Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:35

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskanslietes förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24799-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att bemyndiga statsrådet Peter Eriksson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur statliga bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska påverka kommunal planering. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2017:12).

Till särskild utredare förordnades från och med den 9 februari 2017 förvaltningschefen Hanna Wiik. Utredaren överlämnade den 28 september 2017 delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. I delbetänkandet behandlades samtliga frågeställningar i de ursprungliga direktiven.

Den 20 juli 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:85) innehållande uppdrag att i olika avseenden behandla frågan om hur kommunerna arbetar med bostadsbehoven för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.

Till sakkunniga att biträda utredaren förordnades från och med den 25 september 2017 departementssekreterarna Christine Johansson, Lisette Wahlroth och Danielle Zachrisson. Samma dag förordnades projektledare bostad Elin Blume, utredare Johan Kihlberg, professor Hans Lind, samhällspolitisk chef Martin Lindvall, utredningsansvarig Jörgen Mark-Nielsen och specialist social hållbarhet Viktoria Walldin att jämte sedan tidigare förordnade bostadspolitiska experten Jan-Ove Östbrink biträda utredaren som experter. Den 16 oktober 2017 förordnades chefsekonomen Martin Hofverberg som expert.

Den 13 september 2017 anställdes experten Micael Nilsson som sekreterare i utredningen vid sidan av sedan tidigare anställde huvudsekreteraren kanslirådet Lars Arell. För utarbetande av författningsförslagen i betänkandet anställdes den 12 februari 2018 juristen Assar Lindén som sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, SOU 2018:35. Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i maj 2018

Hanna Wiik

/ Lars Arell
Micael Nilsson
Assar Lindén

Innehåll

Förkortningar och begrepp **11**

Sammanfattning **13**

1 Författningsförslag **19**

1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag (2019:000) 19

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900) 22

1.3 Förslag till lag om ändring i 12 kap. jordabalken 23

1.4 Förslag till bostadsförsörjningsförordning (2019:000) 24

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande 26

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete 27

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad 29

2 Inledning **31**

2.1 Uppdraget 31
2.1.1 Tolkning av uppdraget 31
2.1.2 Vilka omfattas av uppdraget? 32

2.2 Godtagbara bostäder 32

2.3 Bostadssituationen och utbudet på marknaden 33

2.3.1 En statistisk lägesbild ... 33
2.3.2 Nybyggnad av bostäder ... 35

2.4 Förändringar sedan år 2000 ... 36
2.4.1 Observerade förändringar ... 36
2.4.2 Regelförändringar ... 43

2.5 Kommunernas ansvar och kompetens ... 48
2.5.1 Det lagreglerade ansvaret och kompetensen ... 48
2.5.2 Den kommunala verktygslådan ... 49

2.6 En lägesbild ... 49

3 Kartläggning av kommunernas arbete ... 51

3.1 Kartläggningens genomförande ... 51
3.1.1 Kartläggningens operationalisering ... 51
3.1.2 Avgränsning och metod ... 52
3.1.3 Kommunernas bedömning av det generella bostadsmarknadsläget ... 53
3.1.4 Kartläggningens källmaterial ... 57

3.2 Kommunernas svar i BME ... 61
3.2.1 Kommunernas analyser av bostadsbehoven ... 61
3.2.2 Särskilda gruppers bostadsbehov ... 67
3.2.3 Kommunernas verktyg i BME ... 75

3.3 Kommunstudien ... 88
3.3.1 Östgötakommunernas svar i BME ... 90
3.3.2 Hur beskriver kommunerna de otillfredsställda bostadsbehoven i intervjuerna? ... 92
3.3.3 Vilka verktyg beskriver kommunerna i intervjuerna? ... 96
3.3.4 Markpolitik och detaljplaner som verktyg i bostadsförsörjningsarbetet ... 98
3.3.5 Allmännyttan är universalverktyget ... 99

3.4 Boverkets kartläggning av allmännyttans ägardirektiv ... 100

3.5 Länsstyrelsernas rapport ... 103
3.5.1 Länsstyrelsens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ... 103

3.5.2 Länsstyrelsens analys av kommunernas verktyg ... 104

3.6 Exempel på arbetssätt ... 105
3.6.1 Örebro kommun ... 106
3.6.2 Mjölby kommun ... 109
3.6.3 Ydre kommun ... 113

3.7 Sammanfattning av kartläggningen ... 114

4 Analys av kommunkartläggningen ... 119

4.1 Kommunerna ser inte det samlade otillfredsställda bostadsbehovet ... 119
4.1.1 Vad innebär det? ... 120
4.1.2 Varför gör inte kommunerna några samlade bedömningar? ... 121

4.2 Den kommunala verktygsanvändningen ... 125
4.2.1 Vilka verktyg används av vilka kommuner? ... 125

4.3 Sammanfattande slutsats ... 127

4.4 Länsstyrelserna gör mera långtgående iakttagelser ... 127

5 Överväganden och förslag ... 129

5.1 Inledning ... 129
5.1.1 Bostadsbrist ... 130
5.1.2 Två förutsättningar som saknas ... 130
5.1.3 Behovet av vägledning ... 133
5.1.4 Behovet av kompletterande verktyg ... 135
5.1.5 Förändrad lagstiftning ... 135

5.2 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar ... 136
5.2.1 Bostadsförsörjning som en del av samhällsplaneringen ... 137
5.2.2 Ett samlat arbetssätt för att identifiera och lösa bostadsbristen ... 139

5.3 En ny lag om bostadsförsörjning ... 150
5.3.1 Motiven för en ny lag ... 150
5.3.2 Den nya lagen utgår från regeringsformen och riksdagens mål ... 152
5.3.3 Lagen preciserar och fördelar bostadsförsörjningsansvaret ... 153
5.3.4 Boverkets uppgift att definiera bostadsbristen ... 154
5.3.5 Boverkets uppgift att etablera ett språkbruk ... 163
5.3.6 Regionernas analyser ... 165
5.3.7 Kommunernas uppgifter ... 169
5.3.8 Länsstyrelsernas uppgift utökas till att medverka till lösningar ... 177
5.3.9 Formen för den regionala samordningen ... 183
5.3.10 Ett öppet informationsflöde ... 190
5.3.11 Statens uppföljning och underlag till regeringen ... 192

5.4 Förbättrad kunskap om bostadssituationen ... 195
5.4.1 Förbättringsområden ... 197

5.5 Kompletterande kommunala verktyg ... 201
5.5.1 Ändring av jordförvärvslagen (1979:230) ... 201
5.5.2 Ändring av reglerna om exploateringsavtal i PBL ... 202
5.5.3 Införande av en förköpslag för mark ... 203
5.5.4 Ändring av expropriationslagens (1972:719) bestämmelse om förväntningsvärden ... 203

5.6 Hur står sig utredningens delbetänkande? ... 204
5.6.1 Författningsförslagen ... 204
5.6.2 Uppdragen till Boverket, regionerna och övriga myndigheter ... 205
5.6.3 Utredningens bedömningar ... 206

6 Konsekvenser ... 207

6.1 Stat och kommun löser problemen tillsammans ... 207

6.2 Anpassat för varje kommun ... 207
6.2.1 Gotland ... 208

6.3 Vilka grupper gynnas? ... 208

6.3.1 En förstärkning av skillnader mellan vi och dom? ... 209

6.4 Kostnader ... 209
6.4.1 Statens kostnader ... 210
6.4.2 Regionernas kostnader ... 211
6.4.3 Kommunernas kostnader ... 212

6.5 Statstödsfrågor ... 212

6.6 Den kommunala självstyrelsen ... 213

6.7 Övriga konsekvenser ... 214

6.8 Utredningens förslag i förhållande till andra aktuella utredningar ... 214
6.8.1 Bostadsplaneringskommittén ... 215
6.8.2 Mottagandeutredningen ... 215
6.8.3 Framtidens socialtjänst ... 216
6.8.4 Kommunutredningen ... 217
6.8.5 Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering ... 217
6.8.6 Näringsdepartementets utredningar i övrigt ... 218

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 219

7.1 Ikraftträdande ... 219

7.2 Övergångsbestämmelser ... 220

8 Författningskommentar ... 223

8.1 Förslaget till bostadsförsörjningslag (2019:000) ... 223

8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900) ... 228

Särskilda yttranden ... 231

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:12 243

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:85 251

Bilaga 3 Försämrad situation för fler som har det svårt på bostadsmarknaden 255

Bilaga 4 Nationell skattning av bostadsefterfrågan samt bedömning av möjligheterna att göra regionala och kommunala beräkningar av efterfrågan 271

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

BFL	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
BME	Boverkets bostadsmarknadsenkät
JB	Jordabalk (1970:994)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Regeringsformen
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

Begrepp

Regioner

I betänkandet används begreppet regioner i stället för landsting. Det ligger i linje med den förändring som föreslagits av Indelningskommittén i deras slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå, SOU 2018:10 s. 158 f. Det markerar också att det är landsting med regionalt utvecklingsansvar som avses. Om riksdagen beslutar i enlighet med de förslag regeringen lämnat i prop. 2017/18:206 Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar, kommer det att vara samtliga landsting från och med den 1 januari 2019.

Sammanfattning

Sveriges kommuner har inte identifierat de hushåll som tilläggsdirektiven är inriktade på. Det finns rimliga förklaringar till detta, och en förutsättning för en förändring är att de får hjälp från staten. Dels med att identifiera det utredningen väljer att kalla bostadsbristen, dels i form av statliga insatser för att lösa den.

Utredningen föreslår ett helt nytt arbetssätt för att få staten och kommunerna att ta ett gemensamt ansvar, skapa en samsyn på vad bostadsbristen består i, och hur den ska lösas på alla nivåer i det offentliga Sverige. I centrum för detta arbetssätt återfinns regionerna.

För att reglera det gemensamma arbetssättet föreslår utredningen en ny bostadsförsörjningslag.

Uppdraget

Utredningens uppdrag handlar om hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de kan skaffa eller behålla en ändamålsenlig bostad. På en övergripande nivå kan de aktuella hushållens problem beskrivas som skillnaden mellan

- det utbud av bostäder som finns tillgängligt för dem på marknaden, och
- ett utbud som skulle ge dem en godtagbar bostad.

Med godtagbar avser utredningen en bostadssituation som är politiskt definierad och som det inte anses acceptabelt att underskrida.

Läget på bostadsmarknaden

Sedan 2000 har förutsättningarna på bostadsmarknaden förändrats i några betydelsefulla avseenden. Inkomstspridningen har ökat, samtidigt som priset på ägda bostäder har ökat mycket snabbare än inkomsterna. Fler hushåll saknar i dag möjlighet att köpa en bostad av ekonomiska skäl. Samtidigt har andelen hyresbostäder i bostadsbeståndet minskat. Konkurrensen om de bostäder som blir lediga för uthyrning ökar, vilket försvårar både tillträde till bostadsmarknaden och möjligheterna att anpassa boendet efter förändrade levnadsförhållanden.

Beslut från riksdag och regering har också inneburit förändrade förutsättningar under perioden sedan 2000. Investeringsstöd har avvecklats och återinförts och den löpande beskattningen av bostadsfastigheter har minskat medan skatten vid överlåtelser har ökat. Möjligheter att bygga nya bostäder med mindre ytor har öppnats. Kraven på kommunerna har skärpts genom införande av och ändringar i BFL, samt genom lagen om mottagande av vissa nyanlända.

Riksdagen har satt upp ett mål för bostadspolitiken som lyder; långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Någon uppföljning av hur långt från det målet vi befinner oss sker inte.

Kartläggning och analys av kommunernas arbete

Kartläggningen har genomförts via en enkät till alla kommuner i kombination med strukturerade intervjuer på plats med alla kommuner i Östergötlands län. Därutöver har ytterligare kommunbesök genomförts och länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande har varit en viktig kunskapskälla.

Kartläggningen visar att kommunerna har väldigt olika ambitioner och arbetssätt, men att ingen kommun på ett strukturerat sätt identifierar den bostadsbrist som direktiven är inriktade på. Vilka grupper som lyfts fram som svaga på marknaden varierar och inte ens i de kommuner där man samlat väldigt mycket kunskap om invånarna och deras bostadsbehov görs någon bedömning av hur dessa behov förhåller sig till utbudet på bostadsmarknaden. Där-

med förblir det oklart hur stora insatser som skulle behövas från kommunen – eller staten – för att tillgodose alla hushålls bostadsbehov.

Vad gäller användningen av verktyg finns det två huvudsakliga arbetssätt. I tillväxtkommuner planeras det för nyproduktion och i alla kommuner som äger ett bostadsbolag används bolaget för att lösa enskilda hushålls bostadsbehov i större eller mindre utsträckning. Enligt utredningens uppfattning finns det ingen underliggande analys bakom valen av verktyg, och kartläggningen ger ingen vägledning till vad, utöver marknadsförutsättningarna, som gör att en viss kommun använder ett visst verktyg.

Överväganden

Ansvaret för bostadsförsörjningen är delat mellan staten och kommunerna. För att ge kommunerna förutsättningar att ta sin del av ansvaret saknas enligt utredningen två förutsättningar, dels en för staten och kommunerna gemensam beskrivning av vad uppgiften innebär, dels en samordning av de insatser som görs på statlig och kommunal nivå.

Mera konkret behöver kommunerna en analys av hur bostadsbristen ser ut och kan förväntas utvecklas, och i vissa kommuner behövs statligt finansiellt stöd för att åtgärda den bristsituation som föreligger. Statliga åtgärder på nationell nivå för att minska bostadsbristen är också viktiga. Utredningen tar inte ställning till vilka insatser som bör vidtas vare sig på statlig nivå eller i respektive kommun. Utgångspunkten för insatser bör vara de skiftande lokala och regionala behoven och förutsättningarna.

Förslag

Utredningen föreslår ett samlat arbetssätt där Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna har viktiga roller. Alla aktörer kan och förväntas bidra till att fortlöpande skärpa och förfina bilden av bostadsbristens omfattning och vilka insatser som är effektiva för att åtgärda den. Samtidigt gör utredningen bedömningen att regeringen bör vidta ett flertal åtgärder för att öka kunskaperna

om den faktiska bostadssituationen och skapa möjligheter att följa förändringar via statistik.

Begreppet Regioner

I betänkandet används begreppet regioner i stället för landsting med det ansvar för regionalt utvecklingsarbete som samtliga landsting förutsätts ha från och med den 1 januari 2019.

En ny lag om bostadsförsörjning

Det förslagna arbetssättet kommer till uttryck i en ny lag om bostadsförsörjning med en kompletterande förordning. Lagens ändamålsparagraf utgår från det allmännas åtagande i RF att trygga invånarnas rätt till bostad. I den nya lagen tilldelas Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna tydliga ansvar och uppgifter i arbetet med att lösa bostadsbristen. Ingen part ges i lagen beslutsrätt över någon annan, men lagen ställer krav på att kommuner och länsstyrelse i respektive län årligen möts i regionernas regi för att uppdatera den gemensamma bilden av bostadsbristen, för att dra lärdom av genomförda insatser och för att koordinera nya insatser.

BFL med kompletterande förordning föreslås upphävas.

Boverkets roll och uppgifter

Boverket ska definiera och fortlöpande beskriva omfattningen av bostadsbristen på nationell nivå och länsnivå. Boverket ska dessutom kvantifiera bostadsbristen i ekonomiska termer, definiera för alla berörda gemenensamma begrepp och genomföra utvärderingar av insatser mot bostadsbristen.

Regionernas roll och uppgifter

Regionerna ska baserat på Boverkets bedömningar göra en analys av bostadsbristen i respektive län. I arbetet ska kommunerna och länsstyrelsen ges möjlighet att bidra. I analysen ska även relevanta nationella och regionala planer vägas in.

Regionerna ska bjuda in kommuner och länsstyrelsen till ett årligt dialogmöte där regionens analys, kommunernas bedömningar och insatser respektive länsstyrelsens resurser och prioriteringar är fasta punkter på dagordningen.

Länsstyrelsernas roll och uppgifter

Länsstyrelserna ska ge kommunerna råd och information och följa upp hur de lever upp till de uppgifter de tilldelas i lagen. Det som är helt nytt är att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommunerna om statlig medfinansiering av insatser mot bostadsbristen. Länsstyrelserna gör statens bostadsförsörjningsansvar tydligt för kommunerna vilket kommer att motivera dem att ta fram bättre underlag och skarpare insatser.

Möjligheterna för länsstyrelserna att uppfylla sin roll och genomföra sitt uppdrag påverkas av vilka ekonomiska resurser de tilldelas.

Kommunernas roll och uppgifter

Utredningens samlade förslag syftar till att ge kommunerna bättre förutsättningar och ett skarpare yttre tryck att åtgärda bostadsbristen. Genom att Boverkets bedömningar i form av regionala analyser ska utgöra underlag för kommunens bedömningar av bostadsbristens omfattning får alla kommuner tillgång till ett gemensamt kunskapsunderlag som kan kompletteras med egna iakttagelser. Genom att staten via länsstyrelserna erbjuder sig att ekonomiskt stödja kommunala insatser får kommunerna motiv att utforma och följa upp insatser som har en tydlig effekt. Genom att kommunerna måste redovisa såväl sina bedömningar av bostadsbristen som sina insatser och deras utfall, skapas ett tydligt tryck att prioritera frågan.

Förslagen i relation till utredningens delbetänkande

De författningsändringar och de regeringsuppdrag som föreslogs i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73 bör inte beredas vidare, med hänsyn till att de i huvudsak inkluderas i de förslag som lämnas i detta betänkande.

Konsekvenser

Att klarlägga hur långt bostadsmarknaden befinner sig från det av riksdagen beslutade målet om en bostadsmarknad i balans ger reella förutsättningar att genom offentliga insatser nå målet, vilket inte är möjligt med nuvarande arbetssätt. Kostnaderna för att uppnå balans och fördelningen mellan olika offentliga budgeter ligger utanför utredningen förslag.

Kostnaderna för nationella och regionala analyser bedöms uppgå till 40–45 miljoner kronor årligen och bör finansieras ur anslagen för stöd till bostadsbyggande.

Den kommunala självstyrelsen inskränks genom att nya uppgifter läggs på regionerna, bl.a. med motivet att bostadsförsörjningen är nära kopplad till regional tillväxt och regionalt utvecklingsarbete. Alternativet, att ge länsstyrelsen samma uppgifter, är mindre ändamålsenligt med hänsyn till den långsiktiga utvecklingen mot regioner med ansvar för allt fler utvecklingsfrågor. Med detta som grund bedöms ingreppet i regionernas självstyre vara proportionerligt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag (2019:000)

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som avser att skapa förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

Det allmännas roller

2 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska

1. fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov utvecklas, och
2. fortlöpande bedöma hur det faktiska utbudet av bostäder utvecklas.

Om det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov avviker från det bedömda faktiska utbudet av bostäder så motiverar det insatser från det allmänna.

3 § Regionen ska utifrån de bedömningar som gjorts i 2 § fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i länet och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

4 § Kommunen ska fortlöpande

1. bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen,
2. bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov, och
3. följa upp genomförda insatser.

Bedömningar och insatser i första stycket ska genomföras med beaktande av den regionala analysen enligt 3 §.

Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

5 § Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd och information till stöd för att lösa deras uppgifter enligt 4 §.

Länsstyrelsen ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommunerna och regionen om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan.

Avtal enligt andra stycket kan också omfatta andra parter.

Regional samordning

6 § Regionen ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,
2. respektive kommuns bedömningar och insatser, och
3. länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Uppgiftslämnande

7 § Kommuner och regioner ska på begäran lämna regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunernas skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för att bedömningarna i 2 § ska kunna göras.

Bostadsförmedling

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

9 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020 då lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphör att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 3 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.

5 §[1]

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens bedömningar enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) komma till uttryck.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.[2]

---

[1] Senaste lydelse 2014:224.

[2] För det fall att regeringen bedömer att ikraftträdandet bör samordnas med Översiktsplaneutredningens, N2017:02, förslag bör regeringen föreslå riksdagen datum för ikraftträdande och eventuella övergångsbestämmelser med hänsyn till detta.

1.3 Förslag till lag om ändring i 12 kap. jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken (1970:994) att 12 kap. 65 a § andra stycket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 kap.	
65 a §[3]	
Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.	Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.
I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i *lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*	I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i *bostadsförsörjningslagen (2019:000)*.
Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.	Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.
Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.	Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

[3] Senaste lydelse 2000:1384.

1.4 Förslag till bostadsförsörjningsförordning (2019:000)

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar bostadsförsörjningslagen (2019:000) samt Boverkets och länsstyrelsernas instruktioner.

2 § Boverket ska göra de bedömningar som avses i 2 § bostadsförsörjningslagen (2019:000) på länsnivå och delge regionerna dessa.

Boverket ska dessutom, baserat på bedömningarna, beräkna behovet av insatser från det allmänna i ekonomiska termer.

Boverket får meddela föreskrifter om sättet för och omfattningen av kommunernas uppgiftsskyldighet enligt 7 § andra stycket bostadsförsörjningslagen.

3 § Boverket ska, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, definiera begrepp som behövs för att genomföra bedömningar och beskriva insatser enligt bostadsförsörjningslagen (2019:000).

4 § Boverket ska initiera och genomföra utvärderingar av insatser som gjorts med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen (2019:000). Länsstyrelserna ska biträda Boverket vid genomförandet av sådana utvärderingar.

5 § Länsstyrelsen ska i en årlig rapport till Boverket redovisa

1. hur kommunerna lever upp till kraven i 4 § bostadsförsörjningslagen (2019:000),
2. vilka insatser länsstyrelsen ingått avtal om under året med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen, och
3. vilka insatser länsstyrelsen anser borde prioriteras vid ett utökat anslag.

6 § Boverket ska i sitt budgetunderlag till regeringen lämna sin bedömning av vilka resurser som bör tilldelas länsstyrelserna för att ingå avtal med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen (2019:000).

Om Boverket med stöd av genomförda utvärderingar och baserat på länsstyrelsernas underlag anser att regeringen bör styra

utformningen av eller innehållet i de avtal som tecknats, ska sådana förslag åtfölja budgetunderlaget.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020 då förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphör att gälla.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[4]
Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas under förutsättning att *kommunen* vid tidpunkten för ansökan enligt 5 § första stycket under föregående eller innevarande mandatperiod *har antagit dels riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, *dels* en ny översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).	Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas under förutsättning att *kommunfullmäktige* vid tidpunkten för ansökan enligt 5 § första stycket under föregående eller innevarande mandatperiod *dels har tagit ställning enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000)*, *dels har antagit* en ny översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 3 § gäller till dess kommunfullmäktige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

[4] Senaste lydelse 2016:364.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 §[5]
När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:	När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:
– EU:s strategi för Östersjöregionen,	– EU:s strategi för Östersjöregionen,
– havs- och fiskeriprogrammet,	– havs- och fiskeriprogrammet,
– kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,	– kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,
– *kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning,*	– *kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000),*
– landsbygdsprogrammet,	– landsbygdsprogrammet,
– länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,	– länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,
– regionala klimat- och energistrategier,	– regionala klimat- och energistrategier,
– regionala kulturplaner,	– regionala kulturplaner,
– regionala serviceprogram,	– regionala serviceprogram,
– regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, och	– regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, och
– åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.	– åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.

[5] Senaste lydelse 2017:583.

Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.	Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 11 § första stycket gäller till dess kommunfullmäktige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[6]	
En ansökan om bidrag ska innehålla följande uppgifter om kommunen: 1. efterfrågan på bostäder, 2. arbetsmarknadens utveckling, 3. befolkningsutveckling, 4. demografisk utveckling, och 5. kommuninvånarnas genomsnittliga årsinkomst före skatt. Till ansökan ska fogas 1. *kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, 2. en redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och det företag som ska ta emot stödet, och 3. de övriga uppgifter som behövs för prövningen av ansökan.	En ansökan om bidrag ska innehålla följande uppgifter om kommunen: 1. efterfrågan på bostäder, 2. arbetsmarknadens utveckling, 3. befolkningsutveckling, 4. demografisk utveckling, och 5. kommuninvånarnas genomsnittliga årsinkomst före skatt. Till ansökan ska fogas 1. *kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000)*, 2. en redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och det företag som ska ta emot stödet, och 3. de övriga uppgifter som behövs för prövningen av ansökan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 12 § andra stycket 1 gäller till dess kommunfullmäk-

[6] Senaste lydelse 2018:111.

tige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningens primära uppdrag i tilläggsdirektiven är att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och hur kommunerna använder olika verktyg och vilka avvägningar de gör för att tillgodose dessa behov. Utredningen ska också analysera behovet av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Slutligen får utredningen vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

2.1.1 Tolkning av uppdraget

Ett kartläggningsuppdrag som genomförs under en begränsad tid kommer att visa en ögonblicksbild. Det finns i direktiven exempel på problem som har funnits sedan länge men som är större eller svårare att lösa i dag. Det handlar t.ex. om trångbodda barnfamiljer och ungas svårighet att flytta till jobb och studier. Utredningen tolkar regeringens syfte med kartläggningsuppdraget som mera långsiktigt än att belysa arbetssituationen i kommunerna just nu.

2.1.2 Vilka omfattas av uppdraget?

Uppdraget till utredningen är inriktat på bostadssituationen för grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden som inte behöver, eller vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Det rör sig enligt direktiven om enskilda och hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att hitta en bostad som motsvarar livssituationen.

De hushåll som är föremål för utredningens uppdrag är per definition inte en fast grupp. Det rör sig inte om de hushåll som på grund av funktionshinder, sjukdom eller missbruksproblem behöver samhällets stöd med sin livsföring i flera avseenden. Det handlar om 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. Priset på lämpliga bostäder till försäljning är för högt och kötiden till de hyresrätter som ryms inom hushållsbudgeten är för lång. På övergripande nivå kan de aktuella hushållens problem beskrivas som skillnaden mellan det utbud av bostäder som finns tillgängligt för dem på marknaden och ett utbud som skulle ge dem en godtagbar bostad.

För att svara på vilka hushåll som omfattas av utredningsuppdraget krävs kunskaper om hur hushållen bor i dag och vilket utbud av bostäder de möter. Dessutom krävs en uppfattning om vad som är en godtagbar bostad, eller snarare en godtagbar boendesituation.

2.2 Godtagbara bostäder

Begreppet godtagbara bostäder användes av regeringen i den proposition där bl.a. ett avskaffande av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande föreslogs. Någon definition återfinns inte i propositionen, men regeringens utgångspunkt för förslagen var att kommunerna självmant skulle vidta de åtgärder som behövs för att kommuninvånarna ska kunna få godtagbara bostäder (prop. 1992/93:242 s. 20). Begreppet godtagbara bostäder avser med andra ord en boendesituation som inte får underskridas utan att det utlöser offentliga åtgärder. Tänkbara mått på vad som är en godtagbar bostad är lägsta godtagbara standard enligt hyreslagen (JB 12 kap. 18 a §) och en storlek på bostaden som står i paritet med hushållets storlek. Säkerheten i besitt-

nning, dvs. om hushållet kan räkna med att få bo kvar i bostaden är en annan aspekt på vad som kan anses godtagbart. För att boendesituationen ska vara godtagbar ska bostaden dessutom finnas på en plats där hushållet kan nå arbetsplatser och service.

Det finns i dag fler bostäder med godtagbar storlek och standard i landet än vad som motsvarar hushållens sammansättning och antal. Beroende på hur man definierar ett godtagbart läge i landet går det att hävda att det finns för få bostäder på vissa orter. Det främsta skälet till att vissa hushåll inte bor där de skulle vilja, eller som vore samhällsekonomiskt fördelaktigt, är att det inte finns ett utbud av bostäder till en kostnad som de kan betala, åtminstone inte inom rimlig tid. Vad som är godtagbart i relationen mellan inkomster och boendekostnader kan t.ex. beskrivas i termer av kvarstående konsumtionsutrymme, medan vad som är en godtagbar väntetid inte har något givet svar.

2.3 Bostadssituationen och utbudet på marknaden

De näraliggande begreppen boendesituation och bostadssituation används parallellt i betänkandet. Skillnaden är om perspektivet är individernas och hushållens, eller om det rör sig om situationen på marknaden i statistisk eller övergripande mening. Vad som är en godtagbar boendesituation för enskilda hushåll reflekteras i vad som är en godtagbar bostadssituation i en kommun eller i landet som helhet.

