



Kommittédirektiv

Bättre verktyg för att minska och motverka boendesegregation

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att dels utveckla verktyg och metoder för att stärka arbetet med att minska och motverka segregation i samhällsplaneringen, dels redogöra för hur arbetet med att säkra att hyresgäster kan bo kvar efter bruksvärdeshöjande renoveringar fortlöper. Syftet med utredningen är att ta fram förslag som på både lång och kort sikt kan bidra till att minska och motverka boendesegregation på ett sådant sätt att det främjar jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur verktyg för att beräkna sociala värden som kan uppnås som en följd av investeringar inom samhällsbyggnad kan vidareutvecklas, och vid behov föreslå nya verktyg med samma syfte,
- kartlägga hur offentlig upphandling kan användas inom samhällsplanering för att minska och motverka boendesegregation samt föreslå åtgärder för att öka en sådan användning, och
- kartlägga vilka bostadsbolag som aktivt strävar efter att hyresgäster kan bo kvar efter omfattande renoveringar, redogöra för hur ett urval av dessa bostadsbolag arbetar och föreslå hur goda exempel kan få ökad spridning.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 december 2023.

Segregation behöver motverkas

År 2018 antog regeringen en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation, med målsättningen att bl.a. skapa jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla (Ku2018/01462). I strategin konstateras att det inte räcker med en enskild åtgärd för att minska segregationen, utan att det krävs ett strukturellt arbete inom flera områden, framför allt boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Att motverka segregation genom ett strukturellt arbete som involverar flera sektorer i samhället är enligt Jämlikhetskommissionen i linje med forskning, som visar att segregationen är starkast i samhällen med hög inkomstojämlikhet (SOU 2020:46 s. 473).

Enligt regeringens strategi är segregation ett relationellt fenomen som innefattar en hel stad eller region, vilket innebär att segregation bestäms av relationer mellan exempelvis två eller flera bostadsområden. Det är alltså inte enbart områden med socioekonomiska utmaningar som är segregerade. Segregation är inte bara ett fenomen i storstäder, utan finns även i mindre städer och samhällen. Att segregationen är relationell innebär vidare att utvecklingen i olika bostadsområden påverkar varandra. Planeringen och utformningen av städer och tätorter påverkar i sin tur möjligheterna att minska och motverka boendesegregation. I huvudsak ligger ansvaret för planläggning av mark och planering för bostadsförsörjning på kommunerna. För att främja en samhällsutveckling med jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla behövs också generella åtgärder för hela samhället.

Sverige ska ha en långsiktig och hållbar bostadspolitik för alla. Vid planeringen av nya bostäder kan boendesegregationen motverkas och förutsättningar för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. Det finns dock flera utmaningar som behöver angripas. Ett problem är den starka segmentering på bostadsmarknaden, som innebär att de flesta bostadsområden är mycket homogena vad gäller hustyper och upplåtelseformer. Det medför att en över- eller underrepresentation av en viss befolkningskategori i ett visst bostadssegment också manifesteras geografiskt. Bostadssegmenteringen bidrar starkt till boendesegregationen i samhället, dvs. att människor med olika ekonomiska förutsättningar lever åtskilda.

Den socioekonomiska boendesegregationen i Sverige har ökat sedan 1990-talet. Skillnaderna i uppväxt- och levnadsvillkor för personer som bor i

områden med socioekonomiska utmaningar och personer som bor i områden med goda socioekonomiska förutsättningar är fortsatt stora.

Uppdraget att vidareutveckla befintliga och föreslå nya verktyg för att beräkna sociala värden av investeringar inom samhällsbyggnad

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

I Regeringskansliets rapport Den hala tvålen – Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling (Fi2021/01533) kartläggs på en övergripande nivå vilka verktyg och metoder som används för att åskådliggöra sociala värden i fysisk planering enligt plan- och bygglagen och i stadsutveckling. Enligt rapporten saknas i stor utsträckning verktyg och metoder för att förstå och mäta hur olika planeringsinvesteringar påverkar hållbarhet, och särskilt social hållbarhet, på lång sikt. Vidare konstateras att det finns ett stort kunskapsbehov kring vilka effekter de metoder och verktyg som finns för att inkludera social hållbarhet inom stadsutveckling har på vad som faktiskt byggs och planeras.

