

Länsstyrelsen
Norrbotten

Datum
2018-09-28

Diarienummer
405-6970-2018

Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM
n.remissvar@regeringskansliet.se
helene.lassi@regeringskansliet.se

Betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35).
Slutbetänkande utredningen om kommunal planering för bostäder.
(N2018/02915/BB)

Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrar sig över betänkandet ”Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar” (SOU 2018:35).

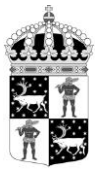
Sammanfattning och övergripande synpunkter

I betänkandet görs en god beskrivning av problem på bostadsmarknaden idag där många hushåll har svårt att kunna tillgodose sina behov. Beskrivningen av situationen ligger i linje med iakttagelser och slutsatser i länsstyrelsernas rapport ”Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande”. Problemets bredd och komplexitet innebär att bostadsmarknaden är beroende av insatser från många olika aktörer och politikområden. Utredningens förslag avgränsas till att förändra lagstiftning och organisering av den offentliga sektorns arbetssätt på olika nivåer samt att kvantifiera de behov som bedöms finnas. Bostadssituationen är dock beroende av hur bostadsmarknaden i bred bemärkelse styrs och utvecklas samt vilka möjligheter som kommuner ytterst har att påverka den.

Länsstyrelsen i Norrbotten (Länsstyrelsen) avstyrker betänkandets förslag till ny lagstiftning och därmed efterföljande förslag till förändrade uppdrag till kommunerna, regionerna och länsstyrelserna. Utredningen har i betänkandet inte lyckats precisera hur de förslagna åtgärder kommer att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Förslagen saknar en mer djupgående analys av hur de omfattande förändringar av roller som föreslås skulle bidra till att minska de problem på bostadsmarknaden som utredningen själva identifierat.

Länsstyrelsen avstyrker betänkandets förslag att regionen ska göra en analys av bostadsfrågorna. Länsstyrelsen anser att staten därmed frångår sig möjlighet att hålla en samlad statlig bostadspolitik genom att flytta uppgiften från länsstyrelsen till regionen. Den regionala bostadsmarknadsanalysen som länsstyrelserna tagit fram är ett viktigt objektivet verktyg för att skapa den nationella bilden. Analysen hänger samman med den rådgivande rollen som länsstyrelsen har.

Länsstyrelsen delar betänkandets analys av att det behövs en gemensam problembeskrivning/lägesbild hos det allmänna. Länsstyrelsen anser dock att det finns goda möjligheter inom nuvarande lagstiftning och arbetsformer att utveckla detta, vilket skulle innebära ett bättre nyttjande av de samhälleliga resurserna.



Länsstyrelsen tillstyrker i stort de utökade uppdragen till Boverket att bedöma behovet av bostäder på nationell och länsnivå, liksom uppdraget att ta fram ett gemensamt språkbruk.

Synpunkter på betänkandets förslag

Förslaget är att en ny bostadsförsörjningslag med kompletterande förordning ersätter nuvarande lag samt förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Förslaget till ny lagstiftning innebär omfattande förändringar av roller och arbetssätt, förslag som Länsstyrelsen till största delen avstyrker, något som framgår i detta yttrande.

Regionernas analyser

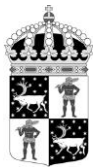
Förslag: Regionerna ska med Boverkets bedömningar som grund fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i respektive län och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar. Till grund för regionernas analyser bör även underlag från länets kommuner och länsstyrelsen läggas.

Länsstyrelsen avstyrker att samordningen flyttas från länsstyrelsen till regionen. Länsstyrelsen anser att det går att utveckla dialogen i länen genom justering av nuvarande lagstiftning. Det finns exempelvis möjlighet att ytterligare utveckla samrådet kring kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning till en dialog mellan kommunen, regionen och länsstyrelsen.