2.3.1 En statistisk lägesbild[1]

Kunskaperna om hur befolkningen bor bygger på en kombination av uppgifter ut folkbokföringsregistret, som förvaltas och ajourförs av Skatteverket, och lägenhetsregistret, som förvaltas av Lantmäteriet och ajourhålls av kommunerna. Det finns kända fel i dessa register, t.ex. bedöms folkbokföringsregistret innehålla 64 000 personer som inte bor i Sverige. Det befinner sig också ett stort antal

[1] I detta avsnitt och i betänkandet som helhet är alla uppgifter som saknar källhänvisning hämtade från SCB:s statistikdatabas, www.statistikdatabasen.scb.se

människor i Sverige som inte ingår i folkbokföringen.[2] Med stöd av registerdata går det att utläsa hur befolkningen fördelas på bostäder av olika storlekar och upplåtelseformer utifrån vem som äger byggnaden.

Med en definition av trångboddhet som innebär att två personer som bor tillsammans ska ha minst två rum och kök, och att större hushåll ska ha minst ett sovrum per två personer, är ungefär 4 procent av befolkningen eller 400 000 personer trångbodda. I flerbostadshus och i storstäderna är andelarna väsentligt högre.[3]

Uppgifter om hur mycket det kostar att bo inhämtas genom urvalsundersökningar där endast vissa typiska boendesituationer ingår. Baserat på dessa undersökningar är kostnaderna för att bo i hyresrätt något högre än för att bo i ägda boendeformer. Mätt som andelar av hushållens inkomst är skillnaderna större; hushåll i hyresrätt använder cirka 28 procent av sina disponibla inkomster till boendeutgifter medan boende i bostadsrätt använder drygt 20 procent, och boende i småhus knappt 15 procent. Kunskaperna om boende i andra hand etc. och kostnader för detta går inte att följa i statistiken.

Socialstyrelsen har med ojämna mellanrum fått regeringens uppdrag att kartlägga hemlösheten i Sverige.[4] Enligt de två senaste kartläggningarna saknar drygt 30 000 personer en egen bostad och hälften av dessa har ingen långsiktig lösning på sina bostadsbehov.

Viljan att förändra sin boendesituation kommer i statistiken till uttryck genom flyttningar. Sedan lång tid flyttar cirka 15 procent av den vuxna befolkningen varje år, med stora skillnader mellan olika åldersgrupper. Bland de unga mellan 20 och 30 år flyttar mer än var tredje person medan mindre än 5 procent flyttar årligen i åldern 60–70 år.

Yngre och personer med lägre inkomst bor i högre grad i hyrda bostäder än äldre med höga inkomster. Benägenheten att flytta är signifikant högre om man bor i en hyrd bostad än i en ägd bostad i alla åldrar.

Det utbud som möter den som vill flytta består dels av de bostäder som någon flyttar ifrån, dels av de bostäder som tillkommer

[2] För information om fel i folkbokföringen se Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppföljningsbacke, rapport 2017:23, Riksrevisionen.
[3] Trångboddheten i storstadsregionerna, rapport 2016:28, Boverket.
[4] Senast i Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen, som bygger på uppgifter inhämtade våren 2017. Tidigare kartläggningar har gjorts 1993, 1999, 2005 och 2011.

genom nyproduktion eller genom att tidigare fritidshus tas i anspråk för permanent boende. Hur många bostadsrätter och småhus som vid ett givet ögonblick ligger ute till försäljning kan variera, men knappt 3 procent av småhusen och 10 procent av bostadsrätterna byter ägare varje år. En slumpmässig dag i januari 2018 låg ungefär 1 procent av landets bostadsrätter (ej nyproduktion) ute till försäljning på den största marknadsplatsen hemnet.se. Hur många hyreslägenheter som finns lediga för uthyrning mäts av SCB genom urvalsundersökningar. Vid den senaste mätningen 2017 var knappt 0,5 procent av lägenheterna lediga för uthyrning. Motsvarande siffra låg fram till 2010 över 1,5 procent.

2.3.2 Nybyggnad av bostäder

I Sverige färdigställdes 2016 cirka 42 500 bostäder genom nybyggnad. Tre fjärdedelar utgjordes av lägenheter i flerbostadshus och 40 procent av bostäderna uppläts med hyresrätt. Knappt 45 procent av bostäderna var två rum och kök eller mindre medan 20 procent var fem rum och kök eller större.

Nyproducerade bostäder tillkommer på de platser och i den takt bostadsexploatörer, bostadsförvaltande bolag och deras finansiärer bedömer att det är lönsamt. Eftersom de som flyttar in i nyproducerade bostäder till mycket stor del kommer från närområdet, vilket gäller även vid flyttar inom beståndet, blir demografin och betalningsförmågan i ett område utgångspunkten för hur mycket som kan byggas och till vilket pris bostäderna kan säljas eller till vilken hyra de kan upplåtas. Med priset/hyran som utgångspunkt görs en baklängeskalkyl som visar om ett projekt är tillräckligt lönsamt givet antaganden om priset för mark och entreprenadkostnader.[5]

Det som byggs nytt för försäljning prissätts med utgångspunkt från priset på bostäder i närområdet och hyran i nyproduktion blir alltid högre än genomsnittet i befintliga hyresbostäder, oavsett om hyras sätts efter bruksvärdesförhandling eller på annat sätt. Några

[5] För exempel på projektkalkyler se PM Modell för bedömning av lönsamhet i exploateringsprojekt, Joachim Wallmark, NAI Svefa, 2017. För resonemang kring större exploateringsområden se Bostadsmarknaden – en komplex väg från teori till praktik, rapport 2015:01, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting.

exempel på utbud av nya bostäder till lägre pris eller hyra än befintliga bostäder av motsvarande storlek på samma plats förekommer inte.

2.4 Förändringar sedan år 2000

Den senaste utredning som hade ett liknande uppdrag som denna utredning var Allbo-kommittén som i sitt slutbetänkande Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering, SOU 2001:27, lämnade förslag dels om att kartlägga hur kommunerna arbetar med bostadsfrågor för utsatta grupper vid sidan om äldre och funktionshindrade, dels om en mindre förändring i den då nya BFL. Kommittén bedömde att de förhållanden som då rådde på bostadsmarknaden, efter ett decennium med stora förändringar av förutsättningarna, inte motiverade några ytterligare förslag. Utredningen bedömde att kommunerna bättre och oftare borde använda de bostadspolitiska medel som de redan förfogade över. I övrigt betonade man det gemensamma ansvaret för stat och kommun för att nå bostadspolitiska mål, och underströk särskilt vikten av att staten och kommunerna samordnade sina åtgärder.

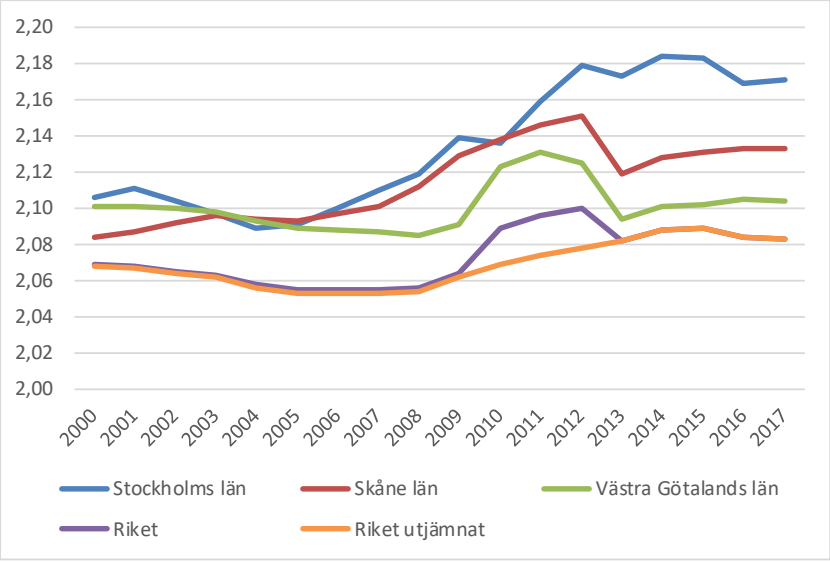
Nedan beskrivs kortfattat vad som förändrats sedan 2000 som kan förväntas ha påverkan på det kommunala arbete utredningen har att kartlägga och analysera.

2.4.1 Observerade förändringar

Förändringar i samhället kommer till uttryck på olika sätt och deras betydelse värderas och omvärderas över tid. De förändringar som redovisas här är sådana som går att belägga med statistik och som utredningen bedömer är relevanta för uppdraget.

Små förändringar i totalutbudet

Figur 2.1 Antal invånare per bostad



Källa: SCB bearbetat av utredningen.

I debatten lyfts ofta bostadsbyggandet i relation till befolkningsökningen fram. I utredningens delbetänkande En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73, betonades att det inte enbart är nybyggnad utan också en förändrad användning av det befintliga beståndet som utgör en resurs för bostadsförsörjningen.

I figur 2.1 redovisas antalet invånare per bostad i de tre befolkningsrikaste länen och i landet som helhet som en indikator på hur utbudet av bostäder har anpassat sig till befolkningsutvecklingen. Samtidigt illustrerar figuren hur förändrad metodik för att samla in statistik ger stora utslag vid försök att tolka trender. SCB:s sätt att redovisa bostadsbeståndet har förändrats såväl 2010 som 2013, vilket ger ett intryck av tvära kast i bostadsutbudet.[6] På riksnivå har SCB tagit fram en historisk omräkning om också återges i figuren.

Även de synbara förändringarna efter 2013 är till stor del en effekt av förändringar i statistiken, snarare än i verkligheten.

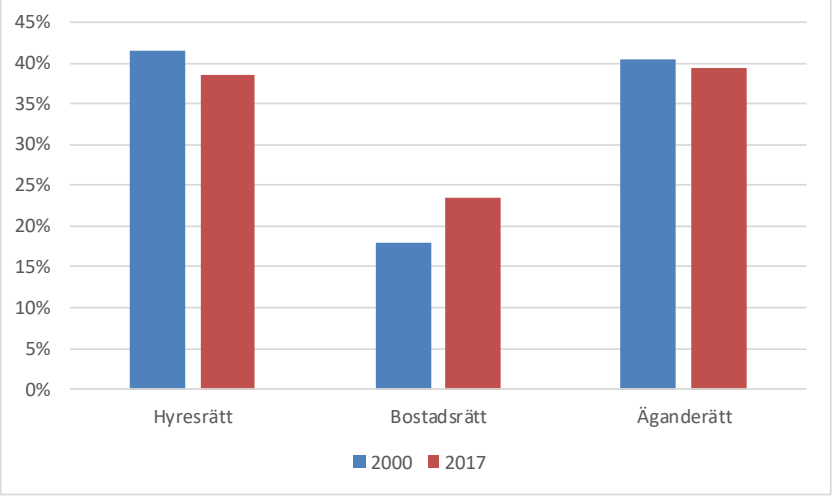
[6] Uppgifter om hur statistiken över bostadsbeståndet förändrats finns på webbplatsen www.scb.se/BO0104/

I Stockholms län ökade bostadsstocken under perioden 2014–2016 med 10 000 fler lägenheter än det antal som redovisas som nybyggda under samma period. Genom en riktad insats av Skatteverket för att förbättra folkbokföringsregistret togs under samma tid 12 000 personer bort ur registret, varav en stor andel i Stockholms län.[7] Förbättrad kunskap om verkliga förhållanden kommer i dessa fall att avspeglas som förändringar i statistiken.

Med dessa reservationer har inte bostadsbeståndet i relation till befolkningen minskat generellt i landet jämfört med år 2000. I Stockholms län finns en sådan förändring och den matematiska skillnaden mellan 2,11 och 2,17 personer per bostad motsvarar 30 000 bostäder.

Andelen hyresrätter i bostadsbeståndet har minskat

Figur 2.2 Bostadsbeståndet fördelat på upplåtelseformer



Källa: SCB.

Bostadsbeståndets sammansättning har förändrats i enlighet med vad som framgår av figur 2.2. Andelen hyresrätter har minskat medan andelen bostadsrätter har ökat. När Allbo-kommittén presenterade

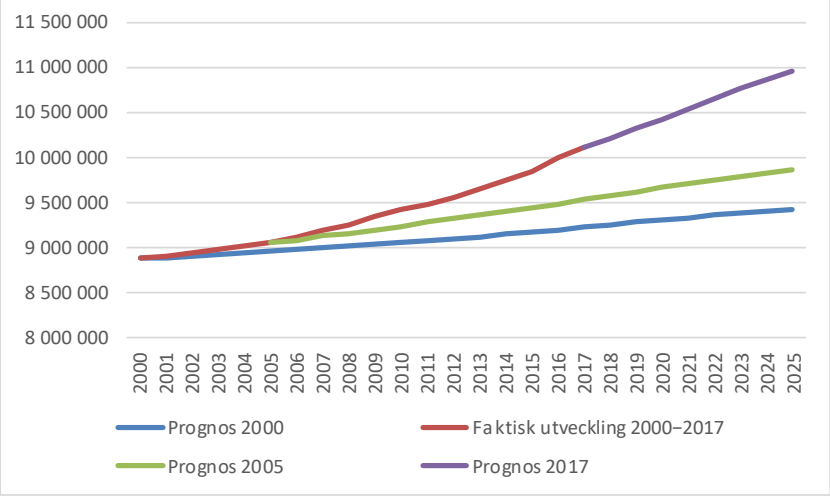
[7] Slutrapport riksplaninsats minskad övertäckning, Skatteverket 2016.

sina förslag år 2001 pågick en utveckling där hyresrätter omvandlades till bostadsrätter i en takt som inte motsvarades av ett ökat nybyggande av hyresrätter.[8] Över en något längre tidsperiod är förändringen därmed större än vad som framgår av figuren.

Eftersom de ägda bostäderna regelmässigt överlåts till högstbjudande är det bara inom hyresbeståndet som hushåll med lägre betalningsförmåga kan få tag i en bostad när det föreligger konkurrens.

Befolkningstillväxten har tilltagit

Figur 2.3 Antal invånare, prognoser och utfall



Källa: SCB.

Förändringar av befolkningens storlek och sammansättning leder till förändringar av både bostadsbehov och efterfrågan, och utgör det kanske allra mest grundläggande ingångsvärdet för bostadsförsörjningsplaneringen. Som framgår av figur 2.3 var ingångsvärdet vid sekelskiftet en jämn befolkningsökning med cirka 2 promille per år. Det faktiska utfallet blev en tre gånger så snabb befolknings-

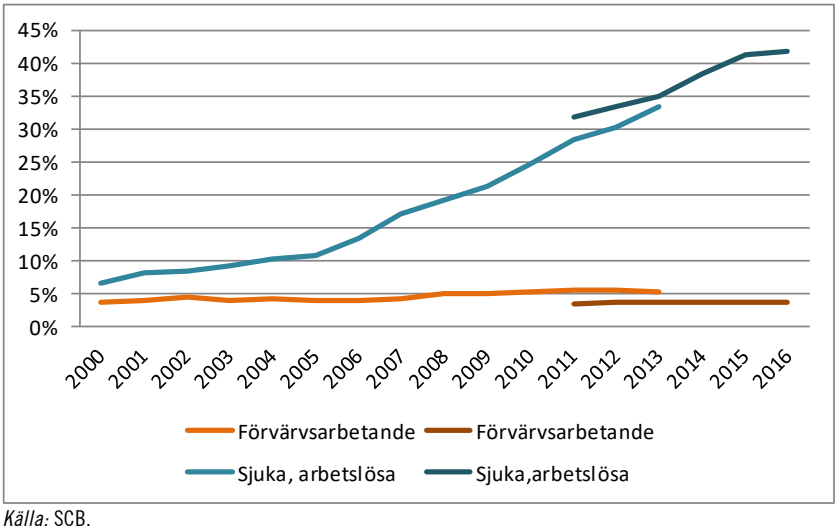
[8] Se t.ex. Utvärdering av de kommunala bostadsbolagens försäljningar till bostadsrättsföreningar åren 1999–2004, Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad, 2005.

tillväxt och den nuvarande prognosen innebär en årlig befolkningstillväxt på 8 promille per år.

Befolkningsprognoser styr nästan all framtida planering och bestämmer vilka nyinvesteringar som kommer till stånd och vilken organisatorisk kapacitet som byggs upp, både i kommunerna men också i näringslivet. När prognoserna revideras föranleder det förändringar, men inte samtidigt hos alla aktörer. Det är därför förklarligt att det finns en eftersläpning inte bara i bostadsbyggande utan i alla typer av investeringar runt om i Sverige.

Inkomstskillnaderna har ökat

Figur 2.4 Hushåll med en inkomst under 60 procent av medianen



Källa: SCB.

Inkomstskillnaderna i Sverige har ökat sedan 2000. Det går att beskriva på flera olika sätt. Den rikaste tiondelen av befolkningen har i dag en väsentligt större andel av både inkomster och förmögenheter.[9]

[9] För fördjupningar kring inkomstfördelningens utveckling se t.ex. prop. 2017/18:100, bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

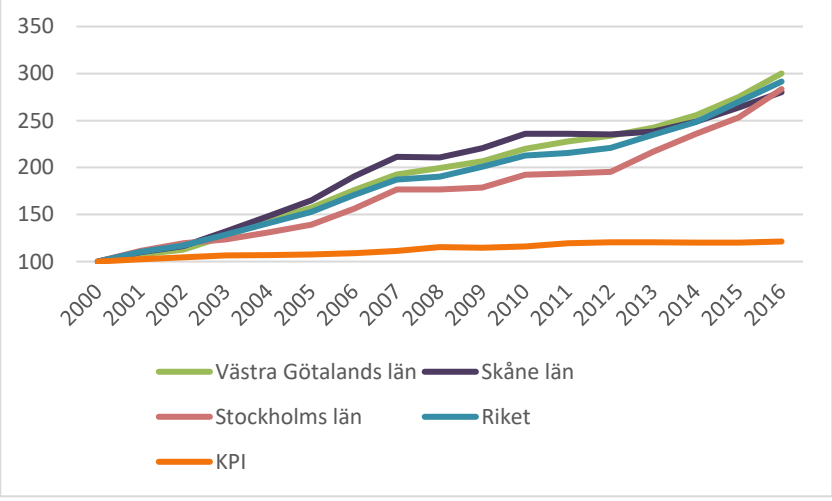
I figur 2.4 illustreras skillnaden i inkomstutveckling mellan de som har arbete och de som saknar arbete. Att kurvorna i figuren är uppdelade beror på att SCB bytt metodik för insamling av uppgifterna under perioden. Figuren redovisar ett relativt inkomstmått, även de som är sjuka och arbetslösa har i dag något högre inkomster än 2000, men deras relativa köpkraft på t.ex. bostadsmarknaden har försvagats kraftigt.

OECD redovisar siffror för Sverige som anger att 8 procent av befolkningen hade en inkomst lägre än 60 procent av medianen år 2000 och att denna siffra i dag är 17 procent.[10] Det är inte samma uppgift som i figuren ovan men belyser samma fenomen. En större andel av befolkningen kommer att ha svårt att köpa en bostad som efterfrågas av hushåll med medianinkomster.

Kraftigt stigande priser

Figur 2.5 Prisutveckling småhus

Index, 2000 = 100



Källa: SCB.

[10] OECD Economic Surveys Sweden, 2017.

Priset på ägda bostäder, småhus och bostadsrätter, har ökat snabbt sedan 2000. Som framgår av figur 2.5 är prisutvecklingen likartad i hela landet och avspeglar inte någon ökad konkurrens om bostäderna utan en ökad betalningsförmåga för köp som görs med lånade pengar genom fallande räntor; bolåneräntorna gick under perioden ned från i genomsnitt 6 till 2 procent. Det understryks av att Gotlands län, som haft den största prisuppgången under perioden, har färre invånare per bostad i dag än 2000.

Även om de ökade priserna inte motsvaras av någon ökad löpande kostnad för köparna, så innebär prisökningen att det blir svårare för den som har en låg inkomst att spara ihop till en kontantinsats och för den som av någon anledning inte beviljas lån i bank att överhuvudtaget köpa en bostad.

Förändringarna i sammanfattning

De stora förändringarna sedan 2000 är att inkomstspridningen har ökat samtidigt som priset på ägda bostäder har ökat mycket snabbare än inkomsterna. År 2000 hade knappt 30 000 hushåll en inkomst som var mindre än halva medianinkomsten; en inkomst per år som då motsvarade 9,5 procent av medelpriset för ett småhus. I dag är det drygt 70 000 hushåll som har en inkomst mindre än halva medianinkomsten, en årsinkomst som numera motsvarar 6 procent av medelpriset för ett småhus.[11]

Siffrorna visar att antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad ökar, men också att tiden det tar att få ihop till en kontantinsats för de hushåll som kan spara ökar. Andelen av hushållen som ”måste” bo i hyresrätt har därmed ökat, samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet har minskat. Det innebär att fler individer och hushåll får svårt att etablera sig på bostadsmarknaden men också att fler får svårt att anpassa sin boendesituation efter ändrade förhållanden.

[11] SCB och egna beräkningar.

2.4.2 Regelförändringar

Sedan 2000 har ett antal politiska beslut fattats med syfte att förändra förutsättningarna på bostadsmarknaden, och därmed förutsättningarna för kommunernas arbete.

Stöd till nyproduktion

Under perioden 2001–2006 fanns olika sökbara produktionsstöd eller motsvarande möjligheter till avdrag för byggande av hyresbostäder. Samma typ av stöd infördes åter 2016. Ägarna till nybyggda flerbostadshus beviljades också räntebidrag fram till 2006 då riksdagen beslutade om att avveckla bidragen. De sista räntebidragen avvecklades 2011.

Förändrad beskattning av bostäder

Från och med 2007 beskattas bostadsfastigheter i praktiken med ett belopp baserat på antalet bostäder i fastigheten, en så kallad kommunal fastighetsavgift. Förändringen innebar en väsentligt lägre löpande kostnad för ägare av bostadsfastigheter, framför allt i områden med höga fastighetspriser.

Vid samma tidpunkt begränsades möjligheten att skjuta upp beskattningen av realisationsvinster vid försäljning av småhus och bostadsrätter. De belopp för vilket uppskov även fortsättningsvis beviljades belades med ränta. Förändringen innebar att köpkraften för den som flyttar från ett ägt boende till ett annat begränsades.

En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Den 1 januari 2011 trädde en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft och ersatte den tidigare lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Som framgår av namnet omfattar den nya lagen bara bolag som drivs i aktiebolagsform. Den främsta förändringen är att bolagen som tidigare skulle drivas utan vinstsyfte enligt den nya lagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Eftersom den tidigare lagen inte inneburit något förbud mot att generera ett överskott blev de omedelbara effekterna av

lagändringen inte så omfattande som skillnaden i formulering kan ge intryck av. Av principiell betydelse är att bostadssociala åtgärder som en kommun anser motiverade, men som inte bedöms vara till affärsmässig nytta för bolaget, inte kan åläggas bolaget att bekosta och genomföra.

En lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Den 1 januari 2001 trädde en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft, efter det att en lag med delvis samma innehåll upphävts åtta år tidigare. Regeringen motiverade införandet av lagen med att det tycktes råda en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. Lagen innehöll ett krav på alla kommuner att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Resultatet av planeringen skulle underställas kommunfullmäktige för beslut i form av riktlinjer. Något år senare preciserades i lagen att sådana fullmäktigebeslut ska fattas varje mandatperiod.

Den 1 januari 2014 ändrades BFL i flera avseenden, dock utan att kommunernas ansvar eller syftet med lagen förändras. Materiellt ställs numera krav på innehållet i de riktlinjer kommunfullmäktige ska anta. Processuellt ska kommunerna analysera ett i lagen angivet underlag, formulera mål och ta ställning till vilka insatser som ska vidtas för att nå målen. Dessutom gjordes flera förändringar för att göra det obligatoriskt att ta hänsyn till regionala, men även nationella förhållanden. Som en följd av lagändringarna har Boverket tagit fram vägledningsmaterial i form av en handbok.[12]

Antalet kommuner som följer lagen och beslutar om riktlinjer har ökat snabbt de senaste åren och utredningen bedömde i delbetänkandet att bara 25 kommuner kommer att sakna antagna riktlinjer vid slutet av 2018. En starkt bidragande orsak till detta är att ett statligt bidrag till kommunerna för nybyggnad av bostäder kopplat till mottagande av nyanlända förutsätter att riktlinjer antagits.

[12] Handboken finns publicerad digitalt på www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/

Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Enligt lagen är en kommun skyldig att efter anvisning från Migrationsverket ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

För alla kommuner innebär den nya lagen en ny planeringsförutsättning. Tidigare kunde kommuner avstå från att ta emot nyanlända efter anvisning genom att t.ex. hänvisa till bostadsbrist i kommunen. Den nya lagen innebär att alla kommuner måste ha beredskap att ta emot nyanlända och måste planera bostadsförsörjningen med utgångspunkt från detta.

Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte i lagen. I förarbetena (prop. 2015/16:54) anger regeringen att intentionen är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Det kan dock inte uteslutas att kommuner kommer att bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet. För att inte begränsa den flexibilitet som är nödvändig för att kommunerna vid behov ska kunna erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär bedömde regeringen att det inte är lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som avses.

Mottagandeutredningen har i sitt betänkande Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande, SOU 2018:22, föreslagit att lagen ersätts med en ny lag där asylsökande med god möjlighet att få uppehållstillstånd anvisas till kommuner redan under den tid deras ansökan behandlas. I betänkandet föreslås också att asylsökandes möjlighet att få bosätta sig på egen hand i vissa fall kan föregås av en prövning. Migrationsverket ska vid prövningen ta ställning till om den tilltänkta bostaden har en skälig boendestandard och om den är av lämplig storlek. Kriterier för vad som är skäligt och lämpligt föreslås beslutas av Migrationsverket.

Lägre krav på nyproducerade bostäder

Funktions- och utrymmeskrav på nya bostäder kommer sedan 1994 till utryck i föreskrifter från Boverket (BBR). Sedan 2000 har föreskrifterna ändrats vi flera tillfällen med inriktningen att medge byggande av bostäder med mindre yta med samma funktion.

En första ändring 2005 innebar att bostäder mindre än 55 m^2 kan utformas utan sovrum med plats för dubbelsäng. 2008 togs kravet på rumsindelning av studentbostäder mindre än 25 m^2 bort och 2011 utvidgades den möjligheten till att omfatta bostäder för ungdomar och studerande mindre än 35 m^2.

Under 2014–2016 gjordes genom flera ändringar en generell uppdelning i BBR mellan bostäder mindre än 35 m^2 och studentbostäder. För båda bostadstyperna ökade möjligheterna att låta utrymmen för olika funktioner överlappa varandra. Bostäderna behöver t.ex. inte längre utformas med plats för både soffa och säng, utan det är tillräckligt med plats för en soffa som även kan användas som säng.

I samband med ändringen av föreskriften infördes även ett nytt allmänt råd om mått för utrymme och inredning för matlagning, förvaring och kapphylla. Måtten är kortare än måtten i den standard som tidigare allmänna råd hänvisade till. Måtten för studentbostäder är genomgående något mindre än för övriga bostäder mindre är 35 m^2. Ändringarna möjliggör utformning av bostäder med en minsta boarea på 21 m^2 och för studentbostäder 16 m^2.

Möjligheterna att ordna bostäder med genomsamma funktioner, t.ex. i form av korridorsrum, har 2016 vidgats till att omfatta alla typer av boende från att tidigare bara varit möjligt för studenter. Samtidigt har en möjlighet att ordna gemensamt hygienutrymme för tre sådana bostäder införts.

De nu redovisade förändringarna har inte inneburit att kraven på tillgänglighet för funktionshindrade har minskat. En ändring som däremot innebar begränsningar i kraven på tillgänglighet gjordes 2014 i PBL. Bostäder på högst 35 m^2 kan numera inredas på vind i befintlig byggnad utan krav på hiss.

Nya bostadspolitiska mål

År 2000 gällde ett av riksdagen fastställt bostadspolitiskt mål som löd (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98: BoU10):

> Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Målet ersattes 2006 av ett bredare mål för området samhällsplanering enligt följande (prop. 2005/06:1):

> Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Detta mål ersattes 2008 med flera mål och det som därefter gällt för bostadsfrågor under mer än tio år och flera olika regeringar lyder (prop. 2007/08:1):

> Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

När målet formulerades markerade regeringen att det avspeglade en förändrad politisk inriktning där åtgärder för att ge större utrymme för hushållens efterfrågan att påverka utbudet skulle prioriteras. Samtidigt redovisades en insikt om att alla hushåll inte kommer att ha möjlighet att utan samhällets stöd efterfråga ändamålsenliga bostäder.