Med sociala värden avses bl.a. tillit och tolerans, psykisk och fysisk hälsa, jämlikhet och inkludering samt trygghet och säkerhet. Enligt Folkhälsomyndigheten är ett socialt hållbart samhälle ett samhälle som är jämställt och jämlikt, där människor lever ett gott liv med god hälsa, utan orättfärdiga skillnader, med hög tolerans där människors lika värde står i centrum, vilket kräver att människor känner tillit till och förtroende för varandra och är delaktiga i samhällsutvecklingen. I arbetet med social hållbarhet inom samhällsplaneringen generellt bör begreppet preciseras genom att, med avseende på grundläggande frågor som plats, klass, kön och etnicitet, besvara frågor som exempelvis: Hållbar för vem? På vilken nivå? I vilket tidsperspektiv? I vilket sammanhang?

Sociala värden har svårt att få genomslag i fysisk planering och stadsutveckling. De sociala frågorna kan vara tydliga i översiktsplanen, men kopplingen från vision och översiktsplan till detaljplan och genomförande saknas ofta. En av anledningarna till detta är att samhällsplaneringsprocessen omfattar flera moment där många olika professioner arbetar tillsammans, där

de flesta inte har som uppdrag att arbeta för social hållbarhet och inte heller har kunskap om social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling.

Samhällsplaneringens sociala konsekvenser är även svårare att kvantifiera och bedöma än ekonomiska och ekologiska konsekvenser, vilket gör det svårt för kommunala politiker att göra avvägningar mellan olika välfärdskostnader. Till exempel kan den ekonomiska kostnaden för att skapa säkra skolvägar vara känd för den del av kommunens organisation som den kostnaden belastar, men den välfärdsvinst i form av ökad fysisk aktivitet hos barn som är en förväntad effekt är svår att beräkna. Vidare uppstår vinsten i en annan del av kommunens organisation och fördelas även över tid.

Det pågår forsknings- och utvecklingsarbete för att ta fram verktyg som kan mäta sociala värden i planerings- och stadsutvecklingsprocesser. Dessa processer omfattar såväl genomförandet av planprocessen enligt plan- och bygglagen och exploateringsfrågor som gestaltning av allmän plats och medborgarnas delaktighet i planprocessen. Ett exempel på ett sådant verktyg är den ursprungligen brittiska modellen Social Return on Investment (SROI), som visar om – och i så fall hur – resursanvändningen inom en organisation bidrar till en hållbar samhällsutveckling. Metoden är särskilt inriktad på kvantifiering och prissättning av icke-ekonomiska nyttor och mäter och värderar verksamheter ur flera perspektiv samtidigt; socialt, ekologiskt och ekonomiskt. Modellen har utvecklats för ett svenskt sammanhang inom olika innovationsprojekt, t.ex. projektet Sigurd (Stadsplaneringsinvesteringars effekter och värden), som leddes av Research Institutes of Sweden AB (RISE), samt Hållbar avkastning av investeringar i stadsutveckling (Hai), som leddes av Trivector Traffic AB. Det pågår även andra forsknings- och utvecklingsprojekt som utvecklar verktyg och metoder för att förstå och mäta sociala värden och effekter av investeringar inom samhällsbyggnad.

Inom samhällsbyggnadssektorn efterfrågas en metodutveckling från traditionell investeringskalkyl till verktyg som kan visa på bredare samhällsekonomiska konsekvenser och effekter där sociala värden synliggörs. Förhoppningen är att de sociala värdena därmed ska få ökad tyngd i beslutsfattandet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur verktyg för att beräkna sociala värden som kan uppnås som en följd av investeringar inom samhällsbyggnadssektorn kan vidareutvecklas, och vid behov föreslå nya verktyg med samma syfte,
- ta ställning till vilka av dessa verktyg som är effektivast och därför bör spridas, och
- föreslå hur verktygen kan spridas bland kommuner och andra intressenter.

Uppdraget att kartlägga upphandlingsmetoder och utveckla vägledningar

Kommunerna gör stora samhällsbyggnadsinvesteringar som kan nyttjas för att utveckla sociala värden. Befintliga verktyg för att främja detta är bl.a. markanvisning och upphandling. I vilken utsträckning verktygen används i detta syfte är inte känt, men det finns exempel från flertalet kommuner i Sverige (se Den hala tvålen – Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling).

