

Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14) från utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- är positiv till förslagen till ny bostadsförsörjningslag och ett nytt gemensamt övergripande bostadspolitiskt mål för staten och kommunerna,
- anser inte att utredningen har konkretiserat vad som bör vara statliga uppgifter för en hållbar bostadsförsörjning,
- avstyrker att i en ny bostadsförsörjningslag införliva bestämmelserna i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den s.k. Allbolagen och om boende som idag återfinns i lagen om vissa kommunala befogenheter,
- avstyrker att den kommunala handlingsplanen även ska behöva baseras på en analys av tidigare genomförda insatser, utöver de krav som redan ställs på analys av den demografiska utvecklingen, av marknadsförutsättningarna och av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden,
- avstyrker förändringarna i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar,
- är positiv till att allmännyttiga bostadsföretag ska kunna undantas från upphandlingsreglerna enligt LOU,
- är positiv till att komplettera regleringen i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. med ett nytt skyndsamhetskrav och om att höja vissa takregler för myndigheternas egna överlåtelser i syfte att statens mark, när så är lämpligt, enklare och snabbare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål,
- är positiv till ett nytt statligt stöd i form av ett verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer och om att utvidga det stöd som finns till bygggemenskaper till att även omfatta vissa lokala utvecklingsbolag som har associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb),
- anser att det finns behov av ett system med marknadskompletterande statliga topplån för att underlätta nyproduktion, renovering och upprustning av bostäder på svaga marknader,
- är med vissa förbehåll positiv till att inrätta ett nytt råd för socialt hållbar bostadsförsörjning,
- är positiv till att ge de kommunala bostadsförmedlingarna en utökad möjlighet att reservera bostäder till grupper av sökande baserat på deras behov eller i

övrigt enligt vad som är ändamålsenligt och att frikoppla avgiftsrätten från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder samt till att ta bort begränsningen för hur många tillgängliga bostäder hos en kommunal bostadsförmedling som en kommun får använda för sin förtursverksamhet,

- är i huvudsak positiv till förändringarna av den kommunala hyresgarantin, men anser att den statliga ersättningen som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör kunna lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn,
- anser att transfereringar i socialförsäkringssystemet såsom bostadsbidrag och bostadstillägg ska räknas in vid hyresvärdars bedömning av om tillträdeskraven är uppfyllda.

Förbundets ställningstagande

Förbundet lämnar i det följande synpunkter på förslagen i betänkandet som dels rör bostadsförsörjningen i stort, dels som särskilt adresserar en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Förslag som rör bostadsförsörjningen i stort

En ny bostadsförsörjningslag, ett gemensamt övergripande bostadspolitiskt mål för staten och kommunerna och en nationellt handlingsplan för bostadsförsörjningen

SKR är positiv till förslaget om en ny bostadsförsörjningslag som är tänkt att reglera ansvar och uppgifter rörande bostadsförsörjning för såväl staten som kommunerna och som ersätter lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

SKR är även positiv till förslaget om ett för det allmänna gemensamt övergripande bostadspolitiskt mål som tydliggör den önskvärda inriktningen i ett nationellt perspektiv och som även bygg- och fastighetssektorn har möjlighet att förhålla sig till. Floran av mål inom samhällsbyggnadsområdet som spretar åt olika håll och som dessutom inte sällan är överlappande eller rent av motverkar varandra är inte till fördel varken för kommuner eller för staten i sin stöttande och samverkande roll.

Däremot anser inte SKR att utredningen har konkretiserat vad man ser som statliga uppgifter för att ta sin del av ansvaret för en hållbar bostadsförsörjning. Förslaget om att i den nya lagen införa en bestämmelse om att regeringen året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits ska ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen och lämna denna till riksdagen rör endast formerna för statens arbete. Förslaget beskriver inte på vilket sätt och i vilken omfattning staten avser att skapa förutsättningar för en bättre balans på bostadsmarknaden, för ett över tid tillräckligt bostadsbyggande, för ett underhållet bostadsbestånd och för att alla hushåll har tillgång till godtagbara bostäder m.m.

