

Recensioner

Bo Bengtsson och Martin Grander, *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Egalité 2023

Statsvetarna Bo Bengtsson och Martin Grander menar att statsvetenskapens roll i forskning om bostadspolitik har varit blygsam. Därför vill de ta ett brett, samhällsvetenskapligt grepp om svensk bostadsförsörjning, såväl empiriskt som teoretiskt. Boken handlar om det senaste decenniets svenska bostadspolitik med fokus på hyrespolitiken och hyresrättens ställning. Det är ett ambitiöst projekt. Författarna menar att bostadsfrågan och bostadspolitiken i synnerhet ofta har beskrivits och analyserats ”i tämligen svepande och politiserande termer som ’marknadsmislyckanden’, ’nyliberalism’ eller liknande negativt laddade begrepp” (s. 11). Ambitionen med boken är därför att vara mindre polemisk. I boken granskar författarna offentliga handlingar för att synliggöra intressekampen mellan det politiska beslutsfattandet, de bostadspolitiska institutioner som bostadspolitiken resulterat i och olika aktörer i bostadspolitiken.

Bokens styrka ligger i dess omfattande beskrivningar av hur den svenska bostadspolitiken institutionaliserats från att ha varit en bostadssocial politik under efterkrigstiden till att bli en bostadsmarknad. Utifrån bland annat teorier om stigberoende (*path dependency* på engelska) behandlar Bengtsson och Grander hur den svenska bostadspolitiken tagit en viss riktning från 1940-talet och framåt. Ett stigberoende innebär att de institutioner som växer fram präglas av tröghet och stabilitet, så att det blir svårt att ändra riktning. Stigberoendet i svensk bostadspolitik anses dock vara svagt: historien spelar visserligen en roll, men den institutionella trögheten har samtidigt påverkats av politiska aktörers valmöjligheter och handlingsutrymme.

Mot bakgrund av efterkrigstidens sociala arkitekter (såväl i Sverige såsom internationellt) beskrivs den svenska bostadspolitikens *politikfält* som generellt utformat. Ett generellt utformat system innebär att de välfärdsåtgärder som knutits till bostadsfrågan varit bundna till medborgarskapet. Åtgärderna har därmed riktats mot hela befolkningen, varför stigmatisering av dem som mottagit eventuella åtgärder uteblivit (se Titmuss 2018/1958). Tiden efter andra världskriget präglades av låg arbetslöshet, en mer solidarisk lönepolitik och en generös, aktiv arbetsmarknadspolitik. Den generella bostadspolitiken *som en social rättighet* låg då i sin linda. Efterföljande decenniers bostadspolitik lyfte fram vikten av bostadsförsörjning som ett inkluderande samhällsmål. Den svenska bostadspolitikens institutioner har därefter karakteriserats av 1) en generell politik, 2) där kommunen och allmännyttan har en stark roll vad gäller den politiska implementeringen, 3) en integrerad hyresmarknad, 4) med mål om neutralitet

mellan upplåtelseformerna och 5) ett korporatistiskt förhandlingsystem. Dessa fem pelare i svensk bostadspolitik behandlas var för sig i boken. En central fråga som behandlas är huruvida den svenska bostadsregimen (som generellt system) är förenlig med den faktiska praktiken och de senaste decenniernas utfall.

Det blir tydligt att ett generellt system i just bostadsfrågor är mer komplext än på något annat socialpolitiskt område, såsom skola eller sjukvård: medborgarna har ingen absolut rätt att kräva en bostad från staten. Då det dock finns ett mål om neutralitet mellan upplåtelseformerna, medför (det svaga) stigberoendet i svensk bostadspolitik att lösningar på bostadsproblem har sökts inom ramen för den generella politiken. Samtidigt framhålls att den svenska bostadspolitik har selektiva inslag, och att sådana (exkluderande) inslag har varit historiskt nödvändiga för att den generella bostadspolitik som idé ska ha kunnat leva vidare.

