

Till
Näringsdepartementet
Diariennr N2018/02915/BB

Stockholm den 25 september 2018

Yttrande över betänkandet "Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar" (SOU 2018:35)

Fastighetsägarna Sverige ("Fastighetsägarna") har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på förslagen i rubricerade betänkande. Fastighetsägarna har haft en expert förordnad i utredningen och står i huvudsak bakom utredningens bedömningar och lagda förslag.

1. Sammanfattning

Bostadsförsörjningen har länge fungerat illa. Utbudet på bostadsmarknaden har inte mött behoven och samhället har inte i tillräcklig utsträckning förmått bistå den växande grupp människor som saknar förmåga att av egen kraft tillgodose sina bostadsbehov. Det allmänna har inte heller haft tillräcklig kunskap om hur stor denna bostadsbrist är, vilka det är som berörs av den och hur deras respektive stödbehov ser ut. Att åtgärda denna kunskapsbrist är absolut nödvändigt för att möjliggöra en social bostadspolitik värd namnet.

Utan att överge de generella ansatserna kring målen för svensk bostadspolitik tydliggör utredningens förslag att en bostadsförsörjningslag är bristfälligt utformad om den inte tydligt adresserar bostadsbehoven hos dem som har en särskilt svag ställning på bostadsmarknaden. En allmänt hållen förhoppning om att även deras situation förbättras av generella insatser "för alla" är inte en rimlig utgångspunkt för en bostadsförsörjningslag.

En godtagbar social bostadspolitik förutsätter en rimlig fördelning av kostnader, risk och ansvar mellan stat och kommun. I utredningens förslag bibehålls en stor frihet för kommunerna att utveckla egna arbetsmetoder och åtgärder, samtidigt som de får tillgång till både stöd och medfinansiering genom samverkan med region och stat.

Mycket mer skulle emellertid behöva göras. Utredningen har varit alltför begränsad i sitt uppdrag.

Fastighetsägarna

- tillstyrker utredningens förslag om en ny lag om bostadsförsörjning.
- tillstyrker utredningens förslag om att den nya lagen ska utgå från regeringsformens målsättningsparagraf om att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad och från

riksdagens mål om långsiktigt fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

- tillstyrker utredningens förslag om att ge Boverket i uppgift att definiera bostadsbristen och kvantifiera denna i ekonomiska termer.
- tillstyrker att Boverket ges i uppdrag att etablera ett enhetligt språkbruk som möjliggör bättre förståelse av begrepp som används för att göra bedömningar och beskriva insatser som följer av den nya lagen.
- tillstyrker att regionerna med Boverkets bedömningar som grund fortlöpande analyserar hur behov och utbud utvecklas i respektive län och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.
- tillstyrker att kommunerna, med beaktande av regionernas analyser, fortlöpande bedömer hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomför insatser för att möta dessa behov.
- tillstyrker att kommunerna fortlöpande bedömer behovet av tillskott av bostäder i kommunen och ger uttryck för bedömningen i sin översiktsplan.
- tillstyrker att kommunfullmäktige en gång per mandatperiod ska ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.
- tillstyrker att länsstyrelserna, inom ramen för tilldelade resurser, strävar efter att sluta avtal med kommuner och regioner om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan och kan innefatta även andra parter än kommuner och regioner.
- avstår från synpunkter på hur den regionala samordningen organiseras.
- anser att en gemensam analys- och uppföljningsprocess gynnas av ett öppet informationsflöde och tillgång till de lägesbedömningar och de utvärderingar av olika åtgärders effekt som görs på olika nivåer i den offentliga förvaltningen. Hur detta säkerställs har vi inga synpunkter på.
- avstår från synpunkter på hur den nödvändiga uppföljningen och återrapporteringen till regeringen utformas och organiseras.

