

Kommittédirektiv

En socialt hållbar bostadsförsörjning

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda dels den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet, dels vissa bostadspolitiska verktyg, och vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet.

Syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bl.a. strukturellt hemlösa. Samtidigt ska boendesegregation motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. I det sammanhanget är det angeläget att det finns en tydlig uppgiftsfördelning inom det allmänna och att de bostadspolitiska verktygen är effektiva och ändamålsenliga.

Utredaren ska kontinuerligt föra en dialog med, och inhämta synpunkter från, Sveriges Kommuner och Regioner. Vidare ska en parlamentariskt sammansatt referensgrupp knytas till utredningen.

Utredaren ska bl.a.

- vid behov föreslå hur uppgiftsfördelningen inom det allmänna kan tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas,

- analysera systemet med hyresgarantier och bedöma om det är ett ändamålsenligt och effektivt stöd för enskilda hushåll som söker bostad och vid behov föreslå en mer kostnadseffektiv utformning,
- analysera hur de kommunala bostadsförmedlingarna och förturs-systemen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur det allmännas roll i förmedlingsfrågor kan utvecklas,
- analysera skillnader i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor mellan de kommuner där det finns ett allmännyttigt bostadsaktiebolag eller en bostadsstiftelse och de kommuner där sådana saknas och vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning och åtgärder som leder till att förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning även finns i kommuner som i dag saknar allmännyttiga bostadsföretag,
- analysera hur mark som det allmänna äger, och som är lämplig för bostadsbyggande, kan användas som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur verktyget kan utvecklas,
- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar,
- kartlägga kreditgivares villkor för förstagångsköpare och i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar, och
- analysera villkoren för den icke-spekulativa bostadsmarknaden och lämna förslag på hur den delen av bostadsmarknaden kan öka i Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 november 2021.

Bakgrund

Utmaningar på bostadsmarknaden

Regeringen gav i juli 2017 en utredare i uppdrag att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehoven hos grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden (dir. 2017:85). I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) beskrivs att inkomstskillnaderna och bostadspriserna har ökat de senaste 20 åren, att antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad har ökat och att tiden det tar att få ihop till en

kontantinsats har blivit längre för de hushåll som kan spara. Andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har därmed ökat samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat. Därför får allt fler hushåll svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och att anpassa sin boendesituation efter ändrade livsförhållanden.

Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 förstärker betänkandets bild av utmaningarna på bostadsmarknaden. Av enkäten framgår att det saknas bostäder för hushåll med låga inkomster eller som av andra anledningar har en svag ställning på bostadsmarknaden, även i kommuner som inte har en generell brist på bostäder. Det kan handla om hushåll som saknar kötid, fast inkomst eller referenser.

Det finns även utmaningar i form av ökad trångboddhet och osäkra boendeförhållanden som bl.a. riskerar att leda till negativa konsekvenser för barns och ungas hälsa och skolgång. Kommunernas socialtjänster upplever ofta en ansträngd situation. Allt fler utan social problematik, s.k. strukturellt hemlösa, vänder sig dit för att få hjälp med sin boendesituation. Kostnaderna för akuta boendelösningar är höga. Boendesegregationen är ett problem i flera delar av Sverige och inte längre bara i storstäderna.

Pågående arbete

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur bostadsbristen i landet fortlöpande ska beräknas och presenteras. Avsikten är att beräkningarna ska kunna användas av det allmänna i sitt arbete med bostadsförsörjningsfrågor (Fi2019/02440/BB). Uppdraget är ett steg på vägen för att möta behovet av en för det allmänna gemensam problembeskrivning som identifierats i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Samma betänkande innehåller ett förslag om en ny bostadsförsörjningslag som ska reglera ett samlat arbetssätt för stat, kommun och region. Förslaget har kritiserats av flera remissinsatser som bl.a. anfört att det skulle bidra till en otydlig ansvarsfördelning.

Behovet av fortsatt arbete

En socialt hållbar bostadsförsörjning handlar om att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.