Länsstyrelsen avstyrker även betänkandets förslag att regionerna får i uppdrag att ta fram regionala analyser. Länsstyrelsen anser att staten därmed frångår sig möjlighet att hålla en samlad statlig bostadspolitik genom att flytta uppgiften från länsstyrelsen till regionen som kan ha en annan politisk majoritet än riksdagen. Den regionala bostadsmarknadsanalysen som länsstyrelsen tagit fram är ett viktigt objektivet verktyg för att skapa den nationella bilden. Länsstyrelserna anser att dagens regionala bostadsmarknadsanalyser som länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram redan idag fungerar som en plattform för den regionala dialogen och är en utgångspunkt för den regionala arenan mellan region, länets kommuner och länsstyrelsen. Den nuvarande regionala analysen av bostadsmarknaden och dess relation till annan planering och utveckling i regionen bör utvecklas, men det kan ske med mindre förändringar av dagens lagstiftning.

Länsstyrelsen anser att regionala bostadsmarknadsanalysen redan idag fungerar som en god plattform för dialogen mellan kommuner och länsstyrelsen, och ser även stor möjlighet att utöka den dialogen att även omfatta vår nybildade region, Region Norrbotten.

Ett viktigt underlag för bostadsmarknadsanalysen är den årliga bostadsmarknadsenkäten som Boverket ansvarar för. Länsstyrelserna bidrar i arbetet med att kvalitetsgranska svaren i dialog med kommunerna. I betänkandet saknas förslag om hur detta arbete ska bedrivas fortsättningsvis.



Det är önskvärt att utveckla relationen mellan bostadsbyggande och bostadsförsörjning med det regionala utvecklingsarbetet och infrastrukturplanering. Det kan ske utifrån dagens roller och uppdrag genom en fortsatt utveckling av samverkan mellan länsstyrelser och regioner. Inte minst inom ramen för möjligheten till regional fysisk planering enligt plan- och bygglagen.

Det är viktigt att det görs ett förtydligande av syfte och innehåll för regionens bedömning av vilka insatser från det allmänna som bör prioriteras. I betänkandet föreslås även att liknande bedömningar ska göras av såväl kommuner som länsstyrelserna, Boverket och regeringen. Detta riskerar att skapa oklarheter om den långsiktiga prioriteringen av vilka insatser som bör genomföras.

Ytterligare vill Länsstyrelsen poängtera att de statliga myndigheterna enligt befintlig lagstiftning redan har ett stort ansvar att främja och understöda det regionala tillväxtarbetet enligt 18-21 §§ i förordning 2017:583 om regionalt tillväxtarbete. Enligt 11 § punkt 4 i ovan nämnda förordning ska kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning särskilt beaktas vid framtagande av den regionala utvecklingsstrategin. Enbart detta tillägg i lagstiftningen kommer på sikt att bidra till ett ökat fokus på bostadsförsörjningsfrågorna i den regionala utvecklingsstrategin och en ökad nytta för kommunerna att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjning.

Även Länsstyrelseinstruktionen förändrades 2017 så att det tydligt framgår att länsstyrelserna ”i sin verksamhet ska verka för att behovet av bostäder tillgodoses”, en lagändring som stärker länsstyrelsernas uppdrag inom bostadsförsörjningen utifrån länsstyrelsernas breda verksamhet och kompetenser. Ändringen innebär att länsstyrelsernas verktyg för att arbeta med frågorna har förstärkts under föregående år, att då som utredningen föreslår ta bort viktiga verktyg för länsstyrelserna i detta arbete innebär inte någon samhällsnytta.

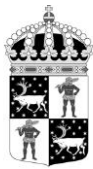
Formen för den regionala samordningen

Förslag: Regionerna ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas:

- 1. Regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna*
- 2. Respektive kommuns bedömningar och insatser*
- 3. Länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.*

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i dess nuvarande form då förslaget innebär en mycket detaljerad reglering av mötets innehåll och upplägg när det borde finnas ett utrymme för att utveckla arbetet utifrån lokala behov och förutsättningar. De varierade förutsättningarna mellan olika regioner, men även mellan olika delar av en region, innebär att denna typ av detaljstyrning kan upplevas som omotiverad och snarare försvåra än underlätta en regional samordning. Att ersätta de länsvisa bostadsmarknadsanalyserna med dessa regionala dialogmöten skulle innebära att den



statliga överblicken över de olika länens bostadsmarknader skulle försvåras avsevärt, och med det blir det än svårare att få en nationell överblick. Det skulle också innebära att ett värdefullt underlag för den kommunala planering försvinner.

