



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2018-09-27 Dnr 2018/34

Näringsdepartementet

Institutet för bostads- och
urbanforskning

Nils Hertting
Prefekt

Box 514
751 20 Uppsala

Besöksadress: Trädgårdsgatan
18, Uppsala

Telefon: 018-471 65 34

nils.hertting@ibf.uu.se

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

Bakgrund och sammanfattning

Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) har anmodats att svara på remiss av ovan rubricerat betänkande. Inom IBF har en mindre grupp om fyra forskare utarbetat yttrandet som härmed överlämnas som institutets svar på remissen.

I remissvaret reses ett antal frågor, inte minst om utgångspunkterna i betänkandet. Det gäller definitionen av bostadsbrist, förslaget om ansvarsfördelning, den grundläggande problembilden och dess kunskapsunderlag, etc.

Rätten till bostad och definitionen av bostadsbrist

Utredningen föreslår en ny lag om bostadsförsörjning. Utgångspunkten för denna anges vara 2§ Regeringsformen, enligt vilken den offentliga verksamheten ska trygga rätten till bostad. Detta förefaller vara en rimlig utgångspunkt för en sådan lagstiftning.

Då syftet med lagen preciseras hänvisas däremot till Riksdagens portalformulering för bostadspolitiken sedan 2008: ”Målet för bostadsfrågor är väl fungerande bostadsmarknader där konsumenter möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”. Enligt vår bedömning säger denna formulering egentligen ingenting om rätten till bostad. Då den lades fram första gången i 2007/08 års budgetproposition sågs målformuleringen som ett sätt att markera att bostäder fördelas via marknaden samt att bostadspolitikens roll begränsas till att ge korrektiv till denna marknad, så att även behoven kan tillgodoses.

Denna ”policyteori” för bostadspolitiken gällde för övrigt även med den tidigare portalformuleringen: ”Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rimliga, välplanerade och ändamålsenligt

utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader”. Den senare formuleringen är visserligen mera rättighetsinriktad, men någon generell legal rätt till bostad för alla medborgare har aldrig existerat i Sverige. Rätten till bostad har inte uppfattats formellt utan i stället tolkats som en *social* rättighet i sociologen T. H. Marshalls mening, dvs. ett generellt åtagande från det allmänna gentemot sina medborgare att verka för att tillgodose deras behov av bostäder. Då det gäller bostäder, till skillnad från t.ex. skola och vård, anses denna sociala rättighet i första hand uppfyllas via marknader med hjälp av olika offentliga korrektiv i form av regleringar och ekonomiskt stöd och inte genom offentlig tilldelning av bostäder. I sina utgångspunkter under rubriken ”Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar” ansluter sig utredningen till ett liknande synsätt.

Det är tveksamt om denna typ av portalformuleringar kan tas till utgångspunkt för mera precisa definitioner av bostadsbrist. Icke desto mindre formulerar utredningen, med utgångspunkt från formuleringen ”...väl fungerande bostadsmarknader där konsumenter möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven”, en definition av bostadsbrist anpassad för hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de kan skaffa eller behålla en godtagbar bostad. Bostadsbrist är då ”...skillnaden mellan det faktiska utbud som finns tillgängligt för dem på marknaden och ett utbud som skulle göra det möjligt för dem att efterfråga en godtagbar bostad”.

Vad som är en ”godtagbar bostad” enligt denna definition avgörs inte av hushållen själva utan politiskt. Det är dock inte helt klart hur utredningen menar att dessa politiska avgöranden ska fattas eller av vem, utöver att normerna för en godtagbar standardnivå måste beslutas på nationell nivå. Kommunerna, som hittills haft huvudansvaret för bostadsförsörjningen, anses uppenbarligen inte kompetenta eller trovärdiga nog för detta. Utredningen befarar också att ett sådant kommunalt ansvar skulle leda till alltför olika lokala politiska definitioner av behov, och därmed skilda ambitionsnivåer mellan olika delar av landet. I stället tilldelas Boverket en central roll i dialog med andra aktörer. (”Boverket ska definiera och fortlöpande beskriva omfattningen av bostadsbristen på nationell nivå och länsnivå”, s. 16). Här lanseras således ett system för uppföljning och utvärdering som i sig ges en uppenbart politisk roll, att definiera behov.

