigmatisering, något som skulle motverkas genom den nya generella politiken. Denna negativa bild tycks till stor del leva kvar nästan åttio år senare (Nilsson 2022; Bengtsson & Grander 2023, kap. 3).

1 Om stigberoende i bostadsförsörjningen se till exempel Bengtsson & Grander 2023, kap. 3.

Det breda motståndet mot socialbostäder kom till tydligt uttryck i alliansregeringen Reinfeldts tilläggsdirektiv till den så kallade Kochska utredningen som hade i uppdrag att utreda hur den svenska bostadspolitiken skulle anpassas till EG-rättens konkurrenslagstiftning. I direktiven fastslogs att utredaren inte fick föreslå någon modell för allmännyttan som skulle innebära att "... bostadsföretagen utvecklas i riktning mot att främst eller enbart tillhandahålla bostäder för särskilda grupper efter särskild prövning, till exempel enligt vissa inkomstkriterier" (Dir. 2007:73, s. 1). Allmännyttan fick alltså inte förvandlas till socialbostäder, en modell som annars kan uppfattas som den underförstådda basnormen för EU:s bostadspolitik.

Under senare tid har dock frågan om socialbostäder letat sig upp på dagordningen även i Sverige, och en del politiska förslag med sådan inriktning har också lagts fram. Redan i kölvattnet av den stora invandringen under 2015 föreslog Boverket i rapporten *Boendesituationen för nyanlända* (Boverket 2015) att en modell borde utvecklas för att bygga bostäder speciellt för de hushåll och grupper som har de lägsta inkomsterna, och även andra inlägg från denna tid diskuterade och förespråkade socialbostäder (till exempel Göteborgs stad 2012; Forsell 2014). Det är dock först under de allra senaste åren, med snabbt växande problem på bostadsmarknaden, som något mer konkreta förslag har utvecklats om hur en svensk modell av social housing borde utformas. Fortfarande diskuteras dock sällan hur man ska ta sig dit från de nu gällande bostadspolitiska institutionerna. I denna text ställs den svenska generella bostadspolitiska regimen mot idén om social housing och detta med ett dubbelt syfte. Det ena syftet är att undersöka hur stora förändringar som skulle krävas i den etablerade svenska modellen vid ett införande av socialbostäder. Det andra syftet är att pröva om och på vilket sätt de formella och diskursiva institutioner som den etablerade modellen vilar på kan tänkas utgöra hinder eller restriktioner för ett system med social housing.

Den generella bostadspolitiska regimen – fem institutionella pelare

Vad är karakteristiskt för den generella svenska bostadspolitiska regimen? Vad skiljer den från bostadsförsörjningen i andra länder? Bengtsson & Grander (2023) har sammanfattat den svenska bostadspolitiska regimen i fem institutionella pelare, som tillsammans kan sägas definiera den svenska generella bostadspolitiken.

1. Sedan slutet av 1940-talet har svensk bostadspolitik varit *generell* i den meningen att den inriktats på hela bostadsmarknaden och inte på speciella hushållskategorier eller upplåtelseformer. Någon inkomst- eller behovsprövning för att erhålla en viss typ av bostad, alltså socialbostäder eller social housing, har i princip inte förekommit.
2. Denna generella politik har i stor utsträckning *implementerats på kommunal nivå*, framför allt genom *kommunalt kontrollerade allmännyttiga bostadsföretag* som i princip erbjudit bostäder till alla typer av hushåll.
3. Den svenska hyressektorn är ett typexempel på vad Jim Kemeny har betecknat som en *integrerad hyresmarknad* med starka länkar mellan privat och offentlig hyresrätt – i motsats till den ”dualistiska” hyresmarknad som förekommer i många andra länder, där det privata hyresbeståndet fördelas efter rena marknadsprinciper och det offentliga genom någon form av behovsprövning (Kemeny 1995). Ett uttryck för den svenska integrerade hyresmarknaden är att hyrorna inom både den privata och den allmännyttiga hyressektorn normalt sätts inom ramen för *bruksvärdessystemet*, som innebär att hyrorna i de kommunala bostadsföretagen påverkar hyrorna även i det privatägda beståndet och på senare år även vice versa.
4. Ett viktigt inslag i svensk bostadspolitisk diskurs har varit målet om *neutralitet mellan upplåtelseformerna*, som innebär att alla upplåtelseformer – äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt – betraktas som fullvärdiga, och att ingen av dem ska gynnas i förhållande till de övriga i finansierings- och beskattningshänseende. I flera andra länder framhålls i stället äganderätten som något som bör främjas i bostadspolitiken medan hyresrätten betraktas mer som en andra klassens upplåtelseform för särskilda eller tillfälliga behov.
5. Kännetecknande för svensk bostadsförsörjning, och inte minst hyresmarknaden, är också de organiserade konsumentintressenas stora betydelse. Inte i något annat land i världen finns en *hyresgästorganisation* med tillnärmelsevis samma anslutningsgrad, marknadsinflytande och politiska makt. Det tydligaste uttrycket för detta är att de flesta hyror sätts i *kollektiva förhandlingar* mellan fastighetsägarna och Hyresgästföreningen.

Dessa fem institutionella pelare kan ses som offentliga korrektiv till bostadsmarknaden, och tillsammans har de alltså definierat den generella svenska bostadspolitiska regimen. Under de senaste decennierna har de fem pelarna emellertid urholkats på olika sätt, samtidigt som de sociala och ekonomiska problemen på bostadsmarknaden blivit allt allvarligare.

Däremot bör bostadssubventioner inte ses som ett definierande element i den svenska bostadspolitiska regimen. Även om olika typer av subventioner varit ett viktigt inslag i politiken under olika perioder har de ofta betraktats som tillfälliga parenteser, och det famösa miljonprogrammet genomfördes till exempel i princip utan subventioner. Då räntebidrag infördes som ett permanent inslag från 1975 sågs det framför allt som ett sätt att åstadkomma neutralitet mellan upplåtelseformerna utan att ta bort småhusägarnas avdragsrätt.

Den svenska bostadspolitiska regimen har växt fram och institutionaliserats sedan 1940-talet och har i stora drag giltighet än i dag. Den sattes dock i gungning under regeringen Bildts systemskiftespolitik i början av 1990-talet och fick sig sedan ytterligare en törn då Fastighetsägarna 2002 och 2005 anmälde svenska staten till EU-kommissionen för brott mot EU:s konkurrenslagstiftning. Detta ledde i förlängningen till den nya allbolagen som föreskriver att allmännyttan ska drivas affärsmässigt samt till avgörande förändringar i reglerna för hyresförhandlingar och hyressättning.

Bostadsförsörjning och stigberoende

Bostadsförsörjningens stigberoende har belagts i ett stort antal tidigare studier.² Det finns en rad förutsättningar som gör bostadsförsörjningen mer stigberoende än andra politikområden (jfr Bengtsson & Ruonavaara 2010):

1. att bostadsbeståndets långa livslängd, tillsammans med bostadens sociala betydelse, försvårar förändringar
2. att bostäders organisations- och upplåtelseformer har karaktären av marknadsregleringar som definierar den bytes- och besittningsrätt som är grundläggande i en marknadsekonomi
3. att den långfristiga finansieringen betyder att banker och andra långivare har ett starkt intresse av fasta och förutsägbara spelregler
4. att bostadspolitiken förverkligas via marknaden, varför institutionella förändringar inte bara behöver stöd av politiker och väljare, utan även måste accepteras av konsumenter och producenter på marknaden.

Den bärande tanken bakom teorierna om stigberoende är att om den historiska utvecklingen går i en bestämd riktning vid en viss tidpunkt A, kommer några, annars tänkbara, utvecklingsalternativ att vara stängda – eller åtminstone svårframkomliga – vid en senare tidpunkt B. Detta beror i så fall på inverkan av vad som betecknats som *stigberoendets mekanismer*: effektivitet, legitimitet och makt.