2. En sammanhållen social bostadspolitik

Att människor saknar bostad eller lever under villkor som gör att de riskerar hemlöshet är en angelägen välfärdsutmaning för samhället. Svensk bostadspolitik har alltid präglats av en ambition att tillförsäkra alla tillgång till en god bostad och en trygg ställning på bostadsmarknaden. De sociala utmaningarna har emellertid över tid förändrats på ett sätt som vidgat klyftan mellan faktiska behov

och den politik som förs. Utvecklingen har flera orsaker, men som framgår av betänkandet har även politiska ställningstaganden betydelse för hur väl ansvariga förmår identifiera faktiska behov och anpassa åtgärder efter dessa.

Bostadsförsörjningslagen är en viktig del av den sociala bostadspolitiken, men långt ifrån den enda. Möjligheterna att lyckas med den sociala bostadspolitiken är små om bostadsmarknaden som helhet fungerar dåligt. Ytterst läggs därför grunden för en tillfredsställande bostadsförsörjning genom reformer inom ett flertal områden som dels förbättrar den ordinarie bostadsmarknadens funktionssätt, dels främjar enskilda hushålls möjligheter att av egen kraft efterfråga bostäder. Det handlar bland annat om åtgärder inom skatteområdet och förändringar som berör finansiering, planprocesser och regler för hyressättning.

Även på en väl fungerande bostadsmarknad kommer det emellertid att finnas individer och familjer som tillfälligt eller under längre perioder behöver samhällets stöd för att få sina bostadsbehov tillgodosedda. Det är en central uppgift att på kommunal, regional och nationell nivå identifiera hur dessa behov ser ut. För att kunna tillhandahålla rätt åtgärder behöver man från samhällets sida veta till exempel hur många som berörs, var de finns och vilka sorters hinder de upplever för att inte av egen kraft och långsiktigt lösa sina bostadsbehov.

För att den kunskapen ska vara användbar för utformning och användning av olika åtgärder som syftar till att säkra en bostadsförsörjning som når alla är det viktigt att relevant information finns tillgänglig för de delar av den offentliga förvaltningen som hanterar bostadsförsörjningsfrågor. Kunskap måste också kunna delas mellan myndigheter, näringsliv och civilsamhälle för att säkerställa den breda samverkan som är nödvändig för att möta behoven.

Stödbehövande utgör inte en homogen grupp och behoven ser mycket olika ut. Det är därför viktigt att de stöd som samhället kan erbjuda präglas av en bredd som möjliggör individuell anpassning. Ett av syftena med en sammanhållen social bostadspolitik är att begränsa tiden under vilken enskilda behöver stöd. Insatser ska främja social rörlighet, bland annat genom att stärka enskildas möjligheter och förmåga att av egen kraft lösa sina bostadsbehov. Genom inkludering och integration bör insatserna därtill utformas så att de motverkar boendesegregation.

De stödåtgärder samhället erbjuder och initiativ som tas för att tillgodose en upplevd brist måste därtill löpande prövas mot risken att negativt påverka investeringar som skulle kommit till stånd utan marknadsinterventioner.

3. Behov av ytterligare åtgärder

Ju bättre bostadsmarknaden fungerar desto mindre är behovet av särskilda insatser från samhällets sida för att trygga bostadsförsörjningen. Att enbart undersöka hur *kommunerna* arbetar för att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehov hos grupper med svag ställning är därför otillräckligt. Ett vidare grepp behöver tas kring bostadsförsörjningen och hur bostadsmarknadens funktionssätt generellt kan förbättras. Härtill har utredningens direktiv varit alltför snävt.

Utredningen förefaller därtill ha haft en alltför snäv tidsram för att ens fullfölja de uppdrag som direktivet anger. Det går inte att utifrån det underlag som redovisas göra tillräckliga bedömningar av behov av kompletterande verktyg för att hantera bostadsförsörjningen. Också här behöver utredningen kompletteras och det saknas skäl att begränsa översynen av möjliga verktyg till enbart kommunernas.