I Sverige är hyresmarknaden integrerad mellan privata och offentliga aktörer, en situation som skiljer sig från den mer dualistiska hyresmarknaden i exempelvis Storbritannien, där privat och offentlig hyressektor har helt olika funktioner. Trots integreringen är det tydligt att det skett en residualisering av hyresrätten och bostadsförsörjningen över tid. Genom regeringen Bildt 1990 blev bostadspolitik en del av näringspolitiken. Bostadsdepartementet avvecklades och har inte återinförts. Det skedde också en anpassning till EU:s bostadspolitik genom Allbolagen 2011, som reglerar att allmännyttan ska agera ”affärsmässigt”. Samtidigt är tanken med den svenska allmännyttan att den inte ska vara behovs- eller inkomstprövande som mer selektiva och stigmatiserande former av bostadsregimpolitik. Ett tydligt exempel på sådan stigmatiserande bostadspolitik som lyfts fram är *social housing* i Storbritannien, en form av boende som riktar sig till specifika grupper. Dock framhålls i boken att denna form möjligen kan vara bättre än det svenska systemet på att erbjuda alternativ till människor med tillfälliga arbeten och ensamstående med osäker inkomst. Mycket må vara specifikt med den svenska bostadsregimen, men utvecklingen och de lösningar som etablerats under de senaste decennierna är inte unika i ett internationellt perspektiv. Som en följd av bostadspolitik tycks grupper som riskerar att ha sämre betalningsförmåga, såsom ensamstående och barnfamiljer, hamnat särskilt utanför. Människor med oregelbunden inkomst, bostadsmarknadens prekariat (Listerborn 2023), kan bli tvungna att hyra på osäkra villkor på en växande andrahandsmarknad där diskriminering och svarthandel råder.

Tydligt är att den svenska bostadsmarknaden präglas av en rad myter, där bilden av bostadssparande som ”framgångshistorier” cirkulerar och skapar drömmar om det perfekta boendet. Denna myt om boendet som ”investering” tog fart under mitten av 1970-talet, i samband med att skattepolitiken började gynna ägandet. Flera statliga utredningar de senaste åren har haft fokus på att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (exempelvis Dir. 229:125), vilket har skapat en flykt från allmännyttan bland medel- och höginkomsttagare. I dag dominerar myten om det ägda boendet i Sverige, att man alltid ska kunna tjäna ekonomiskt på sitt boende. Samtidigt har bostadsrätten varit en väg endast för de med ekonomiska förutsättningar, vilket i sin tur skapat segregering. Det är inte gemensamma ytor som eftersöks av bostads-

sökande, utan egna, privata sfärer i vilka man kan hålla en otrygg, osäker värld och framtid på avstånd.

Känslan som stannar kvar efter att jag läst boken är att Sverige är ett samhälle i kris med ökad urbanisering och bostadsbrist i storstäderna. Bostadsbristen är ojämnt fördelad runt om i landet, med ökad hemlöshet i städer med stor boendesegregation och höga boendekostnader. Parallellt finns andra kommuner som präglats av avbefolkning. Boken tar upp frågan om hur den ojämna kommunala fördelningen av bostadsbehov och tillgångar har uppstått och hur det kan komma sig att kommuner inom ramen för existerande system kan ”välja” sin befolkning, exempelvis genom att attrahera vissa befolkningsgrupper framför andra och genom social dumpning av hushåll med låga inkomster till andra kommuner. Bostadsfrågan kan därmed inte analyseras och förstås som en isolerad enhet, utan är en socialpolitisk fråga som kräver socialpolitiska lösningar. Precis som framhålls i boken är lösningen inte (bara) fler bostäder. Bostadsfrågan behöver bli en del av svensk socialpolitik, men där finns i dag ett stort tomrum. Tomrummet ekar dessvärre även i boken, då ett tydligt syfte här är just att inte leverera ”färdiga politiska förslag och lösningar” (s. 12). Det är förstäeligt, men bostadspolitiken som socialpolitisk fråga blir på så vis ytterst abstrakt.