I Sverige genomförs varje år ca 18 000 upphandlingar till ett värde av drygt 800 miljarder kronor. Offentlig upphandling kan vara ett viktigt styrinstrument för att uppnå hållbarhetsmål inom den offentliga sektorn. Enligt bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling bör upphandlande myndigheter beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar det (se 4 kap. 3 §). I den nationella upphandlingsstrategin anges att de offentliga inköpen kommer att spela en avgörande roll för Sveriges nationella genomförande av FN:s Agenda 2030 för en långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling (Fi2016/00833).

Upphandlande myndigheter behöver använda upphandling mer strategiskt och införa en mer ändamålsenlig organisation för detta, för att utnyttja upphandlingens potential bättre och ge mer svårsmätbara kvalitetsfrågor större utrymme. Eftersom upphandling omfattar stora investeringar som får resultat på lång sikt kan ett strategiskt användande av upphandlingar en utgöra metod för ökad social hållbarhet. Detta gäller i planprocessens alla delar och i förvaltningen. Utvecklingen av hur upphandling används bidrar även till att byggaktörer utvecklar sina affärsmodeller för att möta kommuners krav på att öka den sociala hållbarheten.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd inom offentlig upphandling och statsstöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder. Genom sitt uppdrag har myndigheten en viktig roll i arbetet med att nå hållbarhetsmål i Agenda 2030. Det finns behov av att utveckla stöd och metoder anpassade särskilt för utmaningar som socialt hållbar samhällsplanering i allmänhet och arbetet för att minska och motverka segregation i synnerhet.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur offentlig upphandling kan användas inom samhällsplanering för att minska och motverka boendesegregation samt föreslå åtgärder för att öka en sådan användning, och
- identifiera vilka befintliga stöd och vägledningar som Upphandlingsmyndigheten har tagit fram på området och vid behov föreslå hur dessa kan kompletteras.

Uppdraget att komplettera beredningsunderlaget till förslaget om en kommunal reglering av upplåtelseformen

Översiktsplaneutredningen föreslår i del 2 av sitt betänkande En utvecklad översiktsplanering – Kommunal reglering av upplåtelseformen (SOU 2018:46), en ny lag som innebär att kommunen ska kunna bestämma att bostäder som byggs på mark som kommunen eller ett kommunalt aktiebolag äger bara skulle få upplåtas med hyresrätt. Enligt förslaget ska ett sådant beslut gälla även om marken överläts till någon annan. Beslutet ska hindra en förvärvare från att vidta åtgärder som innebär att bostäder upplåts med någon annan form än hyresrätt.

Enligt utredningen skulle förslaget innebära dels att kommunen ges större möjligheter att säkerställa att det byggs hyresrätter i samband med att kommunal mark överläts, dels ett kommunalt veto vid ombildningar av hyresrätter som omfattas av ett beslut om upplåtelseform.

Enligt förslaget ska ett beslut om upplåtelseform kunna upphävas om behovet finns men endast på ansökan av fastighetsägaren. Ett sådant beslut ska fattas av kommunfullmäktige. Beslutet ska gå att överklaga genom laglighetsprövning (se SOU 2018:46 del 2 s. 119–123).

Enligt EU:s statsstödsregler är statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion

oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstater, se artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Med statsstöd avses stöd från stat, kommun eller landsting till en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad. Ett exempel på statsstöd kan vara när en kommun säljer varor eller mark till underpris till företag.

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen medan individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Konkurrensverket anför i sitt remissvar över Översiktsplaneutredningens förslag om en kommunal reglering av upplåtelseformen att ett beslut att upphäva ett beslut om upplåtelseform kan leda till en påtaglig värdeökning av marken och riskera att medföra en indirekt stödgivning till näringslivet som kan vara oförenlig med EU:s statsstödsregler och kommunallagens regler om individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Enligt myndigheten har utredningen inte i tillräcklig utsträckning utrett hur den nya regleringen förhåller sig till statsstödsreglerna.