Att det vid en viss tidpunkt finns ett utbud som ett visst hushåll kan efterfråga på marknaden är något annat än en rätt till bostad. Även om det finns ett utbud av jämförelsevis billiga bostäder i

en kommun, ger marknaden i sig inga garantier för att just hushåll med begränsade inkomster kommer att beredas tillgång till dessa bostäder.

Utredningens oklarhet på denna punkt kommer till uttryck redan i kommunernas svar på utredningens enkätfråga om det finns eller saknas ”ett utbud av bostäder som är tillgängligt för grupper som har låga inkomster eller på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden”. Inte mindre än 92 kommuner har ifrågasatt frågans konstruktion och efterlyser ett förtydligande. T.ex. svarar Göteborgs kommun att det finns ett utbud av hyresbostäder som är tillgängliga för dessa grupper, problemet är att det råder stor konkurrens om detta utbud. *Enligt vår uppfattning är det inte bara enkätfrågan som är oklar, utan hela idén om ett utbud som kan efterfrågas av vissa grupper för att uppfylla deras bostadsbehov bygger på en sammanblandning av ett plan- och ett marknadsperspektiv på bostadsförsörjningen.*

Utredningens förslag om offentlig ansvarsfördelning

Det är svårt att förhålla sig till utredningens förslag om den bostadspolitiska ansvarsfördelningen då utredningen inte tar ställning till vilka bostadspolitiska insatser som bör vidtas. Vad som är rimlig ansvars- och rollfördelning är rimligen beroende av den statliga bostadspolitikens mål och medel. I en tid när mål och insatser är omdebatterade är det följaktligen en svår uppgift utredningen ålagts. För att illustrera med tre aktuella – och kontroversiella – exempel skulle ansvarsfördelningen, liksom sannolikt förutsättningarna, för att uppfylla bostadsbehoven för resurssvaga hushåll se helt olika med respektive utan subventionerat investeringsstöd, med eller utan mer renodlade ”marknadshyror”, samt med eller utan behovsprövade socialbostäder.

I betänkandet tillskrivs regionerna en ny och central roll i systemet för bostadsförsörjningen. Som utredningen påpekar saknar emellertid regionerna idag resurser och kompetens på området. Regionernas huvudsakliga kompetens ligger inom områdena trafik och sjukvård och det regionala utvecklingsarbetet har haft en helt annan utgångspunkt i frågan i form av ekonomisk tillväxt och attraktivitet. I styrdokumentet ”En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft” beskrivs till exempel bostaden som ett medel för att skapa tillväxt, inte en rättighet utifrån behov. Det torde

följaktligen finnas en påtaglig risk att det bostadssociala arbetet inte prioriteras och fördröjs om förslaget genomförs.

I detta ljus framstår länsstyrelsen på många sätt som en mer lämplig och kompetent regional aktör för att tillskrivas detta ansvar för att driva processerna. Länsstyrelserna har länge arbetat med bostadsfrågor, bl.a. genom ansvaret för bostadsmarknadsenkäten. Många länsstyrelser gör också en regional analys av bostadsmarknaden, och de har också haft uppdrag kring hemlöshet under lång tid. Länsstyrelsen är också den instans som analyserat bostadsförsörjningslagens efterlevnad och har därtill en viktig roll och kompetens vad gäller flyktingmottagande.

Bostadsmarknaden och ”social housing”

Det råder stor enighet bland initierade bedömare, såväl bland forskare som i politiken, om att bostadsmarknaden inte fungerar som andra marknader. Detta har också varit motivet till de olika statliga korrektiv som använts och alltjämt används i bostadsförsörjningen i syfte att ge även resurssvaga hushåll tillgång till en god bostad. De flesta länder har för närvarande, vid sidan av en förhållandevis oreglerad bostadsmarknad som riktar sig till alla typer av hushåll, en subventionerad och administrativt reglerad och behovsprövad delsektor för hushåll med begränsade inkomster, så kallad ”social housing” eller socialbostäder.

I Sverige har sådana ”dualistiska” lösningar hittills avvisats politiskt med hänvisning till risken för stigmatisering och segregation. I stället har bostadspolitiken varit generell. Kommunerna förfogar också över styrmedel och verktyg som är generella (t.ex. planmonopol, direktiv till allmännyttan, markpolitik).