Etablerade institutioner kan för det första uppfattas som mer *effektiva*, ekonomiskt och socialt, än alternativa ordningar. Om inte annat kan ett systemskifte medföra betydande transaktionskostnader för att gå från det ena till det andra. För det andra kan den normativa logik som ligger bakom etablerade institutioner åtnjuta en hög grad av *legitimitet*, både bland beslutsfattare och i det omgivande samhället. För det tredje skapas institutioner ofta som ett resultat av maktutövning, och de upprätthålls och stabiliseras av den *maktfördelning* som de definierar. Rådande institutionella arrangemang stärker på så sätt vissa aktörer och försvagar andra, vilket samtidigt påverkar förutsättningarna för förändring (North 1990; Hall & Taylor 1996; Thelen 1999; Pierson 2000).³

Det bör framhållas att stigberoende i sociala och politiska sammanhang sällan är deterministiskt. Förändring är inte omöjlig, inte ens inom bostadspolitiken. Under de senaste decennierna har man inom den så kallade nyinstitutionalistiska forskningen också föreslagit olika mekanismer för successiv förändring inom en allmän ram av stigberoende, nämligen förskjutning ("displacement"), överlagring ("layering"), drift ("drift"), omvandling ("conversion") och förbrukning ("exhaustion") (Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen

2 Några av de många arbeten som analyserar olika aspekter av "housing" i ett perspektiv av stigberoende är Kleinman 1996; Lowe 2004; Bengtsson, red. [2006] 2013; Lévy-Vroelant, Reinprecht & Wasseberg 2008; Malpass 2011; Kemp 2015; Lux & Sunega 2020; Heaphy & Scott 2023 och Bengtsson 2024b.

3 Bengtsson & Ruonavaara 2010 diskuterar betydelsen av stigberoendets mekanismer för bostadspolitiken.

2010).⁴ Denna begreppsapparat har också kommit till användning inom den internationella bostadsforskningen.⁵

Oavsett förekomsten av sådana mekanismer för successiv förändring innebär stigberoendet att politiken är trögrörlig och att försök till institutionella reformer kan förväntas stöta på hinder i rådande institutioner. Som vi ska se ställer den svenska generella bostadspolitikens institutioner upp en rad sådana hinder och problem som behöver övervinnas om ett system för social housing ska kunna introduceras och fungera.

I det följande genomför vi vad som skulle kunna betecknas som en omvänd stigberoendeanalys. Att analysera stigberoende innebär att relatera institutionella förhållanden vid en tidpunkt B till händelser tidigare i historien (vid en tidpunkt A) och pröva vilka mekanismer som motverkat alternativa utvecklingsvägar mellan A och B.⁶ Ansatsen har ibland, något missvisande, beskrivits som att ”skriva historien baklänges”. I det följande tankeexperimentet är hur som helst uppgiften den omvända: Att med utgångspunkt från rådande institutioner diskutera vilka hinder och mekanismer som skulle kunna påverka förutsättningarna för en tänkt politisk reform – i detta fall införande av socialbostäder i Sverige. Innan vi går närmare in på dessa hinder och mekanismer behöver vi dock närmare definiera begreppet ”social housing”.

4 Översättning av termerna enligt Bengtsson & Grander 2023, s. 112.

5 Se till exempel Nielsen 2010; Kemp 2015; Bengtsson & Kohl 2020; jfr även Bengtsson & Grander 2023, s. 112f.

6 Metodologin för detta behandlas i Bengtsson & Ruonavaara 2017.

Att definiera social housing

Få begrepp är så mångtydiga i bostadsdebatt och bostadspolitik som ”social”. Den svenska bostadspolitikens betecknades länge som social, och den klassiska utredning vars arbete låg till grund för 1940-talets reformer – som åttio år senare alltjämt präglar bostadsförsörjningen och bostadsdiskursen – hade till exempel benämningen Bostadssociala utredningen. Och att bostaden är en social rättighet slås fast i den svenska grundlagen och upprepas ofta i debatten.

Det är dock inte helt enkelt att avgöra och avgränsa vad som är en social bostadspolitik eller vad innebörden av bostaden som social rättighet skulle vara. Åtminstone i Sverige är det uppenbarligen något annat än en juridisk eller formell rättighet (se till exempel Bengtsson 2022; 2024a). Än svårare är definitionsfrågan i den internationella bostadsdebatten, även om ”social rights” är ett etablerat begrepp i välfärdspolitiken, som ofta relateras till T.H. Marshalls åtskillnad mellan juridiska, politiska och sociala rättigheter (Marshall [1949] 1964).

Föreliggande skrift handlar dock inte om social bostadspolitik i allmänhet utan om socialbostäder, och här är definitionsfrågan något enklare – om än inte helt okomplicerad. Även om i den svenska diskursen de flesta tycks vara överens i allmänna drag om vad social housing är finns ingen enighet om hur begreppet bör definieras mer exakt, vare sig juridiskt eller bland akademiker.⁷ Någon etablerad svensk översättning finns alltså inte heller utan ofta används alltså den engelska termen – och då inte sällan med en tydligt negativ laddning. I det följande använder vi omväxlande ”social housing” och ”socialbostäder” med samma innebörd, väl medvetna om att ”bostäder” är snävare än engelskans ”housing”.

Att det finns många olika nationella system för socialbostäder betyder inte att Sverige godtyckligt skulle kunna välja något av dessa. En stor del av skillnaderna sammanhänger förstås med hur olika nationella bostadspolitiska regimer – marknadssystem, regelverk och andra institutioner – utformades när de etablerades och institutionaliserades och hur de därefter har utvecklats över tid. På samma sätt måste ett eventuellt svenskt system för socialbostäder bygga på eller åtminstone kunna utvecklas ur den existerande bostadspolitiska regimen. De som i debatten förespråkar socialbostäder i Sverige tycks sällan diskutera den absolut centrala frågan om hur olika existerande system skulle kunna fungera i den svenska kontexten. På motsvarande sätt tenderar de svenska kritikerna av socialbostäder att dra alla sådana system över en kam.

Hur ska vi då definiera social housing? För den följande diskussionen behöver vi en bred och tämligen renodlad idealtypisk definition för att kunna kontrastera den mot den etablerade svenska bostadspolitiska regimen. På så sätt kan vår definition förhoppningsvis fånga in flertalet av de högst olikartade system med behovsprövning som existerar i andra länder och därmed kunna fungera som

7 Se Granath Hansson & Lundgren 2019 för en översikt.

utgångspunkt för en diskussion om vad som kan vara av relevans i en svensk kontext.

Den förmodligen mest ambitiösa begreppsdiskussionen hittills om "social housing" av relevans för en svensk kontext återfinns i en artikel av Anna Granath Hansson och Björn Lundgren med titeln "Defining social housing. A discussion on the suitable criteria" publicerad 2019 i tidskriften *Housing, Theory and Society*. Även om författarna i huvudsak fokuserar på den svenska kontexten diskuterar de även engelskspråkiga definitioner som inte nödvändigtvis är kopplade till individuell behovsprövning. Författarna pekar på fem nyckelkriterier som ingår i ett eller flera av de granskade förslagen till definitioner, nämligen målgrupp, upplåtelseform, huvudman ("provider"), offentlig intervention samt subventioner.

Efter att ha diskuterat dessa fem kriterier föreslår författarna själva följande definition: "x is social housing if and only if x is a system providing long-term housing to a group of households specified only by their limited financial resources, by means of a distribution system and subsidies" (Granath Hansson & Lundgren 2019, s. 156f.). Social housing är alltså enligt dessa författare ett *system* som tillhandahåller *långsiktigt boende* till hushåll med *begränsade ekonomiska resurser* med hjälp av ett *distributionssystem* och *subventioner*.