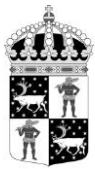
Kommunernas uppgifter

Förslag: Kommunerna ska fortlöpande bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov. Genomförda insatser ska följas upp. Bedömningar och insatser ska genomföras med beaktande av regionens analys. Kommunerna ska fortlöpande bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Bedömningen ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan. Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Riktlinjer för bostadsförsörjning föreslås i betänkandet begränsas till innehåll och omfattning och koncentreras till att kvantifiera behov av nya bostäder och antal hushåll som behöver samhällets stöd för att lösa sina behov. Länsstyrelsen är tveksam till den nya lagens förskjutning av det kommunala ansvaret från att ”skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder” till att fokusera på insatser för ”hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov”. Dagens riktlinjer har en bredare utgångspunkt även om de, såsom påpekas i betänkandet, ibland saknat tydliga beskrivningar av insatser och handlingsplaner utifrån de mål som formulerats. Ett tydligt utvecklingsarbete har dock skett kring riktlinjer de senaste åren. Utifrån kommunernas mycket skilda förutsättningar och resurser är det också tveksamt att förvänta sig likartade sätt att arbeta med uppgiften att bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov. Resurser och behov av att fortlöpande göra den här typen av bedömningar varierar starkt mellan olika kommuner.

I Norrbottens län ser Länsstyrelsen en kvalitetsförbättring av de riktlinjer som antagits under 2017 och 2018. Kommunernas riktlinjer som antogs i början av mandatperioden då den reviderade lagstiftningen nyligen trätt i kraft har brister i innehållet. Vår bedömning är att det tar några år för en lagändring och nya arbetssätt att förankras, både i länsstyrelsens, i kommunernas och i Boverkets verksamheter. Det är också viktigt att ha i åtanke att mycket av utredningens resonemang om riktlinjernas kvalitet baserar sig på de riktlinjer som antogs 2014–2016, det vill säga strax efter det att lagen reviderats. Då hade den ändrade lagen inte hunnit slå igenom i kommunernas riktlinjer, och framförallt hade inte Boverkets handbok tagits fram. Att göra stora förändringar av den nuvarande lagen i det här läget riskerar att ytterligare fördröja och skapa förvirring kring kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Istället bör ytterligare insatser riktas på att stärka den befintliga lagstiftningen och vägledningen.

Länsstyrelsens bedömning är att den kommunala politiken och verksamhetsstyrningen är enskilt mest avgörande för hur bostadsförsörjningen bedrivs på kommunal nivå. Det är i den kommunala bostadspolitik det avgörs vilka verktyg som kommunen använder sig av i arbetet med bostadsförsörjning. Riktlinjer för bostadsförsörjning spelar därför en avgörande roll för dokumentation och uppföljning av politiska beslut.



Länsstyrelsens uppgift utökas till att medverka till lösningar

Förslag: Länsstyrelserna ska lämna kommunerna i länet råd och information rörande deras uppgifter enligt den nya lagen. Länsstyrelserna ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommuner och regioner om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan. Avtalen kan innefatta även andra parter än kommuner och regioner.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i dess nuvarande form. Förslaget rörande uppgifter innebär i realiteten en begränsning av länsstyrelsernas nuvarande roll att ge råd och stöd till kommuner då ansvaret för bostadsmarknadsanalys och mellankommunal samordning överförs till regionerna enligt betänkandets förslag.