Av betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar framgår att ingen kommun har uttömt alla de möjligheter som ryms inom den kommunala kompetensen. Det framgår också att bostadsförsörjningen har en historiskt stark koppling till finansieringen av och planeringen för nybyggande. Detta har gjort att planering för nyproduktion ibland uppfattas som en bostadsförsörjningsåtgärd oberoende av dess effekter och att ett bristande marknadsintresse inte leder till några särskilda åtgärder från kommunen. Sammantaget skapar det oklarheter om vem som ska vidta åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för hushåll som inte på marknadens villkor kan skaffa en bostad som svarar mot deras behov.

Det finns därför anledning att analysera och överväga åtgärder som dels tydliggör uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken, dels bidrar till att de bostadspolitiska verktygen används, är effektiva och ändamålsenliga. Det är centralt att de förslag till ändringar som lämnas ställs i relation till varandra för att de sammantaget ska ha potential att tillgodose behoven på bostadsmarknaden och avhjälpa bostadsbristen.

Uppdraget att utreda uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken

Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § andra stycket). Bestämmelserna är målsättningsstadganden som, utan att anses rättsligt bindande, kan sägas innebära en skyldighet för det allmänna – staten, kommunerna och regionerna – att verka för att målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. Målet för bostadsmarknaden är långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Såväl regeringsformens målsättningsstadganden som målet för bostadsmarknaden utgår från den enskilde. Traditionellt vilar den svenska bostadspolitiken dock på en uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna där bostadsbyggandet står i centrum. Staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggande medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande. Uppgiftsfördelningen har sin grund i hur bostadspolitiken formades på 1940-talet (prop. 2000/01:26, bet. 2000/01:BoU2, rskr. 2000/01:91).

Sedan uppgiftsfördelningen formulerades har det skett stora förändringar både i samhället och inom bostadspolitiken. Förutsättningarna för bostadsfinansiering ändrades under 1990-talet, vilket påverkade såväl enskilda hushåll och företag som kommunernas möjligheter att genomföra den nationella bostadspolitiken. Inte minst ändrades förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen. I dag ställer urbaniseringen, regionförstoringen, den demografiska utvecklingen och de ökade inkomstskillnaderna, tillsammans med svårigheten för enskilda hushåll att skaffa en bostad, det allmänna och bostadspolitiken inför stora utmaningar.

Utredaren ska därför

- analysera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet och bedöma dess ändamålsenlighet för att åtgärda utmaningarna på bostadsmarknaden, och
- vid behov föreslå hur uppgiftsfördelningen inom det allmänna kan tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor.

Uppdraget att utreda vissa verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning

Hyresgarantier

Hyresvärdar ställer ofta krav för att en bostadssökande ska få teckna ett kontrakt. Det kan handla om krav på en viss inkomst eller att den bostadssökande inte får ha några betalningsanmärkningar. Så länge hyresvärderna inte bryter mot diskrimineringslagstiftningen finns inga begränsningar i vilka krav som får ställas.

Kommunerna har befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om att hyra en bostadslägenhet fullgörs, en s.k. hyresgaranti. Syftet är att enskilda hushåll ska kunna få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med en rätt till förlängning. En förutsättning är att det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt, se 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Befogenheten infördes 2007 för att ge kommuner en möjlighet att lämna stöd till hushåll som har behov av stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden utan att befinna sig i en så svår situation att de har rätt till bistånd

för sitt boende enligt socialtjänstlagen (2001:453). Samtidigt infördes ett statligt stöd till kommuner som har lämnat hyresgarantier, se förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Stödet har dock utnyttjats sparsamt.

Boverket fick 2013 i uppdrag att se över systemet med hyresgarantier och statligt stöd. Av rapporten Etableringshinder på bostadsmarknaden framgår att orsakerna till det sparsamma utnyttjandet är att kommunerna av tradition arbetar med dels andra verktyg (t.ex. sociala kontrakt), dels andra målgrupper (t.ex. de som har försörjningsstöd). Boverket föreslår att ett system med statliga hyresgarantier ska införas, främst i syfte att göra garantierna tillgängliga i hela Sverige (rapport 2014:33).

