Till:
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

REMISSYTTRANDE

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

SABOs synpunkter

SABO avstyrker förslaget att en ny bostadsförsörjningslag ska ersätta den befintliga lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

SABO föreslår i stället att gällande lag utvecklas genom förbättringar och kompletteringar.

Skälen är följande:

1. Tydligt kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen behövs

Den nu gällande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar infördes 2001 och tillkom eftersom det rådde osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna egentligen har för bostadsförsörjningen. Avsikten var att tydliggöra det kommunala ansvaret.

Utredningens förslag till en ny bostadsförsörjningslag bygger på att ansvaret delas upp på kommunerna, regionerna och staten. Det innebär en risk för att det blir otydligt var ansvaret egentligen ligger och var det kan utkrävas.

SABO anser att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen även framdeles bör framgå tydligt i lagstiftningen. Staten ska inte ta över delar av ansvaret utan i stället skapa goda förutsättningar för kommunerna att kunna ta ansvar, i vilket bland annat ingår att Boverket och länsstyrelserna stöttar kommunerna med analyser, bedömningar och uppföljning. Det är kommunerna som med sin stora kännedom om lokala

SABO AB SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG
Besöksadress Drottninggatan 29, Box 474, 101 29 Stockholm
Tel 08-406 55 00, fax 08-20 99 04, hemsida www.sabo.se, e-post info@sabo.se
Org.nr 556439-73 61 • Styrelsens säte: Stockholm
Plusgiro 42 31 55-1 • Bankgiro 644-6421
SABO och SABO AB behandlar registrerade personuppgifter enligt Personuppgiftslagen

förhållanden och lokal bostadsmarknad samt närhet till invånarna har de bästa förutsättningarna att ta ansvar för bostadsförsörjningen.

Utredningens förslag om att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommuner (5.3.8) om att bidra ekonomiskt till kommunala insatser innebär en maktförskjutning från kommunerna till staten. Det blir särskilt påtagligt när man väljer en avtalsmodell i stället för en modell med medelsfördelning efter ansökan. Utredningen pekar själv på att avtalsmodellen innehåller risker. Motiveringen till att den ändå bör införas är att den skapar ”incitament för kommunerna i länet att förbereda sig noggrant, för att bli intressanta som samtalspartners” (sid. 180) med länsstyrelserna. Detta uttalande framstår som en något märklig syn på relationen mellan stat och kommun.

I utredningens delbetänkande *En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet* (SOU 2017:73) föreslogs att Boverket får i uppdrag att årligen beräkna behovet av tillskott av bostäder på tio års sikt och presentera resultaten på nationell nivå och på länsnivå samt göra resultatet och gjorda antaganden tillgängliga för regioner och länsstyrelser.

SABO har tidigare tillstyrkt detta förslag och anser att det fortfarande ett bra förslag som kan förfinas till att omfatta inte bara det totala antalet bostäder, utan också spegla bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Ett sådant uppdrag bör kunna föras in i förordningen med instruktion till Boverket, där det även bör framgå att beräkningarna ska kompletteras med en känslighetsanalys.

2. Det generella bostadsförsörjningsansvaret bör behållas

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Kommunerna arbetar på olika sätt med dessa frågor och ambitionsnivån varierar. Det är emellertid mycket tydligt att kommunens ansvar gäller alla i kommunen, vilket kräver ett helhetsperspektiv på bostadsförsörjningen i den kommunala planeringen. I utredningens förslag försvinner denna grundbult helt och ersätts med en allmänt hållen hänvisning till det allmännas åtagande att trygga invånarnas rätt till bostad, ett så kallat målsättningsstadgande i regeringsformen.

SABO anser att detta förslag innebär en väsentlig förändring. Det kommunala ansvaret förskjuts från att skapa ”förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder” till att fokusera på insatser för ”hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov” (sid. 169). Förändringen får flera konsekvenser.

En grundläggande tanke som genomsyrar utredarens förslag är att marknaden i sig förväntas ordna bostäder till det stora flertalet hushåll – och att den också faktiskt gör det, men att det finns grupper som måste ha samhällets stöd för att få en bostad. Det framhålls också att ”den nya lagen bygger på detta synsätt och är i allt väsentligt inriktad på de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden.” (sid. 152) Uppfattningen att så många hushålls bostadsbehov som möjligt ska lösas på den ordinarie bostadsmarknaden är lätt att instämma i, men de slutsatser som utredningen drar kan ifrågasättas.