Bostadsmarknadsanalysen är ett viktigt underlag vid dialog med kommuner och i uppgiften att ge råd och stöd till kommunerna. Även arbetet med att yttra sig över riktlinjer för bostadsförsörjning innebär en dialog med kommuner och att ge råd och stöd. Med förslaget att avgränsa riktlinjerna till kvantitativa behovsbedömningar och att de inte ska remitteras till länsstyrelserna begränsas länsstyrelsernas rådgivande uppgift.

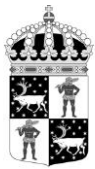
Dagens arbetssätt föreslås nu ersättas med ett uppdrag med starkare betoning på tillsyn, något som återspeglas i förslaget om statens uppföljning samt länsstyrelsernas roll i den regionala samordningen. I betänkandet beskrivs till exempel de dialogmöten som ska ske på regional nivå, att om kommunerna har en avvikande uppfattning om hur bostadsbristen ska beskrivas kan det vara ett motiv för en rådgivningsinsats, och att en kommun helt uteblir från mötet kan motivera ett besök. Motiven bakom att välja förhandling om att skriva civilrättsligt bindande avtal i stället för att arbeta med ansökningar från kommunerna skulle behöva förtydligas ytterligare. Dessutom återfinns i denna del av betänkandet en omotiverat stor misstro mot kommunernas förmåga att planera och genomföra insatser. Länsstyrelsen vill poängtera att dialogerna med kommuner och ett gemensamt kunskapsutbyte bygger på förtroende och respekt för varandras roller.

Länsstyrelsernas roll föreslås utökas kring medfinansiering av insatser via skrivande av avtal. Förslagen kring denna uppgift är mycket otydligt utformade då varken vilken typ av insatser som är tänkt att genomföras eller ekonomisk omfattning beskrivs. Det är därför omöjligt att egentligen ta ställning till förslaget. Länsstyrelsen vill betona att kortsiktiga lösningar inte gynnar bostadsmarknaden, och att staten måste ge lika förutsättningar för bostadsbyggande över hela landet.

Ny lagstiftning

Förslag: att en nya lag ska utgå från det allmännas åtagande att trygga invånarnas rätt till bostad.

Den föreslagna formuleringen anknyter direkt till regeringsformen (RF) 2§ ”Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.”



Länsstyrelsen avstyrker förslaget om ny lag, men tillstyrker ett förtydligande i den nuvarande lagen. Betydelsen av att trygga allas rätt till bostad kan utvecklas i den nuvarande lagtexten för att förtydliga bostadsförsörjningslagens roll och syfte i relation till den breda formuleringen i regeringsformen.

Betänkandet föreslår en ny lagstiftning som reglerar formerna för dialog mellan aktörerna. Länsstyrelsen ser hellre att lagstiftningen och den statliga bostadspolitiken sätter upp mål för vad man ska uppnå i arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna. Som länsstyrelsen tidigare har betonat finns det sedan länge en tydlig rollfördelning i länet mellan Landsting/region, Länsstyrelse och kommuner som fungerar väl som grund och där många av utredningens förslag med vissa justeringar går att införliva.

Länsstyrelsen menar att det finns stora möjligheter att utveckla nuvarande lagstiftning i syfte att tydliggöra vad som ska uppnås med bostadsförsörjningsarbetet, så att arbetet leder till verksamhetsnytta.

Boverkets uppgifter

Förslag: Boverkets uppgift att göra bostadsbehovsberäkningar

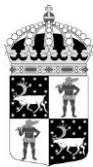
Boverket ska fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov och det faktiska utbudet av bostäder utvecklas på nationell nivå och på länsnivå. Avvikelser mellan det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov och det bedömda faktiska utbudet ska anses utgöra en brist på bostadsmarknaden som motiverar insatser från det allmänna. Boverket ska kvantifiera denna brist i ekonomiska termer.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men vill framhålla att bedömningarnas innehåll och användbarhet på kommunal nivå bör utvärderas fortlöpande. Ökad kunskap om bostadsmarknadens funktion och möjligheten att tillgodose invånarnas behov är välkommet. Därför bör uppdraget ges till Boverket oavsett om lagstiftningen ändras eller inte.