Någon uttalad tanke om hur det förändrade målet avsåg att påverka kommunerna och deras bostadsförsörjningsansvar redovisades inte i samband med att det presenterades. Regeringen angav i samband med att BFL förändrades 2014 att lagändringen bl.a. ska innebära att det av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska framgå hur kommunen tagit hänsyn till det nationella målet (prop. 2012/13:178 s. 16).

Beslutade förändringar i sammanfattning

Sedan den föregående utredningens betänkande har målet för bostadspolitiken förändrats från en god bostad åt alla till en marknad som ger alla godtagbara bostäder. Det har fattats beslut som innebär att det blivit ekonomiskt fördelaktigare att äga sin bostad och subventionerna till bostadsproduktion har minskat. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen betonas genom preciserade uppgifter. Utformningskraven på nya bostäder har förändrats så att nya bostäder kan vara mindre och vissa funktioner gemensamma. Möjligheten att temporärt acceptera en lägre bostadsstandard för vissa invånare har reglerats i lag.

2.5 Kommunernas ansvar och kompetens

Samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Av RF framgår bl.a. att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (1 kap. 2 § RF). Den svenska bostadspolitiken har alltsedan 1940-talet grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Ansvaret för att hjälpa hushåll att finna en ändamålsenlig bostad givet deras förutsättningar ligger på kommunerna, men är inte utvecklat i författning utöver kravet i BFL att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen.

2.5.1 Det lagreglerade ansvaret och kompetensen

Vid sidan av de redan refererade lagarna har kommunerna enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får den hjälp och stöd de behöver. För äldre och funktionshindrade finns ett särskilt ansvar för deras boendesituation och att om det behövs ordna ändamålsenliga bostäder. För övriga som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt är kommunerna skyldiga att ge ett ekonomiskt bistånd motsvarande en skälig boendekostnad, enligt vad som framgår av allmänna råd utfärdade med stöd av lagen.

Kommunerna har enligt kommunallagen hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Ett sådant allmänt intresse är bostadsförsörjningen. Kommunernas möjlighet att agera begränsas av allmänna principer om bl.a. likabehandling. Enskilda hushåll kan dock undantagsvis beviljas ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad enligt vad som framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

2.5.2 Den kommunala verktygslådan

I tilläggsdirektiven används begreppet verktyg för att beskriva olika möjliga kommunala åtgärder för att förändra situationen på den lokala bostadsmarknaden eller för vissa grupper av hushåll. I direktiven räknas bostadsförmedlingar, hyresgarantier, planmonopolet, markinnehav och en aktiv markpolitik samt allmännyttiga bostadsföretag upp som exempel på verktyg. SKL använder i kommunikationen med sina medlemmar också begreppet verktyg men på en mera övergripande nivå; fysisk planering, bostadsplanering, markpolitik, de kommunala bostadsföretagen, åtgärder för att underlätta finansieringen, åtgärder för att minska produktionskostnaderna och bostadsinformation och -förmedling.[13]

Alla de uppräknande verktygen kan i ett enskilt fall utformas och användas i olika syften. Det rör sig inte om en given uppsättning verktyg med förmåga att förbättra situationen för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden. De kommunala verktygen är med detta synsätt något som kommunen utformar själv inom ramen för den kommunala kompetensen.

2.6 En lägesbild

Länsstyrelserna har i rapporten Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande summerat sina iakttagelser under fem års arbete med olika regeringsuppdrag i relation till kommunernas arbete med

[13] Informationsmaterial på www.skl.se daterat december 2016 nedladdat i mars 2018.

bostadsförsörjning.[14] På sidorna 12–26 i rapporten ger länsstyrelserna en problematiserande bild av läget på bostadsmarknaden som utredningen återger i sin helhet i bilaga 3.

För en aktuell lägesbild vad gäller bostadssegregation hänvisas till rapporten Segregation, en bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation, publicerad av Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation, Ku 2017:01, i november 2017.

[14] Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande. Analys över bostadsmarknaden för de som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden, rapport 2018:3, länsstyrelsen i Skåne. Rapporten överlämnades till utredningen av Näringsdepartementet den 20 februari 2018.

3 Kartläggning av kommunernas arbete

3.1 Kartläggningens genomförande

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen genomföra två kartläggningsuppgifter. Den ena uppgiften består i att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv.

Den andra uppgiften består i att kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov.

3.1.1 Kartläggningens operationalisering

Operationaliseringen av den första uppgiften, dvs. den som handlar om *analyser* och *hantering* av bostadsbehov för grupper med svag ställning, utgår ifrån att det är kommunernas förhållningssätt till de hushåll som av ekonomiska skäl har svårigheter att skaffa en godtagbar bostad, som ska kartläggas.

Vid operationaliseringen av uppdragets andra uppgift, dvs. den där *användningen* av den kommunala verktygslådan ska kartläggas, utgår utredningen från att med ”verktyg” avses kommunala åtgärder för att förändra situationen på den lokala bostadsmarknaden eller för vissa grupper av hushåll. Kommunernas verktyg kan delas in i två kategorier. Den ena kategorin utgörs av kommunalt agerande i myndighetsform, och den andra av verktyg som innebär att kommunen ingriper som aktör på bostadsmarknaden i olika roller.

Myndighetsutövning

Exempel på myndighetsutövning är när kommunerna utnyttjar sitt planmonopol till att begränsa eller inrikta byggandet av bostäder till särskilda områden. Andra verktyg kan vara av ekonomisk karaktär t.ex. i form av ekonomiska bidrag för att hyra eller förvärva en bostad. Ett ytterligare verktyg kan vara en kommunal bostadsförmedling.

Agerande på bostadsmarknaden

En kommun kan agera på bostadsmarknaden som fastighetsägare, byggherre, hyresvärd och förvaltare. Exempel på konkret agerande på marknaden kan vara att kommunen hyr vanliga hyreslägenheter eller äger bostadsrättslägenheter som sedan hyrs ut till hushåll som behöver stöd och hjälp med boendet. Kommunen kan också köpa, upplåta och sälja mark för ny bostadsbebyggelse. I de flesta kommuner finns det dessutom ett kommunalt ägt bostadsbolag som kan agera i flera roller för att underlätta för svaga grupper på bostadsmarknaden.

3.1.2 Avgränsning och metod

För att kartlägga hur kommunerna arbetar med analyser, hur de använder olika verktyg, vilka avvägningar som görs och vilka beslut som fattas om åtgärder, borde varje kommun i princip studeras på plats – det har det inte funnits tid eller resurser att göra. Utredningen har inte heller gjort egna studier av bostadssituationen för hushåll som kan tänkas ha en svag ställning på bostadsmarknaden. Kunskap kring deras situation har inhämtats via intresseorganisationer och genom att forskare med bostadssocial inriktning bjudits in till några av utredningens sammanträden.

För att lösa kartläggningsuppgiften har utredningen valt tre olika metoder. Den första metoden utgörs av en enkätundersökning riktad till alla kommuner. Den andra metoden består i intervjuer på plats med samtliga kommuner i Östergötlands län, samt i Örebro och Botkyrka kommuner. Därutöver har utredningen skaf-

fat sig kunskaper om förhållanden och arbetssätt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

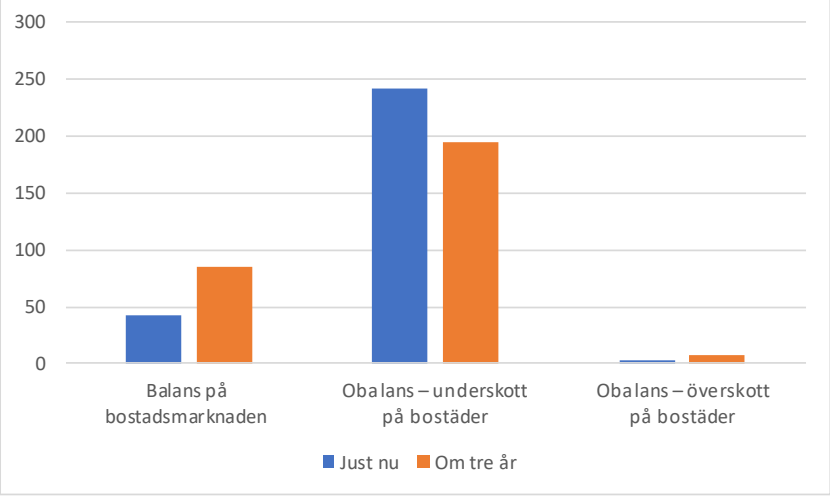
Den tredje metoden är textbaserad och bygger på resultat som presenteras i två myndighetsrapporter.

3.1.3 Kommunernas bedömning av det generella bostadsmarknadsläget

Som en bakgrund till kartläggningen redovisar utredningen kommunernas bedömningar av bostadsmarknadsläget baserat på den BME som besvarades i början av 2018.

Många kommuner bedömer att det är underskott på bostäder och att underskottet kommer att bestå i framtiden

Figur 3.1 **Hur bedömer ni (kommunen) för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge och hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget kommer att se ut om tre år?**



Källa: Boverket, BME 2018.

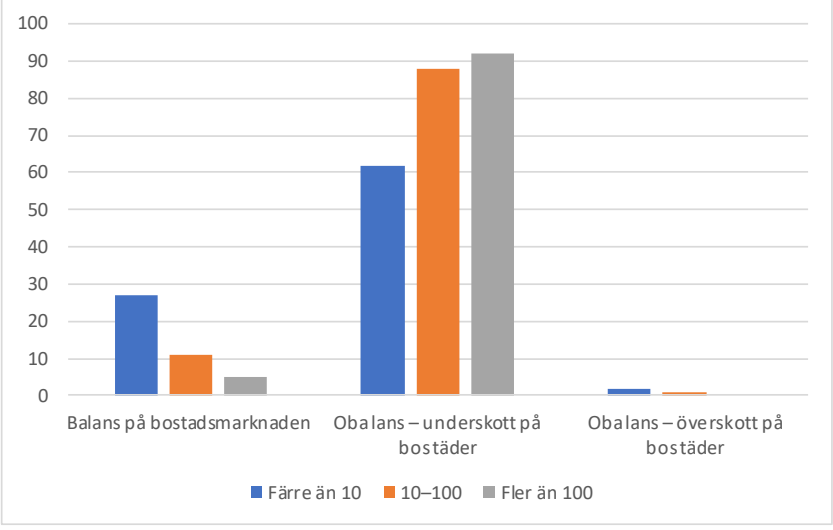
Av 288 kommuner som svarat på BME bedömer 242 att det är underskott på bostäder på bostadsmarknaden vilket är något färre än föregående år. I förra årets enkät svarade 255 av 290 kommuner att

det var underskott på bostäder. Som framgår av figur 3.1 är det drygt 40 kommuner fler som bedömer att bostadsmarknaden kommer att vara i balans om tre år. Endast ett fåtal kommuner bedömer att det kommer att finnas ett överskott på bostäder om tre år, medan det stora flertalet bedömer att dagens underskott kommer att bestå.

Stora skillnader i bedömningen mellan kommuner med få respektive många nyproducerade bostäder

Figur 3.2 Hur bedömer ni för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: SCB och Boverket, BME 2018.

Sett till antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus under perioden 2013–2016 kan kommunerna delas in i tre ungefär lika stora delar. I cirka en tredjedel av kommunerna (91 st.) har det färdigställts färre än 10 bostäder, i en tredjedel (100 st.) har det färdigställts mellan 10 och 100 bostäder och i den återstående tredjedelen (97 st.) har fler än 100 bostäder färdigställts. Figur 3.2 visar kommunernas bedömningar av om det råder balans eller obalans

baserat på denna indelning. Av figuren framgår att det är vanligare att kommuner där det byggts få bostäder bedömer att det just nu råder balans på marknaden.

Kommuner med flest antal färdigställda bostäder är i stort sett eniga om att underskottet kvarstår om tre år

Tabell 3.1 Hur bedömer ni för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge och hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget kommer att se ut om tre år?

Kommuner med mer än 1000 färdigställda bostäder i flerbostadshus 2013-2016 i fallande ordning

	Nuläget		Om tre år	
Kommun	**Balans**	**Underskott**	**Balans**	**Underskott**
Stockholm		X		X
Göteborg		X		X
Malmö		X		X
Uppsala		X		X
Örebro		X		X
Sundbyberg		X		X
Umeå		X		X
Solna		X		X
Linköping		X		X
Lund		X		X
Helsingborg	X		X	
Västerås		X		X
Järfälla		X		X
Jönköping		X		X
Norrköping	X		X	
Huddinge		X		X
Sollentuna		X		X
Haninge		X		X
Karlstad		X		X
Halmstad		X		X
Borås		X		X
Växjö		X		X

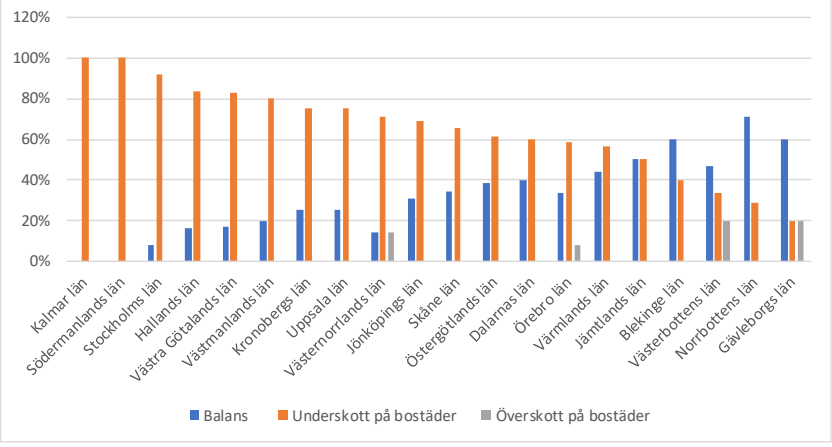
Källa: SCB och Boverket, BME 2018.

I Stockholm färdigställdes under perioden 2013–2016 15 000 bostäder i flerbostadshus, i Göteborg 7 700 bostäder och i Malmö 4 800 bostäder. Sammanställningen i tabell 3.1 visar att två av kommunerna med relativt många färdigställda bostäder, Helsingborg (2 200 bostäder) och Norrköping (1 700 bostäder), bedömer att marknaden är i balans nu och att den kommer att vara i balans om tre år. I övriga 20 kommuner tror man på fortsatt underskott på bostäder.

I nästan hela landet bedömer en majoritet av kommunerna att underskottet på bostäder kommer att bestå om tre år

Figur 3.3 Hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget i kommunen kommer att se ut om tre år?

Andel kommuner inom respektive län[1] i fallande ordning efter svarsalternativet underskott på bostäder



Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.3 visar att kommunernas bedömningar av bostadsmarknadsläget om tre år har en geografisk dimension. Framför allt är det kommuner i de norra länen och glesbygdslänen som bedömer att det kommer att vara balans på marknaden om tre år. Den generella

[1] Gotlands län redovisas inte i figuren. Gotland utgör både ett län, en region och en kommun. I figurer där kommunerna jämförs med varandra länsvis ingår inte Gotland.

bilden är dock att i de flesta län bedömer majoriteten av kommunerna att det kommer att råda underskott på bostäder om tre år. I Kalmar och Södermanlands län svarar samtliga kommuner att det kommer att vara underskott på bostäder om tre år. I Stockholms län är det endast Salem och Nacka kommuner som svarar att bostadsmarknaden kommer att vara i balans om tre år.

3.1.4 Kartläggningens källmaterial

Kartläggningen har genomförts i första hand med hjälp av nedanstående källor:

- BME, som når ut till samtliga kommuner, kompletterad med några av utredningen särskilt formulerade frågor.
- Strukturerade intervjuer på plats i samtliga 13 kommuner i Östergötlands län samt i Botkyrka och Örebro kommuner.
- Boverkets rapport om allmännyttan.
- Länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande.

Källmaterialet har valts ut för att det kan ge en översiktlig bild av om kommunerna känner till och planerar för de hushåll som av ekonomiska skäl har svårigheter att skaffa en godtagbar bostad, och för att källorna innehåller information om både omfattning och användning av den kommunala verktygslådan.

Boverkets bostadsmarknadsenkät, BME

Boverket följer bostadsmarknadsläget på kommunal nivå i första hand genom en omfattande årlig bostadsmarknadsenkät.

BME innehåller frågor där kommunerna dels ska bedöma utveckling och orsakssamband på bostadsmarknaden, dels ska besvara frågor av faktakaraktär. BME bidrar till att ge en kontinuerlig bild av utvecklingen på bostadsmarknaden och resultatet kan användas för att spåra trender och tendenser. Resultaten ligger till grund för Boverkets analyser och rapporter till regeringen samt länsstyrelsernas regionala analyser.

Utredningen fick möjlighet att införliva 14 kompletterande frågor i BME 2018. Frågorna i enkäten är tematiskt uppdelade enligt följande med utredningens frågor redovisade inom parentes:

- Del 1 – Läget på bostadsmarknaden (fråga 5).
- Del 2 – Bostadsbyggande (13a och 13b).
- Del 3 – Allmännyttan (–).
- Del 4 – Kommunens verktyg för bostadsförsörjningen (28, 31a, 31b, 37, 38, 39, 40, 57 och 58).
- Del 5 a – Läget för olika grupper på bostadsmarknaden (73 och 74).
- Del 5 b – Läget för olika grupper – äldre och personer med funktionsnedsättning (–).

Enkätens omfattning – den innehåller totalt 96 frågor i årets version – innebär att i de flesta kommuner behövs det fler än en person för att kunna besvara samtliga frågor. Förmågan att besvara samtliga frågor i enkäten kan därför variera från kommun till kommun och i en del kommuner kan frågor lämnas obesvarade därför att det inte finns resurser att täcka in alla områden. Trots att så gott som alla kommuner besvarar någon del av enkäten finns det frågor med stort bortfall av svar, vilket i sin tur skapar osäkerhet när resultatet används för jämförelser över tid eller mellan olika kommuntyper.

En annan svaghet som behöver vägas in när resultatet i BME ska värderas är oenighet kring centrala begrepp. Trots att Boverket är noga med att definiera de begrepp som finns i frågeställningarna förekommer det ändå att innebörden missförstås av de svarande. Även detta skapar osäkerhet kring hur resultaten ska tolkas.

Enkäten genomförs i samarbete med länsstyrelserna. Länsstyrelserna har en viktig roll inte minst när det gäller att motivera kommunerna att medverka i enkätundersökningen. Därutöver är det länsstyrelserna som samlar in svaren från kommunerna och går igenom resultaten. Denna kvalitetssäkring är en viktig del i arbetet med enkäten. Länsstyrelserna bidrar även med bedömningar och synpunkter på resultaten från det egna länet.

Kommunstudien

För att få en djupare förståelse för hur olika kommuner med i grunden samma omvärldsförhållanden resonerar kring frågor om svaga gruppers bostadsbehov m.m. har den övergripande kartläggningen kompletterats med besök på plats i samtliga 13 kommuner i Östergötland. Alla kommuner har ställts inför samma frågor men det har också funnits utrymme för öppna samtal. Intervjuerna ger en möjlighet att tolka svaren i BME genom att samma frågor ställts vid intervjuerna som i enkäten.

Utredning har även på plats intervjuat kommunala företrädare i Örebro och Botkyrka kommuner.

Utredningen har också genom olika direkta kontakter skaffat sig kunskaper om förhållanden och arbetssätt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Boverkets utvärderingsrapport

Boverket fick 2017 i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i 12 kap. JB (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som trädde i kraft den 1 januari 2011. Resultatet presenterades i rapporten Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning.

Utredningen har fått tillgång också till sammanställningar och data som inte presenteras i rapporten.

Länsstyrelsens rapport

Länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande – analys över bostadsmarknaden för dem som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden, avslutar ett tvåårigt uppdrag om att stödja kommunerna i deras arbete med att underlätta inträde på bostadsmarknaden. Länsstyrelsen i Skåne län har ansvarat för återrapporteringen. Slutrapporten innehåller iakttagelser från de olika uppdrag länsstyrelserna haft sedan 2012 för att stödja kommunerna i arbetet att underlätta inträde på bostadsmarknaden för resurssvaga hushåll samt i arbetet med att förebygga

avhysningar. De olika uppdragen har återrapporterats till regeringen i ett antal rapporter:

- Hemlöshet – en fråga om bostäder (2015).
- Ägardirektiv till allmän nytta. Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen (2015).
- Bostad sökes. Att stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden (2016).
- Bostad åt alla. Sammanfattar de tidigare rapporterna (2016).

I slutrapporten sammanställs och diskuteras länsstyrelsernas tidigare rapporter med fokus på bostadssituationen för resurssvaga hushåll, dvs. personer eller hushåll som har svårt att lösa sitt bostadsbehov på marknadens villkor. Exempelvis tittar man på kommunernas bostadsförsörjningsarbete och vilka verktyg kommunerna använder för att leva upp till det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

I rapporten ingår också en beskrivning av utvecklingen vad gäller kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Länsstyrelsernas senaste uppdrag att ta reda på hur många kommuner som har antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen genomfördes 2017. I uppdraget ingick även en kvalitativ del då man granskade riktlinjernas innehåll. Sammanlagt granskades 135 riktlinjer antagna efter 2014.

Slutrapporten innehåller också ett kort avsnitt om kommunala bostadsförmedlingar och ett avsnitt som behandlar kommunala insatser riktade mot hemlöshet. Rapporten avslutas med länsstyrelsernas samlade iakttagelser.

Länsstyrelserna har således, genom kommunbesök och genomgång av skriftliga dokument, skaffat sig en bild av vilken information som finns att hämta i t.ex. kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning och vilka problem på bostadsmarknaden som kommunerna lyfter fram i dessa dokument.

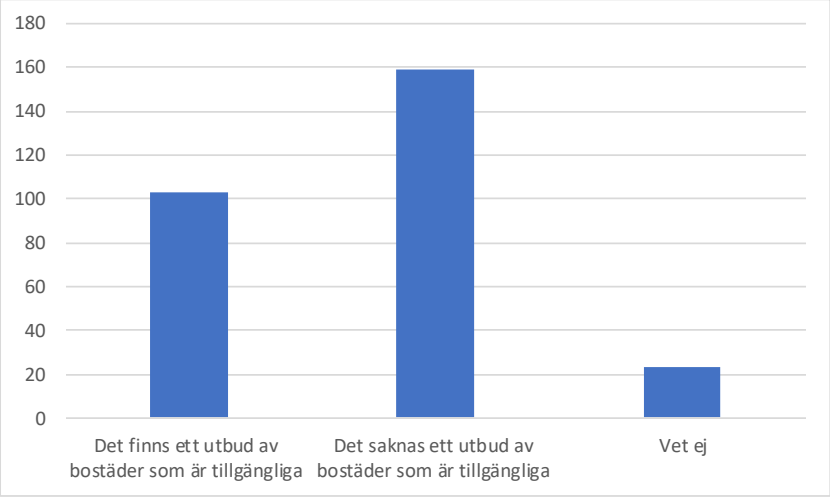
Länsstyrelserna har dock inte haft i uppdrag granska utfallet eller effekterna av eventuella insatser som kommunerna kan ha vidtagit för att lösa lokala bostadsmarknadsproblem.

3.2 Kommunernas svar i BME

3.2.1 Kommunernas analyser av bostadsbehoven

Skiftande uppfattningar om bostadsmarknadsläget för de med svag ställning på bostadsmarknaden

Figur 3.4 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?



Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.4 redovisas kommunernas svar på den första av utredningens ”egna” frågor i BME. Tre svarsalternativ är möjliga:

- Det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden.
- Det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden.
- Vet ej.

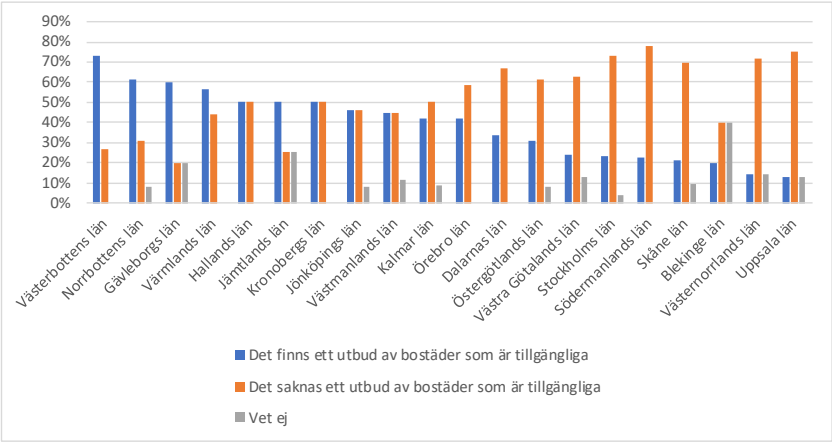
Drygt 100 kommuner svarar att det finns ett utbud som är tillgängligt för de med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden. Betydligt fler, 159 kommuner eller 56 procent av

kommunerna svarar att det saknas ett utbud och 23 kommuner svarar att de inte vet.

Ingen tydlig bild av utbudet på länsnivå

Figur 3.5 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Efter län och i fallande ordning efter svarsalternativet "Det finns ett utbud"



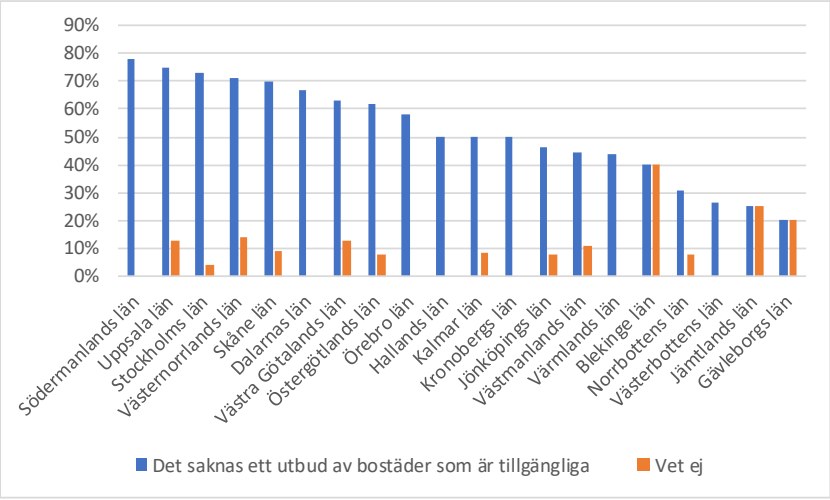
Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.5 visar att över 70 procent av kommunerna i Västerbottens län och mer än hälften av kommunerna i Gävleborgs och Norrbottens län svarar att det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden. Även i glesbygdslänen Värmland, Kronoberg, Jämtland och Jönköping finns det många kommuner som svarar att det finns ett sådant utbud.

Västernorrlands län bryter den trenden för där svarar sex av sju kommuner det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Figur 3.6 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Andel kommuner i fallande ordning efter svarsalternativet "Det saknas ett utbud"



Källa: Boverket, BME 2018.

Som figur 3.6 tydliggör finns det nio län där fler än hälften av länets kommuner svarar att det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängligt för de med låga inkomster eller svag ställning på bostadsmarknaden. Högst andel kommuner som svarar att ett utbud saknas finns det i tre av länen i Mälardalsregionen: Södermanlands, Uppsala och Stockholms län. Även i Västernorrlands län svarar 70 procent av kommunerna att det saknas ett utbud för de svaga på bostadsmarknaden.

I tre län, Blekinge, Jämtland och Gävleborg, väger det jämt mellan andelen kommuner som bedömer att det saknas bostäder som är tillgängliga för svaga grupper och de som svarar Vet ej.

Tabell 3.2 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Län	Kommuner	Det finns ett utbud		Det saknas ett utbud		Vet ej	
Flest antal kommuner	Antal	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Västra Götalands län	49	11	22%	29	59%	6	12%
Skåne län	33	7	21%	23	70%	3	9%
Stockholms län	26	6	23%	19	73%	1	4%
Minst antal kommuner							
Västernorrlands län	7	1	14%	5	71%	1	14%
Hallands län	6	3	50%	3	50%	0	0%
Blekinge län	5	1	20%	2	40%	2	40%

Källa: Boverket, BME 2018.

På länsnivå framstår svarsfördelningen som något splittrad. Av tabell 3.2 blir skillnaden mellan länen med flest antal kommuner respektive minst antal kommuner synlig. Fördelningen mellan kommuner som svarar att det finns ett utbud och de som inte gör det uppvisar ett likartat mönster i de tre storstadslänen. Mellan cirka 60 och 70 procent av kommunerna i länen med flest kommuner svarar att det saknas ett utbud. Även andelen kommuner som svarar att det finns ett utbud av bostäder för de med svag ställning håller sig inom ungefär samma intervall, drygt 20 procent.

