

## Kommittédirektiv

### Ett statligt ägt fastighetsbolag för ett starkare och tryggare Sverige

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2022

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska analysera om ett statligt ägt fastighetsbolag kan vara ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att förebygga, minska och motverka segregation och brottsligheten som den kan medföra i områden med socioekonomiska utmaningar. Syftet är att vända utvecklingen, främja jämlikhet och skapa områden där människor får bättre levnadsvillkor och företag får bättre förutsättningar att verka. Den socioekonomiska boendesegregationen har ökat sedan 1990-talet och det har fått oönskade konsekvenser som påverkar människors liv på en mängd sätt. Ökad trygghet och minskad brottslighet är nödvändigt i områden med socioekonomiska utmaningar, men också för att samhället i sin helhet ska vara tryggt. Mot bakgrund av de negativa konsekvenser som boendesegregationen medför för människor som bor i områden med socioekonomiska utmaningar och för sammanhållningen i samhället som helhet bör ytterligare initiativ övervägas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.

#### **Den socioekonomiska boendesegregationen har ökat**

Den socioekonomiska boendesegregationen har ökat sedan 1990-talet (Delegationen mot segregation, Delmos, Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling) och det har fått konsekvenser som påverkar människors liv på en mängd sätt, bl.a. ojämlikhet när det gäller uppväxt- och levnadsvillkor, trygghet,

förutsättningar i skolan och möjligheter att få arbete. I områden med socioekonomiska utmaningar finns även problem i form av trångboddhet och otrygga boendeförhållanden. Boendesegregation förekommer i hela landet och det är inkomstgrupperna med lägst respektive högst inkomst som bor mest segregerat. Underskottet på bostäder med rimlig hyra medför att socioekonomiskt svaga hushåll inte själva kan lösa sina bostadsbehov på marknaden i alla delar av landet.

För att bryta boendesegregationen behövs en mångfald av bostadstyper i alla områden. Bostadsbristen är fortfarande stor och fler bostäder behöver byggas. En blandning av upplåtelseformer, storlek, boendetyper och prisnivåer på områdesnivå bidrar till att minska segregationen. Vidare är ökad trygghet och minskad brottslighet nödvändigt i områden med socioekonomiska utmaningar (Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation 2018–2028).

### **Arbetet mot segregation**

En av regeringens prioriteringar är att bryta segregationen och bekämpa brottsligheten. Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). Sedan 2018 arbetar regeringen utifrån en långsiktig strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462). I strategin har fem prioriterade områden identifierats: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom varje prioriterat område finns delmål och insatsområden identifierade. I december 2020 beslutade regeringen om handlingsplanen Ett Sverige som håller ihop – Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla (A2020/02652).

Regeringens arbete med att minska och motverka segregation fokuserar på socioekonomisk segregation, det vill säga rumslig åtskillnad mellan individer som tillhör olika grupper utifrån till exempel utbildning, inkomst och yrke. Regeringens arbete utgår ifrån att segregation är relationell och därmed handlar om samhället som helhet. Det är inte vissa områden som är segregerade utan samhället i sig som präglas av segregation. Regeringen fokuserar i första hand på att åtgärda de aspekter av segregationen som har negativ inverkan på människors rättigheter, förutsättningar och möjligheter. Det innebär att strukturella insatser behöver genomföras exempelvis när det

gäller att stärka utbildningsnivån och etableringen på arbetsmarknaden, men också insatser som förbättrar situationen i områden med socioekonomiska utmaningar som finns både i storstäder och i mindre städer och samhällen. Det krävs ett långsiktigt arbete av en bredd av aktörer på såväl nationell som regional och lokal nivå. Tidiga och förebyggande insatser är avgörande för att vända utvecklingen, liksom ett kunskapsbaserat arbetssätt. Det krävs både insatser som är sektorsövergripande och insatser inom olika enskilda områden.

Integration och segregation är företeelser som i viss mån är kopplade till varandra. Regeringens arbete för att minska segregationen har koppling till arbetet för att förbättra integrationen, men är inte samma sak. Arbetet för integration handlar i första hand om att människor som invandrat till Sverige ska kunna delta i arbets- och samhällslivet. En bra integration bidrar sannolikt till att vissa negativa aspekter av segregationen minskar, men behöver inte ha någon direkt påverkan på segregationen i förhållande till t.ex. boende och skola.