En ny samlad bostadsförsörjningslag

SKR avstyrker förslaget om att föra samman lagregler som rör bostadsförsörjning, allmännyttiga bostadsföretag (lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den s.k. Allbo-lagen) och kommunala befogenheter i övrigt inom området i den föreslagna nya bostadsförsörjningslagen. Utredningen anför som motiv att bestämmelserna i Allbo-lagen liksom bestämmelserna i 2 kap. 6§ om boende i lagen om vissa kommunala befogenheter (Befogenhetslagen) inte skulle vara kända. Utredningen anför vidare att det skulle vara fördelaktigt att de kommunala bostadspolitiska verktyg som Allmännyttan, hyresgarantier och befogenheten att kunna ge ekonomiskt stöd till enskilda utgör finns samlade på ett ställe. SKR delar inte den uppfattningen, Allbo-lagen och bestämmelserna om hyresgarantier är väl kända och det finns goda motiv att Allbo-lagen fortsatt utgör en egen lag och att de kommunala befogenheter som rör boende och som återfinns i lagen om kommunala befogenheter fortsatt ligger kvar där¹. Värt att notera i sammanhanget är att ett antal andra för kommunerna viktiga bostadspolitiska verktyg såsom fysisk planering och markpolitik inte är tänkta att samlas i den nya lagen.

Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen

SKR tillstyrker förslagen om att i den nya bostadsförsörjningslagen ersätta begreppet kommunala riktlinjer med begreppet kommunal handlingsplan för bostadsförsörjning och att ersätta begreppet insatser med begreppet åtgärder.

SKR har inte heller i sak något emot att kommunerna ges i uppgift att formulera mål för bostadsförsörjningen i sin helhet (produktion, förvaltning, konsumtion och fördelning) och inte bara för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. SKR anser dock att en sådan vidgad uppgift leder till ett merarbete och ökade planeringskostnader för kommunerna som inte kommunerna kompenseras för.

SKR är positiv till det i den föreslagna nya bostadsförsörjningslagen omformulerade kravet att kommunen ska redovisa hur man tagit hänsyn till det nationella målet för bostadsförsörjning. Förslaget bedöms som påpekats ovan innebära en förenkling för kommunerna då det blir möjligt att fokusera på ett sammanvägt mål i stället för dagens flora av mål.

SKR avstyrker förslaget att den kommunala handlingsplanen ska baseras på en analys av tidigare genomförda insatser, utöver de krav som redan ställs på analys av den demografiska utvecklingen, av marknadsförutsättningarna och av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Det finns inga belägg att kommunerna inte själva ser det som självklart att följa upp utfallet av planeringen. Dessutom är ett av grundmotiven till att bostadsförsörjningsansvaret åvilar kommunerna just att utfallet och effekterna av det egna handlandet är enkelt att avläsa och utkräva ansvar för.

Samordning kommuner emellan i bostadsförsörjningsfrågor

SKR anser förslaget om att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning som onödigt ingripande. Samordning kommunerna emellan i bostadsförsörjningsfrågor sker redan i tillräcklig utsträckning.

Ändringar i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar

SKR avstyrker förslaget om att i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ställa krav på att det av riktlinjerna ska framgå vad som medför att en markanvisning av kommunen behandlas på det ena eller det andra sättet om målen, rutinerna, villkoren eller principerna anvisar flera olika möjliga utgångspunkter för markanvisningar. SKR avstyrker även förslaget om att det av riktlinjerna ska framgå hur kommunens markägande kan bidra till att realisera målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen. SKR avstyrker vidare förslaget att ställa krav på att vid behov revidera eller upprätta riktlinjer för markanvisningar om en ny kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen har antagits. Riktlinjerna för kommunala markanvisningar har inte till syfte att vara det dokument där kommunen redovisar hur man avser att arbeta med markfrågorna för en hållbar bostadsförsörjning.

En konkurrenskraftig allmännytta

SKR tillstyrker att definitionen av begreppet offentligt styrt organ anpassas till den som finns i upphandlingsdirektivet (2014/24/EU). Ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet bör således inte anses omfattas av tillämpningsområdet, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär. Om förslaget blir verklighet så behövs en följdändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna så att inte olika beskrivningar ges av samma begrepp i två så "närstående" lagar.

Ändring i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

SKR är positiv till att komplettera regleringen i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. med ett nytt skyndsamhetskrav och om att höja vissa takregler för myndigheternas egna överlåtelser i syfte att möjliggöra att statens mark, när så är lämpligt, enklare och snabbare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål.

Ett nytt statligt stöd till vissa ideella och ekonomiska föreningar för att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande och ändring i förordningen om stöd till bygghemska

SKR är positiv till ett nytt statligt stöd i form av ett verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer (en från stat och kommun fristående bostadsaktör, startad av individer eller hushåll som gått samman, som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, eller förvaltar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande).