Den bedömningen – att det saknas ett utbud – görs även i fem av sju kommuner i Västernorrlands läns medan hälften av de sex kommunerna i Hallands län svarar att ett utbud saknas.

I Blekinge län svarar två av fem kommuner att det saknas ett utbud för de med svaga ställning och två kommuner svarar Vet ej.

Utbudet finns främst i de mindre kommunerna

Tabell 3.3 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Kommuner	Det finns ett utbud av bostäder	Det saknas ett utbud av bostäder
De tio största kommunerna		
Stockholm		X
Göteborg	X	
Malmö		X
Uppsala		X
Västerås	X	
Örebro		X
Linköping		X
Helsingborg		X
Jönköping		X
Norrköping		X
De tio minsta kommunerna		
Arjeplog	X	
Bjurholm	X	
Dorotea	X	
Malå	X	
Munkfors	X	
Norsjö	X	
Sorsele	X	
Ydre		X
Åsele	X	
Överkalix	X	

Källa: Boverket, BME 2018.

På kommunnivå blir det tydligare att de kommuner som svarar att det finns ett utbud ofta är mindre kommuner. Av tabell 3.3 framgår att skillnaderna mellan svaren i de tio största respektive tio minsta kommunerna i princip är varandras spegelbilder. I nio av de tio minsta kommunerna svarar man att det finns ett utbud. Omvänt svarar åtta av de tio största kommunerna att det saknas ett sådant

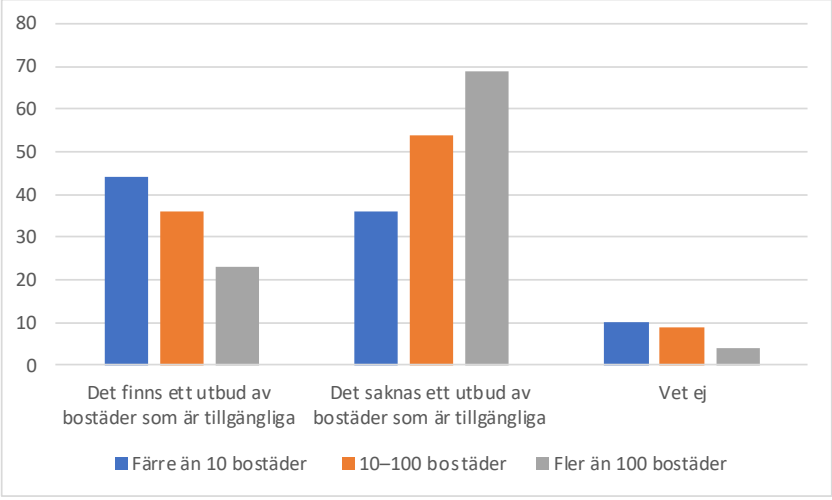
utbud som de med svag ställning på bostadsmarknaden kan efterfråga.

I en fritextkommentar till frågan motiverar Göteborgs kommun sitt val av svarsalternativ med att det finns ett utbud av hyresbostäder som är tillgängliga för dessa grupper. Problemet är att det för tillfället, enligt Göteborgs kommentar, råder stor konkurrensen om detta utbud av bostäder. Vad som motiverar Västerås kommuns val av svarsalternativ framgår inte eftersom kommunen inte lämnat någon kommentar.

Ju fler färdigställda bostäder desto fler kommuner som svarar att det saknas ett utbud av bostäder för de med svag ställning

Figur 3.7 **Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?**

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: SCB, Boverket BME 2018.

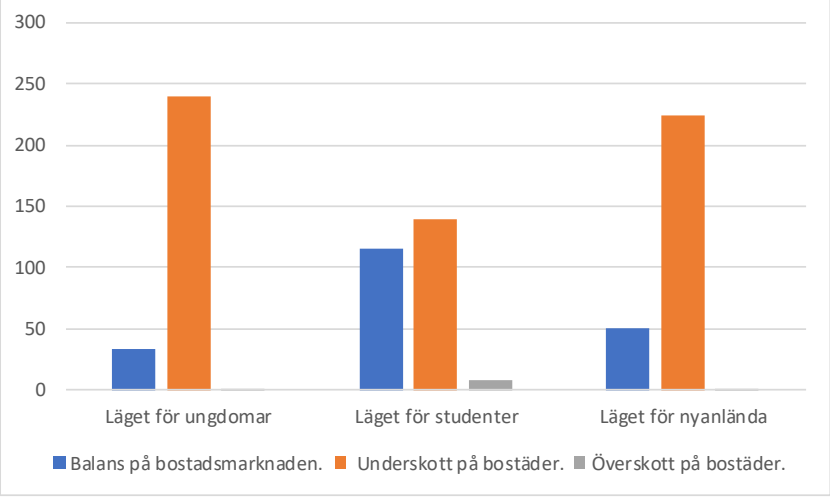
I cirka en tredjedel av kommunerna har, enligt figur 3.7, färre än 10 bostäder färdigställts mellan 2013 och 2016. Inom detta intervall svarar 44 av 91 kommuner (49 %) att det finns ett utbud för de med svag ställning på bostadsmarknaden, 36 kommuner (40 %) svarar att

det saknas ett utbud och 10 kommuner (11 %) vet inte vad de ska svara på frågan. Av kommunerna i det mellersta intervallet svarar 54 av 100 kommuner (55 %) att ett utbud saknas. Flest antal kommuner som bedömer att det saknas ett utbud finns det bland de kommuner där det har färdigställts flest antal bostäder. Inom detta intervall svarar 69 av 97 (72 %)kommuner att ett sådant utbud saknas.

3.2.2 Särskilda gruppers bostadsbehov

Särskilda grupper bedöms ha svårt att lösa sina bostadsbehov på marknaden

Figur 3.8 Hur bedömer ni läget för ungdomar, studenter och nyanlända på bostadsmarknaden?



Källa: Boverket, BME 2018.

BME innehåller ett avsnitt där kommunerna ombeds beskriva bostadsmarknadsläget för ungdomar, studenter och nyanlända invandrare.[2] Redovisningen i figur 3.8 visar att 240 kommuner svarar

[2] Med ungdom avser Boverket en person i åldern 18–25 år. En nyanländ person är någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning av flyktingskäl eller andra skyddsskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under 3 år räknat från den dagen uppehållstillstånd beviljas.

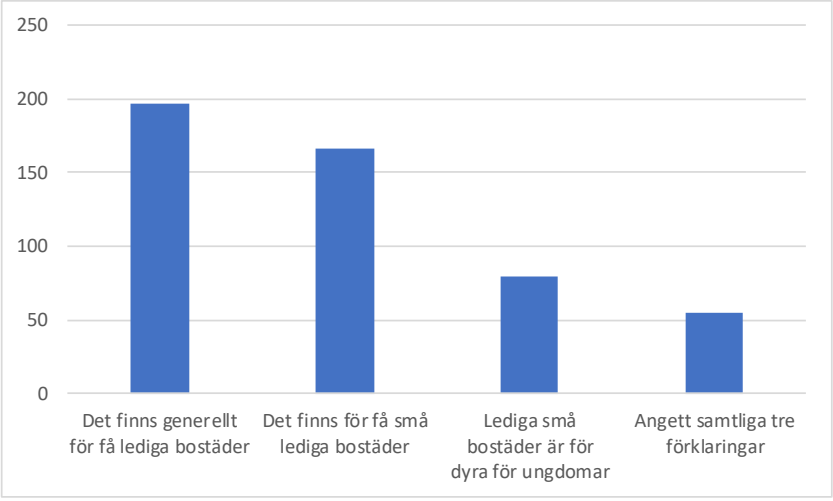
att det är underskott på bostäder för ungdomar. Något färre, 224 kommuner, svarar att det är underskott för nyanlända. Omräknat i procent innebär det att närmare 85 procent av kommunerna bedömer att det saknas bostäder för ungdomar och strax under 80 procent svarar att det saknas bostäder för nyanlända.

Som staplarna i mitten av figur 3.8 visar ser bostadsmarknadsläget för studenter bättre ut. Dock är inte studenternas bostadssituation fullt ut jämförbar med situationen för ungdomar och nyanlända. Studentbostäder är endast tillgängliga för studenter och de är därmed mindre konkurrensutsatta än bostäder på den reguljära bostadsmarknaden.

Kommunerna hänvisar till den generella bostadsbristen

Figur 3.9 Vad beror underskottet på bostäder för ungdomar på?

Sju svarsalternativ, flera alternativ kan väljas



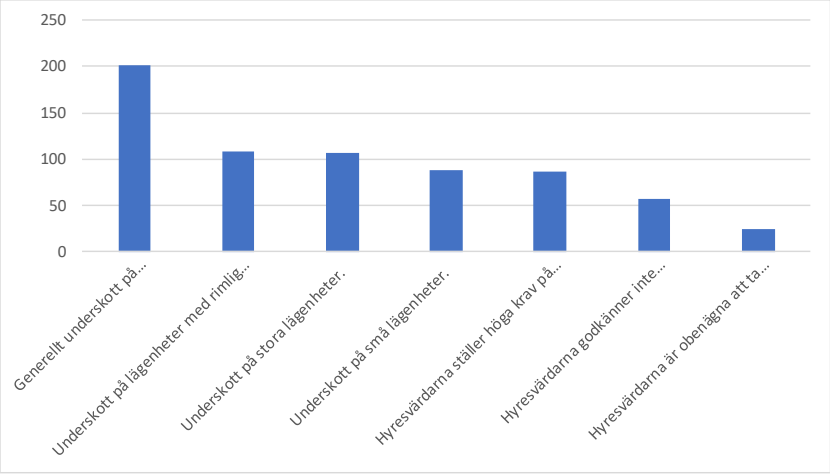
Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.9 redovisas det tre vanligaste förklaringarna till varför ungdomar har svårt att skaffa sig bostäder. Närmare 200 kommuner bedömer att problemen för ungdomar är kopplat till att det generellt finns för få lediga bostäder. Som nummer två väljer kommunerna svarsalternativet att det finns för få små bostäder tillgängliga för ungdomar. Närmare 80 kommuner svarar att utbudet av små

bostäder är för dyrt för ungdomar. Det finns kommuner som anger alla tre svarsalternativen. Framför allt är det kommuner i Västra Götalands, Stockholms, Skåne och Södermanlands län som anger samtliga svarsalternativ.

Nyanlända möter ett flertal hinder

Figur 3.10 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?



Källa: Boverket, BME 2018.

På frågan om vad underskottet på bostäder för nyanlända personer kan tänkas bero på finns följande svarsalternativ att välja mellan:

- Generellt underskott på hyresbostäder.
- Underskott på stora bostäder.
- Underskott på små bostäder.
- Underskott på bostäder med rimlig hyresnivå.
- Hyresvärdarna ställer höga krav på inkomst eller anställning.
- Hyresvärdarna är obenägna att ta emot stora barnfamiljer.
- Hyresvärdarna godkänner inte etableringsersättning som inkomst.

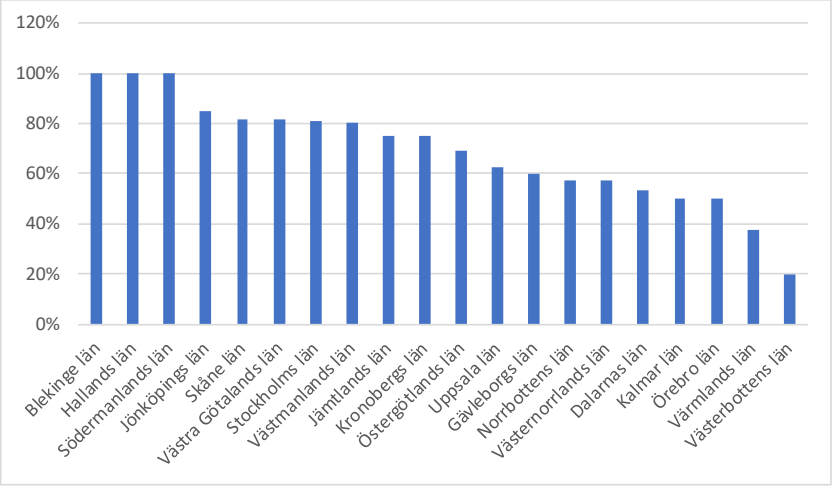
Av figur 3.10 framgår att det tre vanligaste förklaringarna till varför det bedöms vara underskott på bostäder för nyanlända är dels det generella underskottet av hyresbostäder, dels att utbudet inte svarar mot nyanländas bostadsbehov i två avseenden: för det första finns det för få bostäder med rimlig hyresnivå och för det andra finns det för få stora bostäder.

Fler än var fjärde kommun anger att hyresvärdarnas höga krav på inkomst eller anställning är en orsak till varför det är underskott på bostäder för nyanlända. Nästan var femte kommun anger också att det finns hyresvärdar som inte godkänner etableringsersättning som inkomst.

Nyanländas brist på bostäder är ett allmänt mått på att det finns för få hyresbostäder

Figur 3.11 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?

Andel kommuner som svarar att underskottet beror på generellt underskott på hyresbostäder



Källa: Boverket, BME 2018.

Som figur 3.11 visar finns det nio län där 80 procent eller fler av länets kommuner svarar att underskottet beror på att det råder allmän brist på hyresbostäder. Totalt har landets kommuner tagit emot närmar 270 000 nyanlända personer i perioden 2013–2017.[3] Den största delmängden har kommunerna i de tre storstadslänen tagit emot. Deras sammanlagda andel mottagna nyanlända de senaste fem åren uppgår till 44 procent. I dessa tre län svarar också 80 procent av kommunerna att ett generellt underskott på hyresbostäder utgör ett hinder för nyanlända att lösa sina bostadsbehov. I Blekinge, Hallands och Södermanlands län svarar samtliga kommuner att det allmänna underskottet av hyresbostäder utgör ett problem för nyanländas etablering på bostadsmarknaden. I dessa län togs 2, 3 respektive 4 procent av de nyanlända 2013–2017 emot.

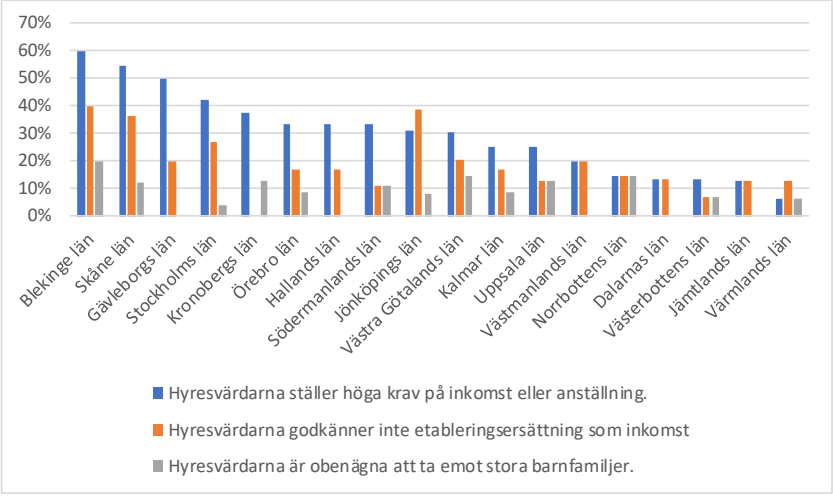
Kommunerna i Västerbottens län har sammanlagt tagit emot 6 776 nyanlända personer – vilket motsvarar 3 procent av det totala antalet – de senaste fem åren. Av länets 15 kommuner är det endast tre kommuner som svarar att det är det generella underskottet på hyresbostäder som är ett hinder för nyanlända att lösa sina bostadsbehov. Även i Värmlands län, där kommunerna sammantaget har mottagit 8 800 nyanlända, är det relativt sett få kommuner som hänvisar till det generella underskottet som förklaring.

[3] Källa: Migrationsverket.

Hyresvärdarnas krav och villkor lyfts även fram som förklaring till underskottet för nyanlända

Figur 3.12 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?

Andel kommuner i fallande ordning efter svarsalternativet "Hyresvärdarna ställer höga krav på inkomst eller anställning"



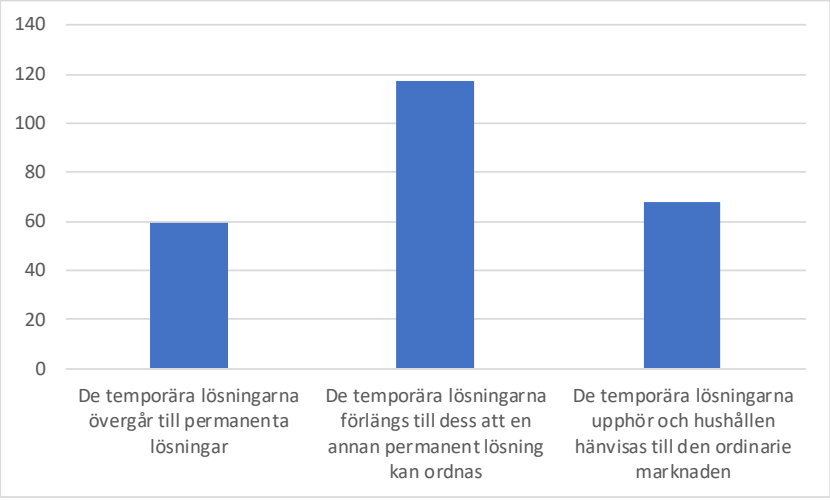
Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.12 svarar en del kommuner att hyresvärdarnas krav och villkor kan påverka nyanländas möjligheter att lösa sina bostadsbehov. Framför allt svarar man att underskottet i så fall beror på att de nyanlända inte matchar hyresvärdarnas inkomst- eller anställningskrav. I Blekinge län svarar knappt två tredjedelar av kommunerna att hyresvärdarnas krav på inkomst eller anställning utgör ett hinder för nyanlända invandrare. Kommunernas svar i Jönköpings och Värmlands län tyder på att hyresvärdarnas ovilja att godkänna etableringsersättning som inkomst utgör ett större hinder för nyanlända än de krav som hyresvärdarna ställer på inkomst eller anställningsform.

De flesta temporära bostadslösningar för nyanlända kommer att förlängas eller permanentas

Figur 3.13 Hur planerar kommunen för de anvisade nyanländas boende?

Endast nyanlända anvisade enligt bosättningslagen.
Nyanlända som har permanenta boendelösningar berörs inte



Källa: Boverket, BME 2018.

Bosättningslagen infördes 1 mars 2016 och innebär att kommunerna är skyldiga att ordna mottagning och bostäder åt ett visst antal nyanlända med uppehållstillstånd.[4] På grund av det ansträngda bostadsläget har man i vissa kommuner endast kunnat erbjuda tillfälliga boendelösningar. I figur 3.13 redovisas kommunernas svar på frågan hur de planerar för de nyanlända som bor i temporära boendelösningar. De flesta kommuner har valt fler än ett svarsalternativ. Det är 24 kommuner som enbart svarar att de temporära lösningarna övergår till permanenta lösningar och 76 kommuner svarar enbart att temporära lösningar tillsvidare förlängs i väntan på att en annan temporär lösning kan ordnas.

[4] Lag 2016:38 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Enligt 11 § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska endast nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar omfattas av anvisningar.

Av de lite drygt 60 kommuner som svarar att de temporära lösningarna upphör och de nyanlända hänvisas till den ordinarie bostadsmarknaden är det 38 kommuner som har angivet detta svar som enda alternativ. Dessa kommuner är fördelade över alla län men de flesta återfinns i Västra Götalands, Stockholms och Skåne län.

Av de 38 kommuner som enbart svarar att de planerar att hänvisa nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden är det 22 kommuner som på annan plats i årets BME svarar att det saknas ett utbud av bostäder för de med låga inkomster eller som i övrigt har svag ställning på bostadsmarknaden.

Frågan om bostadsmarknadsläget för de med svag ställning väcker många frågor hos kommunerna

I anslutning till frågan om det finns eller saknas ett utbud av bostäder tillgängliga för de med låg inkomst eller svag ställning på bostadsmarknaden, har kommunerna kunnat lämna fritextkommentarer. Sammanlagt har 92 kommuner lämnat skriftliga kommentarer. Framför allt ifrågasätts frågans konstruktion och man efterlyser ett förtydligande av frågans innebörd. Kommunerna ställer t.ex. motfrågor om var gränsen går för vad som ska räknas som låg inkomst och vad begreppet ”utbud” betyder i förhållande till de med svag ställning på bostadsmarknaden.

> Bostäder i äldre bostadsbeståndet finns där hyrorna inte är så höga, relativt sett. Men det är få som är lediga för uthyrning (kommun i Norrbottens län).

> Det finns ett utbud av billigare bostäder i det äldre beståendet men antalet lediga bostäder understiger efterfrågan (kommun i Jönköpings län).

> Det finns bostäder med låga bostadskostnader men inte tillräckligt många för att tillgodose behoven. Det saknas även bostäder för hushåll med de allra lägsta inkomsterna (kommun i Skåne län).

I flera svar anges att allmännyttans bostäder ingår i ett sådant utbud, eller att bostäder i det äldre hyreshusbeståndet har lägre hyror och därmed teoretiskt utgör ett tillgängligt utbud. Dock begränsas

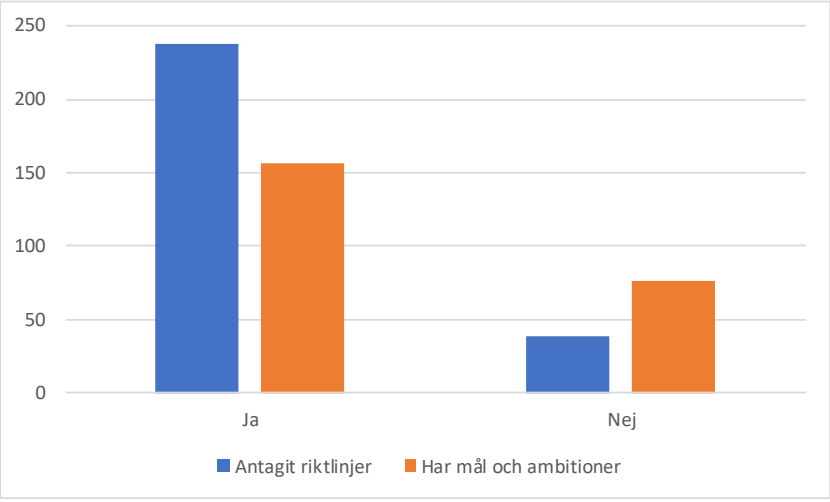
denna tillgänglighet just nu av att utbudet är för litet för att kunna tillgodose den stora efterfrågan som finns från de med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Framför allt är det kommuner i de norra länen eller de mindre kommunerna som lyfter att utbudet för de med svag ställning finns i de billiga bostäderna, i det äldre bostadsbeståndet.

3.2.3 Kommunernas verktyg i BME

Nästan alla kommuner har nu antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen och drygt hälften har mål och ambitioner som är särskilt inriktade mot de med svag ställning

Figur 3.14 Har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen och har kommunen mål eller uttalade ambitioner i riktlinjerna som är särskilt inriktade mot de grupper som har låga inkomster/har svag ställning på bostadsmarknaden?



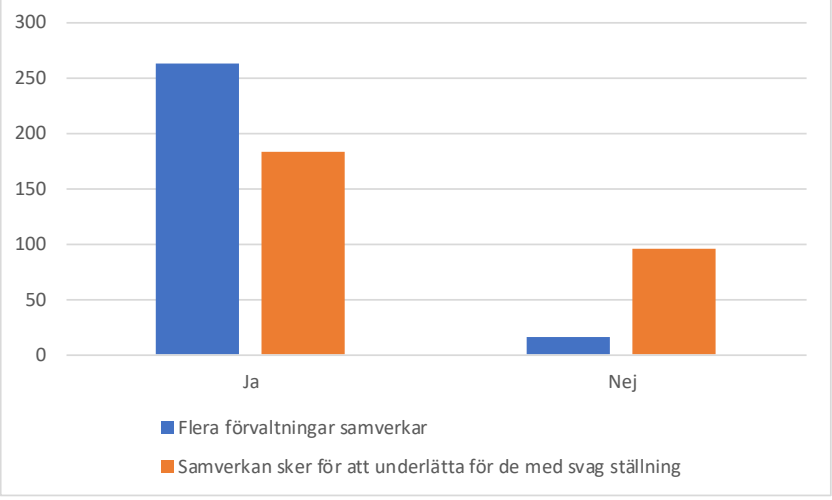
Källa: Boverket, BME 2018.

Frågan om kommunerna har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning ställs varje år i BME. I figur 3.14 presenteras kommunernas svar i 2018 års enkät. Sammanlagt svarar 238 kommuner att de har riktlinjer. Siffran motsvarar cirka 82 procent av rikets kommuner.

På utredningens fråga om kommunen har mål eller uttalade ambitioner i riktlinjerna som är särskilt inriktade mot de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden, svarar 156 kommuner (som har antagna riktlinjer) ja och 76 kommuner svarar nej.

I flertalet kommuner sker intern samverkan över förvaltningsgränserna

Figur 3.15 Samverkar flera förvaltningar i planeringen för bostadsförsörjningen och sker samverkan mellan olika förvaltningar för att särskilt underlätta för grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

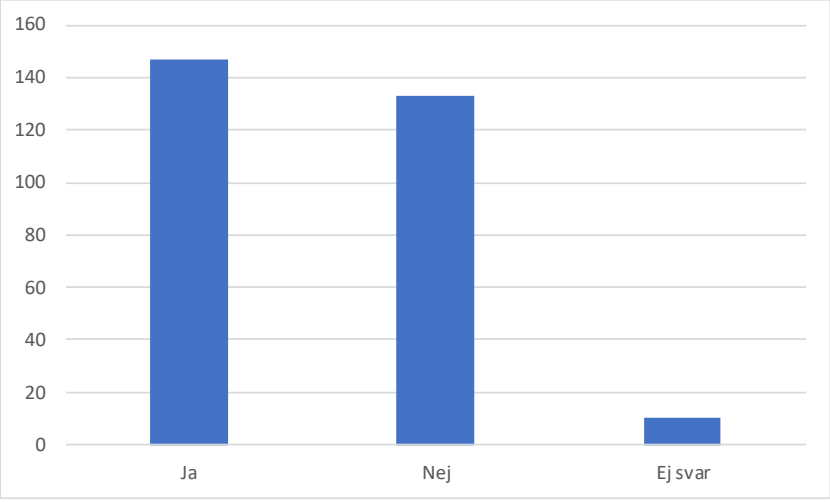


Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.15 svarar över 180 kommuner ja på frågan om det sker samverkan mellan kommunens olika förvaltningar för att särskilt underlätta för grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden.

Ungefär hälften av kommunerna planerar för bostadsförsörjningen i samverkan med andra kommuner

Figur 3.16 Samverkar er kommun med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjning?

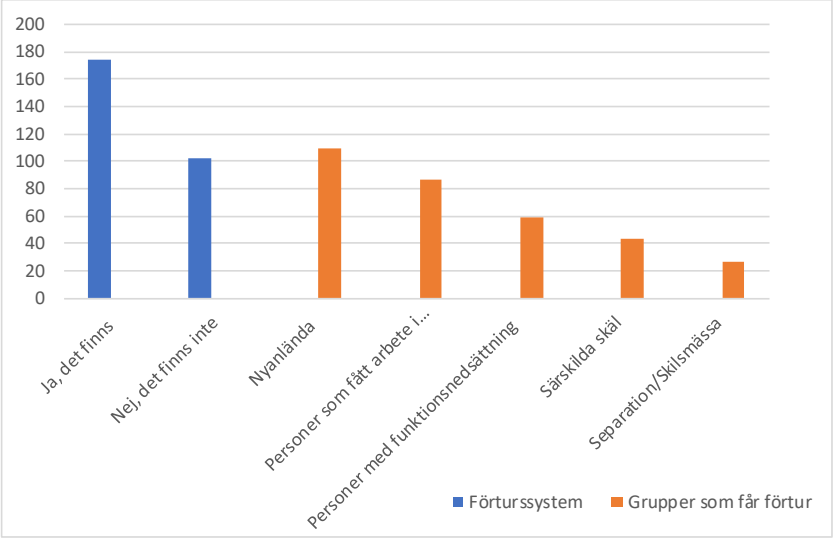


Källa: Boverket, BME 2018.

Av figur 3.16 framgår att ungefär hälften av kommunerna svarar ja på frågan om de samverkar med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjningen. I anslutning till frågan angavs att med samverkan avses t.ex. gemensam regionplanering, gemensam exploatering vid kommungränser, gemensamma analyser av bostadsmarknaden eller utbyte av information om bostadsbyggande och bostadsbehov.