Utredningen diskuterar socialbostäder på ett par ställen. Så hävdas till exempel att skälet till kommunernas obenägenhet att definiera vad som är en godtagbar bostadssituation kan vara ”en politisk övertygelse om att insatser på bostadsområdet bör vara generella”. Kommunerna har också till utredningen redovisat en oro för att ”bidra till att etablera social housing som ett verktyg för att tillgodose vissa hushålls bostadsbehov”. Under rubriken ”En förstärkning av skillnaderna mellan vi och dom?” diskuterar utredningen huruvida gränser för vad som är en godtagbar bostadssituation kan innebära en risk för utpekande och negativa

incitament. Utredningen avvisar denna risk då det gäller de arbetsformer, bedömningar och analyser som den föreslår.

I likhet med ett av utredningens särskilda yttranden menar vi denna risk inte ska underskattas. Användningen av selektiva verktyg i form sociala kontrakt för att tillgodose vissa gruppers bostadsbehov har under senare tid ökat och den ”sekundära bostadsmarknaden” i kommunerna har under det senaste decenniet vuxit betydligt.

Varken bevekelsegrunderna för eller konsekvenserna av denna nya kommunala bostadspolitik berörs närmare i utredningen. Mycket tyder emellertid på att den dualistiska bostadspolitik som avvisas på nationell nivå i allt högre utsträckning implementeras lokalt, inte sällan i form av särskilda projekt vid sidan om den reguljära bostadspolitiken. Det är förstås en politisk fråga att ta ställning till om detta är en lämplig utveckling. Däremot är det inte osannolikt att denna lokalt kompensierande implementeringsstrategi *de facto* möjliggjort ett upprätthållande av en bred uppslutning bakom den generella bostadspolitikens idé på nationell nivå.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att även länder som har en uttalad dualistisk bostadspolitik med behovsprövad ”social housing” har svårt att tillgodose allas bostadsbehov.

Den universella bostadsregimen i praktiken

Sverige har alltså hittills inte haft en dualistisk bostadspolitik med ett administrativt system för socialbostäder. I stället har målet varit att alla typer av hushåll ska kunna finna en god bostad på den ordinarie och universiella bostadsmarknaden. Viktiga institutionella inslag i denna bostadsregim har varit generella skatte- och finansieringssystem, tidigare inkluderande ett mål om neutralitet mellan upplåtelseformerna, kommunala allmännyttiga bostadsföretag, en integrerad hyresmarknad där privata och allmännyttiga hyresvärdar riktar sig om alla typer av hushåll samt bruksvärdessystemet och systemet för kollektiva hyresförhandlingar.

Under de senaste decennierna har denna generella bostadspolitiska regim successivt urholkats, och några av dess marknadskorrigerande institutioner har försvagats eller ersatts med mer renodlade marknadslösningar. Effekten av denna politik är de växande problem på bostadsmarknaden som utredningen pekar på – och som dess uppdrag i sig är ett uttryck

för. Kulturgeografen Brett Christophers har i en internationellt uppmärksammat artikel betecknat den framväxande svenska bostadsregimen som en ”monstrous hybrid”, en olycklig korsning mellan den tidigare generella politiken och en nyliberal ordning. Om den i svensk bostadspolitik sedan länge förhärskande idén, om att bostäder till alla ska fördelas via en gemensam bostadsmarknad, ska förbli trovärdig så behövs korrektiv förmodligen på både utbudssidan (subventioner till byggande) och konsumtionssidan (bostadsbidrag). Tillväxten av sekundära bostadsmarknader med sociala kontrakt på kommunal nivå tyder på att bostadspolitikens faktiska verksamma institutioner redan idag reser frågor om rimligheten i den nationella bostadspolitikens beskrivningar. Denna diskrepans mellan ideal och praktik – politiska mål och implementering – försvårar den bostadspolitiska debatten och utkrävande av ansvar.