SABO anser att det i praktiken förhåller sig så att ju bättre såväl den generella politiken som den generella bostadspolitiken och därmed marknaden fungerar, desto mindre är behovet av selektiva åtgärder riktade mot inkomstsvaga hushåll. De mest effektiva åtgärderna som gynnar dessa hushåll är därför sådana åtgärder som förbättrar den generella bostadspolitikens funktionssätt.

Med den målgrupp som utredningen definierat – ”hushåll vars ekonomi mer eller mindre temporärt inte är tillräckligt stark för att de inom rimlig tid ska kunna efterfråga en bostad som motsvarar deras behov” (sid. 32) – handlar det således om att öka hushållens förmåga att efterfråga lämpliga bostäder.

Inom ramen för den generella bostadspolitiken skulle en viktig åtgärd för att uppnå detta vara att undanröja den skattemässiga snedvridningen mellan upplåtelseformerna och skapa balanserade ekonomiska villkor, till exempel genom införande av en låg moms på bostadshyra.

Detta är dock inte tillräckligt utan det behövs också selektiva åtgärder som till exempel en förändring av bostadsbidragen både vad gäller nivåer och funktionssätt. Med höjda bostadsbidrag får fler inkomstsvaga hushåll möjlighet att efterfråga lämpliga bostäder som de själva väljer. Bostadsbidraget måste dock utformas så att det inte försvagar

hushållens intresse av att öka sina arbetsinkomster eller bidrar till att driva upp byggkostnaderna och därmed hyran.

SABO anser att utredningens förslag att snäva in bostadsförsörjningsansvaret till att i praktiken handla om boende för inkomstsvaga hushåll gör att ansvaret blir alltför begränsat. Även om bostadsbehovet så långt det är möjligt bör tillgodoses av en fungerande marknad handlar bostadsförsörjningen om ett samhällsbyggande. Det moderna samhället är komplext och innehåller många delar som måste fungera tillsammans. Det behövs flera upplåtelseformer och olika slags bostäder med varierande standard i samma stadsdel, bostadsområde och kvarter. Detta främjar integration och ökar möjligheterna för människor med olika bakgrund och inkomster att mötas. Sammantaget krävs det ett helhetsperspektiv i den kommunala planeringen som inkluderar alla i kommunen, inom vilket de inkomstsvaga hushållens ställning givetvis behöver uppmärksammas särskilt.

Insnävningen av bostadsförsörjningsansvaret leder också bort från ett ansvar för boendemiljön. I propositionen om den nu gällande lagen skrev regeringen: ”Syftet med bostadsförsörjningsplaneringen är att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. I begreppet en god bostad innefattas inte bara själva bostaden utan också boendemiljön. Bostadsområdena är av grundläggande betydelse för de enskildas möjlighet till stimulans och personlig utveckling. Boendemiljön måste kunna främja en god uppväxt för barn och ungdom.” (Prop. 2000/01:26 sid. 15-16) Det är viktigt att ansvaret för bostadsförsörjningen omfattar boendet som helhet och inte begränsas till den fysiska bostaden.

3. Risk för kortsiktiga lösningar

Utredningens förslag innebär vidare att kommunernas roll förändras från att ”skapa förutsättningar” och ”främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs” till att ”genomföra insatser” för ”hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov”. Det framstår som en mer aktiv roll jämfört med i dag. Men vilka dessa insatser skulle vara utvecklas inte i betänkandet; det ges endast några illustrativa exempel, vilkas effekt kan ifrågasättas. Tanken är att kommunerna ska ha relativt fria händer och ges möjlighet att förhandla med länsstyrelserna om statlig medfinansiering till insatser för dessa hushåll.

I detta ligger en uppenbar risk för en ovälkommen utveckling mot särskilda bostäder för låginkomsttagare, ofta kallat ”social housing”, med negativa konsekvenser både för samhället och för enskilda individer. Utredningen pekar själv på risker för utpekande och en förstärkning av skillnader mellan vi och dom. Men samtidigt lyfter man fram exempel som går ut på att kommunen kan ”skaffa sig rådighet över bostäder som upplåts till i förväg definierade grupper, som inte nödvändigtvis behöver ha ett eget eller omedelbart behov av stöd” (sid. 172).