Statistiska centralbyrån (SCB) och Delegationen mot segregation (Delmos) har haft regeringens uppdrag att ta fram en områdesindelning och indikatorer för att det ska vara möjligt att med registerbaserad statistik följa segregationens utveckling. Regeringsuppdraget redovisades i juni 2021 och innebar en ny rikstäckande områdesindelning i regionala statistikområden (RegSO). Baserat på denna områdesindelning har SCB och Delmos tagit fram ett rikstäckande index som belyser hur olika områden förhåller sig till varandra i fråga om socioekonomisk status (Ku2018/01729, A2019/01024, A2020/00143, A2020/00949, A2020/01733 och A2020/01734). Utifrån det socioekonomiska indexet har Delmos och SCB definierat fem s.k. områdestyper som delar in samtliga RegSO, från områden med stora socioekonomiska utmaningar till områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. De nya möjligheterna att mäta och följa segregation används sedan budgetpropositionen 2022 i regeringens resultatredovisning till riksdagen inom politikområdet segregation.

### **Ökad trygghet i områden med socioekonomiska utmaningar**

Ett av de prioriterade områdena i regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregationen är brottslighet. Regeringens delmål inom området brottslighet är ökad trygghet och minskad brottslighet i områden med socioekonomiska utmaningar (Ku2018/01462). Det är

nödvändigt i områden med socioekonomiska utmaningar, men också för att samhället i sin helhet ska vara tryggt.

Vålds- och egendomsbrott är enligt Brottsförebyggande rådet vanligare förekommande i områden som myndigheten kallar socialt utsatta områden än i andra urbana områden, även om skillnaderna tycks ha minskat något över tid. Den upplevda otryggheten är dock alltjämt ett stort problem. Enligt Brottsförebyggande rådet upplever mer än hälften av de kvinnor som bor i socialt utsatta områden otrygghet vid vistelse i det egna bostadsområdet under sena kvällar. Detta kan jämföras med kvinnor i andra urbana områden, där 30 procent rapporterar att de upplever otrygghet. Även bland män är skillnaden stor. Andelen otrygga män vid utevistelse sent på kvällen är 20 procent i socialt utsatta områden och 10 procent i övriga urbana områden (Brottsförebyggande rådets rapport 2017:7 Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö).

En lägesbild om organiserad brottslighet lämnas varje år till regeringen av de tolv myndigheter som sedan 2009 arbetar i den gemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. I den senaste lägesbilden, som avser det myndighetsgemensamma arbetet under 2021, framkommer att brottsligheten i det som Polismyndigheten benämner som utsatta områden i stor utsträckning präglas av narkotika- och våldsbrottslighet och att det råder en utbredd tystnadskultur i dessa områden med få invånare som vågar anmäla eller medverka i polisutredningar. Karaktären och koncentrationen av brottsligheten i dessa områden riskerar enligt myndigheterna att allvarligt skada invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa, samhällsviktiga funktioner och demokratin och rättssäkerheten. Utvecklingen bidrar vidare till tillväxt i kriminella miljöer och riskerar att utarma lokal näringsverksamhet (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021).

Enligt handlingsplanen Ett Sverige som håller ihop – Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla (A2020/02652) är brottslighetens ekonomiska konsekvenser för enskilda individer, enskilda verksamheter och samhället också betydande när det gäller kostnader för rättsväsende och t.ex. sjukvård.

Det övergripande syftet med regeringens nationella brottsförebyggande program Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126) är att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete

i hela samhället. En av målsättningarna i programmet är att brottsförebyggande aspekter beaktas i fysisk planering liksom vid ny- eller ombyggnation av bostäder och offentlig miljö.

### **Fastighetsmarknaden i områden med socioekonomiska utmaningar**

Hyresrätt är den vanligaste upplåtelseformen i områden med socioekonomiska utmaningar, 80 procent jämfört med 30 procent i riket som helhet och 8 procent i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar (Delmos, Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling). Över tid har det varit fördelaktigt att äga sitt boende med tanke på månatlig kostnad i relation till inkomst, samt att det skett en värdeökning på ägt boende. Detta i sin tur har lett till att ojämlikheten har ökat (betänkandet En gemensam angelägenhet, SOU 2020:46).

Enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska de kommunala bostadsaktiebolagen (allmännyttan) i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflyttande och inflyttande i bolaget. Vidare ska bolagen bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav, vilket innebär ett avsteg från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen (2017:725).

Allmännyttiga bolag får under vissa förutsättningar göra värdeöverföringar till kommunen för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Exempel på sådana åtgärder som rapporterats via Boverket är brottsförebyggande strategier, jobbcoachning, elevinsatser, samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fältarbetare, läxläsning, trygghetskameror och kreativa mötesplatser. De allra flesta av fastighetsägarna sköter löpande sina fastigheter och har en stabil och långsiktig inriktning. Boverket påtalar dock i sin redovisning att vissa allmännyttiga bolag ibland väljer att sälja delar av sitt orenoverade bostadsbestånd (fastigheter eller enskilda byggnader) för att få medel till att renovera resten av beståndet. Det händer att detta bestånd köps upp av privata fastighetsägare som har affärsmodeller som går ut på att renovera

lägenheter när hyresgästen flyttat ut i syfte att kunna ta ut en högre hyra för en höjd standard när nästa hyresgäst flyttar in.

### **Betydelsen av boendemiljöns utformning**

Utformningen av fysiska miljöer och stadsplanering har betydelse för människors livsmiljö samt risken för brott och otrygghet. Inkluderande och innovativ stadsplanering behövs för att göra städerna säkra och hållbara för framtiden. Kommunerna bidrar med många olika insatser t.ex. genom investeringar i områden med socioekonomiska utmaningar. Ett exempel på att bekämpa utanförskap, skapa tryggare bostadsområden och stärka det lokala näringslivet sker genom s.k. platssamverkan på många håll.

Platssamverkan är enligt Boverkets definition en metod för att uppnå samordning av aktörers resurser genom att gemensamt göra förändringar, vidta åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område. Kommuner, Polismyndigheten, näringslivet och civilsamhället bidrar på olika sätt för att öka tryggheten och attraktiviteten genom frivillig samverkan i områden med socioekonomiska utmaningar. Platssamverkan används även för att minska brottsligheten och öka tryggheten. Ett annat exempel som handlar om hur fysiska miljöer kan utformas för att förebygga brott och öka tryggheten i samhället är den brottsförebyggande inriktningen Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED). Vikten av att beakta brottsförebyggande aspekter i fysisk planering och bostadsbyggande framhålls i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126).

### **Uppdraget att beskriva befintliga initiativ**

Mot bakgrund av de negativa konsekvenser som boendesegregationen medför för människor som bor i områden med socioekonomiska utmaningar och för sammanhållningen i samhället som helhet bör en kartläggning av befintliga initiativ genomföras.

Utredaren ska därför

- beskriva fastighetsmarknaden i områden med socioekonomiska utmaningar och analysera hur fastighetsmarknadens aktörers olika affärsmodeller påverkar möjligheterna att förbättra levnadsvillkoren i dessa områden samt förutsättningarna för företag att verka där, och
- beskriva vilka åtgärder fastighetsbolag i områden med socioekonomiska utmaningar arbetar med för att förebygga, minska och motverka

segregation och brottsligheten som den kan medföra, samt för att minska de negativa konsekvenserna av boendesegregationen, bedöma om åtgärderna har effekt, är kostnadseffektiva och ändamålsenliga.

### **Uppdraget att överväga ett statligt ägt fastighetsbolag**

Ett statligt ägt fastighetsbolag med uppdrag att förvärva eller bygga fastigheter på marknaden i områden med socioekonomiska utmaningar, med marknadsmässig avkastning för sin ägare med beaktande av eventuell särskilt samhällsuppdrag, skulle kunna vara en aktör som kan bidra till att utveckla områden och fastighetsbestånd till gagn för invånare och samhällets utveckling. Det kan exempelvis handla om fastigheter för bostäder, kommersiella fastigheter, fastigheter för samhällsservice samt anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid.