Länsstyrelsen vill tillägga att Boverkets uppdrag är komplext och det finns en uppenbar risk att modellen inte blir enkelt tillämpbar för kommunerna när de ska göra sina bedömningar av lokala behov. De bedömningar av behovet av framtida nybyggnation som utifrån befolkningsprognoser sker redan idag är till viss del svåra att överföra till den kommunala verksamheten. Övergripande bedömningar baserade på olika modeller bör därför inte göra anspråk på att vara den slutgiltiga bilden av behoven. De är viktiga underlag för att, ur ett bredare perspektiv, bedöma behoven av olika typer av bostäder på lokal nivå.

Förslag: Boverket ska, efter samråd med SKL, definiera begrepp som behövs för att genomföra bedömningar och beskriva insatser som följer av den nya lagen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en ny lagstiftning antas. I förslaget till ny lagtext finns ett antal begrepp där tydliga definitioner är viktiga för den kommunikation



mellan olika aktörer som förväntas ske. Länsstyrelsen anser också att Boverket bör få denna uppgift att definiera begrepp och insatser även om ny lagstiftning inte blir aktuell.

Statens uppföljning och underlag till regeringen

Förslag: Boverket ska initiera och genomföra utvärderingar av insatser som gjorts i kommunerna med statligt stöd. Länsstyrelserna ska biträda Boverket vid genomförandet av sådana utvärderingar. Länsstyrelserna ska i en årlig rapport till Boverket redovisa

- 1. Hur kommunerna lever upp till kraven i den nya lagen,*
 - 2. Vilka insatser som länsstyrelsen ingått avtal om under året och*
 - 3. Vilka insatser länsstyrelsen anser borde prioriteras vid ett utökat anslag*
- Boverket ska i sitt budgetunderlag till regeringen lämna sin bedömning av vilka resurser som bör tilldelas länsstyrelserna för avtal om stöd till kommunala insatser.*

Om Boverket med stöd av genomförda utvärderingar och baserat på länsstyrelsernas underlag anser att regeringen bör styra innehållet i de avtal som länsstyrelserna ingår, ska sådana förslag åtfölja budgetunderlaget. Länsstyrelsen avstyrker förslaget då det bygger på andra delar av förslaget till ny lagstiftning som avstyrks.

Ett öppet informationsflöde

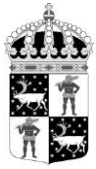
Förslag: Kommunerna och regionerna ska på begäran lämna Boverket uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser. Kommunerna ska även lämna Boverket de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra uppgiften att fortlöpande definiera bostadsbristen.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på förslaget.

Förbättrad kunskap om bostadssituationen

Förslag: Kunskapen om förhållandena på svensk bostadsmarknad behöver förstärkas genom flera typer av åtgärder. Regler som rör bostäder och boendeförhållanden bör förändras och tillämpningen skärpas så att heltäckande uppgifter kan samlas in via register i större omfattning. Resurserna för att upptäcka och utreda misstänkta fel i registerdata bör förstärkas. Befintliga registerdata bör analyseras och presenteras i större omfattning. Tätare kartläggningar av boendeförhållandena för dem som inte fångas av registerdata bör genomföras.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget då det är välkommet att utveckla gemensamma statistikunderlag som kan förbättra kunskapen om hushållens situation på bostadsmarknaden och kunskap om bostadsbyggandet. Länsstyrelsen vill dock påpeka att det bör preciseras vilka uppgifter som behöver tas fram och vilka myndigheter som ska utföra arbetet.



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

8 (8)

Datum
2018-09-28

Diarienummer
405-6970-2018

Beslutet har fattats och godkänts digitalt av länsråd Johan Antti med Anna-Karin Abrahamsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har Mats Lindell deltagit.

Johan Antti

Anna-Karin Abrahamsson