Tre femtedelar av kommunerna använder förturer till bostad som ett verktyg och de som oftast får förtur är nyanlända

Figur 3.17 Finns det någon form av förturssystem för att få en bostad inom kommunen och vilka har fått förtur i er kommun under 2017?



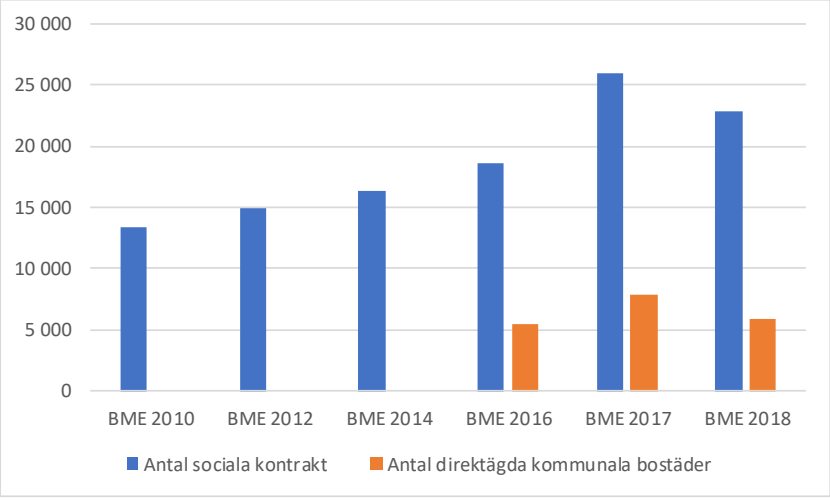
Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.17 visar att 174 kommuner svarar ja på frågan om det finns någon form av förturssystem för att få en bostad i kommunen. Över 100 kommuner anger att nyanlända beviljas förtur och 87 kommuner svarar att den som har fått ett arbete och behöver flytta till kommunen kan få förtur till bostad. Med särskilt skäl avses t.ex. medicinska orsaker eller våld i nära relationer. Utöver de i figuren redovisade förtursgrupperna svarar ett mindre antal kommuner att trångbodda familjer, hushåll som av ekonomiska skäl behöver flytta till en billigare bostad, studenter, ungdomar, äldre och hemlösa har beviljats förtur.

Av 276 kommuner svarar 12 att de har en kommunal bostadsförmedling, varav fyra av dessa svarar nej på frågan om det finns ett förtursystem till bostad. Utöver dessa svarar ytterligare 13 kommuner att de är anslutna till en annan kommuns bostadsförmedling eller marknadsplats och av dessa svarar fem kommuner att det saknas ett förtursystem.

Stort antal sociala andrahandskontrakt men trenden pekar neråt och det gör också antalet direktägda bostäder i kommunens regi

Figur 3.18 Antalet andrahandskontrakt (sociala kontrakt) med särskilda villkor och antalet direktägda kommunala bostäder i perioden 2009–2017



Källa: Boverket, BME 2010–2018, utredningens bearbetning.

Sedan år 2009 följer Boverket utvecklingen av den s.k. sekundära bostadsmarknaden, dvs. kommunernas bostadssociala lösningar för hushåll som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster. Det som efterfrågas är om kommunerna hyr ut bostäder i andra hand med särskilda villkor – ofta benämnda som sociala hyreskontrakt eller kommunkontrakt – och hur många sådan kontrakt det finns i kommunen.[5] BME visar att denna typ av bostadslösning över tid blir allt mer omfattande. Utvecklingen av antalet sociala kontrakt tycks ha kulminerat år 2016. I BME 2017 fanns det sammanlagt över 26 000 sociala hyreskontrakt. Som framgår av figur 3.18 har trenden vänt neråt under 2017.

I BME 2018 svarar 250 kommuner ja på frågan om kommunen hyr ut bostäder med tillsyn och särskilda villkor eller regler i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostads-

[5] Vissa år, dock inte 2018, ställs frågan hur många som får ta över sina hyreskontrakt respektive hur många som efter en viss tid förväntas flytta vidare till annan bostad.

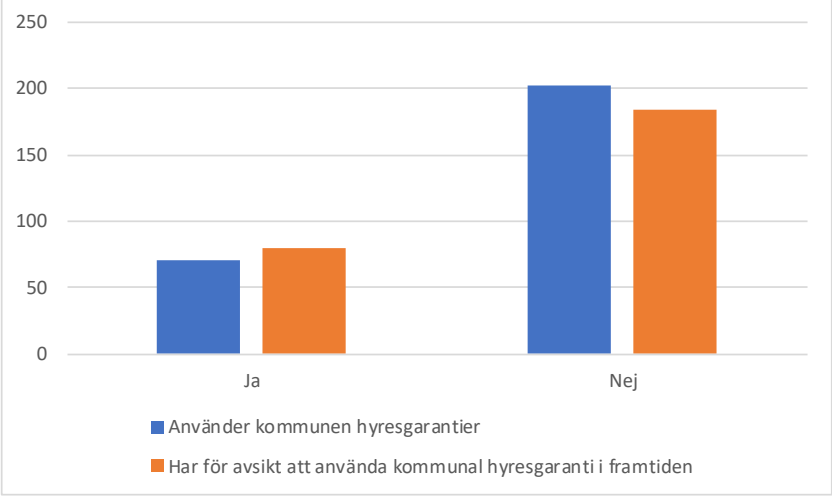
marknaden. Motsvarande siffror de två föregående åren var 285 ja-kommuner 2017 och 257 ja-kommuner 2016. Siffrorna kan jämföras med år 2010 då 220 kommuner svarade ja på motsvarande fråga.

Sett till antalet sekundära bostadslösningar har omfattningen minskat till 24 000 kontrakt.[6] Siffran är lägre än 2017 men högre än vad som uppgavs år 2016.

Från och med 2016 ställs en fråga om hur många bostäder som kommunen äger t.ex. i form av bostadsrätter eller enfamiljsvillor. Av figur 3.18 framgår att antalet direktägda bostäder ökade relativt kraftig under 2016 för att i likhet med de sociala hyreskontrakten minska i antal ett år senare.

Få kommuner använder sig av kommunala hyresgarantier men något fler har för avsikt att använda sig av det verktyget i framtiden

Figur 3.19 Använder kommunen kommunala hyresgarantier och har kommunen för avsikt att använda sig av kommunala hyresgarantier i framtiden?



Källa: Boverket, BME 2018.

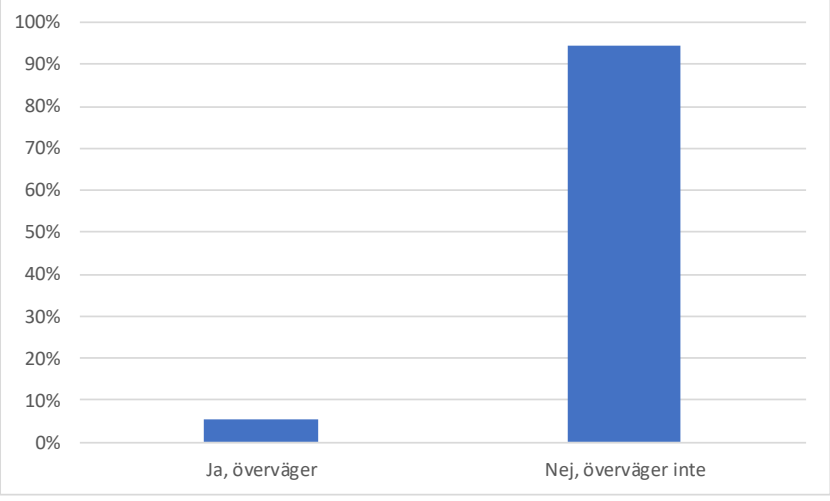
[6] 21 kommuner har inte besvarat frågan. Det är det största bortfallet under de år som frågan ställts. Även om samtliga kommuners sociala hyreskontrakt skulle räknas med hamnar totalen ändå sannolikt under toppnoteringen 26 000 kontrakt.

Kommunal hyresgaranti innebär att kommunen går i borgen för en hyresgäst som bedöms ha tillräckligt god ekonomi för att betala hyra, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. Garantin kan vara en hjälp till ett eget boende för den som har betalningsanmärkningar, eller som har för låg inkomst för att bli godkänd som hyresgäst av en hyresvärd. Som framgår av figur 3.19 är det cirka en fjärdedel av landets kommuner som använder kommunala hyresgarantier. Något fler än en fjärdedel har för avsikt att använda sig av hyresgarantier i framtiden. Framför allt är det kommunerna i Jönköpings (54 %), Hallands (50 %) och Uppsala län (50 %) som svarar att de har för avsikt att införa kommunal hyresgaranti.

Ingen av kommunerna i Södermanlands län använder kommunal hyresgaranti och samtliga svarar nej på frågan om de avser att införa garantier i framtiden.

Kommunal bostadsförmedling ses sällan som ett ändamålsenligt verktyg

Figur 3.20 Överväger kommunen att inrätta en egen kommunal bostadsförmedling?



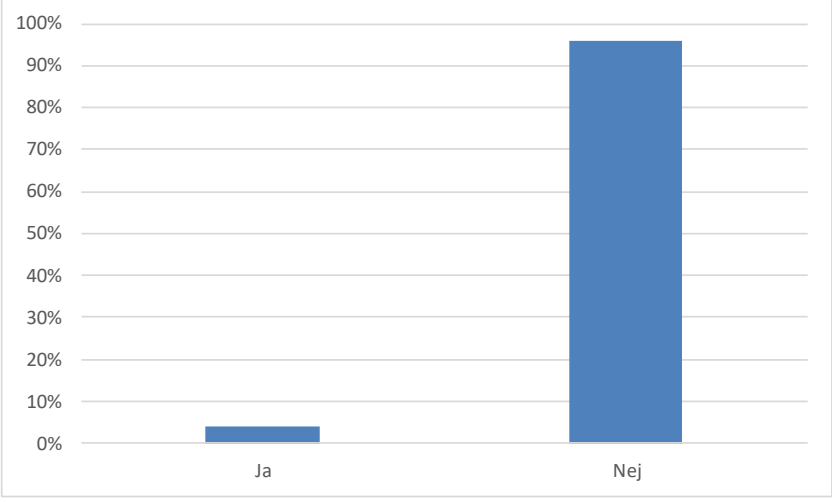
Källa: Boverket, BME 2018.

När de kommuner som har en bostadsförmedling eller som svarar att de är anslutna till en annan kommuns förmedling eller marknadsplats sorteras bort, återstår 271 kommuner.[7] Som figur 3.20 visar svarar 95 procent (257 st.) av dessa kommuner att de inte överväger att införa en kommunal bostadsförmedling.

Av de 14 kommuner som överväger att införa en bostadsförmedling är det fem stycken som svarar att en förmedling skulle vara till hjälp för de med svag ställning på bostadsmarknaden, en kommun svarar nej och åtta kommuner svarar vet ej.[8]

Få kommuner överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag

Figur 3.21 Har kommunen övervägt att införa ett kommunalt bostadsbidrag för att stödja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?



Källa: Boverket, BME 2018.

[7] Boverket definierar en kommunal bostadsförmedling som en serviceinstans där bostäder från flera olika fastighetsägare kan förmedlas och där kommunen beslutar om vilka förmedlingsprinciper som ska gälla.

[8] Frågan lyder: Skulle en kommunal bostadsförmedling ge bättre förutsättningar att tillgodose bostadsbehovet till de grupper som ni kryssat för i fråga 36 (om förtur) – eller vissa av dessa gruppers bostadsbehov?

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter vidgar kommunernas befogenheter utöver vad som framgår av kommunallagen. Av 2 kap. 6 § framgår att kommunerna med avsteg från likställighetsprincipen i kommunallagen får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.[9] Som framgår av figur 3.21 är det ytterst få kommuner som överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag för att stödja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden.

Kommunernas möjligheter att påverka upplåtelseformerna i nyproduktion påverkas av marknadsläget

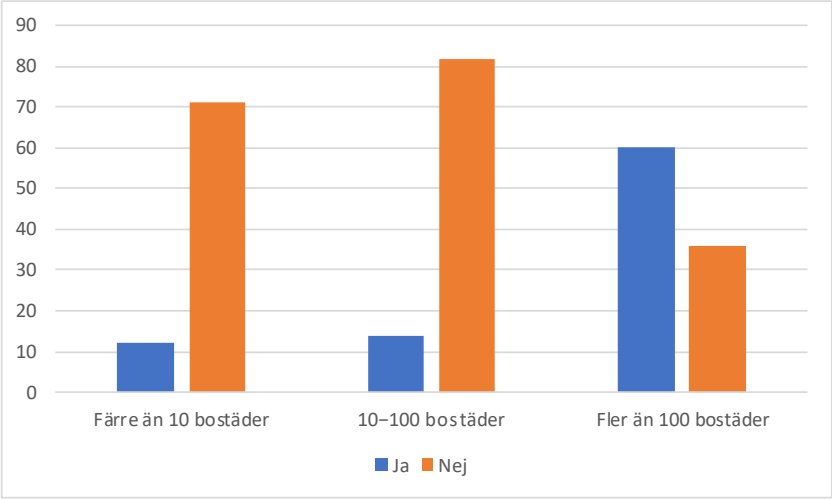
Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar är en markanvisning en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under specifika villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst kommunalägt markområde för bostadsbyggande.

Markanvisningsavtal kan innehålla krav på att byggherren ska bygga bostäder med viss upplåtelseform eller andra villkor.

[9] Av förarbetena (prop. 1992/93:242) framgår att bestämmelsen avser såväl stöd för att behålla eller anskaffa en befintlig bostad som stöd för att uppföra en ny bostad. Dock är det inte tillåtet att med stöd av bestämmelsen lämna bidrag till fastighetsägare för att därigenom sänka boendekostnaderna för enskilda.

Figur 3.22 Har kommunen under de senaste två åren styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: Boverket, BME 2018.

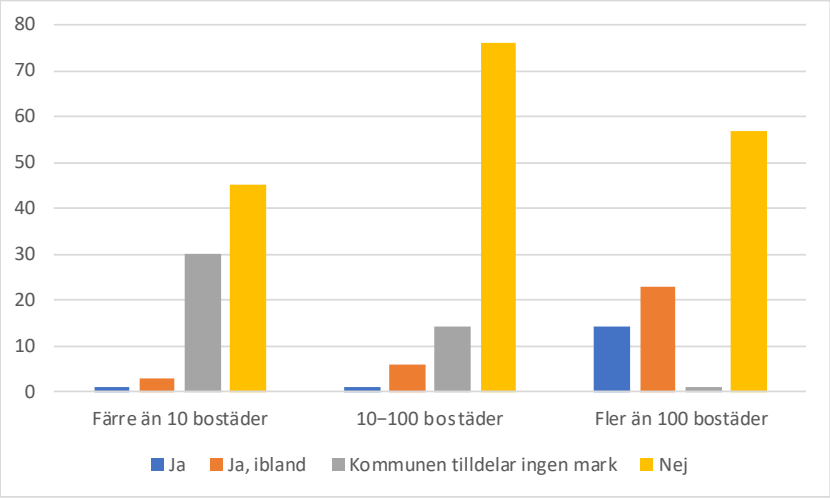
Som framgår av figur 3.22 svarar över 180 kommuner nej på frågan om de styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning. De kommuner som svarar ja återfinns främst i kategorin kommuner med flest antal färdigställda bostäder. Bland dessa kommuner svarar 60 kommuner att de under de senaste två åren har påverkat upplåtelseformerna i samband med markanvisning.

Någon avgörande skillnad mellan det första och andra intervallet, dvs. kommunerna med minst respektive näst flest antal färdigställda bostäder, står inte att finna. Av kommunerna med näst flest antal färdigställda bostäder svarar 14 stycken ja på frågan. I dessa kommuner varierar antalet färdigställda bostäder mellan 11 och 78 bostäder. Motsvarande variation i de 82 kommuner som inom samma intervall svarar nej på frågan är mellan 10 och 96 färdigställda bostäder. Skillnaderna som kommer till uttryck i figuren mellan kommunerna med lägst och näst lägst antal färdigställda bostäder är en spegling av att det finns något fler kommuner totalt sett i mittenintervallet.

Ett fåtal kommuner ställer i markanvisningsavtal krav på att få förmedla nybyggda bostäder

Figur 3.23 Ställer kommunen i markanvisningsavtal krav på att få förmedla uppförda bostäder?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



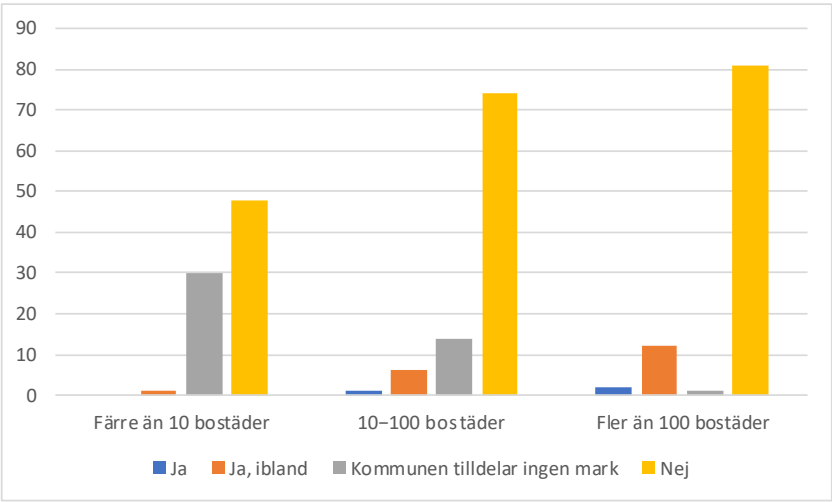
Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.23 är det ett fåtal kommuner som ställer krav på att få förmedla nyproducerade bostäder i samband med markanvisning. Som de blå och orange staplarna i figuren indikerar så är det i kommuner med flest antal färdigställda bostäder som det ställs sådana krav. I kommuner där det inte byggs så många bostäder anvisas heller inte särskilt mycket mark, vilket framgår av de grå staplarna.

Få kommuner använder markanvisning för att påverka hyresnivån

Figur 3.24 Ställer kommunen i markanvisningsavtal krav på en viss hyresnivå?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



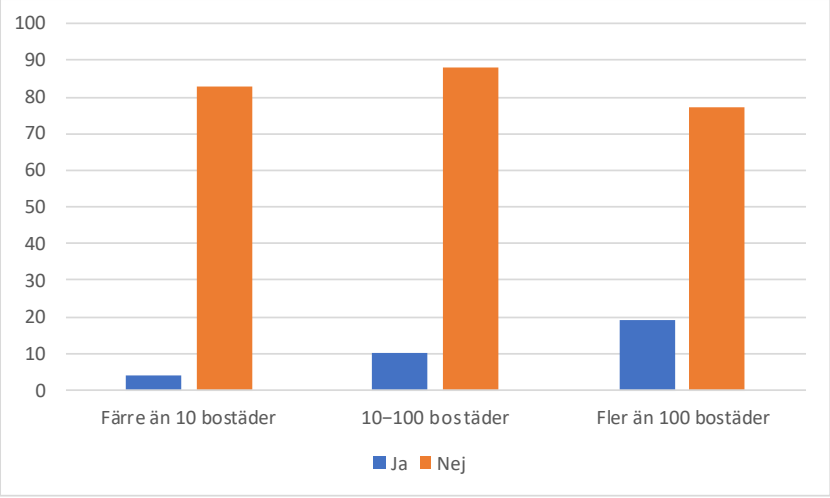
Källa: Boverket, BME 2018.

Av figur 3.24 framgår att ytterst få kommuner använder markanvisningen för att påverka hyresnivåerna i de nybyggda bostäderna. Om det förekommer så är det främst i kommuner med stort antal färdigställda bostäder i flerbostadshus.

Det är få kommuner som ekonomiskt stödjer nyproduktion av bostäder

Figur 3.25 Har kommunen medverkat till nyproduktion av bostäder genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.25 redovisas svaren på frågan om kommunerna har medverkat till nyproduktion av bostäder genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror. Oavsett om marknaden bygger få eller många bostäder så är det få kommuner som svarar att de direkt ekonomiskt medverkar till nyproduktion på det sätt som efterfrågas i enkätfrågan. Sammanlagt svarar 33 kommuner att de har medverkat till nyproduktion. Majoriteten av dessa finns bland kommunerna med flest antal färdigställda bostäder.

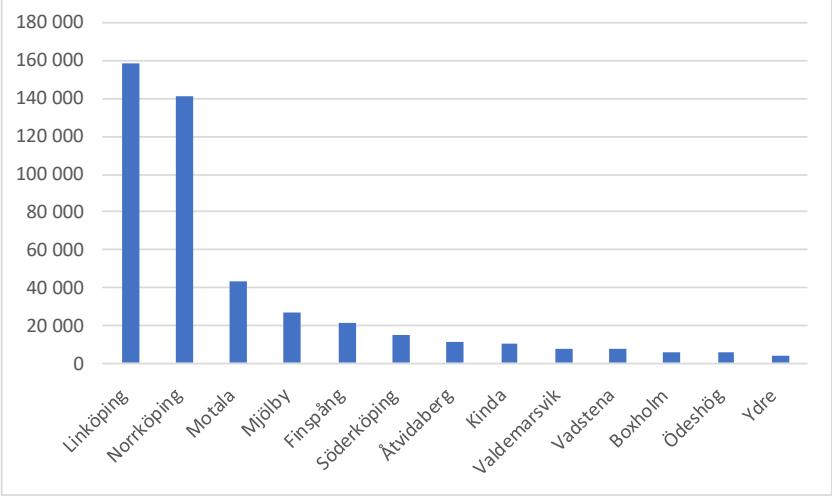
På frågan om kommunens medverkan har haft som syfte att främja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden svarar 26 av de 33 kommunerna ja medan sex stycken svarar nej. Bland kommunerna som svarar att syftet är att främja de med svag ställning återfinns några av de stora kommunerna som Göteborg, Linköping, Malmö, Stockholm och Östersund.

3.3 Kommunstudien

Utredningen har besökt samtliga 13 kommuner i Östergötlands län. Kommunerna är mycket olika vad gäller befolkningsstorlek, bostadsbestånd, bostadsbyggande och närhet till arbetsmarknader. År 2016 färdigställdes 2 375 bostäder i länet. De största kommunerna, Linköping och Norrköping, dominerar vad gäller antalet färdigställda bostäder. De mellanstora kommunerna har fått ett ökat tillskott av nyproducerade bostäder jämfört med tidigare och småhusbyggandet har ökat även i de mindre kommunerna.

Ett län med både stora städer och perifer glesbygd

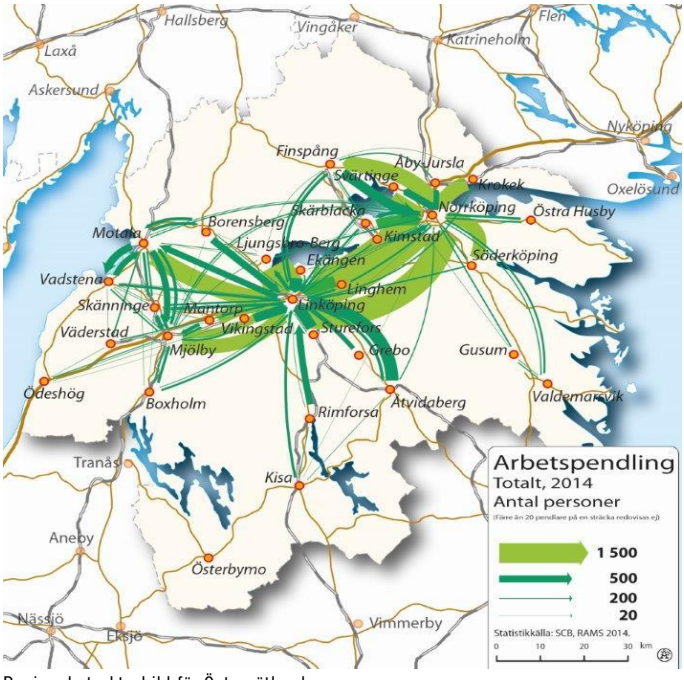
Figur 3.27 Folkmängd i Östergötlands kommuner 2017



Källa: SCB.

Som framgår av figur 3.27 finns i Östergötland två stora städer samt några av landets minsta kommuner.

Figur 3.28 Regional strukturbild Östergötland



Regional strukturbild för Östergötland
Upprättad av Samhällsbyggnadsenheten inom Regional utveckling, Region Östergötland 2015

Länsstyrelsen skriver i den regionala bostadsmarknadsanalysen att invånarna i Östergötland i dag rör sig över ett större geografiskt område än tidigare. Det har till exempel blivit vanligare att bo i en kommun och arbeta i en annan. Det innebär i sin tur att resorna till och från arbetet har blivit längre. Pendlingen belyses i kartan i figur 3.28 ovan.

3.3.1 Östgötakommunernas svar i BME

Tabell 3.4 Läget på bostadsmarknaden

	Läget på bostadsmarknaden		Läget på bostadsmarknaden för de med svag ställning	
	Balans	Underskott	Det finns ett utbud	Det saknas ett utbud
Boxholm		X		X
Finspång		X		X
Kinda	X		X	
Linköping		X		X
Mjölby		X	X	
Motala		X		X
Norrköping	X			X
Söderköping		X		X
Vadstena		X	X	
Valdemarsvik	X			
Ydre		X		X
Åtvidaberg		X		X
Ödeshög		X	X	

Källa: Boverket, BME 2018.

Tabell 3.5 Arbetssätt och verktyg

Fråga		Box	Fin	Kin	Lin	Mjö	Mot	Nor	Söd	Vad	Val	Ydr	Åtv	Öde
Har kommunen antagit riktlinjer för bostadsförsörjning?	Ja	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X
	Nej										X		X	
Finns det mål eller ambitioner i riktlinjerna inriktade mot svaga grupper?	Ja				X	X	X	X	X			X		
	Nej	X	X	X						X				X
Samverkar kommunernas förvaltningar?	Ja	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Nej		X	X		X								
Samverkar kommunen med andra kommuner?	Ja	X	X	X			X	X		X		X		X
	Nej				X	X			X		X		X	
Hyr kommunen ut lägenheter i andra hand?	Ja	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	
	Nej			X								X		
Används hyresgarantier?	Ja						X			X				
	Nej	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X
Överväger kommunen att införa en kommunal bostadsförmedling?	Ja													
	Nej	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Övervägs ett kommunalt bostadsbidrag?	Ja													
	Nej	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ställer vid markanvisning krav på att få förmedla nya bostäder?*	Ja				X			X	X					
	Nej		X			X	X			X			X	X
Ställer vid markanvisning krav på viss hyresnivå?*	Ja							X						
	Nej		X		X	X	X		X	X			X	X

Källa: Boverket, BME 2018.
* Kommuner som inte angivit något svar anvisar inte mark.

I tabellerna 3.4 och 3.5 sammanfattas Östgötakommunernas svar på ett antal för utredningen relevanta frågor som ställs i BME 2018. Kinda kommun, Norrköpings kommun och Valdemarsviks kommun bedömer att det är balans på deras bostadsmarknader. Övriga kom-

muner gör motsatt bedömning och svarar att det råder underskott på bostäder.

Fyra kommuner svarar att det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de med svag ställning på bostadsmarknaden. Dubbelt så många kommuner svarar att motsatsen råder i deras kommuner, dvs. att ett sådant utbud saknas. Svaren samvarierar inte med kommunernas uppfattning om balansen på marknaden generellt, vilket borde betyda att det är någon separat bostadsmarknad som svaren avser.

På frågan om det i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen finns ambitioner med inriktning på svaga grupper har fler än hälften av kommunerna svarat ja. Av riktlinjerna framgår att det rör sig om inbördes helt olika svaga grupper.

På frågan om kommunens förvaltningar samverkar svarar Finspång, Kinda och Mjölby nej. Utredningens bedömning efter att ha besökt kommunerna är att ett sådant samarbete är jämförelsevis väl utvecklat i Finspång och Mjölby. Svaren visar att enkätsvar på frågor som till synes kan vara värderingsfria innehåller värderingar.

Vad gäller Östgötakommunernas svar på frågor om användningen av olika verktyg speglar de svaren i riket som helhet.