Av Boverkets rapport Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster framgår att det har skett lättnader främst när det gäller hyresvärdarnas inkomstkrav. Samtidigt skiljer det sig mycket åt mellan hyresvärdarna. Så många som vart femte bostadsbolag har ett inkomstkrav om tre gånger årshyran (rapport 2017:30). Det indikerar att det fortsatt finns ett behov av att garantera hyran för att underlätta enskildas inträde på hyresrättsmarknaden.

Utredaren ska därför

- analysera systemet med hyresgarantier och bedöma om det är ett ändamålsenligt och effektivt stöd för enskilda hushåll som söker bostad,
- vid behov föreslå en kostnadseffektiv utformning av ett system med hyresgarantier, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Bostadsförmedlingar och förturssystem

Det finns inget enhetligt system för att söka hyresbostäder i Sverige. I stället sker det på flera olika sätt t.ex. genom direktkontakt med en hyresvärd, en hyresvärd bostadskö eller en bostadsförmedling.

I de flesta kommunerna har det kommunala bostadsbolaget en egen bostadskö. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 finns en sådan i 255 kommuner. Många kommuner erbjuder också annan service till dem som

söker bostad – 169 kommuner anger att de listar olika hyresvärdar på sin webbplats och 33 kommuner har en särskild bostadsportal på webbplatsen.

Enligt samma enkät finns sex kommunala bostadsförmedlingar i Sverige. Dessa finns i Stockholm, Malmö, Uppsala, Luleå, Kungsbacka och Växjö. Antalet förmedlingar har varit relativt konstant de senaste åren. Sammanlagt elva kommuner, de flesta av dem belägna i Stockholms län, är anslutna till en annan kommuns bostadsförmedling. Från och med den 1 september 2019 fungerar även Boplats Göteborg som en bostadsförmedling.

I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar regleras att en kommun ska anordna en bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Regleringen har varit oförändrad sedan 2001 och innebär en lagreglerad skyldighet, till skillnad från de kommunala befogenheterna. Om två eller flera kommuner behöver en gemensam bostadsförmedling ska dessa kommuner anordna en sådan bostadsförmedling. En kommunal förmedling får ta ut en köavgift om den förmedlar lägenheter efter kötid. Kravet på förmedling efter kötid hindrar inte att en avgift kan tas ut även om ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Det är få kommuner, utöver de som redan har eller är anslutna till en kommunal bostadsförmedling, som överväger att införa en sådan och som bedömer att den skulle vara till hjälp för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden (se SOU 2018:35).

Enligt bostadsmarknadsenkäten 2019 uppger 209 kommuner att de har någon form av förturssystem. Flest kommuner uppger att förtur har getts till nyanlända, personer som fått arbete i kommunen och personer med lättare funktionsnedsättning som behöver en bättre tillgänglighet. Därutöver förekommer förturer för bl.a. hemlösa, studenter, ungdomar, äldre, trångbodda familjer, hushåll som av ekonomiska skäl behöver en billigare bostad, hushåll som på grund av separation behöver en ny bostad eller kvinnor i behov av ett skyddat boende. Det saknas dock en samlad bild av hur förturssystemen i kommunerna är organiserade och på vilka grunder förturer erbjuds.

Utredaren ska därför

- analysera hur de kommunala bostadsförmedlingarna och förturs-systemen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning,
- vid behov föreslå hur det allmännas roll i förmedlingsfrågor kan utvecklas, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Allmännyttan

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 äger 249 kommuner sammanlagt 266 kommunala bostadsaktiebolag. Nio kommuner äger fler än ett bolag och fyra kommuner äger gemensamt ett bolag.

Med ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. Vidare ska ett sådant bolag främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget och också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Dessutom ska ett sådant bolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer, se 1 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den s.k. allbolagen. Kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva verksamhet i vinstsyfte enligt kommunallagen (2017:725).

Det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, alltså inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Följaktligen är syftet att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Ansvaret för bostadsförsörjningen kan aldrig övergå från kommunen till bolaget. I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (prop. 2009/10:185, bet. 2009/10:CU24, rskr. 2009/10:374).