Utifrån dessa brister synes utredningen ha valt en riktig prioritering när den fokuserat på hur skillnaden mellan utbudet på bostadsmarknaden och enskilda gruppers bostadsbehov ska analyseras för att säkerställa att rätt åtgärder utformas och används för att trygga en bostadsförsörjning som når alla.

4. Kommentarer på de enskilda förslagen

a. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Utredningen särskiljer bostadsförsörjning från frågan om bostadsbyggande. För att samhällets åtagande för att tillförsäkra alla tillgång till en godtagbar bostadssituation ska kunna uppfyllas är denna åtskillnad nödvändig. En betydande andel resurssvaga hushåll saknar förmåga att av egen kraft efterfråga bostäder ens i det befintliga bostadsbeståndet och hyresnivån också för nyproducerade hyresbostäder med investeringsstöd ligger ännu högre.

I dag åligger bostadsförsörjningsansvaret kommunerna och inriktningen är allmänt hållen för att "skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder". Det medför risk för en fokusering på kvantitativa mål kring byggande, antal bostäder och allmän sammansättning av bostäder på orten där hela kommunens medborgare utgör en generell målgrupp. Behovsanalyser och planering fångar då inte i tillräcklig utsträckning upp dem med en särskilt utsatt ställning på den lokala bostadsmarknaden. Ytterst tvingas socialförvaltningen agera regulator och genom akuta åtgärder bistå fler än vad deras resurser och åtgärdsalternativ dimensionerats för. Utredningens förslag att låta den nya lagen vara tydligare inriktad på de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden är därför en viktig förändring för samhällets förmåga att leva upp till regeringsformens målsättningsparagraf.

Utredningen föreslår att ansvaret för bostadsförsörjningen tydligare delas mellan kommunerna och staten. Det är en logisk förändring. Kommunerna har bäst förutsättningar att analysera och hantera lokala behov, men kan dra nytta av regional samordning och metodstöd för förbättrade analyser samt medfinansiering av åtgärder. Kostnader, risk och ansvar behöver därtill fördelas tydligt mellan aktörer som i olika egenskaper bär ansvar för den gemensamma välfärden, i vilken bostadsförsörjningen ingår. Den föreslagna förändringen innebär, som vi uppfattar det, ingen inskränkning av kommunernas möjligheter att fatta egna beslut kring åtgärder för att främja den lokala bostadsförsörjningen.

b. Definition av bostadsbristen och ett enhetligt språkbruk

Beroende på hur man väljer att definiera bostadsbrist går det att framgångsrikt argumentera både för att Sverige har en omfattande bostadsbrist och att den upplevda bostadsbristen är antingen överskattad eller obefintlig. Sannolikheten för att bostadsbrist kommer att fortsätta vara ett delvis subjektivt begrepp är stor. Likväl har analyser av bostadsbrist, storleken på denna och eventuella geografiska och demografiska skillnader en central betydelse för hur bostadspolitik diskuteras, utformas och bedrivs. Det saknas därför inte värde att söka ett för offentliga åtaganden användbart mått på bostadsbristen, även om detta kommer att utvecklas och förändras över tid.

En central skiljelinje för en sådan definition utgörs av den mellan behov och efterfrågan. Att en familj som redan har en bostad, men har svårt att finna en som de hellre skulle vilja bo i kan utgöra ett problem som motiverar insatser från samhället eller en förändrad politik. Men det behöver inte göra det. Utan definitioner av vad som exempelvis utgör en acceptabel boendesituation, godtagbara bostäder, rimliga boendekostnader i förhållande till hushållets disponibla inkomst m.m. förblir behoven individuella och subjektiva. Längden på bostadskön i Stockholm utgör ett mycket dåligt mått på bostadsbristen. Men inte heller Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) ger tillräcklig information om vilka behov samhället behöver planera och vidta åtgärder för. Den är därtill behäftad med betydande osäkerhetsfaktorer.