3.3.2 Hur beskriver kommunerna de otillfredsställda bostadsbehoven i intervjuerna?

Samtliga kommuner som utredningen har intervjuat beskriver ett bostadsmarknadsläge där de som har en svag ställning på bostadsmarknaden har fått det allt svårare att hitta bostäder som passar deras behov. De svårigheter som återkommande lyfts fram i intervjuerna är:

- den allmänna bostadsbristen,
- bristen på ”billiga” hyresbostäder,
- för få och för korta flyttkedjor, och
- hyresvärdarnas uthyrningsnormer, t.ex. att de inte godkänner försörjningsstöd eller etableringsersättning.

Hur går det till när kommunerna bedömer behovet av bostäder?

Utan undantag planerar kommunerna som utredningen besökt för ett ökat nybyggande de närmaste åren för att möta det de uppfattar som allvarlig bostadsbrist.

Kommunerna försöker i varierande grad skaffa sig en bild av behovet av bostäder genom att använda demografi- och befolkningsprognoser grundade på offentlig statistik, genom samtal med fastighetsägare, banker, byggare och mäklare, historiska erfarenheter av in- och utflyttningsmönster och politiskt beslutade tillväxtmål.

Kommunernas generella behovsbedömningar bygger på grova uppskattningar. I de mer avancerade beräkningsscenarierna används befolkningsprognoserna för att uppskatta hur många hushåll av olika typer det kommer att finnas och vilka bostadsstorlekar dessa kommer att efterfråga i framtiden.

Andra exempel på hur behovet bedöms är att allmännyttans bostadskö har blivit längre, eller att socialtjänsten signalerar att antalet som söker hjälp för att de inte kan få en bostad ökar.

Framför allt används socialtjänsten som källa för att bedöma bostadsbehovet för de särskilda grupper som kommunerna enligt BFL ska göra en behovsanalys för.

Ingen gemensam bild av vilka målgrupper som har svag ställning på bostadsmarknaden

Kommunerna har inte samma bild av vilka det är som har svag ställning på bostadsmarknaden. I en del kommuner talar man hellre om hushåll med svag ekonomi och betalningsanmärkningar än om särskilda grupper. I andra kommuner menar man att de ”svaga” utgörs av de som har försörjningsstöd, som har sociala problem, personer med medicinska diagnoser, missbrukare, ensamkommande ungdomar, unga vuxna, studenter, nyanlända och äldre i behov av stöd.

Några kommuner hänvisar till Boverkets vägledning vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen, dvs. äldre, ungdomar, unga vuxna, studenter, personer med funktionsnedsättning, nyanlända, hemlösa, kvinnor i behov av skyddat boende och personer med låg betalningsförmåga.

De svaga gruppernas bostadsbehov ska lösas med flyttkedjor

Kommunerna vittnar om att efterfrågan på bostäder har ökat. Priserna för villor och bostadsrätter har gått upp och det finns inte längre några vakanser i hyresbostadsbeståndet. Detta har lett till att det saknas lediga bostäder även i de minsta kommunerna. Det är långa väntetider för att få en hyresbostad i allmännyttans bestånd och därmed har rörligheten på bostadsmarknaden försvårats. För de som har svag ställning på bostadsmarknaden innebär den låga vakansgraden att konkurrensen om bostäderna blir högre.

Kommunerna anser heller inte att nyproducerade bostäder löser bostadshoven för dem som man anser har svag ställning på bostadsmarknaden. Kommunerna förväntar sig att flyttkedjor ska starta genom att äldre lämnar äldre billiga bostäder för att flytta till bättre anpassade bostäder i nyproduktion.

Höga krav för att hyra bostäder i det befintliga beståndet

Ett hinder för att tillgodose bostadsbehoven för de med svag ställning på bostadsmarknaden, som lyfts fram i intervjuerna, är hyresvärdarnas uthyrningsnormer.

Den bild som intervjuerna förmedlar är att hushåll med försörjningsstöd kan nekas hyreskontrakt hos både det kommunala bostadsbolaget och hos de privata hyresvärdarna.

Kommunerna är särskilt kritiska till att privata hyresvärdar har så pass hårda förmedlingskrav att det i princip blir omöjligt för den som har svag ställning att komma ifråga för ett hyreskontrakt.

Nyanländas behov av bostäder behandlas olika

Nyanlända som bosätter sig på egen hand får klara sig själva

I intervjuerna görs det tydliga distinktioner mellan nyanlända som bosatt sig på egen hand och nyanlända som kommunen har tagit emot enligt bosättningslagen. Uppfattningen bland kommunerna är att gruppen egenbosatta inte primärt är kommunens ansvar när det kommer till bostadsfrågan.

Det är omvittnat av alla personer som utredningen har träffat att nyanlända som bosatt sig på egen hand i stor utsträckning bor hos

varandra eller hyr in sig hos privatpersoner. Problemet som lyfts fram i mötena med kommunerna är att denna grupp har svårt att efterfråga bostäder av god kvalitet. Kommunerna uppfattar att de har små eller inga möjligheter alls att stödja och hjälpa den här gruppen med ändamålsenliga bostäder. De nyanlända som har valt att bosätta sig själva får i princip klara sina boenderelaterade problem på egen hand.

Anvisat boende kan variera

När det gäller nyanlända som omfattas av bosättningslagen varierar bostadslösningarna från kommun till kommun. Vanligtvis ställer kommunernas egna bostadsbolag upp med bostäder men i flertalet kommuner bidrar även de privata hyresvärdarna med en delmängd. Det vanligaste är att de nyanlända får börja sin bostadskarriär i en bostad som kommunen innehar förstahandskontraktet på. De nyanlända som fått andrahandskontrakt kan på sikt få ta över hyreskontraktet.

I de fall kommunen inte kan skaffa fram en bostad med permanent eller temporärt hyreskontrakt erbjuds de nyanlända ett genomgångsboende. Det kan handla om delat boende med flera andra personer i paviljonger eller lokaler som tillfälligt har gjorts om till boenden.

Om det förkommer tidsbegränsade hyreskontrakt är det oklart vad som händer när tidsgränsen för avtalen med dem som bor i bostäderna löper ut. Ingen av kommunerna kan svara på vad som ska hända framöver när de temporära lösningarna enligt befintliga planer ska upphöra. En del Östgötakommuner varnar t.o.m. för att detta kan bli ett stort hemlöshetsproblem om några år.

En kommun har byggt ett hyreshus i egen regi som vid behov användes som genomgångsboende för ensamkommande ungdomar m.fl.

Den regionala nivån är inte en arena för bostadsförsörjningen

Bostadsmarknaden har en regional dimension som är viktig att beakta när riktlinjer för bostadsförsörjningen bestäms. Länsstyrelsen bidrar med underlag och samlar till möten men det är enligt intervjupersonerna oklart vilken betydelse detta har.

På utredningens fråga om kommunerna deltar i regionala samtal varierar svaren men något egentligt samarbete kring bostadsförsörjningsfrågor med andra kommuner finns inte i Östergötland. I varje fall inte om det regionala samarbetet i olika former är tänkt att leda fram till analyser och till ett samlat agerande. Mindre kommuner använder statistik och prognoser från regionen men den regionala samverkan i den mån den förekommer saknar betydelse för respektive kommuns behovsbedömningar och marknadsanalyser.

Något särskilt fokus på svaga grupper finns det inte heller i de regionala kontakterna. På den regionala nivån, så som Östgötakommunerna beskriver den, behandlas framför allt kollektivtrafikfrågor och sjukvårdsfrågor. Mindre kommuner upplever att den regionala arenan domineras av länets största kommuner och att övriga får förhålla sig till det.

Av de två största kommunerna, Linköping och Norrköping, är det enbart Norrköping som vid mötet med utredningen svarar att kommunen samverkar med andra kommuner i regionen.[10]

3.3.3 Vilka verktyg beskriver kommunerna i intervjuerna?

Stor spännvidd mellan olika kommuners uppfattning

Svaren på frågan hur den kommunala verktygslådan ser ut och vilka verktyg som finns tillgängliga varierar från kommun till kommun. I två kommuner kunde de inte svara på frågan alls. I andra kommuner har ett flertal verktyg räknats upp och kopplats till specifika åtgärder. På den direkta frågan ”vad har ni för verktyg?” svarar de flesta kommuner att det är allmännyttan som är universalverktyget.

[10] I BME svarar Norrköping ja på frågan: *Samverkar er kommun med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjning?* och Linköping svarar nej. Svaren som lämnas vid intervjutillfällena och i BME utesluter dock inte att det kan finnas personer i Linköpings kommun som hade kunnat svara ja på samma fråga.

Ett annat verktyg som flertalet kommuner lyfter fram är det kommunala planmonopolet. Andra verktyg är markägande, planberedskap och samarbete med privata hyresvärdar.

Några kommuner lyfter fram riktlinjerna för bostadsförsörjning som ett verktyg. I andra kommuner förefaller riktlinjerna ha en mer symbolisk funktion.

En kommun anser att mark- och planberedskapen och ett bra samarbete med allmännyttan och de privata hyresvärdarna är tillräckligt för att lösa alla bostadsproblem som kan uppstå.

En annan kommun anser i stället att det saknas konkreta verktyg, resurser och kompetens för att få fram tillräckligt med bostäder till dem som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Olika organiserade men sociala hyreskontrakt används i alla kommuner

Kommunernas arbete med bostadsfrågor för de personer eller hushåll som står utanför bostadsmarknaden är organiserat på olika sätt. De kommuner som har inrättat en särskild funktion i syfte att renodla kommunens uthyrning till personer eller hushåll som inte själva kan göra sig gällande på bostadsmarknaden tenderar att framhålla denna verksamhet som ett särskilt verktyg.

I andra kommuner, där bostadsfrågorna är en del av socialtjänstens verksamhet, framhålls inte denna verksamhet lika tydligt.

Oavsett hur verksamheterna är organiserade så är utfallet detsamma. Samtliga kommuner använder sociala hyreskontrakt – som innebär att kommunen går in som förstahandshyresgäst och hyr ut bostaden i andra hand – som ett sätt att tillhandahålla bostäder åt den grupp bostadslösa som står allra längst från bostadsmarknaden.

Ingen kommun avser att inrätta en kommunal bostadsförmedling eller ett kommunalt bostadsbidrag

Frågan om bostadsförmedling diskuteras i några kommuner (det är politikerna som tagit initiativet) men ingen har infört eller har för avsikt att införa en kommunal bostadsförmedling.

Ingen av kommunerna i Östergötland har övervägt att införa ett ekonomiskt stöd för boendet utöver det som kan beviljas av socialtjänsten.

3.3.4 Markpolitik och detaljplaner som verktyg i bostadsförsörjningsarbetet

Marknadsförutsättningar och kommunernas markinnehav påverkar hur intervjupersonerna ser på möjligheterna att använda mark- och detaljplaneinstrumenten. En tydlig skiljelinje kan dras mellan kommuner där bostadsbyggande företag finner det lönsamt att investera och de kommuner som inget hellre önskar än att hitta exploatörer som är villiga att bygga bostäder.

En annan skiljelinje går mellan kommuner som har brist på egen byggbar mark och de som har egen mark att anvisa.

Kommuner som befinner sig mitt emellan – som har ett eget markinnehav men där marknadsförutsättningarna för nyproduktion är svaga – beskriver hur de genom strategiska markinköp försöker locka till sig aktörer som vill bygga bostäder i deras kommun.

Marknadsförutsättningarna avgör även hur kommunerna ser på detaljplanen som ett verktyg för att styra bostadsproduktionen i någon viss riktning. Om marknaden inte är tillräckligt stark kan inte kommunen styra vad som ska byggas. I kommuner med särskilt svaga marknadsförutsättningar för bostadsproduktion anpassas detaljplanerna till vad någon vill bygga.

De kommuner som har svaga marknadsförutsättningar försöker också undvika allt för detaljerade detaljplaner. Dels därför att det kan göra det svårt att anpassa bebyggelsen efter förändrad efterfrågan, dels därför att allt för detaljerade detaljplaner anses kunna utgöra ett hinder för investeringar i bostäder och ses därmed som riskabla. I slutändan är det dock den svaga efterfrågan som utgör det största hindret för nyproduktion.

Flera intervjupersoner resonerar om att det i teorin borde vara möjligt att använda detaljplanen för att sortera fram byggherrar som har kompetens att bygga billigt. Erfarenhetsmässigt har det oftast visat sig att när projekten är avslutade blir det likväl dyra hyror.

Krav på lägre hyror vid markanvisning diskuteras

I några kommuner pågår en diskussion om använda markinnehavet för att ställa krav på billiga bostäder eller lägenheter med olika hyresnivåer, men det råder osäkerhet kring hur det ska gå till. De kommuner som har tankar om att reglera hyresnivån i markanvisningsavtal tittar på det s.k. Frihamnenprojektet i Göteborg som anses vara en föregångare vad gäller differentierade hyror i nyproduktion.

Diskussioner förs även om att i markanvisningarna ställa krav på att kommunen ska få disponera 10 procent av bostäderna för sociala ändamål.

Styrning av upplåtelseformer och exploateringsgrad

I några kommuner används detaljplanen (och markanvisningsavtal) för att styra nyproduktionen mot hyresrätter. I vissa fall kan detaljplanen användas för att förhindra att det byggs exklusiva och väldigt dyra bostäder. På starkare marknader kan exploateringsgraden påverkas genom detaljplanen så att det byggs stora flerbostadshus på höjden.

3.3.5 Allmännyttan är universalverktyget

I flertalet kommuner beskrivs de allmännyttiga bostadsföretagen som ett kraftfullt instrument för att hantera alla former av bostadsproblem som inte löses på marknaden. En tydlig skiljelinje går mellan de kommuner som har en allmännytta och de som inte har det.

De kommuner som har en allmännytta beskriver att de använder den som bostadsförmedling, för att hantera förturer, sociala kontrakt och bosättning av nyanlända.

Kommunerna använder allmännyttan för nyproduktion eller för socialt hållbar upprustning av befintliga hyresbostäder

Det kommunala bostadsbolaget är vanligen den största hyresvärden i kommunen och det ses som självklart att bolaget ska ta ansvar för att få igång nödvändig nyproduktion, eller för att renoveringar av

äldre bostadshus sker utan att det medför allt för höga hyreshöjningar.

Hur kraftfullt detta verktyg är påverkas bland annat av vilken ambitionsnivå kommunerna har i sina ägardirektiv.

Ägardirektiv till allmännyttan att ta särskilt ansvar för svaga grupper

Vid intervjuerna ställdes frågan om det finns formuleringar i allmännyttans ägardirektiv som ålägger bostadsbolagen att ta särskild hänsyn till hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden eller som på annat sätt definieras som ”svaga”. Några kommuner svarar att deras direktiv innehåller särskilda formuleringar om att allmännyttan ska tillhandhålla bostäder till nyanlända som anvisas till kommunen enligt bosättningslagen. I några fall står det i ägardirektiven hur många bostäder som bolagen ska ”leverera” till socialtjänsten för sociala ändamål.

I de mindre kommunerna är det korta beslutsvägar mellan kommunledning och bostadsbolaget. Alla vet vad som gäller utan att det behöver vara beskrivet i ett ägardirektiv.

I vissa kommuner är det kommunala bostadsbolaget organiserat i stiftelseform. Till en stiftelse kan kommunen av formella skäl inte formulera några ägardirektiv. Där de formella styrningsmöjligheterna saknas framhålls dialogen mellan stiftelsen och kommunledningen som mycket viktig.

Kommuner som saknar allmännytta anger att de i stället för en mera omfattande dialog med de största privata fastighetsägarna.

3.4 Boverkets kartläggning av allmännyttans ägardirektiv

Boverket har genom 4 § förordning (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bl.a. i uppdrag att årligen följa de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden. I Boverkets uppföljning 2017 fokuserade myndigheten på tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i 12 kap. JB (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som träd-

de i kraft den 1 januari 2011. Rapporten Allmännyttiga kommunala Bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning överlämnades till regeringen den 30 november 2017.

Som ett led i granskningen av kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen studerades de kommunala bostadsbolagens ägardirektiv.

Totalt finns det 266 kommunala bostadsaktiebolag i Sverige och av dessa granskade Boverket 212 bolags ägardirektiv. Ungefär 95 procent av de granskade bolagen hade ägardirektiv som var daterade år 2011 eller senare.

Direktiven innehåller ofta formuleringar som stipulerar vad som är syftet med bolagens verksamhet, det finns ofta skrivningar som talar om att hyresgästerna ska ha ett visst inflytande i boendet och i bolagen, och det finns skrivningar som talar om vilken roll bolagen ska ha i kommunens bostadsförsörjningsarbete etc.

Ägardirektiven kan också innehålla skrivningar som talar om vilket bostadssocialt ansvar ägaren (kommunen) anser att allmännyttan ska ta. För att belysa hur det bostadssociala ansvaret kommer till uttryck i ägardirektiven har författarna till Boverkets rapport skapat ett antal kategorier som använts för att analysera ägardirektiven:

- Unga.
- Studenter.
- Äldre.
- Funktionsnedsatta.
- Flyktingar.
- Nyanlända.
- Personer med svag ställning på eller som står utanför ordinarie bostadsmarknad.

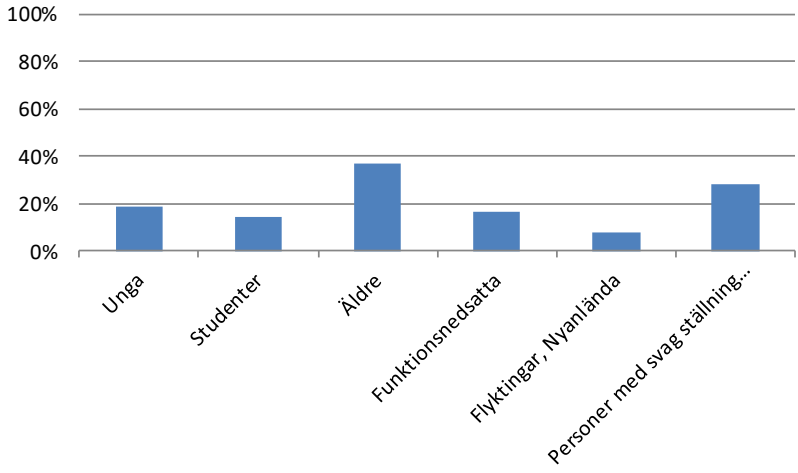
Boverket fann att av de 212 ägardirektiv som granskades var det 59 stycken som pekade ut personer med svag ställning/eller står utanför bostadsmarknaden som en målgrupp att ta hänsyn till i verksamheten. Flera kommuner har också inskrivet i sina ägardirektiv att bolagen ska samverka med socialtjänsten eller att en

viss andel av bolagets bostadsbestånd, nyproduktion eller nyuthyrning ska stå till kommunens förfogande för bostadssociala ändamål.

Ägardirektiv som talar om att allmännyttan ska ta hänsyn till särskilda målgrupper, däribland personer med svag ställning på bostadsmarknaden

Figur 3.26 Andel ägardirektivet som lyfter fram särskilda målgrupper som föremål för allmännyttans insatser

Gruppernas fördelning i procent



Källa: Boverket, bearbetat av utredningen.

Figur 3.26 visar den procentuella fördelningen mellan de olika bostadssociala kategorierna. Det är mer vanligt att kommunerna i sina direktiv uppmärksammar äldres bostadsbehov men därefter följer personer med svag ställning på bostadsmarknaden. Om man med kategorin ”personer med svag ställning/står utanför bostadsmarknaden” menar en delmängd personer som inte ingår i kategorierna unga, studenter, äldre osv. framgår inte av Boverkets datamaterial.

3.5 Länsstyrelsernas rapport

3.5.1 Länsstyrelsens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunerna upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet.

Sammantaget visar länsstyrelsens granskning att flertalet riktlinjer har bra beskrivningar av den demografiska utvecklingen och av efterfrågan på bostäder på generell nivå. Länsstyrelsen menar att vissa kommuners riktlinjer beskriver marknadsförutsättningar. I stort sett samtliga riktlinjer innehåller kommunala mål.

Dock visar granskningen att flertalet riktlinjer saknar specificerade mål som kopplar till analysen av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar i kommunen.

Länsstyrelsernas granskning pekar alltså på att riktlinjerna för bostadsförsörjning kan vara av mycket olika kvalitet. Kommunerna gör det som efterfrågas i lagstiftningen. De beskriver hur den demografiska utvecklingen kan komma att se ut långsiktigt, de försöker bedöma marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande och de redogör för bostadsbehovet för flera av de grupper som räknas upp i Boverkets handbok.

För att kunna analysera hur kommunernas riktlinjer förhåller sig till dem som har det svårast att komma in på bostadsmarknaden har länsstyrelserna använt begreppet särskilda målgrupper. Målgrupperna har man tagit fram utifrån Boverkets vägledning till kommunerna vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL, dvs. ungdomar, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Ett annat begrepp som har använts i analysen är ”särskilda grupper” som definieras som de som av olika skäl har det svårt på bostadsmarknaden.

Det finns ett tydligt mönster i de kommunala riktlinjerna:

- Mål och analyser av behov och efterfrågan hänger inte ihop med bostadsbehovet för de individer eller hushåll vars behov inte tillfredsställs av marknaden.
- Flertalet riktlinjer saknar långsiktig planering för nyanlända liksom för ungdomar.
- Det saknas behovsbedömningar för särskilda grupper.
- De flesta kommuner är medvetna om behoven hos barnfamiljer med en svag ekonomi men de ser samtidigt många hinder för att bygga för målgruppen.

Länsstyrelserna skriver i rapporten att det på många sätt har skett en positiv utveckling inom arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning men att det fortsatt är ett utvecklingsområde när det gäller att se till de särskilda målgruppernas inträde och etablering på bostadsmarknaden.

Under rubriken länsstyrelsernas slutsatser lyfts bland annat fram att riktlinjerna inte har hittat sin form och rätta innehåll. Det har inte blivit ”dokumentet” som kommunen samlas kring för att beskriva bostadsbehoven för särskilda grupper, skriver länsstyrelserna. Därmed menar man att riktlinjerna inte blir handlingsplanen för den egna kommunen att tillgodose behoven för särskilda grupper.

3.5.2 Länsstyrelsens analys av kommunernas verktyg

Länsstyrelserna konstaterar att kommunerna disponerar många verktyg men att användningen av dem varierar mellan kommunerna.

En av länsstyrelsernas slutsatser är att hela verktygslådan inte alltid finns tillhands i den enskilda kommunen. De kommunala förutsättningarna varierar mycket både mellan län och inom län. Några kommuner saknar t.ex. kommunalt ägd mark eller en kommunal allmännytta. I andra kommuner finns det inte marknadsmässiga förutsättningar att bygga nya bostäder.

En annan slutsats är att vissa kommuner har fått ta ett större ansvar för människor med svag ekonomi.

Länsstyrelserna skriver också att kommunerna behöver stöd för att utveckla användandet av verktygslådan.

> Generellt behöver kommunerna stöd i att utveckla sitt arbete när det gäller att använda sin verktygslåda i bostadsförsörjningsarbetet att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.[11]

För att lösa frågorna på bostadsmarknaden för de personer som på olika sätt står utanför räcker det inte att bara ta fram kommunala riktlinjer. De stödåtgärder för att utveckla verktygen som det talas om i citatet ovan, handlar om att länsstyrelserna har identifierat en rad förutsättningar som måste vara uppfyllda inom kommunen för att arbetet med bostadsförsörjningen ska kunna bli så bra som möjligt. Dessa är:

- Politisk vilja.
- Förvaltningsövergripande analyser och framtagande av kunskapsunderlag.
- Intern samverkan för att lösa HUR-frågorna.
- Resurser och kompetens.
- Samverkan mellan kommunerna inom bostadsmarknadsregionen och/eller delregionen.

3.6 Exempel på arbetssätt

Utredningen har valt att lyfta fram hur verktygen används i tre kommuner, Örebro, Mjölby och Ydre. Dessa tre kommuner får representera exempel på arbetssätt för att i någon mån tillfredsställa bostadsbehov som annars inte tillgodoses av marknaden. I samtliga fall rör det sig om kommuner som agerar proaktivt, som löser problem, och som är öppna för olika lösningar – även sådana som anses politiskt känsliga. Kommunledningar, berörda förvaltningar och de kommunala bostadsbolagen arbetar tätt tillsammans med ambitionen att alla hushåll som behöver ska få en ändamålsenlig bostad.

[11] Länsstyrelserna 2018, s. 10.

3.6.1 Örebro kommun

Örebro kommun har passerat 150 000 invånare. År 2017 uppgick befolkningen till 150 291 personer. Kommunen har tidigare haft brist på hyresbostäder men bedömde i januari 2017 att bostadsmarknaden volymmässigt var i balans. Den bedömningen har i BME 2018 åter ändrats till underskott av bostäder. Kommunen bedömer nu att det är brist på bostäder till rimlig hyra och att få av bostäderna med låga hyror är tillgängliga för personer som har kort kötid hos det allmännyttiga bostadsbolaget.

Det har färdigställts många bostäder i Örebro. I perioden 2013–2016 har det färdigställdes 3 077 bostäder i flerbostadshus. Den siffran kan jämföras med Kumla som var den kommun i länet där det byggdes näst flest bostäder. Där färdigställdes 167 bostäder i flerbostadshus under samma period. Den höga produktionstakten i Örebro har lett till vissa vakanser i de nyproducerade bostäderna. Den mängd bostäder som produceras överensstämmer med det numerära behovet men det löser inte alla hushålls behov.

Markägandet och detaljplaneringen används proaktivt

I Örebros bostadsförsörjningsprogram och vid intervjun beskrivs en påfallande tät organisatorisk samordning mellan kommunledning, och förvaltningar med ansvar för plan-, mark- och bostadsförsörjningsfrågor. När kommunen insåg att planreserven för bostäder var på väg att minska till följd av ökat byggande, skedde en kraftig omprioritering av detaljplaneuppdragen. Syftet har varit att öka antalet detaljplaner för att möjliggöra nya stadsdelar med stor mängd bostäder.

Deltagarna vid intervjun beskriver en sammanhållen process där den kommunala verktygslådan utnyttjas hela vägen från att säkra tillgången på byggbar mark, översiktsplanering, detaljplanering till markanvisning och byggherre.

Den proaktiva hållningen visar sig bland annat i hur kommunen utformar sina detaljplaner. Målet är att det ska finnas en god planreserv av detaljplanelagd mark för bostäder. Det betyder att kommunen måste upprätthålla en markreserv som möjliggör för marknaden att bygga bostäder på lång sikt.

För att minska risken för att mark inte bebyggs tar kommunen fram flexibla detaljplaner som gör att planerna är öppna för olika förändringar, t.ex. när det gäller byggnadernas utformning eller förändringar från en upplåtelseform till en annan. På det sättet har kommunen en beredskap då byggandet ökar.

En modell för bostadsförsörjning

En framgångsfaktor för att hålla uppe bostadsförsörjningen förefaller vara en modell som kommunen använder som kallas för bostadsförsörjningsdatabasen. Denna används för att kontinuerligt följa pågående och möjliga bostadsprojekt och användas som underlag för befolkningsprognoser och för att peka ut platser som är möjliga att ta i anspråk för framtida bebyggelse.

Allmännyttan har en viktig roll

Den politiska ledningen har bestämt att det kommunala bostadsbolaget Örebrobostäder (ÖBO) ska ha hög beredskap och planera för fler bostäder och studentbostäder. Vid intervjun beskrivs ett nära och informellt samarbete mellan kommunen och ÖBO som är direkt inblandade i all bostadsplanering. I ÖBO:s roll ingår att stödja kommunens målsättningar och främja tillgången på goda bostäder. Konkreta exempel på samarbeten som nämns i intervjun är att det finns arbetsgrupper där olika förvaltningar och ÖBO tillsammans medverkar för att t.ex. följa upp det bostadssociala arbetet.

Lokalförsörjningsenheten tar ett samlat grepp om akuta bostadsbehov

I princip är det omöjligt att få förtur till allmännyttans bostäder genom att vända sig till ÖBO. Men allmännyttans bestånd används ändå för att hjälpa vissa hushåll som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. I Örebro har alla förturer oberoende av skäl samlats hos en strategisk funktion – Lokalförsörjningsenheten (LFE) – inom kommunen som sedan ”förhandlar” med det egna bolaget

men också med andra fastighetsägare om lösningar på akuta bostadsbehov. Lokalförsörjningsenheten fungerar som spindeln i nätet där olika bostadsbehov blir synliggjorda.

LFE kan beskriva det samlade bostadsbehovet och har mandat att sluta avtal med privata hyresvärdar. Därmed hamnar inte alla ärenden hos det kommunala bostadsbolaget. Detta anses också ha inneburit att fler privata hyresvärdar har slutit upp och blivit en del av lösningen på ett helt annat sätt än tidigare. De sociala hyreskontrakten samlas därmed inte enbart hos allmännyttan utan sprids ut i bostadsbeståndet.