Det allmännyttiga syftet kommer också till uttryck i hur överskott från de kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet kan användas. I allbolagen finns bestämmelser som begränsar värdeöverföringar. Begränsningen innebär att värdeöverföringar, exempelvis vinstutdelning och överföring av koncernbidrag till moderbolag, inte får överstiga vissa belopp (3 §). Vissa undantag finns. Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte

- vid överföringar efter avyttring av fastigheter (4 §),
- om överskott används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar (5 § 1), eller
- om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern (5 § 2).

Kommuner har enligt rättspraxis ett omfattande handlingsutrymme enligt undantaget i 5 § 1.

Kommunernas styrning av det kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolaget sker formellt via bolagsordningen och ägardirektivet. Eftersom lagstiftningen lämnar ett relativt stort utrymme för tolkningar av hur bolaget ska fullgöra kraven på affärsmässighet i kombination med att vara allmännyttigt uppvisar ägardirektiven en variation i vilka krav som kommunerna ställer på sina bostadsaktiebolag (se Boverkets rapport Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, rapport 2017:29). Det innebär med andra ord att alla kommunala bostadsaktiebolag och deras ägare i stor utsträckning själva måste komma fram till en avvägning mellan det allmännyttiga syftet och de affärsmässiga principerna. Exempel på omdiskuterade frågor de senaste åren är allmännyttans avyttringar till privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar, värdeöverföringar och de krav bolagen ställer på blivande hyresgäster.

Utöver de allmännyttiga bostadsaktiebolagen finns s.k. kommunala bostadsstiftelser, som primärt styrs av sitt stiftelseförordnande. Kommunen kan emellertid vanligtvis utöva ett indirekt inflytande över dem genom att tillsätta styrelseledamöter. Det finns även ett bestånd av småhus och bostadsrätter som ägs direkt av kommuner och som finns både i kommuner som har respektive saknar ett allmännyttigt bostadsföretag. Det finns även bostäder som ägs av ett kommunalt fastighetsbolag. Många kommuner samarbetar med privata fastighetsägare för att ordna boenden åt vissa utsatta hushåll.

Allmännyttiga bostadsföretag beskrivs ofta som ett kraftfullt verktyg för att hantera olika former av behov som inte tillgodoses på marknaden. Samtidigt saknar ett antal kommuner detta verktyg och olika former av lösningar har utvecklats bland kommunerna. En kommun har t.ex. nyligen valt att likvidera sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag och överföra bostäderna till ett fastighetsbolag som inte är underställt allbolagen. Det behövs mer kunskap om hur allmännyttan används och vad förändringar i enskilda kommuner innebär för möjligheterna att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning och för närliggande kommuner.

Utredaren ska därför

- analysera hur de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och belysa skillnader mellan kommuners användning av bolagen,
- analysera skillnader i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor mellan de kommuner där det finns ett allmännyttigt bostadsaktiebolag, eller en bostadsstiftelse, och de kommuner där sådana saknas,
- vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning och åtgärder som leder till att förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning även finns i kommuner som i dag saknar allmännyttiga bostadsföretag, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Markinnehav

Kommunens möjligheter att aktivt agera i markfrågor har behandlats av flera utredningar de senaste åren, se bl.a. Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67) och Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande (SOU 2015:109). Även statens möjligheter att bidra med mark för bostadsbyggande har utretts, se Bostäder på statens mark – en möjlighet? (SOU 2017:71). Ett perspektiv som dessa utredningar saknar är hur markinnehav mer specifikt kan utvecklas för att bidra till att tillgodose behoven på bostadsmarknaden. Kommunen kan t.ex. ställa villkor i markanvisningsavtal eller tomträttsavtal som styr inriktningen på bostadsbyggandet. Sådana åtgärder kan ha stor betydelse när marknadsaktörerna inte visar intresse för

att tillgodose vissa behov. Få kommuner använder emellertid sitt markinnehav för att påverka t.ex. förmedlingen av bostäder eller hyresnivåer (se SOU 2018:35). Det finns därför anledning att utreda hur markinnehavet på ett bättre sätt än i dag kan skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Det kan finnas olika sätt att åstadkomma en mer aktiv roll från det allmänna i markfrågor. En kommun som genomför markanvisningar ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning, se lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Enligt bostadsmarknadsenkäten 2019 har 149 kommuner sådana riktlinjer. Däremot redogör bara 19 kommuner i sina riktlinjer för annat än det som uttryckligen framgår av lagen t.ex. sociala aspekter.