Utredningen föreslår en definition av bostadsbrist som bättre än många fångar upp dem som av egen kraft inte kan lösa sina bostadsbehov. I förslagen om kvantifiering av bostadsbristen i ekonomiska termer och regeringens möjlighet att styra Boverkets arbete ryms emellertid risker. Samtidigt som det förutsätts råda stor lokal frihet att utforma åtgärder för att möta olika behov som omfattas av bostadsbristen riskerar en förenklad och schabloniserad kvantifiering av bristen i ekonomiska termer att verka vägledande för vilka åtgärder som bör användas. Ytterst skulle den kunna tolkas som en beskrivning av hur utbudet av nyproducerade bostäder behöver utvecklas, samtidigt som de bäst lämpade åtgärderna för flera hushåll utgår från användning av befintliga bostäder. Det är därför angeläget att de kvantifieringsmodeller som används lämnar utrymme för en stor variation av åtgärder. Av motsvarande skäl är det viktigt att regeringen inte styr Boverkets metodval på ett sätt som politiserar myndighetens underlag och därigenom riskerar begränsa utrymmet för olika lokala lösningar.

Analysmetoder, utformning och uppföljning av olika insatser från samhällets sida underlättas av ett enhetligt språkbruk. Regional och nationell kunskapsöverföring förutsätter en mer universell förståelse av begrepp som används för att göra bedömningar och beskriva åtgärder.

c. Statens och kommunernas uppgifter med en ny bostadsförsörjningslag

Boverkets analys av bostadsbristen är inte tillräckligt nedbruten avseende demografi, enskilda typer av hushåll och faktiska förhållanden som påverkar lokala och regionala bostadsmarknader. Genom samordning på regional nivå kan Boverkets bedömningar kompletteras med en högre kvalitativ upplösning som underlättar för kommunerna att planera för en ändamålsenlig bostadsförsörjning.

Men de enskilda kommunerna kan bättre än andra bedöma vilka typer av hushåll som är i behov av stöd för att säkerställa ett godtagbart boende, vilka förutsättningar som finns för de enskilda hushållen att förbättra sin situation på bostadsmarknaden och vilka åtgärder som kan vara verksamma för att hantera den lokala bostadsbristen. Utredningen har funnit att kommuner har väl inarbetade rutiner för att identifiera och analysera behov för vissa grupper, till exempel äldre och funktionshindrade, medan andra med en utsatt ställning på bostadsmarknaden riskerar att missas.

Att lagstadga om att kommunerna fortlöpande genomför förbättrade behovsanalyser, kompletterade med insatser som regelbundet följs upp och utvärderas är därför angeläget. Här görs mycket bra i olika kommuner redan, men det är värdefullt att analyser med hög kvalitet blir tillgängliga överallt. Utöver en ökad förmåga från samhällets sida att fånga upp alla vars bostadsbehov inte tillfredsställs kan en sådan förändring främja den lokala initiativrikedomen och samverka mellan kommun, lokalt näringsliv, civilsamhälle och staten för att undvika hemlöshet eller ökad utsatthet på bostadsmarknaden.

Av samma skäl är det viktigt att, som utredningen betonar, separera bedömningen av bostadsbristen från den bedömning som görs av behovet av nybyggda bostäder i kommunen. Ett ökat utbud av bostäder sänker som regel trycket på en bristmarknad, men utgångspunkten för planering och insatser mot bostadsbrist måste vara de enskilda hushållens behov och förutsättningar. Sannolikheten för att ett generellt ökat utbud av nybyggda bostäder är tillräckligt eller ens den bäst lämpade åtgärden för alla hushåll som berörs av bostadsbristen är liten.