I en tidigare europeisk översikt från Boverket översätts "social housing" med "den sociala bostadssektorn", vilken definieras som "den del av bostadsmarknaden i ett visst land som anses ha ett särskilt ansvar för hushåll med begränsade resurser". Samtidigt framhålls problemen med att formulera en entydig definition eftersom skillnaderna i tillämpning är betydande mellan olika länder. De olika nationella system som ansetts uppfylla EU:s så kallade SGEI-krav för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skiljer sig väsentligt beträffande sektorns omfattning, målgrupp och fördelning, hyressättning, finansiering och subventionering. I alla de diskuterade systemen ingår dock någon form av behovsprövning, även om denna inte alltid baseras på politiskt bestämda inkomsttak. I de fall där inkomsttak förekommer ligger dessa ibland på en så hög nivå att en majoritet av befolkningen uppfyller det inkomstrelaterade kravet. Detta gäller både Österrike och Frankrike (Boverket 2016).⁸

I sin rapport lyfter Boverket fram tre karakteristika som ofta – men inte alltid – utmärker den sociala sektorn: (1) att bostäderna är offentligt subventionerade i syfte att hålla nere boendekostnaderna, (2) att de fördelas enligt särskilda regler till hushåll med begränsade inkomster samt (3) att de förvaltas av aktörer med ett allmännyttigt syfte (Boverket 2016, s. 10f.). Detta är alltså inte något förslag till definition av den sociala bostadssektorn utan några vanliga karakteristika för denna sektor i de länder som Boverket studerat.

8 Mångfalden av nationella system och variationen mellan de olika regelverken sammanfattas i tabell på s. 6 i Boverkets rapport.

Eftersom den negativa inställningen till socialbostäder i Sverige framför allt sammanhängt med behovsprövningen bör denna inkluderas i själva definitionen. Däremot menar vi (liksom Granath Hansson & Lundgren) att socialbostäder inte självklart förutsätter någon viss förvaltningsform och inte heller (till skillnad från dessa författare) några offentliga subventioner. I princip skulle man kunna tänka sig socialbostäder utan subventioner, åtminstone om man accepterar lägre standardnivåer än i det övriga beståndet.⁹

Genom att kombinera element från Granath Hansson och Lundgren med Boverkets förslag kan vi för den följande diskussionen definiera socialbostäder eller social housing som *ett system för att långsiktigt förse hushåll med begränsade ekonomiska resurser med bostäder genom någon form av regelstyrd behovsprövning*. Långsiktighet bör ingå i definitionen för att utesluta rent temporära bostadslösningar. Denna definition tycks väl motsvara det "social housing" som haft och i viss mån fortfarande tycks ha så negativ klang i svensk bostadsdebatt. Genom att inkludera behovsprövningen undviker vi också att dagens svenska allmännytta kommer att omfattas av definitionen.

Detta är den grundläggande idealtypiska definition av social housing som vi kommer att använda oss av i det följande. Den principiella diskussionen utgår därmed från ett system med fyra egenskaper. Enligt definitionen ska det vara ett system, det ska vara inriktat på hushåll med begränsade resurser, det ska avse långsiktigt boende och det ska innehålla någon form av behovsprövning. Olika existerande system för social housing i en europeisk kontext uppfyller kriterierna i denna idealtypiska definition, men de är naturligtvis mer konkreta och preciserade med avseende på målgrupper, regelverk och annat.¹⁰

I den aktuella debatten har det också dykt upp andra termer än social housing och socialbostäder. Liberalerna använder termen "behovsbostäder" i sitt program från 2020, och i Boverkets idéskiss används uttrycket "inkluderande bostadsbyggande". Den engelskspråkiga motsvarigheten "inclusionary housing" används också – med något bredare innebörd – av Anna Granath Hansson och tre nordiska kollegor i en jämförelse mellan Danmark, Norge och Sverige (Granath m.fl. 2024).

Något ska också sägas om begreppen "affordable housing" och "accessible housing" (på svenska "prisrimliga", "överkomliga" eller "åtkomliga" bostäder), som ibland används som mindre laddade synonymer till social housing.

9 Vad som ses som subventioner eller inte är i stor utsträckning en politisk fråga, något som vi inte minst lärt oss av diskussionen kring EU och allmännyttan.

10 Också de förslag som nu förs fram i den svenska debatten tycks kunna innefattas i denna idealtypiska definition – även om dessa förslag är betydligt mindre preciserade än de existerande europeiska regelverken för social housing.

Även om begreppet ”affordable housing” givits en formell definition i Storbritannien används det i övrigt synnerligen allmänt.¹¹ ”Affordable housing” har hittills haft en underordnad – och tämligen obestämd – roll i den svenska debatten.¹²

Med vår definition av ”social housing” tycks Sverige vara unikt i Europa genom att inte ha något institutionaliserat system för behovsprövade socialbostäder. Däremot förekommer även i Sverige åtgärder för att tillhandahålla bostäder vid sidan av marknaden. Sedan 1 mars 2025 har, efter en ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, kommunerna större möjligheter än tidigare att – genom den kommunala bostadsförmedlingen om en sådan finns – fördela bostäder genom reservationer och förturer. Men framför allt sker behovsprövning av bostäder i Sverige genom så kallade sociala kontrakt på den ”sekundära bostadsmarknaden” där kommunen går in som garant och förstahandshyresgäst för personer och hushåll som inte kan skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta sker vanligen som ett inslag i ett behovsprövat försörjningsstöd, ofta till hushåll med skadligt bruk eller beroende och/eller vad socialtjänsten kallar ”sammansatt social problematik”.

De svenska sekundära bostadsmarknaderna med kommunala garantier är dock inte social housing enligt vår idealtypiska definition. De kan knappast ses som ett ordnat system för att tillhandahålla bostäder, och kontrakten är typiskt sett tidsbegränsade. Även om kontrakten är behovsprövade förefaller fördelningen av dem inte heller vara särskilt regelstyrd utan varierar från kommun till kommun och ger utrymme för visst godtycke från de sociala myndigheternas sida.¹³

Dessutom riktar sig de kommunala garantierna snarare till ”socialt hemlösa”, ofta med missbruksproblematik, än till ”strukturellt hemlösa” med otillräckliga ekonomiska resurser för ett gott boende. Det är den senare kategorin som främst förknippas med social housing.¹⁴

Sverige förefaller alltså vara unikt både genom frånvaron av ett system för socialbostäder och genom den utbredda negativa inställningen till social housing. Som nämnts förklaras troligen detta till stor del av att institutionellt och diskursivt stigberoende gynnat den generella bostadspolitiska regimen och missgynnat mer selektiva alternativ.

11 Det får nog också sägas gälla när uppdraget för EU:s nytillsatte bostadskommissionär Dan Jørgensen formuleras som att ”put forward the first-ever European Affordable Housing Plan” (von der Leyen 2024).

12 Ett intressant undantag är Hans Linds bok *Åtkomliga bostäder*. Där beskrivs ”åtkomliga bostäder” som bostäder med låg hyra och egenskaper som gör att de inte blir särskilt attraktiva för grupper med högre inkomster (Lind 2016, s. 20). Alltså åtkomliga utan behovsprövning.

13 Se till exempel Holmqvist 2021; Sandberg 2019; jfr Bengtsson & Grander 2023, s. 187f.

14 På ett mer empiriskt plan kan det ändå vara intressant att jämföra dessa sekundära bostadsmarknader med lokala tillämpningar av social housing i andra länder.

Social housing och den svenska modellen

Parallellt med de växande problemen på bostadsmarknaden har alltså frågan om social housing kommit upp på dagordningen i den svenska bostadsdebatten. I det följande ställer vi social housing enligt vår breda och idealtypiska definition mot olika inslag i den traditionella generella bostadspolitiska regimen. Vilka är de institutionella och diskursiva hindren för en utveckling mot socialbostäder och vad skulle en sådan utveckling – om den ändå kom till stånd – närmare bestämt innebära?