Planprocessutredningens betänkande Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande innehåller ett förslag om att utreda frågan om att införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Utredningen konstaterar att ett sådant stöd skulle kunna skapa incitament för att i vissa situationer förvärva mark och underlätta bostadsbyggandet.

För närvarande pågår dels utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08) som avser statligt ägd mark, dels Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (Fi 2019:04) som delvis avser kommunalt ägd mark. Kunskaper och erfarenheter från dessa utredningar bör tas tillvara i arbetet med att bedöma vilken roll som det allmänna bör ha i markfrågor i syfte att även tillgodose intresset av en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Utredaren ska därför

- analysera hur mark som det allmänna äger och som är lämplig för bostadsbyggande fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur verktyget kan utvecklas, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Kommunala stöd för att inneha en bostad

Ekonomiskt stöd till enskilda hushåll för att de ska kunna betala för sitt boende har varit en del av bostadspolitiken under en lång tid. Sådana stöd från staten finns i dag bl.a. i form av bostadsbidrag till unga och barnfamiljer, bostadstillägg för pensionärer, bostadsersättning till vissa nyanlända som har etableringsersättning och bostadstillägg för den som får aktivitetsersättning eller sjukersättning. I fråga om bostadsbidraget pågår för närvarande Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13).

Även kommunerna har en möjlighet att lämna bidrag för boendekostnader. De får vid sidan av det stöd som ska ges i enlighet med bl.a. socialtjänstlagen lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att inneha en permanentbostad, se lagen om vissa kommunala befogenheter. Stödet ska enligt förarbetena lämnas på objektiva grunder (se prop. 1992/93:242 s. 27). Bestämmelsen fanns ursprungligen i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. men justerades när den lagen upphörde och fördes över till lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet för att sedan föras över till den nu gällande lagen.

Få kommuner uppfattar dock denna befogenhet som en möjlighet att stödja grupper som har låga inkomster eller som har en svag ställning på bostadsmarknaden på annat sätt. Tvärtom uppfattar många kommuner att bostadsbidrag är något som ligger utanför den kommunala verktyglådan och att generella tillskott av ekonomiska medel, t.ex. i form av bostadsbidrag, är en del av statens ansvar (se SOU 2018:35). Det saknas uppgifter om huruvida enskilda hushåll beviljas ekonomiskt stöd i andra former eller om detta har övervägts.

Utredaren ska därför

- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att inneha en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar, och

- lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Kommunala stöd för att skaffa en bostad och villkor som påverkar förstagångsköpare

Mer än 60 procent av bostadsbeståndet utgörs av ägda bostäder eller bostadsrätter. Andelen hyresrätter av bostadsbeståndet har under de senaste två decennierna minskat. Låga räntor och hög efterfrågan på bostäder har bidragit till att bostadspriserna ökat kraftigt de senaste 20 åren, priserna har ökat snabbare än hushållens inkomster. Utvecklingen har gjort det svårare att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden, vilket särskilt gäller förstagångsköparna som oftare har ett litet eget kapital och även en lägre inkomst än genomsnittet.

Historiskt har kommuner garanterat förmånliga statliga lån, vilket gjort det möjligt för enskilda att köpa en bostad till en lägre kostnad än vad som annars hade varit möjligt. I dag får kommunerna lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad, se lagen om vissa kommunala befogenheter. Det finns dock inga kända fall de senaste åren där kommunalt stöd har lämnats för detta ändamål.

