

Handläggare
Tapio Salonen
Professor i socialt arbete
Tapio.salonen@mau.se

Remiss angående promemoria Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Sammanfattning

I promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning föreslås bland annat att alla kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer, att kommunala bostadsförmedlingar får tydligare förutsättningar att kunna tillämpa reservationer och förturer samt att åtgärder införs för en bättre planberedskap och ökad samordning av kommunernas bostadsförsörjning.

Malmö universitet ser i huvudsak positivt på promemorians förslag men menar att förslagen är otillräckliga för att lösa de huvudsakliga problemen på dagens bostadsmarknad och inte heller ser till de strukturella orsakerna till problemen på bostadsmarknaden, vilka bör beaktas på statlig snarare än kommunal nivå.

Ärendet

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig angående remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om promemorian *Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning*. Remissen besvaras av sakkunniga seniorprofessor Tapio Salonen samt biträdande lektor Martin Grander.

I promemorian föreslås att det ska bli obligatoriskt för kommuner att under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. Syftet är att underlätta för barnfamiljer som saknar egen bostad att kunna få tillträde till en sådan. Vidare tydliggörs att kommunala bostadsförmedlingar får förmedla bostäder som reserverats utifrån olika behov och erbjuda förturer utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift av de sökande. I syfte att skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunala bostadsförsörjningsåtgärder och planeringen för bostadsbyggande föreslås ett antal förtydliganden i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ändringarna innebär att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder och ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner både i planeringen och när åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Uppgiften att verka för att kommunal samordning kommer till stånd föreslås liksom tidigare ligga på länsstyrelserna. I promemorian föreslås också att lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ges ett uttryckligt bostadsförsörjningssyfte. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Malmö universitets synpunkter

Övergripande kommentar

Denna promemoria föreslår åtgärder för en bättre fungerande bostadsförsörjning. Promemorian undviker emellertid enligt Malmö universitet en av de övergripande utmaningarna med bostadsförsörjningen, nämligen ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Vi konstaterar att promemorian inte belyser avsaknaden av ett nationellt mål med eller nationellt ansvar för bostadspolitiken. Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var framträdande i SOU 2022:14 *Sänk tröskeln till en god bostad* och det är därför beklagligt att inga åtgärder kring statligt ansvar för den sociala bostadspolitiken föreslås i promemorian.

Promemorian är förutom SOU 2022:14 baserad på SOU 2017:73 *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet*. Denna SOU från 2017 är enligt Malmö universitet idag föråldrad och det är anmärkningsvärt att det tagit sju år innan departement kommit till lagförslag.

Det Malmö universitet emellertid och framförallt saknar i överföringen från dessa två SOU är den sammantagna lägesbilden – behovet av en helhetlig social bostadspolitik. Utifrån avsaknaden av ett belysande statligt ansvar och en helhetssyn på frågan landar promemorian i ett alltför begränsat och ensidigt fokus på kommunal nivå. I brist på den sammantagna problematiken framstår promemorians förslag som förenklade lösningsförslag som i bästa fall kan åtgärda begränsade symptom på en dysfunktionell bostadsmarknad.

Med detta sagt är de förslag som promemorian lägger fram till stor del positiva, och Malmö universitet tillstyrker dessa med några reservationer, som redovisas nedan.

Hyresgarantier

Malmö universitet stödjer förslaget att hyresgarantier ska kunna utfärdas till barnfamiljer vid behov. Förslaget är positivt i den mening att promemorian identifierar barnfamiljer med svag köpkraft som en grupp som har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på dagens bostadsmarknad. Forskning visar att avsaknaden av ett tryggt boende för barn kan få negativa konsekvenser för barns utveckling. Forskningen visar också att ensamstående föräldrar, ofta kvinnor med barn, är särskilt utsatta på en hyresmarknad som karakteriseras av höga trösklar. En hyresgaranti kan förväntas hjälpa denna grupp betydligt.

Malmö universitet är emellertid av uppfattningen att, för det första, förslaget inte ska begränsas till barnfamiljer, då vår sammantagna analys av bostadsproblematiken i Sverige ger vid handen att det är betydligt fler grupper än barnfamiljer som drabbas av en dysfunktionell bostadsmarknad. Exempelvis skulle hyresgarantier kunna omfatta unga vuxna, nyanlända och fler individer i den situation som ofta refereras till som strukturellt hemlösa.