Enligt förslaget ska vidare kommunen genast till inskrivningsmyndigheten anmäla ett beslut om upplåtelseform för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet börjar gälla sedan anteckning har skett. Därigenom knyts beslutets rättsverkan till anteckningen, som även ger publicitet åt den aktuella rådighetsinskränkningen på fastigheten. Anteckningen kommer att finnas kvar i registret, även om marken överlåts till någon annan (se SOU 2018:46 del 2 s. 113 och 114).

Lantmäteriet anför i sitt remissvar att förslaget innebär en risk för att ajourhållningen i fastighetsregistret inte kommer att kunna ske med rätt kvalitet och med avsedd effekt. Myndigheten befarar också att motsvarande problem skulle kunna uppstå när beslut om upphävande sker i flera omgångar. Detta eftersom beslut med geografisk omfattning inte ajourförs på kartan i fastighetsregistret om de är redovisade som anteckningar i registrets inskrivningsdel. Enligt myndigheten är det inte heller tillräckligt redovisat hur beslut om upplåtelseform kommer att gälla efter olika typer av förvärv jämfört med situationen efter olika fastighetsbildningsåtgärder.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om förslaget om en kommunal reglering av upplåtelseformen är förenligt med EU:s statsstödsregler, och om så inte är fallet föreslå hur förslaget bör utformas för att vara det,
- ta ställning till om förslagets utformning innebär en risk för bristande ajourhållning i fastighetsregistret eller att den avsedda effekten inte uppnås, och om så är fallet föreslå hur förslaget bör utformas för att en sådan risk ska minimeras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att kartlägga arbetet mot att hyresgäster tvingas flytta på grund av hyreshöjningar vid renoveringar som innefattar bruksvärdeshöjande åtgärder

I Sverige bestäms hyrans storlek i de flesta fall genom förhandling mellan hyresmarknadens parter. En grundläggande tanke med det s.k. bruksvärdesystemet är att värna hyresgästens besittningsskydd (se prop. 1968:91 bilag A s. 48 och 49). Möjligheten att få en skälig hyra fastställd motverkar att en hyresgäst tvingas bort från sin lägenhet på grund av krav på stora hyreshöjningar. Trots detta tvingas vissa hushåll flytta av ekonomiska skäl i samband med att lägenheter renoveras.

Problemet har belysts i flera rapporter och utredningar (se bl.a. SOU 2017:33 och SOU 2020:46 samt Boverkets rapporter Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar [rapport 2014:34] och Uppdrag att utvärdera stödet för renovering och energieffektivisering samt att analysera ägarförhållanden på hyresbostadsmarknaden [rapport 2021:8]). Av rapporten Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar framgår att hyresgäster med lägre inkomster i högre utsträckning flyttar efter renovering än hyresgäster med högre inkomster. Vidare framgår att dessa flyttmönster bidrar till en ökad segregation eftersom de hushåll som flyttar i samband med omfattande renovering flyttar till områden med lägre genomsnittliga inkomster och lägre skolresultat. Enligt Boverket är det sannolikt att hushåll med låg arbetsinkomst som inte får ekonomiskt bistånd flyttar, eftersom de är känsligare för en förändrad boendekostnad.

Det finns ett stort behov av att energieffektiviseringsåtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet ökar samt att renoveringstakten ökar i delar av beståndet. Den uppskattade ombyggnadstakten under 1989–2014 varierade mellan 1–4 procent, och under 2014–2016 låg den konstant på 2,3 procent.

Renoveringstakten för flerbostadshus har ökat de senaste tio åren i förhållande till de föregående decennierna.

Enligt regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation ska bostadspolitiken ha ett långsiktigt och tydligt fokus på social hållbarhet genom att verka för bra bostäder för alla. Inom ramen för utredningen Läge och kvalitet i hyressättningen (SOU 2021:58) kartlades betalningsviljan för olika kvaliteter, bl.a. i bostaden. Undersökningen visade att det finns en hög betalningsvilja för egenskaper som parkett och klinkers, och en relativt hög betalningsvilja för nyrenoverade badrum och kök, även om befintliga badrum och kök är fräscha men äldre. Nyrenoverade badrum värderas generellt högre än nyrenoverade kök. Samtidigt visade kartläggningen att de med lägre inkomster har en lägre betalningsvilja för samtliga kvaliteter, och särskilt för nyrenoverade lägenheter.