Stödet ska kunna gå till kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driver ett bostadsprojekt samt till utveckling och spridning av kunskap till relevanta aktörer om förutsättningar för och samhällsnytta med bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer.

SKR är även positiv till att utvidga det stöd som finns till byggemenskaper till att även omfatta vissa lokala utvecklingsbolag som har associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Sådana bolag föreslås jämföras med byggemenskaper under förutsättning att de åt sina ägare, som ska vara fysiska personer, anordnar bostäder. Förordningen föreslås även möjliggöra stöd till fler bostadstyper än flerbostadshus.

Statligt topplån på landsbygden bedöms behövas

Utredningen bedömer att det behövs ett statligt topplån i någon form för att främja byggande av bostäder på landsbygden av idéburna bostadsaktörer.

SKR anser att det finns behov av ett system med marknadskompletterande statliga topplån för att underlätta nyproduktion, renovering och upprustning av bostäder på svaga marknader. Långivningen bör kunna omfatta ny- och ombyggnation av flerbostadshus och småhus där det inte går att få tillräcklig finansiering på den ordinarie kreditmarknaden. Lånen bör inte vara subventionerade. Utformningen av ett sådant system bör utredas vidare.

Förslag som särskilt adresserar en socialt hållbar bostadsförsörjning

Ett nytt råd för socialt hållbar bostadsförsörjning

SKR är positiv till förslaget om att inrätta ett råd där regeringen årligen samlar representanter från kommuner, myndigheter och andra verksamma aktörer på bostadsmarknaden. Detta förutsatt att rådets arbete faktiskt kan förväntas leda fram till en för olika parter mer gemensam syn i frågor om bostadsförsörjning och där villkoren för dem med sämst förutsättningar på bostadsmarknaden löpande kan diskuteras och behovet av åtgärder utvecklas.

Överenskommelse mellan regeringen och SKR om bostadsförsörjningsfrågor

SKR noterar att utredningen rekommenderar regeringen att efterhöra intresset hos SKR att göra en överenskommelse om bostadsförsörjning. Exempel ges på frågor som en sådan överenskommelse skulle kunna omfatta. Förutsättningarna för att nå en sådan överenskommelse torde helt bero på dess innehåll och nytta för SKR:s medlemmar.

Ändrade förutsättningar för kommunal bostadsförmedling

SKR är positiv till förslagen om att ge de kommunala bostadsförmedlingarna en utökad möjlighet att reservera bostäder till grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt och att frikoppla avgiftsrätten från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder. SKR är även positiv till att i den nya lagen ta bort begränsningen för hur många tillgängliga

bostäder hos en kommunal bostadsförmedling som en kommun får använda för sin förturs-verksamhet. Kommunerna är överlag restriktiva till att bevilja förtur, men då förutsättningarna mellan olika bostadsmarknader skiljer sig åt är det bra att möjligheter ges till en mer situationsanpassad tillämpning.

Ändringar i förordningen om hyresgarantier

SKR är i huvudsak positiv till den föreslagna förändringen av den kommunala hyresgarantin som innebär att en kommun ska kunna gå i borgen för en barnfamilj som har tillräckligt god ekonomi för att ha ett eget boende, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. SKR anser dock inte att det finns behov av att avgränsa kretsen för det statliga stödet till enbart barnfamiljer. Hyresgarantin har utgjort ett viktigt kompletterande verktyg för att bistå personer som har en betalningsanmärkning eller är skuldsatta och därför har svårt att få ett eget förstahandskontrakt eller som enligt hyresvärden har för låga inkomster men där kommunen bedömer inkomsten som tillräcklig. Den statliga ersättningen som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör därför lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn.

Hyresvärdars tillträdeskrav på nya hyresgäster regleras och hyresvärdar ska på begäran lämna uppgifter om tillträdeskrav

SKR anser att transfereringar i socialförsäkringssystemet såsom bostadsbidrag och bostadstillägg ska räknas in vid hyresvärdars bedömning av om tillträdeskraven är uppfyllda. Om en reglering av hyresvärdars tillträdeskrav aktualiseras så bör den avgränsas till krav som ur ett samhällsperspektiv inte är rimliga att ställa. Om det på detta sätt framgår av lagstiftningen vilka tillträdeskrav som inte är rimliga att ställa så är det inte heller nödvändigt att tillföra följdkrav såsom utredningen föreslår om att hyresvärdar på begäran ska behöva lämna ut uppgifter om vilka tillträdeskrav som gäller.