I detta syfte diskuterar vi i det följande social housing i relation till de fem institutionella pelare som den svenska bostadspolitiska regimen vilar på: generell politik, kommunal implementering, integrerad hyresmarknad, neutralitet mellan upplåtelseformerna samt kollektiva hyresförhandlingar. På vilket sätt kan dessa institutionella pelare uppfattas som hinder eller svårigheter för ett system med socialbostäder, och hur skulle de kunna anpassas till ett sådant system?

Social housing och den generella bostadspolitiken

Låt oss börja med den första pelaren. Om generell bostadspolitik uppfattas som bostadsförsörjning utan någon särskild delsektor med individuell behovsprövning kan det tyckas att ett införande av social housing definitionsmässigt innebär ett övergivande av den generella politiken till förmån för en selektiv. Dock är saken inte så enkel. Som Bengtsson & Grander (2023, kap. 4) diskuterar är begreppsparet generell–selektiv i bostadspolitiken idealtypiskt, och alla existerande bostadspolitiska regimer innehåller vissa inslag av bådadera, åtminstone på styrmedelsnivå. Även om den svenska modellen i huvudsak är generell och inriktad på att alla hushåll ska ha tillgång till alla typer av bostäder, finns det inslag som är tydligt selektiva, till exempel bostadsbidragen och den sekundära bostadsmarknaden med sina sociala kontrakt.

Vad skulle då krävas av ett system med social housing för att den svenska bostadspolitiska regimen skulle definieras som selektiv? Eftersom det rör sig om idealtyper finns det inte någon entydig gräns. Svaret sammanhänger framför allt med hur omfattande den behovsprövade sektorn är. Om den enbart skulle omfatta några enstaka procent av bostadsbeståndet, ungefär som dagens sociala kontrakt med kommunens socialtjänst som garant, skulle vi sannolikt se även socialbostäder som ett selektivt styrmedel i en i huvudsak generell regim. Om vi däremot skulle gå över till ett system med socialbostäder som ett mer betydande inslag, kanske rent av dominerande inom hyressektorn, skulle det däremot vara betydligt mera motiverat att tala om en övergång från en generell bostadspolitisk regim till en selektiv.

Det sagda innebär också att den generella politiken som sådan inte utgör något formellt hinder för ett införande av socialbostäder. Eventuella problem i detta avseende sammanhänger i stället med de konkreta regelverk och styrmedel

som tillsammans gör att den bostadspolitiska regimen bör uppfattas som generell. Vi återkommer strax till dessa.

Däremot skulle man också kunna föreställa sig ett slags diskursivt stigberoende hinder mot att i den politiska debatten börja definiera bostadspolitiken som selektiv. Detta skulle då sammanhålla med en generell norm om att undvika särlösningar för sämre ställda i välfärdspolitiken; enligt Gustav Möller, mytomspunnen svensk socialminister under 1930- och 1940-talen, var ju ”endast det bästa gott nog åt folket”, och socialbostäder står ju definitionsmässigt i strid med denna norm.

Frågan är då hur stark den normen är i dag. För trettio år sedan tycktes det folkliga stödet för den generella bostadspolitiken ha varit tämligen gott (se översikt i Bengtsson & Rothstein 1997). Sedan dess har den generella regimen urholkats på olika sätt, och dagens bostadsmarknad kan knappast sägas uppfylla tanken om att endast det bästa är gott nog åt folket. Detta kan i sin tur ha bidragit till ett försvagat opinionsstöd, men här saknar vi alltså aktuella undersökningar. Samtidigt tycks det partipolitiska stödet för en generell välfärds- och bostadspolitik hålla i sig, något som åtminstone tidigare också tagit sig uttryck i partiernas uttalade skepsis till socialbostäder.¹⁵

Social housing och kommunernas roll

Den andra institutionella pelaren, kommunernas och allmännyttans centrala roll i implementeringen av politiken, skulle säkerligen förändras vid ett införande av social housing. Ett rimligt antagande, givet det kommunala bostadsförsörjningsansvaret, är att ansvaret för utformningen av en social bostadssektor skulle hamna hos kommunerna (Granath Hansson 2020). Men oavsett hur systemet skulle utformas torde kommunernas roll om möjligt bli än mer central för politikens genomförande än i dag. Allra tydligast blir detta om kommunerna ges direkt ansvar för att fastställa inkomsttak, tilldelning och andra villkor för att erhålla en bostad inom ett definierat bestånd av socialbostäder, ungefär som tycks vara fallet i Danmark. Detta skulle ge kommunerna ett helt avgörande inflytande inte bara på implementeringen utan också på regelverket.¹⁶

Men även i ett mera centraliserat system för social housing där regelverket fastställs centralt och kontrolleras av staten blir kommunernas ansvar för bostadspolitiken större än i dag. Även om bostäder skulle tilldelas människor inom ramen för ett nationellt fastställt inkomsttak finns det fortfarande betydande utrymme för skönsmässiga och subjektiva bedömningar i tillämpningen beträffande turordning, standardnivåer, hyressättning, kösystem, kontroll och annat.

15 Det bör understrykas att även ett generellt system som det svenska kan ha betydande inslag av residualisering om vi ser till utfallet (jfr Borg 2019).

16 Även i det svenska generella systemet kan kommunerna naturligtvis ges större eller mindre utrymme att styra bostadsförsörjningen. Nyligen har riksdagen klargjort att kommunala bostadsförmedlingar kan använda sig av individuella förturer och av reservationer av vissa bostäder för hushållskategorier med särskilda behov. Huvudprincipen ska dock fortfarande vara förmedling efter kötid (Lagrådsremiss, 26 september 2024).

Oavsett den närmare utformningen skulle alltså ett införande av socialbostäder betyda ett ökat och mer differentierat ansvar för kommunerna. Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, som ofta framhålls som oklar i dagens bostadspolitiska system, skulle också behöva preciseras i betydligt mera konkreta termer.

Ett av kommunernas viktigaste bostadspolitiska styrmedel i dag är de allmännyttiga bostadsföretagen. I den generella bostadspolitiken har också allmännyttan haft en generell inriktning som innebär att dess bostadsbestånd i princip riktar sig till alla typer av hushåll oavsett inkomstnivå och andra förutsättningar. Under de senaste decennierna har förutsättningarna för allmännyttan förändrats i grunden, med avveckling av de statliga bostadslånen och räntebidragen, och därmed krav på ökat eget kapital, senast genom den nya allbolagen med dess krav på affärsmässighet. Detta tillsammans har bidragit dels till ökade inkomstkrav på de hyresgäster som erbjuds bostad,¹⁷ dels till ett ökat inslag av sociala kontrakt med kommunens socialtjänst som garant. Denna kombination av höjda ekonomiska trösklar för att erhålla en allmännyttig bostad och residualisering via sociala kontrakt har av Martin Grander betecknats som ”new public housing” (Grander 2017). Fortfarande gäller dock principen att även hög- och medelinkomsttagare ska kunna bo i allmännyttan, och att bostäderna huvudsakligen fördelas efter kötid och inte efter behov.¹⁸ Att i större skala införa formell behovsprövning inom ramen för ett system av social housing skulle därför innebära en omvälvande institutionell förändring. De allmännyttiga bostadsföretagens organisation Sveriges Allmännytta har också bestämt motsatt sig social housing.¹⁹

Det ska tilläggas att den nuvarande allmännyttans funktion i ett system med socialbostäder inte med nödvändighet skulle bli att utgöra den behovsprövade sektorn. Man kan också tänka sig att allmännyttan utvecklas i alltmer affärsmässig riktning och att stat och/eller kommun parallellt utvecklar en ny sektor för socialbostäder, där exempelvis civilsamhället, stiftelser, kyrkor, fackföreningar eller kommersiella aktörer skulle kunna vara utförare (Granath Hansson 2020, s. 19). Skillnaden mellan allmännyttig och privat bostadsförvaltning skulle därmed i stort sett upplösas och ersättas med en enhetlig marknadsinriktad sektor vid sidan av en offentlig behovsprövad sektor för social housing.²⁰

17 På senare år tycks dock de allmännyttiga bostadsföretagen ha blivit något mindre restriktiva då det gäller inkomstkraven på sina bostadssökande (se Grander & Sjöland Kozlovic 2025).