För att undvika historiska tillkortakommanden och involvera alla de krafter som kan bidra till effektiva åtgärder mot den identifierade bostadsbristen är det viktigt att kommunerna inte delegerar uppdraget till sina bostadsbolag, utan håller samman arbetet i sina förvaltningar. Ansvar är politiskt och åtgärderna kan framöver komma att omfatta även sådana som helt eller delvis finansieras av staten, där kommunens roll är mer av en samordnande karaktär.

d. Avtalslösningar mellan staten och kommuner

Det är, som vi inledningsvis konstaterat, angeläget att ansvaret för bostadsförsörjningen inte enbart bärs av kommunerna. Statens roll är central. Det är på den nivån beslut fattas om exempelvis skattereformer, olika konsumtionsstöd riktade mot bostadsmarknaden och eventuella generella stödformer och regelverk som kan komma att möjliggöra nya åtgärder som implementeras av kommunerna. Ett framgångsrikt lokalt arbete mot bostadsbrist förutsätter därtill en tydlighet kring hur kostnader, risker och ansvar fördelas mellan stat och kommun.

Staten bör därför delta som en aktiv och konstruktiv medaktör i arbetet för en fungerande bostadsförsörjning över hela landet, utifrån den inriktning som kommer till uttryck i förslaget om en ny bostadsförsörjningslag. Det ställer högre krav på träffsäkerhet i de statligt finansierade eller medfinansierade åtgärderna. Vid prioritering innebär det att åtgärder som utformas för att i första hand underlätta för enskilda och hushåll som inte utan åtgärder kan få sina bostadsbehov

tillgodosedda ges företräde. Att effekten av åtgärderna följer den nya bostadsförsörjningslagens inriktning bör följas upp gemensamt mellan staten, regionerna och kommunerna.

Utredningen föreslår att staten, genom länsstyrelserna, tar en mer aktiv roll. I den föreslagna sammanhållna analys/åtgärd-modellen följer det naturligt. Staten blir mer än en passiv medfinansier. Med avtalsformen finns förutsättningar för en större kreativitet avseende åtgärder, en mångfald som är nödvändig för att möta en heterogen grupps skiftande behov och incitament för kommuner att utforma lokalt anpassade åtgärder. Någon regel som begränsar länsstyrelsens möjligheter att själva identifiera åtgärder som kan genomföras av – men inte påtvingas – kommuner men samfinansieras med statliga medel är emellertid inte nödvändig.

Samtidigt som frånvaron av riktlinjer för innehållet i avtalslösningar skapar möjligheter medför den även risker. Såväl kvalitetsbrister i analys och uppföljning som politiska bedömningar och tradition kan göra att avtal ingås om åtgärder som är ineffektiva eller marknadsstörande. Utbudstimulans för nyproduktion av hyresrätter, som dagens investeringsstöd, faller inom båda dessa kategorier men skulle mycket väl kunna rymmas inom ramen för de avtalslösningar utredningens föreslår. Kraven måste därför ställas högt på avtalens koppling mellan behovsanalys och utfall.

Möjligheten att tillhandahålla boendelösningar, i befintligt bostadsbestånd eller genom nyproduktion, förutsätter medverkan från bostadsföretag. I ett bredare perspektiv är det för att möjliggöra en sammanhållen social bostadspolitik nödvändigt att det allmänna samverkar med näringslivet och civilsamhället. Att också i detta sammanhang öppna för avtalskonstruktioner som omfattar även andra intressenter än länsstyrelser och kommuner är därför klokt.

e. Regional samordning


Fastighetsägarna avstår från synpunkter på hur den regionala samordningen såväl som den nödvändiga uppföljningen och återrapporteringen till regeringen utformas och organiseras.

Allmänt önskar vi dock framhålla betydelsen av ett helhetsperspektiv på bostadspolitiken. Det är viktigt att ge akt på tendenser att begränsa lösningar till bara en organisationsstruktur. Staten, men också andra aktörer, måste alltid kunna vidta åtgärder fristående från den struktur som föreslås av utredningen. Resultaten av dessa påverkar det gemensamma bostadsförsörjningsansvaret, men avgränsas inte av det.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE



Reinhold Lennebo
Verkställande direktör



Martin Lindvall
Samhällspolitisk chef