Vidare utredningsbehov

I betänkandet lämnas även ett antal förslag till vidare utredningar. Dessa kommenteras i det följande:

Fördjupad analys av bostadsmarknadens funktionalitet och statens ansvar för bostadsförsörjningen

SKR delar utredningens bedömning att det som ett nästa steg efter förevarande utredning finns ett behov av att ytterligare analysera bostadsmarknadens funktionalitet och statens ansvar för bostadsförsörjningen.

Konsumentskydd på andrahandsmarknaden

SKR delar utredningens bedömning att det är angeläget att utreda behovet av och möjligheterna till bättre konsumentinformation och konsumentskydd avseende andrahands- och inneboendemarknaden.

Sveriges Kommuner och Regioner

Carola Gunnarsson
Ställföreträdande ordförande

ⁱ Lagreglerna om kommunala befogenheter sammanfördes så sent som 2009 i en särskild lag, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, med syftet att samla de kompetensutvidgande tidigare kallade smålagarna i en gemensam lag. Lagen är befogenhetsutvidgande i förhållande till kommunallagen och ger kommuner och regioner utökade möjligheter att ägna sig åt uppgifter som normalt inte anses ingå i den kommunala kompetensen enligt 2 kap kommunallagen.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet anmäler särskilt yttrande enligt bilaga.

SKR Styrelsen
2022-06-10

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet och Miljöpartiet, Styrelsen, 2022-06-10

SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad

Vänsterpartiet och Miljöpartiet delar i huvudsak synpunkterna som framförs i förslaget till yttrande över Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14) från utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Vi delar till exempel uppfattningen om att statens ansvar och uppgifter hade behövt konkretiserats ytterligare i utredningen – inte minst bör staten återinföra möjligheten till avsättningar i skattefria underhållsfonder för att stärka den sociala hållbarheten i samband med upprustning och ta en del av den finansiella risken vid byggande i syfte att åstadkomma ett jämt byggande över konjunkturcyklerna i hela landet. Detta skulle innebära en återgång till den ansvarsfördelning mellan stat och kommuner som förelåg före omläggningen av den svenska bostadspolitiken som genomfördes av den borgerliga regeringen i början av 1990-talet och som har lett fram till många av de omfattande problem på bostadsmarknaden som vi ser idag.

Vi stödjer dock utredarens förslag om att införliva bestämmelserna i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i en ny bostadsförsörjningslag eftersom vi menar att det skulle tydliggöra allmännyttans särskilda roll och uppdrag. De allmännyttiga bostadsbolagen är ett av kommunens viktigaste verktyg för att leva upp till sitt lagstadgade bostadsförsörjningsansvar och för att säkerställa byggandet av hyresrätter för alla delar av befolkningen. Vi delar utredarens bild av att en sammanhållen lag om bostadsförsörjning och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skulle tydliggöra detta.

Vidare stödjer vi utredarens förslag som syftar till att kommunernas markinnehav och planmonopol ska användas mer strategiskt i syfte att realisera mål och möta behov som har identifierats under framtagandet av den årliga kommunala handlingsplanen. Vi delar bilden av att kopplingen mellan antagna riktlinjer för bostadsförsörjning och den konkreta planeringen är svag i många kommuner, vilket leder till att analysen av behoven på den lokala bostadsmarknaden inte leder till att kommunen exempelvis upplåter mark för byggande av hyresrätter i den utsträckning som hade behövts för att säkerställa alla kommuninnevänares rätt till en god bostad.

Det enskilt viktigaste förslaget i utredningen rör dock hyresvärdarnas tillträdeskrav som utredaren föreslår ska ha ett berättigat syfte, samt vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Inte minst i storstäderna utgör hyresvärdars krav ett stort hinder för vissa grupper att ta sig in på bostadsmarknaden. Det kan röra sig om krav som gör gällande att hyresgästens inkomst ska motsvara tre gånger årshyran, samtidigt som den sökande inte har möjlighet att tillgodoräkna inkomster från exempelvis bostadsbidrag, bostadstillägg eller försörjningsstöd. Detta gör att ett av statens viktigaste verktyg för att minska den strukturella hemlösheten och utjämna skillnader på bostadsmarknaden helt sätts ur spel. Det är därför positivt att SKR framhåller att transfereringar i socialförsäkringssystemet ska räknas in vid hyresvärdars bedömning i

förslaget till yttrande, men menar att utredarens ursprungliga förslag är mer heltäckande och därför bör tillstyrkas i sin helhet.