



## Betänkandet SOU 2018:35 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (dnr N2018/02915/BB)

### Sammanfattning

Utredningen och dess analyser och förslag är på många sätt kreativa och intressanta. En iakttagelse är att många förslag förefaller hämta upp bostadspolitiska insatser och regleringar som tidigare använts framgångsrikt i Sverige men som utvecklats under det senaste kvartssekle. Hit hör framför allt statens engagemang i bostadsförsörjningen och hur staten genom olika former av stöd kan ge kommunerna redskap och resurser för att påverka lokal produktion och förmedling av bostäder. Problemet är dock att om staten väljer att utveckla sådant stöd kan kommunerna på nytt hamna i en situation där de saknar möjlighet eller intresse av att påverka den lokala bostadsmarknaden på annat sätt än genom att inlägga ”veto” mot oönskad exploatering.

I dag vilar ansvaret för att hjälpa invånare med svårigheter på bostadsmarknaden primärt på socialtjänsten, samtidigt som socialtjänsten saknar de verktyg som krävs för att lösa invånarnas behov av bostäder. Detta leder till tillfälliga och kostsamma lösningar, samtidigt som många lämnas utan hjälp för att de inte har andra sociala problem. Utredningens fokus på ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar vittnar om en ambition att utveckla mer heltäckande strategier för att förse landets invånare med bostäder.

Vi ställer oss i princip positiva till förslaget till en ny bostadsförsörjningslag och dess betoning av att invånarnas rätt till bostad tryggas och inriktningen på hushåll vilkas ”behov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden” (s. 152). Vi är också positiva till att statens ansvar för bostadsförsörjningen lyfts fram, men vi anser att detta ansvar behöver regleras tydligare i lagen så att det institutionaliseras och inte görs beroende av budgetmässiga överväganden.

### Synpunkter på utredningens överväganden och förslag

#### *Om begreppsutredningar*

Utredningens diskussion kring begreppet *godtagbara boendesituationer* och vad det innebär i termer av fysisk standard, besittningsskydd, utrymme i förhållande till hushållets storlek, läge i förhållande till arbetsplatsen och vad som kan anses vara en rimlig väntetid är viktig. Den knyter an till olika sätt att kategorisera bristfälliga boendesituationer inom hemlöshetsforskningen. Enligt vår mening kan definitionen relateras till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, där rätten till ”en lämplig bostad” och statens skyldighet att ”vidta lämpliga åtgärder” för att denna rätt förverkligas slås fast.<sup>1</sup>

<sup>1</sup><https://www.regeringen.se/4a9fab/globalassets/regeringen/bilder/kulturdepartementet/demokrati-och-mr/mr-sidorna/fns-konventioner-om-manskliga-rattigheter.pdf>

Vi uppskattar också att utredningen diskuterar skillnaden mellan *efterfrågan* och *behov*, och tydliggör att statens och kommunernas ansvar gäller bostadsbehov som inte tillgodoses av marknaden.

*Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*

Det är bra att utredningen slår fast att offentliga insatser för bostadsförsörjningen ska innebära att fler får sina bostadsbehov uppfyllda och att ansvaret för detta delas mellan staten och kommunerna (s. 136).

Vi är generellt positiva till att *statens ansvar* för bostadsförsörjningen lyfts fram men anser att det också bör komma till uttryck tydligare i den föreslagna nya bostadsförsörjningslagen, som bara specificerar kommunens och regionens ansvar, medan statens lagstadgade uppgifter begränsas till att bedöma utvecklingen och meddela föreskrifter.

Att även *regionerna* har ett ansvar för bostadsförsörjningen är rimligt, men förslaget vilar på förutsättningen att landstingen får ett ökat regionalt ansvar för utvecklingsarbete. Det är oklart om regionerna primärt förväntas göra en analys av Boverkets kunskapsunderlag likt länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser i dag.

Beteckningen *dialogmöten* (s. 183). förutsätter att de som medverkar har möjlighet att i dialog skapa en gemensam förståelse av problemområdet som kan leda till nya insatser och arbetssätt som bidrar till att fylla invånarnas bostadsbehov. Sådana möten skulle potentiellt kunna identifiera regioner där det gemensamma bostadsförsörjningsansvaret fungerar, liksom de regioner som är i behov av extra stöd för att kunna skapa en integrerad bostadsförsörjningsstrategi. Vi är dock tveksamma till att regionernas ansvar begränsas till att arrangera dialoger med kommunerna. Inte minst ur uppföljningssynpunkt bör någon form av skriftlig dokumentation och analys krävas av såväl kommuner som regioner.

Vi tillstyrker i princip följande paragraf i den föreslagna nya bostadsförsörjningslagen om *kommunens ansvar*:

4 § Kommunen ska fortlöpande

1. bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen
2. 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, och
3. följa upp genomförda insatser.