18 Förändringarna i Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ger emellertid kommunerna större möjligheter att fördela bostäder genom reservationer och förturer. Det ska emellertid påpekas att detta inte endast gäller bostäder i det allmännyttiga beståndet utan samtliga bostäder som förmedlas genom en kommunal bostadsförmedling.

19 Se till exempel Mark-Nielsen 2024.

20 I dag ska de allmännyttiga bostadsföretagen enligt lag också främja bostadsförsörjningen i kommunen samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Frågan är om och i så fall hur en renodlat marknadsinriktad allmännytta skulle kunna leva upp till dessa krav i större utsträckning än privata fastighetsägare.

Social housing och den integrerade hyresmarknaden

Den generella bostadspolitikens tredje pelare har att göra med att den svenska hyressektorn är ett typexempel på vad Kemeny (1995) har betecknat som en *integrerad hyresmarknad* med starka länkar mellan privat och offentlig hyresrätt. Motsatsen är den *dualistiska* hyresmarknad som förekommer i många länder. I den senare modellen råder en tydlig åtskillnad mellan den privata och den offentliga hyressektorn, där den förra är marknadsstyrd och den senare offentligt reglerad och fungerar som ett skyddsnät för sämre ställda hushåll (en ”kommandoekonomi” för att citera Kemeny).

En integrerad hyresmarknad kännetecknas i stället av marknadskonkurrens mellan privata och offentliga hyresvärdar och att båda sektorerna erbjuder boende till breda lager av befolkningen (Elsinga, Haffner & van der Heijden 2008). Det är uppenbart att den dualistiska modellen motsvarar EU:s dominerande syn på bostadspolitik, och den är bland annat underförstådd i de så kallade SGEI-kraven om lika villkor (”a level playing field”) mellan offentliga och privata hyresvärdar.

Det svenska systemet har alltså varit ett ovanligt renodlat fall av integrerad hyresmarknad med bruksvärdeessystemet och de kollektiva hyresförhandlingarna som formella länkar mellan den privata och den allmännyttiga hyressektorn. Dessa länkar betyder att hyrorna i de kommunala bostadsföretagen påverkar hyrorna även i det privatägda beståndet, och sedan införandet av den nya allbodelagen även vice versa.

Sedan den nederländska allmännyttan för några år sedan infört behovsprövning för att kunna uppfylla SGEI-kraven är Sverige möjligen det enda land som håller fast vid ett integrerat system utan någon särskild sektor för socialbostäder (Grander 2017). Stephens (2020) diskuterar Kemenys typologi och ifrågasätter dess relevans för dagens bostadsförsörjning. Utan att vi här tar ställning till Stephens allmänna argumentation tycks den idealtypiska distinktionen mellan dualistisk och integrerad hyresmarknad ändå fungera utmärkt för att förstå skillnaden i logik mellan den svenska bostadspolitiska regimen och EU:s idealmodell.

Ett system för social housing skulle vara svårt eller omöjligt att förena med en integrerad hyresmarknad enligt svensk modell. Social housing skulle tvärtom av allt att döma utgöra den ena, behovsprövade, sidan av en dualistisk modell. Återstår frågan hur den andra sidan av en sådan modell skulle se ut. Närmast till hands ligger att denna, som i andra jämförbara länder, skulle bestå av privata – möjligen också allmännyttiga eller kommunala – fastigheter med mer eller mindre renodlad marknadshyressättning. Redan i dag finns det starka förespråkare för marknadshyror i nyproduktionen och/eller det befintliga beståndet, och

i debatten ses marknadshyror och social housing ibland som två kompletterande inslag i en genomgående reform av hyressättningen i Sverige.²¹

Social housing är således oförenligt med dagens integrerade hyresmarknad. Frågan är om detta i sig också bör ses som ett betydande hinder för att införa social housing. Svaret sammanhänger med hur starka stigberoendets mekanismer legitimitet och makt kan anses vara i hyrespolitiken. Två av de stora och mäktiga organisationerna på hyresmarknaden, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen, tar i dag avstånd från social housing med argument som i stor utsträckning är ett försvar för bruksvärdessystemet och de kollektiva hyresförhandlingarna. Den tredje organisationen, Fastighetsägarna, är mindre entydigt negativ och har veterligen inte intagit någon bestämd ståndpunkt i frågan.²² Av betydelse är naturligtvis också vilket stöd ett system för social housing skulle ha hos hyresgäster och allmänhet. Någon aktuell opinionsundersökning i frågan tycks dock inte finnas, även om social housing hittills alltså inte haft något starkare stöd i den offentliga svenska bostadssdiskursen.

Social housing och neutralitet mellan upplåtelseformerna

Ett viktigt inslag i den svenska bostadspolitiska diskursen har varit målet om ”neutralitet mellan upplåtelseformerna”, som innebär att ingen upplåtelseform ska gynnas i förhållande till övriga i finansierings- och beskattningshänseende. Denna neutralitetsprincip har inte bara innefattat privat och allmännyttig hyresrätt utan även – implicit sedan 1940-talet och explicit sedan 1974 – bostadsrätt och äganderätt. I dag, efter skattereformen och avvecklingen av räntebidragen kring 1990, finns det förmodligen ingen som hävdar att det verkligen råder neutralitet mellan bostadsägande och hyresrätt.²³ Avdragsrätten för bostadslånen tillsammans med de växande bidragen till ROT och RUT gör det entydigt att ägande- och bostadsrätten är betydligt mera gynnade av dagens regelverk än hyresrätten. Alltjämt lyfter också hyresrättens organisationer fram neutralitetsargument då beskattning och avdrag för bostadsägare diskuteras (se genomgång i Bengtsson & Grander, 2023, s. 349f.).

Även om målet om neutralitet mellan upplåtelseformerna inte alltid har varit explicit, och sällan eller aldrig varit helt uppfyllt, ger det uttryck för den grundläggande skillnaden mellan å ena sidan en generell bostadspolitik som den svenska, å andra sidan de länder där äganderätten ses som den naturliga formen för långsiktigt boende. I de senare systemen brukar bostadspolitiken gynna ägandet i syfte att underlätta för medborgarna att äga sin bostad.

21 Det är dock svårt att hitta några utvecklade inlägg i debatten som explicit analyserar de båda frågorna som komplement. Frågorna om marknadshyror och socialbostäder är redan var för sig starkt kontroversiella.

22 Se till exempel Lindvall 2019.

23 Den politiska utvecklingen – som sällan motiverats i neutralitetstermer – beskrivs ingående och initierat av Forsman & Svanberg 2016, s. 51f.

Idén om neutralitet mellan upplåtelseformer kan relateras till Jim Kemenys distinktion mellan äganderätsregimer ("home-owning societies") och hyresrätsregimer ("cost-rental societies") (Kemeny 1981). I en hyresrätsregim där både äganderätt och hyresrätt betraktas som fullvärdiga upplåtelseformer för alla typer av hushåll, kan uppenbara avvikelser från neutralitet betraktas som ett politiskt bekymmer som bör åtgärdas, även om någon optimal lösning inte är uppnåelig. I en äganderätsregim där äganderätten ses som den upplåtelseform som bör prioriteras skulle avvikelser från neutralitet inte på samma sätt ses som något politiskt bekymmer, utan kanske rent av som en önskvärd incitamentsstruktur.²⁴

Det är möjligt att urholkningen av neutralitetsprincipen minskat dess legitimitet i opinionen och att den därmed förvandlats från att ha varit en brett omfattad normativ princip om rättvisa mellan boende i olika upplåtelseformer till ett (hittills föga effektivt) argument bland andra i debatten mellan företrädare för olika upplåtelseformer. Men även här saknas aktuella studier av opinionsläget.