Prisutvecklingen på bostadsmarknaden har också inneburit att hushållens skuldsättning ökat. Regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken delar bedömningen att hushållens ökade skuldsättning utgör en makroekonomisk risk som i förlängningen kan påverka den finansiella stabiliteten. Denna bedömning delas även av flera internationella bedömare t.ex. OECD, IMF och EU-kommissionen. Olika tillsynsåtgärder har vidtagits av Finansinspektionen för att minska de risker som är förknippade med hushållens skuldsättning.

Bankers och andra kreditgivares beslut om bostadskrediter baseras i första hand på egna affärsmodeller och riskbedömningar, men även regleringar som på olika sätt rör kreditgivningen kan påverka. Mot bakgrund av att förstagångsköparna oftare har ett relativt litet eget kapital, en lägre inkomst

och en kortare kredithistorik finns skäl att undersöka hur bankernas villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet ser ut.

I regelverket om amorteringskrav finns en möjlighet för en kreditgivare att medge undantag från kraven för nyproducerade bostäder. Syftet med möjligheten är att minimera risken för att nyproduktion av bostäder minskar (se propositionen Amorteringskrav, prop. 2015/16:89). Eftersom det är en möjlighet för den enskilda kreditgivaren att tillämpa undantaget finns det skäl att följa upp i vilken utsträckning som detta sker.

För en förstagångsköpare, som ofta har litet eget kapital, kan den icke-spekulativa marknaden vara ett alternativ. Marknaden är i dag relativt liten och karaktäriseras av en blandning av individuellt deltagande med arbete och kapital och ett kollektivt risktagande. Det finns i dag kooperativa hyresrätter, boendekooperativ, byggemaskaper och hyrköpslösningar som alla har gemensamt att de kräver en mindre kapitalinsats av det enskilda hushållet, att avkastning på det egna kapitalet inte är ändamålet och att avkastningsmöjligheten ofta är begränsad eller helt saknas. I många fall finns också möjligheten att hålla nere utgifterna för förvaltning genom eget arbete.

Bankernas, och andra kreditgivares, utlåning till icke-spekulativt byggande kan behöva kompletteras med att det offentliga bidrar med kompetens eller garantier. Ett sådant offentligt deltagande kan spela en roll för att enskilda projekt inom den icke-spekulativa marknaden ska komma till stånd. Staten kan i dag bidra med investeringsstöd och kreditgarantier för lån upp till 95 procent av marknadsvärdet vid byggande av kooperativa hyresrätter. Det finns också ett nyligen infört startbidrag för byggemaskaper. Flera kommuner har även på policynivå, eller genom att delta i konkreta projekt, tagit ställning till att stödja icke-spekulativt byggande. Någon samlad politik för att utöka denna del av bostadsmarknaden finns dock inte.

Utredaren ska därför

- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar,
- kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet,

- kartlägga i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar,
- analysera villkoren för den icke-spekulativa bostadsmarknaden och lämna förslag på hur den delen av bostadsmarknaden kan öka i Sverige, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga, dock inte för kartläggningsuppdragen.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på nya statliga bidrag eller garantier. I fråga om den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad bör utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken avspeglas i de förslag som lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det ingår bl.a. att beskriva och, om möjligt, kvantifiera de samhälls-ekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt. En sådan analys bör påbörjas i ett tidigt skede i utredningsarbetet.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Utredaren ska beskriva hur förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna. Utredaren ska vidare beakta barnrätts- och ungdomsperspektivet och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Om utredarens förslag har betydelse för egendomsskyddet (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen) ska även sådana konsekvenser beskrivas.

De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas, och de som övervägts, kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för boendesegregationen. Även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha ett nära samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och samråda med berörda myndigheter och organisationer. Kartläggningsuppdragen om kreditgivares villkor för förstagångsköpare och undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion ska genomföras i nära samarbete med Finansinspektionen. Utredaren ska även samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta och ta del av forskning på området. Exempel på relevanta utredningar som pågår är Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (Fi 2019:04), Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08), Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13) och Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 8 november 2021.

(Finansdepartementet)