LFE blockhyr även fastigheter vilket innebär att kommunen hyr lägenheter i ett eller flera bostadshus från sitt bostadsbolag eller en privat fastighetsägare, för att sedan hyra ut lägenheterna i andra hand. Örebro kommun äger också bostadsrätter som hyrs ut av LFE i socialt syfte. LFE har också en nyckelroll när det gäller att skaffa fram bostäder åt nyanlända som anvisas till Örebro.

Pilotprojekt för att skapa bostäder som fler kan efterfråga

I Örebro har man identifierat problemet att det finns hushåll vars bostadsbehov inte står i paritet med deras betalningsförmåga och som därmed är utestängda från nyproducerade bostäder och nya bostadsområden. Det som byggs är för dyrt för de som har låga inkomster och det riskerar att motverka kommunens ambitioner att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation. Därför finns det, enligt kommunen, ett behov av att tillföra fler billiga bostäder i nyproduktionen.

Förutom att försöka påverka marknadens aktörer har kommunen i ett pilotprojekt tagit fram ett markanvisningskoncept för att skapa bostäder med överkomliga hyror.

Med förlagan hämtad från Göteborg och det s.k. Frihamnenprojektet har ett avtal träffats med en byggherre om villkor för försäljning av mark fördelad på två fastigheter – en för hyresrätt och en för bostadsrätt. Marken för hyresrätterna upplåts med tomträtt och hyrorna för varje lägenhet regleras i ett sidoavtal till tomträttsavtalet.

Tanken med projektet är att 27 av totalt 136 hyresbostäder ska ha överkomlig hyra och dessa ska förmedlas till hushåll med låga

inkomster. Hur bostäderna med de överkomliga hyrorna i praktiken ska fördelas är fortfarande olöst. Vid tidpunkten för utredningens besök pågick en utredning om att lösa fördelningsproblemet genom att införa en kommunal bostadsförmedling.

Örebro är ett exempel på bred verktygsanvändning

Örebro är ett exempel på ett arbetssätt som innebär att den kommunala organisation tar sig an stora bostadsutmaningar och lägger stora resurser på att lösa problem som marknaden inte löser. Intervjun bekräftar vad som också framgår av kommunens bostadsförsörjningsprogram: genom att få alla berörda förvaltningar och bostadsbolaget att arbeta tillsammans utnyttjas de flesta verktyg som en kommun har till sitt förfogande.

Det görs prognoser över kommunens befolkningstillväxt som bryts ner till hushåll av olika storlekar ända ner på stadsdelsnivå. Detta ger en uppskattning av mängden bostäder av olika storlekar som behöver byggas och detta följs sedan upp på projektnivå. Metoder har skapats för att kunna bedöma om det faktiska byggandet är i paritet med de prognosticerade byggbehoven. Resultatet av uppföljningen återkopplas sedan till befolkningsprognosen och så börjar planeringscirkeln om.

3.6.2 Mjölby kommun

Vid slutet av 2017 uppgick befolkningen i Mjölby till 27 019 personer. Kommunen växer befolkningsmässigt sedan början av 2000-talet. Denna tillväxt förklaras bl.a. av goda kommunikationer för ut- och inpendling och lägre bostadspriser än intilliggande storstadskommuner. Den lägre prisbilden innebär att marknadsförutsättningarna för nyproduktion är bättre än i många andra kommuner men sämre än i de två stora kommunerna, Linköping och Norrköping.
Mjölby hade länge balans på bostadsmarknaden när det gäller hyresrätter men i dagsläget har det kommunala bostadsbolaget inte längre några lediga bostäder. Bostadsrätts- och villapriserna har också ökat kraftig i det befintliga beståndet de senaste fem åren.

Under perioden 2013–2016 färdigställdes 62 bostäder i flerbostadshus i Mjölby. Det var den tredje högsta siffran i länet men

ändå långt under vad som byggdes i Linköping (2 284) och Norrköping (1 737).

Utmaningar och insatser knyts ihop

I kommunens bostadsförsörjningsprogram och i intervjun med företrädare för kommunen redovisas en analys som utgår från Mjölbys regionala läge och som innehåller både en redogörelse för de utmaningar kommunen identifierat och en presentation av de insatser som kan vidtas för att möta dessa. Kompetens finns för att göra djupgående analyser av både marknadsförutsättningarna och de finansiella förutsättningarna för nyproduktion.

Det görs befolkningsprognoser och flyttstudier och det nämns även exempel där kommunens invånare har fått tycka till om vad de efterfrågar.

Att analysen görs i flera steg kan exemplifieras av att det finns en insikt om att många av de par som bygger nya småhus kommer att skilja sig och att villa- och radhusområden därför kommer att behöva kompletteras med andra upplåtelseformer än egnahem.

Aktiv markpolitik

Mjölby kommun äger ungefär hälften av den mark som är reserverad för bostadsändamål i översiktsplanen. Särskilt i Mjölby tätort äger kommunen en stor andel och stora områden är avsatta för framtida bostadsbebyggelse. Kommunen arbetar aktivt med strategiska markinköp och försöker hitta markägare som kan tänka sig att sälja eller byta mark.

Kommunen har också inventerat outnyttjade byggrätter i äldre lagakraftvunna detaljplaner och presenterat resultatet i en översiktlig sammanställning i sitt bostadsförsörjningsprogram.

Allmännyttan bygger hyresrätter

Det kommunala bostadsbolaget går i bräschen och har fått igång bostadsbyggandet där målet är 500 bostäder fram till år 2025. Med noggrann och genomarbetad planering har kommunen även fått en

privat aktörer att börja bygga bostadsrätter. Genom att erbjuda attraktiva boendemiljöer är målet att fler hushåll ska flytta till kommunen. Kommunen kan till exempel genom att tillhandahålla villatomter attrahera familjer från Linköping som företrädesvis bosätter sig i villaförorten Mantorp.

Ökat intresse av att bygga bostäder i Mjölby

Som en effekt av att allmännyttan har fått igång bostadsbyggandet har allt fler privata byggherrar börjat visa intresse för att bygga bostäder. Kommunen är dessutom aktiv och för regelbunden dialog med aktörerna på bygg- och bostadsmarknaden. Intresset för att bygga i kommunen har ökat så pass mycket att man för första gången har prövat att utlysa en markanvisningstävling.

Nyproduktionen ökar rörligheten

I takt med att allt fler bostäder färdigställts har kommunen observerat ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Vid intervjun sägs att många äldre Mjölbybor har börjat sälja sina villor och i stället flyttat till de nya bostadsrätter som färdigställts. Hyrorna i allmännyttans nybyggda bostäder är höga, men uppfattningen är att det ändå skapas flyttkedjor. I slutändan är förhoppningen att flyttkedjorna ska frigöra ”billiga” bostäder som de med lägre inkomster kan efterfråga.

Planering för små och billiga hyresrätter

Den nyproduktion av flerfamiljshus som nu sker i Mjölby är alltså tänkt att skapa flyttkedjor som i slutändan frigör bostäder i det äldre beståndet. Men kommunen konstaterar att även om volymen i bostadsbyggandet ökar kommer det att finnas hushåll som av ekonomiska eller andra orsaker troligen inte kommer att få sina bostadsbehov lösta. För att tillgodose även dessa hushålls behov behövs det, enligt kommunen, små och prisvärda hyresrätter.

För att prioritera att det byggs små och prisvärda hyresrätter är strategin att i samband med exploatering för bostadsbyggande prio-

ritera byggaktörer som avser uppföra små hyresrätter. Exempel på strategier för att påverka hyresnivån är att sänka markpriset för den byggherre som planerar att bygga hyresrätter.

Även här går kommunens bostadsbolag före och bygger små ettor och tvåor med statligt investeringsstöd för att hålla nere hyreskostnaderna.

Kommunen har också byggt ett flerbostadshus i egen regi. Det tog cirka fyra månader att färdigställa det och kommunen skötte allt själv, inklusive formgivningen. En husfabrik i Estland tillverkade huset och levererade det sedan till Mjölby. Allt som allt kostade bygget cirka 15 miljoner kronor och produktionskostnaden finansierades via kommunens investeringsbudget. Huset rymmer 24 lägenheter och hyran är satt till 4 500 kronor/månad per lägenhet och inflyttning skedde i januari 2017.

Vad är Mjölby ett bra exempel på?

Samstämmigheten i allt från kommunens bostadsförsörjningsprogram till hur personerna som deltog i intervjun resonerande och hur olika utsagor kopplas samman ger bilden av ett samordnat arbetssätt och strategiskt agerande som gör att de problem som finns med bostadsbehov som inte marknaden kan tillfredsställa framstår som hanterbara. Genom att få alla berörda förvaltningar och det kommunala bostadsbolaget att arbeta tillsammans utnyttjas de flesta verktyg som en kommun har till sitt förfogande – inklusive att skapa boendealternativ utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

Mjölby är därmed ett mycket bra exempel på att det är möjligt att anpassa insatserna allt eftersom kunskaperna om behoven ökar.

3.6.3 Ydre kommun

Ydre kommun är en av landets minsta kommuner dominerad av landsbygd i Östergötlands periferi. Pendlingsavstånden är långa från Ydre till arbetsmarknaderna i de större städerna Linköping och Norrköping.

I kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning beskrivs en befolkningsmässig utveckling som har vänt från minskning till ökning. År 2017 hade Ydre 3 733 invånare. Ydre har en åldrande befolkning. Närmare 45 procent av befolkningen är i åldrarna 45–74 år. Hälften av befolkningen bor på landsbygden och cirka 25 procent bor i huvudtätorten Österbymo.

Befolkningsprognosen i kommunens riktlinjer pekar mot en ökning av Ydres befolkning med cirka 370 personer fram till 2035. Det innebär en genomsnittlig årlig ökning med drygt 18 personer. Kommunen bedömer att andelen riktigt gamla människor samtidigt kommer att öka.

Brist på bostäder

Det kommunala bostadsbolaget hade länge överskott av bostäder och dessa var svåra att hyra ut. Bostadsmarknaden har ändrat sig och det finns inte längre ett överskott av bostäder. Ydre kommun säger att det är brist på bostäder både i centralorten och i kommunens övriga delar och att detta underskott kommer att bestå åtminstone de närmaste fem åren.

Kommunen har en mycket klar bild av att priserna på befintliga hus och hyrorna i beståndet ligger väsentligt under nyproduktionskostnaden. Samtidigt behöver bostadsbeståndet förnyas med fler villor för inflyttare och med både större och mindre bostäder för att möta behoven hos de nyanlända.

Olika sätt att öka utbudet av bostäder

Under åren 2010–2016 har det i kommunen färdigställts 19 bostäder i nybyggda småhus. År 2011 byggdes 4 hyresbostäder för seniorboende i Österbymo centrum. Man har också byggt om ett utdömt äldreboende till ungdomsbostäder för gymnasieungdomar så att de

kan bo kvar i kommunen och pendla till gymnasiet. Samtidigt byggde det kommunala bostadsbolaget om två äldre trevåningshus till ett tillgängligt seniorboende.

Kommunen har köpt mark och styckat av tomter för småhusbebyggelse i attraktivt läge vid sjön Sommen.

Kommunen har beviljat det egna bostadsbolaget Ydrebostäder bygglov för ett hyreshus med sju lägenheter där indirekt kommunalt stöd med 10–15 procent och statliga bidrag gör att kalkylen går ihop. Det som byggs är bostäder på 70 m^2 med en hyra på 7 500 kronor/månad som kan användas av många typer av hushåll.

Kanske har Ydre därigenom löst det otillfredsställda bostadsbehov som finns i kommunen till en låg kostnad.

Ydre ett exempel på hur driftiga personer kan påverka utvecklingen

De kommande åren behöver Ydre föryngra befolkningen för att säkra kommunens framtid. Korta beslutsvägar och god personkännedom gör att kommunen löser de problem som uppstår. Ydre gör förmodligen mer för sina svaga grupper än många större kommuner, givet förutsättningarna.

3.7 Sammanfattning av kartläggningen

Kommunernas bedömning av det allmänna bostadsmarknadsläget

242 kommuner bedömer att det är underskott på bostäder på marknaden. Det är en liten minskning jämfört med föregående år. Kommuner där färre än 10 bostäder i flerbostadshus har färdigställts i perioden 2013–2016 svarar i större utsträckning att det är balans på bostadsmarknaden, jämfört med de kommuner där flest bostäder har färdigställts.

Av BME går att utläsa att kommuner i olika delar av landet har olika uppfattningar om huruvida det finns eller inte finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de med svag ställning på bostadsmarknaden. 36 procent av kommunerna bedömer att det finns ett tillgängligt utbud av bostäder för de med låga inkomster

eller har svag ställning. 56 procent av kommunerna har motsatt uppfattning och svarar att ett sådant utbud saknas i deras kommun.

De kommuner som har bedömt att det finns ett utbud återfinns framför allt i norra Sverige och i glesbygdslänen. Även mindre kommuner tenderar att svara att det finns ett utbud av bostäder som de med svag ställning kan efterfråga. Stora kommuner gör en annan bedömning där åtta av de tio största kommunerna svarar att det saknas ett sådant utbud. Över 70 procent av kommuner där det färdigställs många bostäder i flerbostadshus svarar att det saknas ett utbud för de med svag ställning. Nästan hälften av kommunerna med det lägsta antalet färdigställda bostäder i flerbostadshus svarar att det finns ett sådant utbud.

Många kommuner bedömer att ungdomar och nyanlända har svårt att tillgodose sina bostadsbehov på marknaden. I vissa delar av landet anses dessa problem bero på att det generellt finns för få hyresbostäder och i andra län antas det bero på andra faktorer som att lägenhetsstorlekarna inte matchar behoven eller att hyresvärdarna ställer för höga krav. I de fall hyresvärdarnas krav och villkor anses utgöra ett hinder för de nyanlända är den vanligast förklaringen att de inte matchar hyresvärdarnas inkomst- eller anställningskrav.

Av de kommuner som använder temporära bostadslösningar för att uppfylla kraven enligt bosättningslagen är det är endast ett mindre antal kommuner (38 st.) som enbart har som plan att hänvisa de nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden. Framför allt är det kommuner i Västra Götalands, Stockholms och Skåne län som kommer att hänvisa nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden.

Svaren i BME tyder på att utvecklingen mot allt fler sociala hyreskontrakt tycks ha brutits. Toppen nåddes 2016 med över 26 000 sociala hyreskontrakt. Även trenden mot allt fler direktägda kommunala bostäder har vänt neråt.

Ur BME går också att utläsa att nästan 80 procent av kommunerna har riktlinjer för bostadsförsörjning men att det är betydligt färre kommuner som har särskilda mål eller ambitioner inriktade mot de med svag ställning på bostadsmarknaden.

Ungefär hälften av landets kommuner svarar att de samverkar med andra kommuner när de planerar för bostadsförsörjningen, men även här är bilden splittrad. I vissa län uppger nästan samtliga

kommuner att de inte samverkar och i andra län är siffrorna omvända. Stora kommuner svarar att de samverkar medan mindre kommuner tenderar att svara nej på den frågan.

Utredningens fråga om bostadsmarknadsläget för de med låga inkomster eller svag ställning på bostadsmarknaden väcker motfrågor. Över 90 kommuner har kommenterat denna fråga och flertalet ifrågasätter frågans konstruktion och innebörd.

De kommunala verktygen och dess nyttjande

Få kommuner av de som i dag inte har en kommunal bostadsförmedling överväger att införa en sådan. Ytterst få kommuner svarar att de överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag i syfte att stötta hushåll med låga inkomster eller som av andra skäl har svag ställning på bostadsmarknaden.

Endast ett fåtal kommuner medverkar till nyproduktion genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror. De flesta kommuner svarar dessutom nej på frågan om de ställer krav i markanvisningsavtal på att få förmedla uppförda bostäder. Ännu fler kommuner svarar nej på frågan om de i markanvisningsavtal ställer krav på viss hyresnivå.

Av de kommuner som svarar ja på flera av markanvisningsfrågorna finns de allra flest i storstadsregionerna eller så tillhör de övriga kommuner där marknaden är mycket intresserad av att bygga bostäder.

Kommunbesöken

Den allmänna uppfattningen bland de besökta kommunerna är att de vill få till stånd ett blandat bostadsbyggande som frigör billiga bostäder. Man vill att äldre personer som bor i villor ska flytta till nyproducerade bostäder och att hushåll som bor i de äldre hyresrätterna ska flytta till villor eller bostadsrätter. Det är den tankefiguren som utgör ramen för deras bedömningar av vad uppfattas vara problem och vilka insatser som behöver sättas in för att lösa dem.

Kommunerna vill påverka byggandet, tillgången till och fördelningen av bostäder. Framför allt vill de att nyproducerade hyresrätter ska ha så låg hyreskostnad som möjligt. Förutsättningarna

för att påverka inriktningen på bostadsbyggandet skiljer sig dock åt mellan kommunerna.

För att bedöma storleken på de framtida bostadsbehoven använder kommunerna likartade tillvägagångssätt men förmedlar i intervjuerna att det generellt är mycket svårt att analysera de långsiktiga bostadsbehov som marknaden inte kommer att lösa.

Om volymberäkningar för särskilda grupper förekommer i riktlinjerna för bostadsförsörjning är dessa oftast inriktade på det framtida behovet av specialbostäder för äldre och funktionshindrade. Det görs heller ingen summering av bostadsbehoven för alla grupper eller hushåll som behöver särskilt stöd eller specialbostäder. Det finns inget i intervjuerna som antyder om – eller hur – dessa bostadsbehov kommer att lösas eller någon koppling till den övergripande behovsbedömningen och de bostäder som bedöms behöva tillkomma i kommunen.

Länsstyrelsens iakttagelser

Länsstyrelsens kartläggning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning visar att de ofta saknar behovsbedömningar för olika grupper och beskrivning av det befintliga bostadsbeståndet. Länsstyrelsens slutsats är att de grupper som har svårt att ta sig in eller stanna kvar på bostadsmarknaden inte står i fokus i kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågorna.

Länsstyrelserna slår fast att kommunerna förfogar över många verktyg men att användningen av dem varierar stort mellan kommunerna.

4 Analys av kommunkartläggningen

4.1 Kommunerna ser inte det samlade otillfredsställda bostadsbehovet

Utredningen har i enlighet med tilläggsdirektiven kartlagt hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Enligt vad som redovisats i kapitel två är det inte fråga om behoven hos ett antal fördefinierade grupper utan om skillnaden mellan det utbud av bostäder som finns tillgängligt på marknaden och det utbud som skulle ge alla hushåll en godtagbar bostad. Kartläggningen visar att ingen kommun gör någon samlad bedömning av denna skillnad. Påståendet kan tyckas långtgående men stöds av allt underlagsmaterial.

Via BME har utredningen ställt frågan om det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden. Svaren avspeglar på en övergripande nivå kommunernas bedömningar av om bostadsmarknaden är i balans. Det finns dock tydliga avvikelser både regionalt och i enstaka kommuner. Det kanske mest intressanta resultatet av enkätfrågan är de närmare hundra kommentarer den föranleder. Av kommentarerna framgår att åtminstone en betydande minoritet av kommunerna inte har behandlat frågan om svaga gruppers bostadsbehov i relation till utbudet av bostäder på marknaden.

Utredningens strukturerade intervjuer med alla kommuner i Östergötland ger en möjlighet att förstå vad som ligger bakom enkätsvaren. Intervjuerna visade på en stor spännvidd redan när det gäller att identifiera de potentiella behoven. Vissa kommuner uttryckte en ovilja eller oförmåga att redovisa några grupper som svaga, medan andra gav närmast fullständiga redovisningar av olika grupper

som var, eller borde vara, i behov av kommunens stöd i någon form. Någon faktisk beskrivning av hur dessa gruppers behov möts på marknaden kom dock inte spontant.

I de stora kommunerna Linköping och Norrköping, där det uppenbart inte rådde någon tvekan om att det fanns hushåll med bostadsproblem, och kommunala resurser att analysera dessa, ställde utredningen direkta kontrollfrågor kring hur olika gruppers behov identifieras, hur dessa data förhåller sig till uppgifter om den verkliga bostadssituationen och till det underlag som används som grund för planering för bostadsbyggande. Svaren visade att några samband, vare sig teoretiska eller konkret i form av sammanställningar, inte finns etablerade. Inte heller i de kommuner vars arbete vi lyft fram i föregående kapitel fanns någon samlad bild av behov och utbud som grund för beslut om insatser. Örebro, som är den av de kommuner utredningen besökt som redovisade den mest ambitiösa sammanställningen av bostadsbehov som behöver mötas med kommunala insatser, lämnar medvetet de asylsökande och därmed deras påverkan på utbudet utanför sin nulägesbeskrivning. Inte heller har kommunen någon egen uppfattning om hur omfattande den marknadsdrivna nyproduktionen kan komma att bli över tid.

Inte heller i Stockholm, där en särskild kommission för social hållbarhet varit verksam under utredningstiden, görs något försök att jämföra de aggregerade bostadsbehov man identifierar hos invånarna med det utbud som marknaden tillhandahåller.

Slutligen ger länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande inte någon indikation om att det i någon kommun i landet görs en jämförelse mellan bostadsbehov och marknadsutbud. Utredningen ser det mot bakgrund av detta omfattande underlagsmaterial som osannolikt att det i någon kommun görs denna typ av beräkningar eller bedömningar.

4.1.1 Vad innebär det?

Det ska omedelbart göras klart att det inte finns något krav på landets kommuner att göra den typ av beräkningar eller bedömningar som utredningens observation avser. Det utredningen noterar innebär därmed ingen kritik mot kommunernas arbete.

Tilläggsdirektiven anger att utredningen både ska kartlägga kommunernas användning av verktyg och analysera behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg, i relation till grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Att många kommuner inte identifierar några grupper som potentiellt svaga, och att de som gör det inte har någon uppfattning om hur utbudet på marknaden möter dessa gruppers behov, påverkar hur de bedömer vilka verktyg som är lämpliga att använda och vilka verktyg de saknar. För utredningen och dess fortsatta överväganden kring behovet av verktyg är det en betydelsefull insikt.

4.1.2 Varför gör inte kommunerna några samlade bedömningar?

Utredningen har inte kunnat genomföra någon fördjupad undersökning av varför landets kommuner inte skaffar sig en samlad uppfattning om vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden. De olika skäl som redovisas nedan är sådana som utredningen bedömer vara sannolika.

Det efterfrågas inte

Utredningen har som en av metoderna för att inhämta kunskaper om kommunernas arbete sänt ut ett antal frågor som en integrerad del av BME. Enkäten är ett medel för myndigheterna – Boverket och länsstyrelserna – att skaffa sig information om bostadsmarknadsläget i kommunerna generellt. Frågorna är därför utformade för att resultaten ska vara möjliga att gruppera i kommuntypskategorier eller länsvis. I enkäten ber man t.ex. kommunerna att med hjälp av siffror uppskatta det förväntade bostadsbyggandet. Någon motsvarande uppskattning av bostadsbehoven i relation till utbudets storlek efterfrågas inte i enkäten.

BFL ställer krav på kommunerna att i riktlinjer redovisa kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål samt hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Dessa redovisningar ska enligt lagen grundas på ett underlag

som i sig inte behöver redovisas och som enligt vad som framgår av länsstyrelsernas rapport kan vara av varierande kvalitet.

Det saknas metodstöd

Av Boverkets handbok till kommunerna för framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen framgår att en del av de bostäder som behövs i kommunen inte kommer att byggas eftersom den köpkraftiga efterfrågan är för svag. I handboken står även att en stor del av den förväntade hushållstillväxten i landet består av hushåll med begränsade ekonomiska resurser. I handboken finns också en rad exempel på grupper som antas ha en svag ställning på bostadsmarknaden.

Handboken vägleder alltså kommunerna mot att klarlägga om det finns en skillnad mellan utbudet av bostäder och hushållens behov. Det finns dock inga exempel som visar hur kommunerna kan gå tillväga för att beräkna eller bedöma vilket bostadsbehov som marknaden inte kommer att tillfredsställa.

Att Boverket inte redovisar hur kommunerna ska gå tillväga kan bl.a. bero på att det inte finns en etablerad metod för att bedöma hur utbudet på marknaden utvecklas som kan tillämpas på kommunal nivå. Det finns bland de bostadsbyggande företagen och i den akademiska litteraturen olika sätt att beräkna vilken efterfrågan som finns på bostäder i ett visst läge, vilket ger förutsättningar att anpassa utbudet på projektnivå. Det finns också modeller för att beskriva hur det aggregerade utbudet i form av nyproduktion utvecklas över tiden. Båda dessa aspekter berörs i den rapport som utgör bilaga 4 till betänkandet.

För att en kommun ska kunna göra bedömningar av hur utbudet av bostäder i kommunen kommer att utvecklas krävs en modellutveckling som binder samman nationell nivå och projektnivå. Därtill saknas för närvarande en etablerad metod för att beskriva på vilka villkor de bostäder som redan finns omsätts på marknaden. För de flesta kommuner är det inte rimligt att genomföra denna typ av utvecklingsarbete.

Det statistiska underlaget är svagt

Att det är svårt att bedöma såväl framtida behov som utbud av bostäder till följd av osäkra befolkningsprognoser är ett faktum som inte kan åtgärdas av enskilda kommuner.

En förutsättning för att kunna göra beräkningar och prognoser är en god kännedom om nuläget, i det här fallet om läget på bostadsmarknaden i kommunen. Den offentliga statistiken brukbarhet visar sig ha stora begränsningar som källa till kunskap.

En grundläggande uppgift är var invånarna i kommunen bor. Inför utredningens besök i Östergötland jämfördes den offentliga statistiken från SCB om antalet lägenheter och antalet hushåll för respektive kommun. Differenserna varierade mellan ett ”bostadsöverskott” på 7,4 procent (3 465 bostäder) i Norrköping och 25,4 procent (125) i Ydre. Inte i någon kommun redovisades det vid utredningens besök att det finns några tomma lägenheter i flerbostadshus, vilket är det statistiken indikerar.

Kunskaperna om vad det kostar att bo i kommunen är inte heller tillgänglig i offentlig statistik. Den urvalsundersökning som görs av SCB resulterar i ett intervall som för varje kommun uppgår till många tusen kronor för en given lägenhet.

En kommun som vill skaffa sig ett grepp om framtida behov och utbud av bostäder måste, mot bakgrund av vad dessa exempel visar om den offentliga statistiken, skaffa sig kunskap om den faktiska bostadssituationen från kompletterande källor.

Det saknas kriterier för hur bostadsbehovet ska bedömas

För att kunna bedöma hur bostadsbehoven förhåller sig till utbudet på marknaden krävs ett ställningstagande till behoven. Som redan konstaterats är frågan om vad som är en godtagbar bostadssituation och därmed vad som utgör hushållens samlade behov en politisk fråga. Exempel på när ett hushålls boendesituation inte är godtagbar kan vara att hushåll är bostadslösa, bor trängre än vad som politiskt anses rimligt eller betalar en oacceptabelt hög andel av sin inkomst för sitt boende.

Det ryms formellt inom varje kommuns kompetens att själv formulera vad som är en godtagbar boendesituation. Såväl historiska som praktiska skäl talar emot att kommunerna tar sådana initiativ.

Även om det för närvarande inte finns några av riksdag eller regeringen formulerade normer för vad som är en godtagbar boendesituation, är de normer i form av författningar som finns för såväl vad som får hyras ut som bostäder som bostäders utformning vid nyproduktion, beslutade på nationell nivå. Dessa regelverk avspeglar en vilja att upprätthålla en gemensam nationell bostadsstandard som genom historien kompletterats med mål och ambitioner för såväl utrymmesstandard som boendekostnader i förhållande till inkomster. Någon tradition att sätta upp liknande mål på kommunal nivå finns inte.

Om kommunerna skulle välja att var och en för sig formulera vad som är godtagbart inom den egna kommunen sker det på en bostadsmarknad som i nästan alla delar av landet sträcker sig över flera kommuner. Det är om inte annat svårt att inför de hushåll som har behov av bostäder förklara hur deras behov kan vara olika beroende på i vilken kommun de är bosatta. Både praktiska och historiska skäl talar för att kommunerna behöver nationella normer för vad som är en godtagbar boendesituation.

Det finns politiska skäl att avstå

Utöver de skäl som redovisats ovan finns det också anledning att tro att det finns politiska skäl till varför kommuner avstår från att tydliggöra hur man bedömer invånarnas behov av bostäder.