En princip för neutralitet eller rättvisa mellan boende i olika upplåtelseformer skulle få en annan utformning i en bostadspolitisk regim som bygger på social housing. Neutraliteten skulle i så fall avse de delar av bostadsbeståndet som ligger vid sidan om socialbostäderna. Om vi antar att social housing inrättas endast inom hyresrätten (vilket är det vanligaste i Europa) kan man tänka sig en princip om neutralitet mellan boende med äganderätt (och i Sverige bostadsrätt) å ena sidan och boende i det icke behovsprövade hyresbeståndet å den andra. Socialbostäderna skulle då inte beröras av neutraliteten. Jämfört med dagens svenska situation skulle en sådan neutralitet förutsätta en utjämning av villkoren för ägarboende och icke behovsprövat hyresboende.

I dag aktualiseras målet om neutralitet mellan upplåtelseformerna sällan i den partipolitiska debatten. Eftersom det inte heller uppfylls av rådande regelverk torde neutralitetsmålet inte heller i sig utgöra något politiskt hinder mot att införa social housing.

Oavsett neutraliteten kan man ändå föreställa sig att frågan om ekonomiskt stöd till social housing skulle kunna bli politiskt brännbar. Av allt att döma krävs betydande subventioner om beståndet av social housing ska uppfylla i princip samma kvalitetskrav som övriga bostäder och den tänkta målgruppen ska ha ekonomisk möjlighet att betala hyran där. Även om socialbostäder enligt vår definition ovan inte nödvändigtvis förutsätter subventioner kan inställningen till offentligt stöd till boendet ändå ha betydelse som förutsättning för inrättandet av ett sådant system.

I dag tycks bostadssubventioner – åtminstone vid sidan av ägarboendets avdrag och bidrag – betraktas som problematiska av många politiker och debattörer. Denna föreställning kom bland annat till tydligt uttryck i diskussionen kring investeringsstödet till byggande av hyreslägenheter och studentbostäder

24 Detta resonemang om bostadspolitiska regimer och neutralitet mellan upplåtelseformer utvecklas i Bengtsson & Grander 2023, kap. 7.

med normhyra.²⁵ Den negativa synen på subventioner kan synas märklig med tanke på att subventioner till bostäder, och inte minst just socialbostäder, förekommer i de flesta andra västländer. Kanske är det främst politiker och andra beslutsfattare som ser med skepsis på bostadssubventioner mot bakgrund av erfarenheterna från 1980-talets inflationsekonomi, då det växande subventionsberget till boendet hotade den svenska ekonomin i grunden (se Borg 2004).

Den kritiska frågan är således hur subventioner direkt riktade till behovsprövade bostäder för hushåll med knappa resurser skulle uppfattas. Om motståndet mot bostadssubventioner inte motsvaras av någon folklig opinion skulle det lätt kunna försvagas i en situation där akut bostadskris anses påkalla radikala lösningar. Å andra sidan skulle en sådan enkelriktad ”precisionsbombning” strida mot Margaret Levis och Bo Rothsteins teorier om förutsättningarna för ”villkorat samtycke”, som bland annat går ut på att offentligt ekonomiskt stöd inte bör utformas så att en grupp medborgare ensidigt ges rollen som givare och en annan grupp rollen som mottagare.²⁶

Social housing och det kollektiva förhandlingssystemet

Det kollektiva systemet för hyresförhandlingar är liksom allmännyttans generella inriktning helt grundläggande för den svenska bostadspolitiska regimen. Ett förhandlings- och bruksvärdessystem som det svenska är definitionsmässigt något annat än en marknadsstyrd sektor med individuell hyressättning, som mycket tyder på skulle bli andra sidan av social housing i hyresbeståndet.²⁷ Det torde också vara svårt att på ett fruktbart sätt kombinera dagens förhandlingssystem med administrativt bestämda hyror i en sektor för socialbostäder, åtminstone om denna sektor skulle få någon större omfattning. En dualistisk hyresmarknad skulle innebära en betydande utmaning för hyresmarknadens organisationer och särskilt för hyresgäströrelsen som uppnått sin unikt starka ställning i symbios med framväxten och institutionaliseringen av allmännyttan och det svenska hyresförhandlingssystemet.²⁸

Den svenska hyressättningsmodellen växte under 1960-talet fram ur hyresregleringen från andra världskriget och kom successivt från 1960-talet att ersätta denna tidigare strikta reglering. Sedan dess har modellen visat sin stigberoende

25 Investeringsstödet har hela tiden varit partipolitiskt kontroversiellt även om debatten framför allt handlat om huruvida stödet varit effektivt och verkligen gynnat de hushåll som behöver stöd (se Bengtsson & Grander 2023, s. 183f.).

26 Se Bengtsson & Rothstein 1997 för en tillämpning på bostadspolitiken. Mycket beror naturligtvis på den konkreta inriktningen och utformningen av subventionerna till eventuella socialbostäder. Denna ”omfördelningsparadox” analyseras i mera generella termer i en klassisk artikel av Walter Korpi och Joakim Palme (Korpi & Palme 1998).

27 Vi instämmer med Granath Hansson (2020, s. 38) om att det inte finns något kausalt samband mellan en social bostadssektor och marknadshyror, utan att det rör sig om politiska beslut. Det är ändå svårt att se hur ett mer omfattande system av social housing i praktiken skulle kunna fungera tillsammans med den svenska modellen för hyresförhandlingar.

28 Utvecklingen beskrivs och analyseras i Bengtsson & Grander 2023, kap. 8.

svårföränderlighet. Systemet har i huvudsak uppfattats som effektivt och legitimt, och det har varit uppbackat av aktörer med betydande makt. Vid olika tidpunkter har systemet varit politiskt ifrågasatt, senast i utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion (SOU 2021:50), som föranledde en regeringskris och sedermera drogs tillbaka. Hittills har dock systemet överlevt, sannolikt därför att motståndarna uppfattat det som legitimt bland hyresgäster och allmänhet, något som också bekräftats i opinionsundersökningar vid olika tidpunkter. En rad scenarioanalyser genomförda av konsultföretaget Rambøll för Hyresgästföreningens räkning har också visat på betydande hyreshöjningar vid en övergång till marknadshyror.²⁹

På senare tid har vi sett stora hyreshöjningar även inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet, inte minst efter införandet 2006 av så kallade presumtionshyror.³⁰ Man kan möjligen föreställa sig att den stigande hyresnivån har försvagat systemets legitimitet i hyresgästopinionen. Samtidigt har vid de senaste årens hyresförhandlingar fastighetsägarnas utgångsbud legat betydligt högre än det slutliga utfallet, något som kan antyda på vilken nivå hyreshöjningarna hade legat om vi i dag hade haft marknadshyror i stället.³¹

De förändringar i den kollektiva förhandlingsmodellen som föreslagits vid olika tidpunkter har inte varit lika långtgående som ett system för social housing skulle betyda. Åtminstone två av de centrala partsorganisationerna, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttan, har också som vi sett bestämt motsatt sig social housing, medan Fastighetsägarnas ståndpunkt alltså varit mindre entydig. Det är ändå svårt att föreställa sig en situation där organisationerna, och särskilt Hyresgästföreningen, skulle ge upp sitt försvar för förhandlings- och bruksvärdesystemet till förmån för en dualistisk modell med å ena sidan social housing, å andra sidan marknadshyror.