År 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. undersöka hur reglerna om hyresgästers inflytande över förbättrings- och ändringsarbeten tillämpas och ta ställning till om hyresgästernas inflytande bör stärkas (dir. 2015:83). Utredningen tog sig namnet Hyresgästutredningen. Hyresgästutredningen fann att reglerna om hyresgästinflytande inte är tillräckliga för att säkra tryggheten i boendet för en bred grupp hyresgäster, eftersom hyreshöjningarna som följer av en renovering leder till att många behöver flytta av ekonomiska skäl. Utredningen föreslog bl.a. att det ska ställas högre krav på hyresvärdens meddelande till hyresgästerna om de renoveringsåtgärder som denne önskar vidta (SOU 2017:33 s. 171).

Efter Hyresgästutredningens förslag har Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen kommit överens om en mall för samrådsavtal vid genomgripande ombyggnader. Avsikten är att lokala hyresgästorganisationer och fastighetsägare ska använda mallen som utgångspunkt när de ska komma överens om hur samrådsprocessen vid en större ombyggnad ska gå till. Efter samrådet ska hyresvärderna skriftligen meddela berörda hyresgäster om bl.a. vilka åtgärder som ska vidtas i varje lägenhet, om hyresgästen kan göra val i fråga om lägenhetens utformning, preliminär tidsplan, om hyran är överenskommen och hyran efter ombyggnaden.

De riktlinjer som anges i avtalsmallen ger goda förutsättningar för samråd och information till hyresgäster i samband med ombyggnader. Det finns

flera fördelar med att samrådet regleras i avtal mellan parterna i stället för i lag, bl.a. för att det kan anpassas efter olika förutsättningar i det enskilda fallet. Regeringen har därför hitintills inte funnit skäl att föreslå lagändringar på området (se prop. 2020/21:201 s. 48 och 49). Regeringen saknar dock kännedom om i vilken utsträckning mallen har fått genomslag och i vilken utsträckning den bidrar till att stärka skyddet för hyresgäster vid omfattande renoveringar.

Det finns exempel på fastighetsägare som använder andra verktyg än avtalsmallen för att möjliggöra att hyresgäster kan bo kvar efter omfattande renoveringar. Ett exempel är Botkyrkabyggen som har utarbetat den s.k. köksbordsmodellen som innebär att de boende får vara med och påverka inriktningen på renoveringen. Med hjälp av modellen kan fastigheten renoveras varsamt i syfte att förbättra det som fungerar och åtgärda det som fungerar sämre. Det finns även exempel på att fastighetsägare erbjuder olika nivåer på renoveringarna i lägenheterna, vilket ger hyresgästen möjlighet att välja hur omfattande de bruksvärdeshöjande åtgärderna ska vara och därmed hur stor hyreshöjningen blir.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken utsträckning avtalsmallen Samråd vid ombyggnad används vid omfattande renoveringar samt om den har bidragit till ett större inflytande för hyresgäster och att fler hyresgäster har kunnat bo kvar efter de genomförda åtgärderna,
- utreda om hyresmarknadens parter bedriver arbete, utöver att tillhandahålla avtalsmallen, för att säkerställa och möjliggöra för hyresgäster att bo kvar efter omfattande renoveringar, utan att nödvändiga och genomgripande renoveringar skjuts på framtiden, och
- kartlägga vilka bostadsbolag som aktivt strävar efter att hyresgäster ska kunna bo kvar efter omfattande renoveringar, redogöra för hur ett urval av dessa bostadsbolag arbetar och föreslå hur goda exempel kan få ökad spridning.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att beskriva och kvantifiera de samhällsekonomiska

konsekvenserna och särskilt deras betydelse för att minska och motverka segregation och brottslighet samt hur förslagen kan bidra till det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska vidare bedöma förslagets konsekvenser för barn och ungdomar samt redovisa förslagets konsekvenser på bostadsmarknadens funktionssätt. Alternativa lösningar som har övervägts men valts bort ska redovisas, liksom skälen för det.

Utredaren ska beskriva förslagets förenlighet med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan samt Sveriges Kommuner och Regioner, relevanta myndigheter, organisationer och forskare samt ett representativt urval av kommuner. Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, samråda med andra relevanta pågående utredningar samt ta del av aktuell forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 december 2023.

(Finansdepartementet)