Den statliga bolagsstyrningen utgår från principen att skapa långsiktigt hållbart värde. Den avkastning som genereras i fastighetsbolaget skulle komma staten till del genom utdelningar från bolaget. De tänkbara positiva samhällsekonomiska effekterna över tid skulle exempelvis kunna vara ökad trygghet, minskad brottslighet och därmed färre polisinsatser, samt ökad sysselsättning i områden med socioekonomiska utmaningar genom att fler företag vill bedriva verksamhet där.

Utredaren ska därför

- analysera om ett statligt ägt fastighetsbolag med marknadsmässig avkastning med beaktande av ett eventuellt samhällsuppdrag kan vara en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd för att förebygga, minska och motverka segregation samt brottsligheten som den kan medföra i områden med socioekonomiska utmaningar,
- analysera riskerna för kostnader för det allmänna och svårigheterna för ett statligt ägt fastighetsbolag att skapa hållbart värde för sin ägare,
- redovisa de samhällsekonomiska vinster och förluster som ett statligt ägt fastighetsbolag kan bidra till, och
- kartlägga och ge exempel på liknande projekt som gjorts tidigare av andra fastighetsägare.

### **Uppdraget att föreslå en modell för ett statligt ägt fastighetsbolag**

Om utredaren bedömer att ett statligt fastighetsbolag är en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd för att förebygga, minska och motverka

segregation samt brottsligheten som den kan medföra i områden med socioekonomiska utmaningar ska utredaren

- föreslå en modell för ett statligt ägt fastighetsbolag,
- föreslå en affärsmodell och en affärsplan för bolaget med balans- och resultaträkning pro forma för en första 10-årsperiod där förutsättningar är att 1) den initiala kapitalinsatsen är tillräcklig för bolagets investeringar och kontinuerliga arbete framåt även efter den perioden, och 2) bolaget kan skapa hållbart värde och marknadsmässig avkastning för sin ägare med beaktande av ett eventuellt särskilt samhällsuppdrag,
- redovisa en beräkning av hur stort bolagets initiala tillskott av eget kapital behöver vara, bolagets framtida lånemöjligheter på den privata kapitalmarknaden samt förutsättningarna att bekosta ett särskilt samhällsuppdrag utan anslagsfinansiering,
- bedöma om ett särskilt samhällsuppdrag är relevant, ändamålsenligt och kostnadseffektivt för att definiera ramarna för bolagets verksamhet,
- om ett särskilt samhällsuppdrag bedöms lämpligt, föreslå dess närmare utformning, inklusive tänkbara målparametrar för ett sådant samhällsuppdrag och om bolaget bör få i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse för att hantera samhällsuppdraget enligt gällande statsstödsregler,
- ta fram det underlag som behövs inför en proposition till riksdagen för att starta ett statligt ägt fastighetsbolag, bland annat syftet med att starta bolaget och varför staten ska äga det, en beskrivning av bolagets uppdrag och storleken på det kapitaltillskott som ska tillföras bolaget, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. När det gäller konsekvenser för att förebygga, minska och motverka segregation, ska analysen även omfatta samhället som helhet och inte bara de områden med socioekonomiska utmaningar som utredningen analyserar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet. Kostnader ska bedömas för staten, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Om förslagen som lämnas innebär en kostnad för staten ska ett förslag på finansiering lämnas. Ett sådant finansieringsförslag ska vara i form

av utgiftsminskningar på statens budget. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska därutöver redovisa konsekvenser för kommunernas fastighetsägande, kommunernas ansvar enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och förutsättningarna för kommuner att genomföra förändringar när det gäller fastighetsägande, byggande och andra insatser för den fysiska miljön i områden med socioekonomiska utmaningar. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska även redovisa konsekvenser för statliga myndigheters, kommuners och andra aktörers arbete med att minska och motverka segregation. I uppdraget ingår att utreda de rättsliga förutsättningarna för att genomföra förslaget utan eller med samhällsuppdrag, inklusive de statsstödsrättsliga och konkurrensrättsliga förutsättningarna och konsekvenserna.

Utredaren ska beskriva och kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska pröva och analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ska eventuella konsekvenser för miljön redovisas.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, regioner, näringslivet och övriga intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2023.

(Näringsdepartementet)