Varför skulle statsmakterna ta så stor hänsyn till vad organisationerna säger? Mycket pekar på att det finns en utbredd politisk uppfattning om att organisationerna bör ha ett inflytande på svensk hyrespolitik. Detta blev inte minst tydligt i det politiska dödläge som uppstod efter den ovan nämnda Kochska utredningen, ett dödläge som inte bröts förrän SABO (numera Sveriges Allmännyttan) och Hyresgästföreningen kunde presentera ett gemensamt förslag till lagstiftning

29 Se Rambøll 2015 och senare uppföljningar.

30 Sedan 2006 finns möjligheten att i en kollektiv förhandlingsöverenskommelse undanta vissa nybyggda hyresfastigheter från bruksvärdesprövningen under (numera) en femtonårsperiod och i stället bestämma en så kallad *presumtionshyra*. Hyran anses då vara skälig om den täcker fastighetsägarens beräknade produktionskostnader för projektet och därtill ger en rimlig avkastning (se till exempel Bengtsson & Grander 2023, s. 388f.).

31 De opinionsundersökningar som gjorts på beställning av Hyresgästföreningen pekar på ett starkt motstånd mot marknadshyror bland boende i alla upplåtelseformer och bland anhängare av samtliga politiska partier. Som ofta i den här typen av undersökningar kan dock sättet att formulera frågan diskuteras (Hyresgästföreningen 2024, s. 27f.).

som sedan fick stöd också av Fastighetsägarna. Detta förslag fick sedan ligga till grund för propositionen om den nya allbolagen och ändrade regler för hyressättning.³²

Utrymmet i denna skrift medger inte någon längre utläggning om den demokratiska korporatismens logik. Mycket allmänt kan korporatism ses som ett maktbyte mellan staten och organisationerna där staten erbjuder organisationerna makt mot att dessa medverkar till implementeringen av politiken, bland annat genom att få medlemmarna att acceptera den (Öberg 1994).³³ Korporatismen har varit stark i svensk efterkrigspolitik även om den försvagats på många områden under de senaste decennierna (Rothstein & Bergström 1999). Hyrespolitiken har dock fortsatt starkt korporatistiska drag, och ansvaret för implementeringen av hyressättningen har alltså i stor utsträckning tilldelats parterna på hyresmarknaden. Detta är en viktig förutsättning – och sannolikt ett betydande hinder – för ett eventuellt införande av social housing.

Möjligen kan den skepsis till marknadshyror som belagts i åtskilliga attitydundersökningar också vara ett hinder mot social housing. Det är alltså få hyresgäster som utnyttjar den möjlighet som finns att stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet. De politiska partierna från höger till vänster har länge varit högst tveksamma till att i grunden förändra hyressättningssystemet. I stället har förändringar i riktning mot ökad marknadsanpassning genomförts inom ramen för förhandlingssystemet, exempelvis genom möjligheten till presumtionshyror i nyproduktionen. De senaste åren har dock några partier ändrat inställning och börjat förespråka marknadshyror åtminstone i nyproduktionen. Fortfarande är det dock oklart om denna omsvängning motsvarar någon förändring i den allmänna opinionen.

32 Processen beskrivs av Pagrotsky 2010 och – i ett inifrånperspektiv – av Forsman & Svanberg 2016.

33 Om bostadspolitik och korporatism se Bengtsson & Grandér 2023, kap. 8.

Administrativa hinder för social housing

Man kan också föreställa sig en rad problem och hinder av mer administrativ karaktär för att införa social housing (Bengtsson 2017). Även dessa problem kan i viss mån ses som stigberoende.

Den nuvarande frånvaron av regelverk och administrativa rutiner för fördelning av socialbostäder kan i sig, åtminstone på kort sikt, vara ett hinder. Att utforma ett sådant system är en betydande politisk utmaning, där man inte heller, utom i detaljer, har möjlighet att importera lösningar från andra länder med andra system. Inte heller kan vi dra nytta av tidigare svenska erfarenheter; den senaste svenska modellen för behovsprövning var alltså 1930-talets barnrikehus, som avvecklades med den nya bostadspolitik efter andra världskriget.³⁴

Den första uppgiften i sammanhanget skulle vara att enas om hur ett system för socialbostäder ska utformas mer i detalj i fråga om inkomsttak, standardnivåer, hyressättning, kösystem, kontroll, ansvarsfördelning och annat. Därefter gäller det att utforma en administrativ apparat för att förvalta systemet på ett sätt som är effektivt och rättvist, och som så långt möjligt motverkar stigmatisering – och samtidigt förhindrar fusk och motverkar misstankar om fusk. Detta är absolut nödvändigt om systemet ska vinna legitimitet hos allmänheten och hos de skattebetalare som ska finansiera det.³⁵

Ett annat administrativt hinder kan vara frånvaron av ett fungerande system för marknadshyror. Det kan möjligen tyckas vara något förvånande att detta skulle vara ett hinder för socialbostäder. Uppstår inte marknadshyror per automatik då man avskaffar gällande regleringar och kontroller – i Sveriges fall till exempel förhandlingssystem och bruksvärdesregler? I själva verket har dock alla system med marknadshyror olika typer av inbyggda kontroller som besittningsskydd, spärrar mot ockerhyror etc. för att undvika att hyresvärdarna utnyttjar sitt förhandlingsövertag på ett sätt som drabbar hyresgästerna otillbörligt hårt. Sverige har inte haft marknadshyror sedan 1930-talet, och då det svenska bruksvärdessystemet ersatte hyresregleringen från krigsåren sågs det bland annat som ett sätt att förena marknadsanpassning av hyresnivåerna med ett reellt besittningsskydd (jfr Bengtsson 1992).

Anhängare av marknadshyror hävdar ofta att frågan redan är utredd med hänvisning till betänkandet om fri hyressättning vid nyproduktion (SOU 2021:50), och att det nu bara gäller att förvandla utredningens förslag till lagstiftning. Betänkandet drogs dock tillbaka innan någon remissbehandling hade genomförts och i debatten har omfattande kritik framförts mot utredningen och

34 Möjligen skulle man kunna dra vissa lärdomar av erfarenheterna från dagens bostadssociala kontrakt.

35 Se Bengtsson & Rothstein 1997 för en diskussion om generell och selektiv politik och förutsättningarna för ”villkorat samtycke” i relation till bostadspolitik.

dess förslag. Därtill är det mycket som talar för att marknadshyror i nyproduktionen skulle leda till en spridning också till det befintliga beståndet (jfr Bengtsson 2024a, s. 59f.).

Bristen på allmänt accepterade regelverk för social housing och marknadshyror visar att vi i dag fortfarande befinner oss ganska långt från en dualistisk bostadspolitisk regim. Om en sådan övergång ska bli framgångsrik krävs ett betydande administrativt fotarbete och inte bara ett politiskt Alexanderhugg.

Slutdiskussion

Genomgången ovan belyser – och bekräftar – först och främst det starka stigberoendet i bostadspolitiken. Den pekar på en rad problem och hinder – legala och diskursiva – på vägen mot socialbostäder om bostadspolitikens aktörer trots allt skulle försöka slå in på denna väg. Även om den generella bostadspolitikens institutioner försvagats och urvattnats förefaller det fortfarande vara ett långt steg till att införa ett formellt system för social housing i Sverige – och att dessutom få det att fungera i den svenska kontexten. För att ett sådant system ska bli politiskt acceptabelt krävs av allt att döma inte bara fortsatt kris på bostadsmarknaden och en allmän föreställning om rådande institutioners otillräcklighet, utan även en detaljerad och brett förankrad politisk handlingsplan för genomförandet av en så grundläggande reform. Om detta i sin tur skulle ge Sverige en bättre fungerande bostadsförsörjning är en annan fråga.