Vi menar dock avs. punkt 1 att kommunen borde bedöma behovet av mer eller annat än bara ”tillskott av bostäder”, exempelvis hur befintliga eller tillkommande vakanta bostäder ska upplåtas och förmedlas och hur etablerade, tillfälliga bostadslösningar fungerar. Annars finns risken att en lagen på nytt börjar tolkas som en plan för byggande istället för en plan för bostadsförsörjning. Vi uppfattar också begreppet *insatser* som vagt i förhållande till de exempel på kommunala insatser som lämnas t.ex. på s. 172, samtidigt som det saknas konkreta formuleringar av ansvaret att inte förvärra bostadssituationen. Utredningen definierar ”insatser” som åtgärder som ”har effekten att fler hushåll har en godtagbar boendesituation än vad som annars skulle ha varit fallet” (s. 171). Att exempelvis förhindra en omvandling av hyresrätter till bostadsrätter eller en försäljning av ett allmännyttigt bostadsföretag skulle mycket väl kunna vara ”insatser” i utredningens mening men kanske inte betraktas så i den lokalpolitiska debatten. Det finns därför en risk att såväl ”behov” som ”insatser” som begrepp i

en lagtext med tiden kommer att tolkas annorlunda än utredningen avsett. Å andra sidan innebär betänkandets definition av insatser att åtgärder som *inte* har en positiv effekt, exempelvis placeringar av bostadslösa hushåll på härbärgen, i vandrarhem eller i korridorrum i perifera lägen utan allmänna kommunikationer, riskerar att undgå granskning och uppföljning.

#### *Förbättrad kunskap om bostadssituationen*

Utredningen bekräftar vad forskningen tidigare visat, nämligen att kunskapen om invånarnas bostadsbehov och vilket utbud av bostäder som krävs för att tillgodose dessa behov, är eftersatt. Boverket kan säkerligen bidra till ökad kunskap om brister, behov och utbud nationellt, men vi tror att kunskapen om vilka och hur många som inom kommunen har en boendesituation som inte är godtagbar bäst inhämtas lokalt. Socialtjänsten tillsammans med en eventuell bostadsförmedling har ofta bäst möjligheter att utreda de lokala förhållandena, men här krävs ökad konkretion i termer av skyldighet och finansiering för att det skall bli möjligt i praktiken. Idag prioriteras inte socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, trots att den är en skyldighet enligt lag. Idag avvisas också de flesta som kontaktar socialtjänstens för att få hjälp med att skaffa bostad för att de ej bedöms ha tillräckligt allvarliga andra problem (s.154). Vi menar att det är viktigt att mer regelbundet följa boendesituationernas utveckling för *alla* grupper som har det svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden, oavsett om de lokalt kategoriserats som hemlösa eller inte. Samtidigt behövs förbättrad uppföljning av hur boendesituationen ser ut och utvecklas för de grupper som idag får kommunens hjälp till akuta, temporära eller mer långsiktiga boendeformer.

En integrerad kunskapsstrategi är angelägen där en fördelning av ansvar mellan Boverket, regionerna och kommunen kan bidra till att de grupper som inte får tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden synliggörs och att statistiken och uppföljningen av insatser förbättras (s. 169). I många kommuner saknas uppgifter om boendesituationen för grupper som inte bistås av socialtjänsten, och ofta finns stor osäkerhet kring den befintliga statistikens kvalitet. Detta har också att göra med att kommunerna använder olika språkbruk, begrepp och definitioner. Hemlöshet kan definieras på ett sätt i kommunen och på ett annat sätt i Socialstyrelsens nationella kartläggningar (s. 165). I detta sammanhang skulle en vidgad och tätare kartläggning av hemlösheten i Sverige välkomnas, likt dem som görs i Danmark, Norge och Finland.

Till skillnad från våra grannländer och de flesta länder inom EU saknar Sverige en nationell strategi mot hemlöshet. Bostad först, dvs. att bostadslösa erbjuds permanenta bostäder och stöd, om och när de vill, är ett exempel på vad som bör ingå i en nationell strategi såväl som i lokala bostadsförsörjningsplaner. Insatsen bygger på vetenskaplig grund, vilket däremot inte socialtjänstens vanliga boendeinsatser gör, exempelvis härbärgen, stödboenden och sociala kontrakt. Utredningen har tyvärr inte undersökt möjligheterna att genom lagändringar stärka besittnings- och integritetsskydd i sådana boendeformer.

Socialhögskolan, Lunds universitet

Staffan Blomberg, prefekt

I beredningen av remissvaret har professor Ingrid Sahlin och fil. dr Marcus Knutagård deltagit.