SABO anser att det vore olyckligt om statliga medel skulle användas för att subventionera särskilda socialbostäder, när det är mer angeläget att sådana medel används för att höja nivån på bostadsbidragen, något som i stället ger inkomstsvaga hushåll bättre möjligheter att efterfråga lämpliga bostäder som de själva väljer.

Det faktum att de bostadshus som byggs kommer att stå kvar och användas av flera generationer boende innebär vidare att många olika människor kommer att bo i husen och att situationen för enskilda individer kommer att förändras. Utredningen pekar själv på att det handlar om hushåll ”vars ekonomi mer eller mindre temporärt inte är tillräckligt stark” (sid. 32). Att bygga särskilda socialbostäder är därför en dålig resursallokering; de bostäder som byggs måste hålla över tid genom god tillgänglighet, generell användbarhet och flexibilitet.

4. Allmännyttans roll

Nästan alla kommuner har ett eget allmännyttigt bostadsföretag. Av utredningens kartläggning av kommunerna framgår att de ofta betraktar dessa företag som ett av de viktigaste verktygen för den kommunala bostadspolitiken och för att tillgodose bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Allmännyttans grundidé är att bygga och förvalta bostäder för alla. Det övergripande syftet med ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I uppdraget ingår att tillgodose olika bostadsbehov, det vill säga inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan även att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster.

Om kommunens ansvar för bostadsförsörjningen reduceras till att endast handla om åtgärder som är avsedda att tillgodose bostadsbehovet hos grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden, upphör allmännyttan att vara kommunens kanske främsta verktyg och behovet av det egna bostadsföretaget kan ifrågasättas.

SABO anser att utan ett allmännyttigt bostadsföretag mister kommunen en lokal samhällsbyggare som erbjuder bostäder till alla för en rimlig kostnad och som verkar för integration och social sammanhållning. Samtidigt förlorar kommunen möjligheten att agera på den lokala bostadsmarknaden för att stärka kommunens utveckling och tillväxt.

5. Svårt kvantifiera bostadsbristen

Utredningens förslag bygger i korthet på att Boverket ska kvantifiera bostadsbristen på nationell nivå och på länsnivå, definierad som skillnaden emellan ett bostadsutbud som motsvarar behoven och det faktiska utbudet av bostäder. Boverket ska även redovisa den totala bostadsbristen i varje län i ekonomiska termer. Kommunerna ska sedan utifrån detta underlag och med stöd av regionen och länsstyrelsen bedöma behovet av bostadstillskott i kommunen liksom antalet hushåll och typer av hushåll som behöver samhällets stöd för att deras behov ska tillgodoses. Sedan förutsätts kommunerna anslå vissa egna medel för detta och förhandla med länsstyrelsen för att få ta del av statliga medel till insatsen i konkurrens med andra kommuner.

Att bedöma storleken på nyproduktionsbehovet över en längre tid har visat sig vara en ganska svår uppgift. Att kvantifiera bostadsbristen och även redovisa den i ekonomiska termer är om möjligt en ännu svårare uppgift och utredningen pekar också på problem vid användning av registerdata och behov av täta uppföljningar. Det är bra att Boverket gör dessa bedömningar, men de måste trots allt behandlas som approximativa och föränderliga och det är tveksamt om de kan användas som underlag till den statliga budgetprocessen som tanken är i utredningens förslag.

SABO anser därför att utredningens förslag om att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommunerna om insatser för hushåll som behöver samhällets stöd för att lösa sina bostadsbehov är bristfälligt underbyggt. Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till

insatser saknas också såväl kostnadsbedömningar som finansieringsförslag.

6. Oklart om statligt stöd till bostadssektorn

Utredaren anser att det i vissa kommuner behövs statligt finansiellt stöd för att åtgärda den bristsituation som föreligger. Det framstår dock som bakvänt att börja med att besluta om de tekniska reglerna avseende stödet för att senare – i statsbudgeten för år 2020 – bestämma om stöd över huvud taget ska utgå och i så fall vad som ska stödjas, villkor för stödet samt omfattningen av stöd. Det är helt enkelt inte meningsfullt och i värsta fall skadligt.