För det andra är Malmö universitet av uppfattningen att det inte är självklart att kommunerna ska vara ansvariga för hyresgarantierna. Ett tänkbart förslag vore

ett statligt ansvarstagande för hyresgarantierna. Fokuset på kommunerna riskerar att förstärka mellankommunala skillnader och att frågan om bostadsförsörjning för socialt utsatta grupper reduceras till en kommunal befogenhet snarare än ett ansvar. Malmö universitet är av uppfattningen att staten behöver ta ett ökat ansvar för en helhetlig social bostadspolitik och att frågan om jämlik bostadsförsörjning inte kan vara avhängigt av kommungränser. Ett statligt ansvar för hyresgarantierna skulle innebära att barnfamiljer eller andra bostadssökande i utsatta positioner inte skulle vara beroende av vilken kommun de söker bostad i. Vi menar att en ytterligare kommunalisering av bostadsfrågan inte självklart är rätt väg att gå.

Ett ytterligare frågetecken är att det i promemorian saknas resonemang kring vilken kommunal förvaltning som är tänkt att handlägga hyresgarantier. Här kan det finnas skillnader mellan kommunerna och Malmö universitets uppfattning är att om hyresgarantierna kommer att hanteras av socialtjänsten så finns risken att hyresgarantier reduceras till en fråga om ett socialt skydds nät snarare än en fråga om strukturell bostadsproblematik, vilket är olyckligt. Vidare är Malmö universitet av uppfattningen att den beräknade höjningen av det generella statsbidraget är för låg. Summan ligger under de hyresnivåer som gäller för stora lägenheter som är ändamålsenliga för barnfamiljer, åtminstone i större städer.

Avslutningsvis vill Malmö universitet också lyfta att ett alternativ till införandet av hyresgarantier vore en översyn och problematisering av de krav som hyresvärdar ställer på hyresgäster. Hyresgarantier motiveras ofta utifrån argument att säkerställa fastighetsägaren en garanti för den ökade risk som det antas innebära att tillhandahålla bostad till hushåll med begränsade ekonomiska resurser eller betalningsanmärkningar. Mot bakgrund av relevanta studier i frågan som pekar på att hyresvärdarnas krav inte fyller någon större funktion i att minimera risker för fastighetsägare skulle Malmö universitet gärna se en diskussion kring att motivera fastighetsägare att sänka trösklarna snarare än att det offentliga går i borgen för utsatta hushåll.

Tydligare förutsättningar för behovsriktad kommunal bostadsförmedling

Malmö universitet ställer sig positiva till förslaget om förturer och reservationer som komplement till en huvudsaklig princip om fördelning av bostäder efter kötid. Vår huvudsakliga invändning är att promemorian inte specificerar vilka kriterier som ska gälla kring förturer. Även om det finns skäl att beakta kommunala skillnader och lokala behov på specifika bostadsmarknader skulle vi här vilja se en tydligare definition för att minska risken att frågan reduceras till en kommunal befogenhet snarare än ett ansvar. Malmö universitet förordar här förslaget i betänkandet SOU 2022:14, snarare än det som framställs i promemorian.

Bättre planberedskap och ökad samordning

Malmö universitet instämmer i skrivningarna om att kommunerna ska beakta behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning. Vi bedömer emellertid att lagförslaget främst är av semantisk betydelse och inte

innebär några konkreta kravställanden. Malmö universitet har svårt att se hur bostadsförsörjningsansvaret kommer att sträcka sig över kommungränserna som ett resultat av de föreslagna förändringarna. Avseende Boverkets uppgift att formalisera behovet är Malmö universitet av uppfattningen att detta skulle kunna göras på en annan geografisk skala än kommunnivå. Malmö universitet tillstyrker att analysen ska presenteras på länsnivå, men saknar en bredare reflektion kring mellankommunal segregation och skillnader i kommunernas tolkning av bostadsförsörjningsansvar. Avseende frågan om Boverkets tydligare uppdrag kring bedöma behovet av tillskottet av bostäder är Malmö universitet av uppfattningen att det är olyckligt att frågan reduceras till enbart nybyggnation snarare än att se till det sammanhållna behovet av bostäder, inklusive det befintliga beståndet, för att åstadkomma en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Malmö universitet har inga invändningar mot utredningens förslag att det av kommunernas riktlinjer ska framgå hur kommunens markägande ska kunna användas för att realisera målen i kommunens handlingsplan för bostadsförsörjning. Markanvisningen är ett av de kraftigaste verktygen kommunen har och sociala hänsyn bör beaktas tydligare. Det bör finnas krav på att varje markanvisning ska motiveras i förhållande till det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet.

I beredningen av detta remissyttrande har seniorprofessor Tapio Salonen och biträdande lektor Martin Grander deltagit.