Referenser

- Bengtsson, Bo (1992) *Hyra och bruksvärde: om hyrespolitikens intentioner*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.
- Bengtsson, Bo (2017) Socialbostäder och stigberoende. Varför har vi inte ”social housing” i Sverige? I: Björn Andersson, Frida Petersson & Anette Skårner (red.) *Den motspänstiga akademikern: Festskrift till Ingrid Sahlin*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, Bo (2022) Bostaden som social rättighet – vad betyder det? I: Bo Bengtsson, Markus Holdo & Emma Holmqvist (red.) *Allas rätt till bostad. Marknadens begränsningar och samhällets ansvar*. Göteborg: Daidalos.
- Bengtsson, Bo (2024a) *Att lägga marknaden till rätta. Om rätten till bostad i svensk politik*. Stockholm: Premiss.
- Bengtsson, Bo (2024b) The changing role of cooperatives in the Swedish housing regime – a path dependence analysis. *Housing Studies*, doi.org/10.1080/02673037.2024.2326156.
- Bengtsson, Bo (red.), Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara & Jón Rúnar Sveinsson ([2006] 2013) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Andra uppl. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, Bo & Martin Grander (2023) *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, Bo & Bo Rothstein (1997) Precisionsbombningens problem – välfärdsstaten och bostadspolitik. I: Åke E. Andersson (red.) *Bostadsmarknaden på 2000-talet*. Stockholm: SNS.
- Bengtsson, Bo & Sebastian Kohl (2020) Incremental Change in Housing Regimes: Some Theoretical Propositions with Empirical Illustrations. *Critical Housing Analysis* 7(1): 15–24.
- Bengtsson, Bo & Hannu Ruonavaara (2010) Introduction to Special Issue: Path Dependence in Housing. *Housing, Theory and Society* 27(3): 193–203.
- Bengtsson, Bo & Hannu Ruonavaara (2017) Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison Structured and Focused. *Philosophy of the Social Sciences* 47(1): 44–66.
- Borg, Ida (2019) Universalism lost? The magnitude and spatial pattern of residualisation in the public housing sector in Sweden 1993–2012. *Journal of Housing and the Built Environment* 34(2): 405–424.
- Borg, Per (2004) *Systemskifte. En studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik*. Doktorsavhandling. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.
- Boverket (2015) *Boendesituationen för nyanlända*. Rapport 2015:40. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2016) *Den sociala bostadssektorn i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder*. Karlskrona: Boverket.

- Elsinga, Marja, Marietta Haffner & Harry van der Heijden (2008) Threats to the Dutch unitary rental market. *European Journal of Housing Policy* 8(1): 21–37.
- Forsell, Håkan (2014) Rätten till bostad. *Tidskriften Arkitektur*, nr 8/2014.
- Forsman, Peter & Pär Svanberg (2016) *Rätten till ett hem. 40 år med Hyresgästföreningen och bostadspolitiken*. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Granath Hansson, Anna (2020) *En social bostadssektor i Sverige*. Stockholm: Fores.
- Granath Hansson, Anna & Björn Lundgren (2016) Defining Social Housing. A Discussion on the Suitable Criteria. *Housing, Theory and Society* 36(2): 149–166.
- Granath Hansson, Anna, Janni Sørensen, Berit Irene Nordahl & Michael Tophøj Sørensen (2024) Contrasting inclusionary housing initiatives in Denmark, Sweden, and Norway: how the past shapes the present. *Housing Studies*, <https://doi.org/10.1080/02673037.2024.2323607>.
- Grander, Martin (2017) New Public Housing. A Selective Model Disguised as Universal? Implications of the Market Adaptation of Swedish Public Housing. *International Journal of Housing Policy* 17(3): 335–352.
- Grander, Martin & Sjöland Kozlovic, Martina (2025) Who's the 'Public' of Public Housing? Understanding the 'Ideal Tenant' in a Unitary Rental Market through Access Requirements in Swedish Municipal Housing Companies. *International Journal of Housing Policy*. <https://doi.org/10.1080/19491247.2025.2497119>.
- Göteborgs stad (2012) *Ett socialt blandat boende i Göteborg. En kunskapsöversikt om bostäder för låginkomsttagare och socialt blandade boenden i Europa och möjligheten att finna nya verktyg i Göteborg*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44(5): 936–957.
- Heaphy, Liam & Mark Scott (2023) Path dependence, 'lock-in' and rural housing outcomes: insights from Ireland. *European Planning Studies* 30(12): 2412–2432.
- Holmqvist, Emma (2021) Bostaden som rättighet. I: Anna-Sara Lind & Olle Lundin (red.) *Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Hyresgästföreningen (2024) *Hyresgästerna 2024. Partisynpati och bostadspolitik*. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Kemeny, Jim (1981) *The Myth of Home-Ownership: Private versus Public Choices in Housing Tenure*. London: Routledge.
- Kemeny, Jim (1995) *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Kemp, Peter A. (2015) Private Renting After the Global Financial Crisis. *Housing Studies* 30(4): 601–620.
- Kleinman, Mark (1996) *Housing, welfare and the state in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Korpi, Walter & Joakim Palme (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63(5): 661–689.
- Lévy-Vroelant, Claire, Christoph Reinprecht & Frank Wasseberg (2008) Learning from history: Changes and path dependency in the social housing sector in Austria, France and the Netherlands. I: Kathleen Scanlon & Christine Whitehead (red.) *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, London: London School of Economics and Political Science.
- Liberalerna (2020) *Förortsllyftet – bostadspolitik. En plan för att Sverige inte ska ha några utsatta områden år 2030*. Stockholm: Liberalerna.
- Lind, Hans (2016) *Åtkomliga bostäder. Så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. Stockholm: SNS.
- Lindvall, Martin (2019) En svensk modell för social housing behövs. *Svenska Dagbladet*, Debatt 2019-05-15.
- Lowe, Stuart (2004) *Housing policy analysis. British housing in cultural and comparative context*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Lux, Martin & Petr Sunega (2020) Using Path Dependence Theory to Explain Housing Regime Change: The Traps of Super-Homeownership. *Critical Housing Analysis* 7(1): 25–35.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010) A Theory of Gradual Institutional Change. I: James Mahoney & Kathleen Thelen (red.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malpass, Peter (2011) Path dependence and the measurement of change in housing policy. *Housing, Theory and Society* 28(4): 305–319.
- Mark-Nielsen, Jörgen (2024) *EU, statsstödet och den svenska allmännyttan*. Stockholm: Sveriges Allmännyttan.
- Marshall, Thomas. H. ([1949] 1964) Citizenship and social class. I: Thomas H. Marshall, *Class, citizenship and social development, essays by T.H. Marshall*. Westport, CT: Green Press.
- Nielsen, Birgitta G. (2010) Is Breaking Up Still Hard to Do? Policy Retrenchment and Housing Policy Change in Path Dependent Context. *Housing, Theory and Society* 27(3): 241–257.
- Nilsson, Micael (2021) *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt. Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Lund: Nordic Academic Press.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Pagrotsky, Sonja (2010) *Utmaningen av allmännyttan. Hur en svensk modell kan försvaras i en internationell värld*. Masteruppsats. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.
- Pierson, Paul (2000) Increasing returns, path dependency and the study of politics, *American Political Science Review*, 94(2): 251–267.

- Rambøll (2015) *Den svenska hyresmarknaden. Scenarioanalys*. Stockholm: Rambøll.
- Rothstein, Bo & Jonas Bergström (1999) *Korporatismens kris och den svenska modellens fall*. Stockholm: SNS.
- SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion*.
- Sandberg, Matilda (2019) *Social Contracts as a Municipal Strategy in the Wake of the Swedish Housing Inequality. The Case of Malmö Municipality*. Master-uppsats. Malmö: Malmö universitet.
- Schmidt, Vivien A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11: 303–326.
- Stephens, Mark (2016) Using Esping-Andersen and Kemeny's welfare and housing regimes in comparative housing research. *Critical Housing Analysis* 3(1): 19–29.
- Stephens, Mark (2020) How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes. *Housing, Theory and Society* 37(5): 521–547.
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (2005) Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. I: Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (red.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen (1999) Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science* 2(1): 369–404.
- von der Leyen, Ursula (2024) *Mission letter to Dan Jørgensen, Commissioner-designate for Energy and Housing*. European Commission.
- Öberg, PerOla (1994) *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Riksdagstryck.



bostad 2030