Den ”tvåstegsraket” som utredningen föreslår leder till en situation av osäkerhet om vilket statligt stöd som kommer att finnas framöver och enligt vilka villkor det kommer att fördelas. Eftersom det ligger i sakens natur att villkoren kan komma att bli mer fördelaktiga än i dag och investeringskalkylen därmed bättre, kan fastighetsägare välja att avvakta med att dra igång nyproduktion. Därmed uppstår en ”politisk risk” som kan bidra till att minska nyproduktionen av bostäder åtminstone momentant.

SABO anser att en mer naturlig process borde vara att ett politiskt beslut om stödets inriktning fattas i riksdagen innan eller åtminstone i samband med att regelverket utformas. För frågan om vad som ska stödjas och hur är väsentlig. Vi har ovan pekat på behovet av balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna och behovet av en höjning av nivån på bostadsbidraget. Det pågår också en diskussion om det är utbudssidan eller efterfrågesidan som bör stödjas; exempelvis finns olika uppfattningar om det nuvarande investeringsstödets ändamålsenlighet. Ett framtida politiskt beslut om hur grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ska stödjas och om åtgärder som förbättrar bostadsmarknaden generellt behöver fattas med en bred majoritet för att bli långsiktigt hållbart.

7. Alltför detaljerade samordningsregler

Utredningen föreslår vidare att den nya bostadsförsörjningslagen tillförs en paragraf om regional samordning. I den sägs att regionerna en gång per år ska genomföra ett fysiskt möte med länsstyrelsen och länets

kommuner kring vissa specificerade punkter och att regeringen bestämmer senaste tidpunkt då mötet ska genomföras.

SABO anser att det självklart är bra med regional samordning, men att en alltför detaljerad lagreglering av ett mötes genomförande framstår som väl byråkratiskt i negativ bemärkelse. Regionerna bör själva, gärna i samråd med länsstyrelsen och kommunerna, bestämma på vilket sätt och i vilka former de vill genomföra den regionala samordningen.

8. Bättre att utveckla nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Sammanfattningsvis är det inte troligt att förslaget kommer att fungera i praktiken, i vart fall inte i så motto att det inom rimlig tid skulle leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt. Det bygger på en närmast ”planekonomisk” modell där staten utifrån politiskt beslutade kriterier räknar ut hur stort behovet är och vad som behöver produceras samt anslår medel till att detta. Sedan får kommunerna tävla om att få ta del av dessa medel och förutsätts samtidigt tillskjuta egna medel. Det är svårt att se hur en sådan modell skulle kunna fungera i ett konjunkturkänsligt och föränderligt samhälle där behoven kan skifta snabbt.

SABO anser att risken också är stor att modellen premierar snabba och kortsiktiga lösningar inom en sektor som verkligen behöver genomtänkta och långsiktiga lösningar. En annan risk med insnävningen av bostadsförsörjningsansvaret är att kraften läggs på att utveckla små ”goda” särlösningar i stället för att möta grundläggande utmaningar som att få till stånd en bättre fungerande bostadsmarknad som så långt det bara är möjligt rymmer lösningar också för grupper som i dag har en svag ställning på denna marknad.

Det måste också understrykas att kommunerna planerar för bostadsbyggande men inte själva bygger bostäder. För att nyproduktion ska komma igång behöver investeringarna vara åtminstone långsiktigt lönsamma, oavsett om det är ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag eller en privat fastighetsägare som är byggherre. Samtidigt måste alla insatser från det allmänna vara förenliga med EU:s statsstödsregler.

SABO avstyrker sammanfattningsvis förslaget till ny bostadförsörjningslag. Ett bättre alternativ vore att behålla den nuvarande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, men utveckla den genom förbättringar och kompletteringar. Att vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar var också utredarens uppdrag enligt kommittédirektivet.

SABO anser att nuvarande lag bör kunna tillföras bestämmelser om att Boverket får i uppdrag att årligen bedöma det långsiktiga behovet av tillskott av bostäder på nationell och länsnivå. Regionerna kan få i uppdrag att baserat på Boverkets bedömningar göra regionala analyser och ansvara för en regional samordning som genomförs på lämpligt sätt.

SABO föreslår vidare att plan- och bygglagen samtidigt tillföras en bestämmelse om att kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av bestämmelsen att planläggningen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 §, första stycket 5 PBL).

Stockholm den 14 september 2018

Anders Nordstrand
VD