Det förtjänar också att påpekas att alla marknader (även de mest avreglerade) styrs av en viss uppsättning regler och korrektiv. Mot denna bakgrund är utredningens bild av att ”det saknas ett ’normalläge’ där bostadsmarknaden haft tillfälle att fungera i mötet mellan utbud och efterfrågan” anmärkningsvärd. och att Bostadsmarknaden har, heter det vidare, under ”lång tid varit reglerad och efter avregleringen har inte ett normalläge uppstått”. Traditionellt sett har emellertid bostadspolitikens åtgärder i stor utsträckning motiverats med att en ”oreglerad” bostadsmarknad uppvisar en rad trögheter, imperfektioner, transaktionskostnader och ojämlikheter mellan till exempel, hyresvärd och hyresgäst. Vidare: Även om vi skulle ha en annan balans mellan utbud och efterfrågan på marknaden kan den ändå aldrig uppfylla *bostadsbehov* eftersom utbud och efterfrågan möts vid olika priser, medan behoven varken ökar eller minskar till följd av en förändring i pris.

Allmännyttans roll i bostadsförsörjningen

Av särskild betydelse för den senaste tidens utveckling är de allmännyttiga bostadsföretagens successivt ändrade förutsättningar, först genom förändringar i finansieringsvillkoren i början av 1990-talet och senare genom den nya Allbolagen från 2011. Utredningen berör Allbolagen endast kortfattat. Enligt aktuell forskning fyller de allmännyttiga bostadsföretagen i flera kommuner alltjämt en liknande funktion för bostadsförsörjningen som tidigare, och utredningens kommunenkät beskrivs allmännyttan som ”universalverktyg” och ”ett kraftfullt instrument för att hantera alla former av bostadsproblem som inte löses på marknaden”. I andra

kommuner agerar de dock mera renodlat affärsmässigt än tidigare, och några kommuner har sålt ut sina allmännyttiga bostadsföretag eller större delen av deras bestånd. Och Boverkets kartläggning att endast 59 av 212 kommunala ägardirektiv till bostadsföretagen pekar ut kategorier med svag ställning på bostadsmarknaden som målgrupper. Kort sagt, utan en mer ingående analys av allmännyttans roll är det fortfarande svårt att få en bra bild av den svenska bostadsförsörjningsregimen.

Fokus på nybyggnation i kort tidsperspektiv

Utredningens kunskapsunderlag bygger på en i huvudsak kvantitativ analys av bostadsbristen vilket begränsar problembilden. Här saknas också ett längre historiskt perspektiv på hur bostadsbristen utvecklats över tid. Ett sådant perspektiv hade sannolikt bidragit till en delvis annan förståelse av bostadsbristen och utvecklingen av ojämlikheten mellan olika bostadsformer. I de statistiska analyserna ligger fokus också på nyproduktion med få analyser av det befintliga bostadsbeståndet samt dess betydelse för att tillfredsställa bostadsbristen. Särskilt menar vi att upprustningen av det befintliga hyresbeståndet borde ha problematiserats mer då den på ett betydelsefullt sätt bidrar till att fördjupa bostadsbristen med upprustningar som ofta leder till hyreshöjningar och flyttströmmar till områden med lägre inkomster och sämre skolresultat (Boverket 2014).

Överväganden

Mot bakgrund av ovanstående resonemang förslår IBF följande överväganden:

- Ett omedelbart införande av den föreslagna Bostadsförsörjningslagen ter sig riskabel. Att ersätta en etablerad ordning med kommunalt huvudansvar med en oklar ansvarsfördelning i enlighet med utredningens förslag förefaller riskfyllt. Det kan finnas skäl att på sikt lägga ett större ansvar på den regionala nivån, men i så fall krävs en mer genomgripande analys av var ansvaret ska läggas.
- Innan långsiktiga beslut fattats om den offentliga bostadspolitikens institutioner och regelverk är det svårt, för att inte säga omöjligt, att optimera den offentliga ansvarsfördelningen för bostadsförsörjningen. I väntan på sådana beslut kan i stället kommunernas incitament

och kapacitet att inventera de lokala bostadsproblemen stärkas.

- Förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen att även i fortsättningen fungera som ett kraftfullt lokalt bostadspolitiskt instrument behöver en fördjupad prövning, varvid Allbolagen förtydligas eller, om så behövs, omprövas.
- Den definition av bostadsbrist som utredningen föreslår behöver preciseras med avseende på bostadsbehoven och formuleras så att den även innefattar olika former av bristande besittningsskydd, t.ex. vid ombyggnad.

Beredning

Yttrandet har utarbetats av professor Bo Bengtsson, fil dr Emma Holmquist, docent Dominika Polanska, samt prefekt Nils Hertting som beslutat i ärendet.