På flera håll hade boken gynnats av analytiskt djup framför bredd: i stället för de mängder av teoretiska begrepp och exempel som tas upp hade författarna kunnat fördjupa analysen i relation till parallella förändringar, exempelvis på arbetsmarknaden och den svenska arbetsmarknadspolitiken. Sverige må vara unikt när det gäller hyrespolitiken, men utvecklingen påverkas av samma strömningar som gör sig gällande inom andra politikområden. I linje med politiken i andra västerländska välfärdsstater har den svenska arbetsmarknadspolitiken resulterat i en riskförskjutning: från statens ansvar för att se till att arbetslösa hamnar i arbete till betoning av individens ansvar att själv se till att komma tillbaka in på arbetsmarknaden (se t.ex. Bengtsson, Jacobsson & Wallinder 2024). När efterfrågan på arbete snabbt förändrats har policyinriktningen betonat vikten av individens ansvar att hålla sig attraktiv och anställningsbar för en mängd olika arbetsgivare. Leker man lite med orden framstår bostad och arbete i dessa sammanhang som relativt snarlika, det vill säga att det är viktigt att vara såväl *bostadsbar* som anställningsbar på dagens bostads- och arbetsmarknad.

Bostad och arbete hänger således ihop. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2024 specificeras att Arbetsförmedlingen senast den 1 oktober 2024 ska redovisa åtgärder för ”ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet genom stöd och kontroll” (Arbetsmarknadsdepartementet 2023). Precis som i fråga om arbetsmarknaden kan man således argumentera för att det finns ett så kallat matchningsproblem i Sverige vad gäller bostäder: liksom ingen vill bo i kommuner där det inte finns några jobb vill ingen hyra ut bostäder till bostadsförsörjningens ”blinda fläck” (s. 485), det vill säga till dem som hamnat mellan bostadspolitiken och socialpolitiken och därför inte lyckas få tillgång till en lämplig bostad. Att den utveckling som beskrivits ovan är en socialpolitisk fråga berörs på flera håll, men som sociolog tror jag boken hade gynnats av ett tydligare intersektionellt perspektiv.

Boken utgår ifrån ett institutionellt perspektiv, men även stabila institutioner har

kognitiva och normativa ramar som anger villkor för rutiner, problemformuleringar och tolkningspraktiker. Trots att aktörsperspektivet står i centrum saknas fokus på hur människor med få resurser ändå kan mobilisera sig och agera inom ramen för gällande system (t.ex., Hansen Lövstrand 2008). Boken tillför ett tydligt makroperspektiv på svensk bostadsförsörjning, men det saknas en socialpsykologisk och relationell analys. Samtidigt, mot bakgrund i Bengtsson & Branders lägesbeskrivning, känns författarnas slutsats om bostadspolitikens stora utmaningar ytterst närvarande och konkret. Sverige har stora problem med att tillhandahålla bostadsförsörjning för sina invånare, men lösningarna på bostadsproblemet får vi finna på annat håll.

Ylva Wallinder

Universitetslektor

Göteborgs universitet

Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (2023) *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut 2023-12-21. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24162>
- Bengtsson, M., Jacobsson, K., & Wallinder, Y. (2024). A journey into the new employment service landscape of responsabilisation: Towards de-personalisation of the caseworker–jobseeker relationship. *International Journal of Social Welfare* 33(1):137–150.
- Bonoli, G. (2012) Active labour market policy and social investment: a changing relationship. I: N. Morel, B. Palier & J. Palme (red.) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*: 181–203.
- Hansen Lövstrand, C. (2008) Hemlöshetens politik. *Socialmedicinsk tidskrift* 85(1):71–74.
- Listerborn, C. (2023) The new housing precariat: Experiences of precarious housing in Malmö, Sweden. *Housing Studies* 38(7):1304–1322.
- Titmuss, R. (2018/1958) *Essays on the welfare state* (nyutgåva). Polity Press.