Att uttala vad som är en godtagbar boendesituation öppnar för en debatt om varför det finns hushåll vars situation inte är godtagbar. Det kan vara ett utmärkt sätt att politiskt lyfta en prioriterad fråga. Att ta ställning för en viss nivå i en kommun som utgör en del av en gemensam bostadsmarknad innebär dock en politisk risk. Om andra kommuner gör andra bedömningar, som innebär att man där accepterar en sämre boendesituation i något avseende, uppstår en situation som det som kommunalpolitiker är svårt att ta ansvar för. Om de egna målen ska uppnås riskerar man att andra kommuners invånare med behov av samhällets stöd söker sig till den egna kommunen, och att det därmed blir svårare att uppnå målen.

Ett annat skäl att avstå från att definiera vad som är en godtagbar boendesituation är en politisk övertygelse om att insatser på bostadsområdet bör vara generella. Med det synsättet blir det en risk att

formulera vad som är en godtagbar situation, eftersom det kan motivera riktade insatser för att uppnå denna situation för de hushåll som inte gör det utan samhällets stöd. I förlängningen finns en, inför utredningen redovisad, oro för att bidra till att etablera social housing som ett verktyg för att tillgodose vissa hushålls bostadsbehov.

Sammanfattningsvis finner utredningen att det finns en mängd skäl till varför inga kommuner redovisar någon bedömning av skillnaden mellan bostadsbehov och utbud på marknaden. Flera av dessa kräver statliga beslut eller underlag för att undanröjas.

4.2 Den kommunala verktygsanvändningen

Utredningen har kartlagt kommunernas användning av verktyg. Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen också belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjningen i syfte att tillgodose behoven hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Mot bakgrund av vad som redovisats i föregående avsnitt kan avvägningarna inte följa av en analys av skillnaden mellan bostadsbehov och utbud. Det måste alltså finnas andra förklaringar.

4.2.1 Vilka verktyg används av vilka kommuner?

Utredningens syn på vad som är ett verktyg har redovisats i kapitel två. När begreppet verktyg används i det följande är det utan något ställningstagande till eller kunskap om vilka faktiska effekter de åtgärder som avses har haft på bostadsmarknaden.

Alla kommuner har inte tillgång till alla verktyg

Det finns en grupp verktyg som innebär att kommunen, som markägare eller som planmyndighet, ställer krav på bostadsbyggande företag att utforma bebyggelse eller upplåta lägenheter på villkor som underlättar för hushåll som kommunen bedömer behöver samhällets stöd. Denna del av verktygslådan är bara tillgänglig för de kommuner som är belägna där marknadens aktörer vill bygga bostäder.

Det finns verktyg som inte syns alls

Utredningen ställde i den utsända enkäten frågan om kommunerna har övervägt att införa ett kommunalt bostadsbidrag. Endast 11 kommuner svarade ja på frågan.[1] När utredningen mötte kommunerna i Östergötland blev det tydligt att frågan om kommunalt bostadsbidrag överhuvudtaget inte finns på den kommunala agendan. Utredningen möttes av frågor om det överhuvudtaget ryms inom den kommunala kompetensen. Bostadsbidrag uppfattades av dessa, och säkert många andra kommuner, som något som ligger utanför den kommunala verktygslådan.

Hyresgarantier används i vissa kommuner, men varför?

Det verktyg som 2008 tillkom särskilt för att ge kommunerna möjlighet att stödja hushåll som har egen försörjningsförmåga, men som av någon anledning inte accepteras som hyresgäst, är kommunala hyresgarantier. Sådana garantier kan lämnas med eller utan statligt stöd, Kartläggningen visar att 25 procent av kommunerna använder hyresgarantier, men det går inte att se någon systematik i vilka dessa kommuner är.

Det finns en geografisk spridning där hälften av kommunerna i Hallands och Uppsala län använder hyresgarantier, medan inga kommuner i Dalarna, Kronobergs eller Södermanlands län gör det. Sett till kommungrupper ligger högskoleorter, de befolkningsmässigt minsta kommunerna och kommunerna i Storstockholm under riksgenomsnittet medan kommunerna i Göteborgs- och Malmöregionerna och övriga kommuner med något större befolkning använder hyresgarantier i relativt sätt högre grad. Hyresgarantier används såväl i Huddinge som i Vindeln, som båda alltså funnit verktyget användbart, till skillnad från huvuddelen av övriga kommuner.

[1] Hällefors, Kungsbacka, Lindesberg, Surahammar, Tyresö, Täby, Uddevalla, Upplands-Bro, Uppsala, Vaxholm och Österåker.

4.3 Sammanfattande slutsats

Exemplen på vilka kommuner som använder vilka verktyg är avsedd att visa att kommunernas användning av olika verktyg sannolikt inte reflekterar omfattningen av de otillfredsställda bostadsbehoven. Andra faktorer styr, men utöver de skillnader som följer av olika marknadsförutsättningar ser inte utredningen något mönster.

Huvudslutsatsen av analysen är dock att kommunernas möjligheter att med eller utan statlig hjälp eller påtryckningar sätta in rätt verktyg förutsätter en uppfattning om vilka bostadsbehov som inte tillfredsställs på marknaden. Någon sådan uppfattning har inte kommunerna.

4.4 Länsstyrelserna gör mera långtgående iakttagelser

Utredningstiden och inriktningen på direktivens kartläggning har inte medgett mera långtgående analyser av orsakssambanden bakom kommunernas agerande. Länsstyrelserna har under många år arbetat nära kommunerna med uppdrag att lämna stöd i bostadsförsörjningsfrågor och har en grund för bredare slutsatser. I den rapport som överlämnats till utredningen, och som återkommande refererats, gör länsstyrelserna under rubriken Sammanhanget för bostadsförsörjningsfrågorna följande iakttagelser.

> Det saknas ett ”normalläge” där bostadsmarknaden haft tillfälle att fungera i mötet mellan utbud och efterfrågan. Bostadsmarknaden har under lång tid varit reglerad och efter avregleringen har inte ett normalläge uppstått.
>
> Floran av nationella mål, planer och program är stor. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick av statens prioriteringar från nationell nivå, allt förefaller lika viktigt.
>
> Det har under en längre tid saknats en statlig bostadspolitik vilket har inneburit att det har formats ”bostadspolitik” inom alla delar av systemet.
>
> Den regionala arenan behöver knytas ihop. PBL förutsätter en god samverkan mellan de olika regionala aktörerna kring frågor som berör fler än en kommun avseende både infrastruktur och bostadsförsörjning. Den regionala tillväxten påverkas negativt när bostadsmarknaden inte fungerar. Det kan vara svårt att tacka ja till ett nytt jobb eller ny utbildningsplats när det saknas lämpliga bostäder. Bristen på bostäder leder även till att människor bor åtskilt, segregerade, vilket innebär

skillnader i levnadsvillkor samt mindre delaktighet i samhället i vissa kommundelar. Detta leder till utanförskap för enskilda individer och minskad attraktivitet för kommundelar, vilket kan påverka den regionala utvecklingen negativt.

Det är tre politiska nivåer som ska mötas i arbetet med fysisk planering och bostadsförsörjning; stat, region och kommun. Dessa tre aktörer kan ha oförenliga mål och det saknas reglering för att dessa mål ska överensstämma. Det saknas även uppföljning kring hur målen förhåller sig till varandra. Var ska kompetensen finnas? Uppdelningen mellan stat och region behöver klargöras.

Det saknas ett gemensamt språk/gemensamma definitioner för bostads-marknadens och bostadsförsörjningsplanerings aktörer vilket försvårar samverkan och samarbeten.

Länsstyrelsernas iakttagelser ger en mycket mera sammansatt bild av kommunernas förutsättningar att identifiera och åtgärda otillfredsställda bostadsbehov än vad utredningens kartläggning kunnat belägga. Utredningen väger in dessa iakttagelser vid sina överväganden och vid utformningen av sina förslag.

5 Överväganden och förslag

5.1 Inledning

Utredningen har kartlagt hur kommunerna arbetar med det som i direktiven beskrivs som grupper som har svag ställning på bostadsmarknaden men som inte behöver, eller som vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Någon enhetlig bild av vilka dessa grupper är finns inte i kommunerna. Det finns förvisso många typer av hushåll som kan ha svårigheter att finna en bostad; äldre personer, ungdomar och unga vuxna, studenter, personer med funktionsnedsättning, nyanlända, hemlösa, kvinnor i behov av skyddat boende, arbetslösa, lågavlönande, men alla som ryms inom varje sådan grupp har inte problem. Alla dessa grupper lever på samma bostadsmarknad och förändringar i utbudet på marknaden påverkar allas möjligheter att få sina bostadsbehov tillfredsställda.

De senaste 20 åren har inkomstskillnaderna i samhället ökat samtidigt som bostadspriserna stigit snabbare än inkomsterna. Färre hushåll kan av ekonomiska skäl ta del av hela det utbud som finns på marknaden. Fler hushåll konkurrerar om de bostäder som är ekonomiskt överkomliga. I den konkurrensen kommer hushåll av alla de typer som räknats upp ovan att stå mot varandra och i en viss kommun kan det vid en viss tid vara så att det går att identifiera en grupp med särskilda problem på bostadsmarknaden. Det kan då vara logiskt att hävda att det är den gruppen som behöver samhällets stöd. Samtidigt kommer ett stöd som innebär att en grupp ges relativa fördelar att innebära att andra hushåll får det ännu svårare att finna en bostad på marknaden.

5.1.1 Bostadsbrist

Vi har alltså en situation där ett ökande antal hushåll inte kan flytta till en bostad som skulle motsvara deras behov i termer av utrymme och läge inom rimlig tid, i första hand av ekonomiska skäl. Det finns alltid hushåll som utifrån sina egna preferenser skulle vilja bo på en annan plats med en högre standard till en lägre kostnad och som inte finner sådana möjligheter. Alla sådana önskemål uppfattar inte vi – som samhälle – motiverar samhällsinsatser.

Det finns dock boendesituationer som vi kollektivt inte uppfattar som godtagbara och som därför bör förändras. Det kan handla om hemlöshet eller trångboddhet, eller att en arbetslös inte kan ta ett arbete på annan ort i brist på bostad. Skillnaden mellan summan av alla hushålls på detta sätt definierade legitima bostadsbehov, och det utbud av bostäder som faktiskt finns tillgängliga på marknaden, utgör den obalans på marknaden som tilläggsdirektiven hänvisar till. För den fortsatta framställningen kommer ordet bostadsbrist att användas för denna skillnad mellan vad som kollektivt uppfattas som en godtagbar bostadssituation och det faktiska läget på marknaden.

5.1.2 Två förutsättningar som saknas

Vi har i kapitel fyra redovisat några skäl till varför kommuner inte identifierar bostadsbristen i den egna kommunen. Det handlar om att det inte anses relevant, om praktiska svårigheter, resurser och om politiska värderingar. Oberoende av vilken orsak som dominerar i en enskild kommun förhindrar situationen ett effektivt agerande.

Ansvaret för att lösa bostadsbristen är delat mellan staten och kommunerna. De övergripande marknadsförutsättningarna kan bara påverkas av staten, och generella tillskott av ekonomiska medel i form av t.ex. bostadsbidrag uppfattas allmänt som en del av statens ansvar. Både bostadsbristens omfattning och behovet av kommunala insatser är därför beroende av hur staten agerar. För att ge kommunerna förutsättningar att göra ett effektivt arbete saknas med dessa utgångspunkter två förutsättningar.

En gemensam problembeskrivning

Om staten och 290 kommuner ska bidra till att lösa bostadsbristen förutsätter det en gemensam problembeskrivning. De insatser som görs i respektive kommun påverkar en större bostadsmarknad och de regeländringar och andra insatser som görs av staten får olika genomslag i kommunerna beroende på hur den lokala bostadsmarknaden ser ut. Om det inte finns en enhetlig bild av vad som motiverar offentliga insatser, och om uppfattningen om vilka effekter dessa insatser bör leda till skiljer sig åt, kommer det att påverka samtliga inblandades agerande. Vissa kommuner kommer att avstå från att göra insatser som skulle vara motiverade utifrån en gemensam problembild. Andra kommuner kommer att lägga resurser på insatser som inte bidrar till att lösa gemensamma problem. Detsamma gäller för statens agerande.

Utredningen har tagit ställning för en problembeskrivning som utgår från skillnaden mellan vad som uppfattas som en godtagbar boendesituation och det faktiska läget på bostadsmarknaden. Hur denna skillnad ska beskrivas och beräknas utvecklas nedan. Oberoende av *hur* problemet som ska lösas beskrivs och definieras är det en fundamental förutsättning för ett framgångsrikt arbete *att* det sker. Dagens bostadssituation, där riksdagen satt upp målet att efterfrågan, utbud och behov ska mötas, men där inget uttalats om vilka behoven är eller vilket utbud som anses motsvara dessa behov, ger inga förutsättningar för landets kommuner att bidra till att målet uppfylls.

En samordning av statliga och kommunala insatser

Om flera parter ska bidra till att lösa ett gemensamt problem är det stor fördel om de olika insatserna koordineras. Graden av samordning kan variera. En låg grad av samordning innebär ett utbyte av information som gör det möjligt för varje kommun att anpassa de egna insatserna efter vad staten, och andra kommuner, gör. Samordningen kan vara mera strukturerad t.ex. genom att insatser föregås av ett remissförförande. En långt gående samordning innebär att de faktiska insatserna utförs gemensamt och de behöver då samordnas i tid och rum för att bli effektiva.

I dag saknas former för samordning av statliga och kommunala insatser för att åtgärda bostadsbristen. Utredningen lämnar i det följande förslag på hur denna samordning bör organiseras. Det kan finnas andra lösningar, men en situation där statliga och kommunala insatser i värsta fall kan vara motverkande beroende på bristande samordning, är inte acceptabel.

De statliga insatserna

Utredningen har inte i uppgift att överväga vilka insatser staten bör vidta för att åtgärda bostadsbristen. Här exemplifieras kort vad som avses med statliga insatser och hur dessa kan ge olika förutsättningar för kommunernas arbete.

Det statliga bostadsförsörjningsansvaret beskrivs traditionellt som att tillhandahålla rättsliga och finansiella instrument.[1] Det handlar om den legala infrastrukturen, om skatter och bidrag och om penningpolitiken. Regering och riksdag kan förutom att förändra förutsättningar för hushåll och företag på bostadsmarknaden ändra de institutionella förutsättningarna för kommuner och intresseorganisationer och därigenom utöva inflytande på marknaden. Staten är inte bara kommunernas medspelarare utan dessutom den part som kan förändra spelreglerna.

Statliga insatser för att minska bostadsbristen kan typiskt sett riktas mot hushållen för att stärka deras efterfrågan eller mot företagen för att öka utbudet av bostäder. Exempel på befintliga insatser riktade mot hushållen är bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Statliga hyresgarantier vore en utveckling av en befintlig insats. Exempel på nya insatser vore subventionerat bosparande eller förmånliga lån för förstagångsköpare. Stöd till företagen kan t.ex. vara upprustningsstöd på marknader där efterfrågan är svag.

Inriktningen på sådana insatser kan vara bred eller avgränsas genom olika former av villkor. I vissa fall kan insatserna ges en tydlig geografisk inriktning men även när de till formen inte har någon sådan avgränsning kommer de att slå igenom olika i landets kom-

[1] Se t.ex. prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

muner till följd av skillnader i hushållssammansättning och marknadsförutsättningar.

Ett aktuellt exempel på en statlig insats med geografisk inriktning är investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande.[2] Stöd beviljas fastighetsägare med olika belopp beroende på i vilken kommun nya bostäder uppförs. Värdet av stödet, som förutsätter att hyrorna i de färdiga bostäderna håller sig under vissa belopp, skiljer sig åt beroende på vilken avkastning ett projekt förväntas ge utan stöd. Användningen av stödet, och därmed utbudet av hyresbostäder och studentbostäder till de aktuella hyresnivåerna, kommer därför att variera. I en viss kommun bidrar stödet påtagligt till att lösa bostadsbristen, medan det i en annan kommun inte får någon effekt alls. Regeringen har ändrat villkoren för stödet från den 1 maj 2018 för att öka användningen.

Staten kan också välja att kanalisera ekonomiska medel via kommunerna för att minska bostadsbristen. För närvarande finns inga sådana uttalade stöd, men kommunerna kan söka medel dels generellt för att öka bostadsbyggandet, dels för att sanera förorenad mark som planeras för bostadsbyggande. Med en gemensam definition av bostadsbrist skulle statens bidrag till kommunerna kunna ges en tydligare inriktning mot att lösa denna.

5.1.3 Behovet av vägledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg och vid behov föreslå förändringar i BFL och näraliggande lagstiftning. Med anledning av detta gör utredningen följande överväganden.

Med vägledning kan i det allmänna språkbruket avses olika saker, men utredningen tolkar direktiven som att det rör vägledning om hur lagstiftningen, i första hand BFL, ska tillämpas. Vägledningen skiljer sig från allmänna råd, som ger uttryck för en lämplig tillämpning av en rättsregel, genom att den beskriver de möjligheter och begränsningar som rättsregeln innebär. I de fall vägledningar utfor-

[2] Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

mas exemplifierande kan effekten komma att likna effekterna av ett allmänt råd, dvs. att exemplet blir normerande för tillämpningen.

Boverkets vägledning om tillämpningen av BFL har förstärkts de senaste åren. Den handbok som finns publicerad på Boverkets webbplats tar upp alla aspekter på den del av lagen som behandlar kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Att med vägledning överbrygga de brister utredningen ser när det gäller gemensam problembeskrivning och samordning med statliga insatser är inte möjligt, helt enkelt eftersom lagen inte omfattar detta. Utökad vägledning kring BFL är därmed inte något som utredningen ser som en prioriterad åtgärd.

Tidigare utredningar har beskrivit behovet av vägledning till kommunerna när det gäller tillämpningen av konkurrenslagstiftning, EU:s statsstödsregler och lagen om offentlig upphandling.[3] Sedan den 1 juli 2015 har Upphandlingsmyndigheten dessa uppgifter. Utredningen har inte studerat och värderat den vägledning myndigheten lämnar och kan därför inte bedöma om det finns anledning att förbättra den.

Vid sidan av vägledning i den nyss nämnda betydelsen kan det finnas behov av kunskapsunderlag för att kunna utföra en uppgift. Det kan handla om allt från tips på kunskapskällor till rena instruktioner om tillvägagångssätt. Utredningen har vid sina kommunbesök identifierat sådana behov, där kommuner överväger en viss insats, men där osäkerheten om vilka resurser det kräver och vilka effekter man kan förvänta sig är stor, och insatserna därmed inte tas upp till beslut. I praktiken blir det de stora kommunerna som har resurser att kunna utveckla nya avtalsformer eller hålla samman projekt med många ingående parter. Denna skillnad mellan kommunerna vad gäller kompetens och resurser är generell och berör alla områden där kommunerna har kompetens att verka. Överväganden kring hur denna ojämlikhet mellan kommunerna ska hanteras görs av Kommunutredningen, Fi 2017:02.

[3] Se t.ex. En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24 och EU och kommunernas bostadspolitik, SOU 2015:58.

5.1.4 Behovet av kompletterande verktyg

Som framgått av redovisningen i kapitel två finns det inte en fast uppsättning verktyg för kommunerna att använda i syfte att minska bostadsbristen. Kommunerna har ett omfattande formellt utrymme att vidta åtgärder men begränsas av marknadsförutsättningar och historiska politiska beslut som ger olika förutsättningar i form av t.ex. markinnehav eller kommunala bostadsbolag.

Med hänsyn till att utredningen inte kunnat identifiera någon kommun som på ett strukturerat sätt kunnat beskriva vilken bostadsbrist som råder i kommunen och inte heller någon kommun som uttömt alla de möjligheter som ryms inom den kommunala kompetensen, finns det inte förutsättningar för att föreslå en utökad kommunal kompetens på något konkret område.

Utredningen har i de kommuner som besökts ställt frågan om ytterligare kommunala verktyg, och på så sätt fått exempel på regeländringar som skulle utöka det kommunala handlingsutrymmet. Dessa redovisas tillsammans med de motiv utredningen uppfångat i avsnitt 5.5.

5.1.5 Förändrad lagstiftning

BFL tillkom vid en tid då riksdagens mål för bostadspolitiken var ett helt annat än i dag. Införandet av lagen motiverades av att det tycktes ha uppstått en osäkerhet om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. Konkret kom lagen att ställa krav på kommunerna att bedriva planering och att kommunfullmäktige skulle ta ställning till riktlinjer. Vid senare lagändringar har kraven på vad kommunerna ska beakta vid planeringen och på innehållet i riktlinjerna utökats.

Under de första femton åren har efterlevnaden av BFL varit låg, mindre än hälften av alla kommuner har fattat det fullmäktigebeslut om riktlinjer som lagen kräver. De allra senaste åren har antalet sådana beslut ökat, inte minst därför att det är en förutsättning för att kunna söka det riktade statsbidraget för ökat bostadsbyggande. Hösten 2017 kunde 199 kommuner ta emot sådana statsbidrag.

Innehållet i riktlinjerna och den bakomliggande analysen varierar starkt mellan kommunerna. Länsstyrelserna redovisar i rapporten Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande, som över-

lämnats till utredningen, en omfattande kritik mot de kommunala riktlinjerna och uttrycker att många kommuner inte har klart för sig vad riktlinjer för bostadsförsörjning är för dokument och vad det bör innehålla för att kunna fungera som ett kommunalt planeringsunderlag för kommunens arbete med bostadsförsörjningsfrågorna.

Utredningens slutsats är att den nuvarande lagen inte har kunnat förebygga att bostadsbristen i Sverige har ökat och att dess inriktning på framtagande av ett dokument – riktlinjerna – inte ger de rätta förutsättningarna för ett samordnat arbete för att lösa bostadsbristen. Utredningen föreslår därför att BFL ersätts med en ny lag.

5.2 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Utredningen ser behov av helt nya förutsättningar för bostadsförsörjningen med några tydliga utgångspunkter.

- Befolkningens behov av bostäder tillfredsställs i första hand på en marknad och det bör även fortsättningsvis vara så.
- Det finns ett åtagande från det allmänna gentemot invånarna att tillfredsställa deras behov av bostäder.
- Det är detta åtagande som ska stå i centrum för de offentliga insatserna. Insatser för bostadsförsörjningen ska innebära att fler får sina bostadsbehov uppfyllda.
- Åtagandet gentemot invånarna är delat mellan staten och kommunerna.

Av utgångspunkterna följer bl.a. att det krävs ett medvetet ställningstagande till vilka bostadsbehov som bör uppfyllas; det utredningen beskrivit som en godtagbar bostadssituation. Det följer också att de insatser som görs måste utformas i beaktande av hur de påverkar bostadsmarknaden. Det innebär också att frågan om bostadsförsörjning särskiljs från frågan om bostadsbyggande. En ny bostad kan uppföras som svar på efterfrågan från någon vars bostadsbehov redan är tillfredsställt, men som önskar ytterligare en bostad. Den nya bostaden tillfredsställer i det fallet inget bostadsbehov i utredningens mening.

Det delade bostadsförsörjningsansvaret innebär ett behov av en gemensam problembeskrivning och en samordning av insatser enligt vad som redovisats tidigare.

5.2.1 Bostadsförsörjning som en del av samhällsplaneringen

Utredningen tog i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. stark ställning för den problembeskrivning liksom det förslag till lösning som Bostadsplaneringskommittén presenterade i sitt betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. Det finns anledning att påminna om dessa ställningstaganden eftersom de är fortsatt giltiga och har påverkat utformningen av utredningens förslag.

Bostadsplaneringskommittén, som var en parlamentarisk kommitté, hade bl.a. uppdraget att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Kommittén konstaterade i sitt betänkande att det inte fanns någon given regional nivå för kommittén att utgå från och att de planeringsslag som berördes av uppdraget hade en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå. Otydligheten angavs bestå i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och länstransportplanerna samt valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Det konstaterades också att mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå inte bidrar till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Kommittén anförde också att förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå angavs uppkomma när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna.

Det konstaterades också att det inte fanns någon enskild aktör med ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet och att det därmed inte

heller finns någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Kommittén anförde också att staten och statliga myndigheter inte samordnar sig i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna och att kommunerna på detta sätt får för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Det konstaterades att flera efterfrågar en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning och i betänkandet beskrivs hur kommuner och aktörer på den regionala nivån uppfattat att staten ger olika, ibland motstående, budskap.

Kommittén ansåg att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet skulle kunna tillgodoses bättre med en regional fysisk planering. Kommittén såg inte i första hand behov av att lämna förslag inom planeringen för bostadsförsörjning. Utredningsarbetet visade enligt kommittén tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen solitära sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning borde enligt kommittén i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av, men som också behöver samspela med, andra planeringar.

Kommittén drog bl.a. slutsatsen att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Det angavs att en regional nivå placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografiskt sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra. Fysisk planering angavs också i ökad utsträckning påverka en regions utveckling och ansågs därför ha betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Till detta kom enligt kommittén att flera av de planeringsslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå, exempelvis planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik.

Denna utrednings direktiv är inriktade på frågor om bostadsförsörjning och förslagen får därför en sådan inriktning. Oavsett om Bostadsplaneringskommitténs förslag kommer till genomförande har utredningen utformat sina förslag så att en den utveckling kommittén förordade kan fullföljas.

5.2.2 Ett samlat arbetssätt för att identifiera och lösa bostadsbristen

Utredningen har utvecklat en sammanhängande bild av hur ett arbete där 290 kommuner tillsammans med staten bidrar till att lösa bostadsbristen bör organiseras. Denna bild utvecklas i detta avsnitt och reflekteras i de förslag som lämnas i kommande avsnitt och de författningsförslag utredningen presenterar.

Det är kommunerna och deras möjligheter att bedriva ett effektivt arbete som står i centrum för utredningens direktiv. Kommunerna har väldigt olika förutsättningar i form av resurser och geografisk placering och varje kommun styrs av en politiskt vald ledning som har stor frihet att prioritera bostadsförsörjningen bland andra viktiga frågor. Utredningen vill etablera ett arbetssätt där kommunerna upplever en tydlig förväntan på vilket problem de ska lösa, samtidigt som de har stor frihet att utforma lösningarna efter sina egna förutsättningar.

Staten bestämmer ambitionsnivån för arbetet genom att definiera bostadsbristen på nationell nivå och på länsnivå vidtar de åtgärder man bedömer lämpliga, och bidrar därutöver ekonomiskt till de kommunala insatserna. Det är dock aldrig staten som föreskriver vad som bör göras i en enskild kommun.

För att skapa en samsyn mellan staten och kommunerna både kring problembilden och konkreta lösningar ges den regionala nivån en aktiv roll i arbetet med bostadsförsörjningen. Både regioner och länsstyrelser har viktiga roller för att säkerställa att de insatser som görs bidrar till att lösa bostadsbristen. Det är på den regionala arenan som dialog och koordinering angående bostadsförsörjning mellan de olika aktörerna ska äga rum.

Ett genomgående förhållningssätt är att information om olika aspekter på bostadsbristen, erfarenheter av olika insatser och beslut om politiska prioriteringar kan tillföras på olika samhällsnivåer och komma till användning på andra platser och på andra nivåer. Det finns ingen som i dag sitter med svaret på vare sig hur stor bostadsbristen är eller hur den ska lösas. Utredningen vill skapa en situation där alla vill och måste bidra till att klargöra problemets omfattning och att effektiva lösningar tas fram. Det finns därför ingen startpunkt där arbetet påbörjas och heller ingen uppenbar slutpunkt. Hur stora offentliga insatser som behöver göras kommer att

variera över tid beroende på hur stor del av hushållens bostadsbehov som löses på marknaden. Att följa och försöka förutse hur bostadsbristen utvecklas är däremot ett kontinuerligt arbete.

En regional arena etableras

Att få självständiga kommuner att bidra till att lösa ett nationellt samhällsproblem är en utmaning som liknar den som utredningen ställdes för vid framtagandet av delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. Utredningen tog där ställning för att det inte är lämpligt att från nationell nivå dela ut arbetsbeting till respektive kommun av två orsaker. För det första kan det från nationell nivå vara svårt eller omöjligt att ha en korrekt uppfattning om problemets fördelning på kommunnivå. För det andra är det på kommunal nivå som lösningarna ska utvecklas och genomföras, och för att det ska fungera krävs en lokal acceptans för problembeskrivningen.

Liksom i delbetänkandet finner utredningen att det behövs en aktiv regional nivå som förmår att tolka nationella bedömningar i en regional kontext och som kan erbjuda ett forum för kommunerna att låta de egna bedömningarna möta såväl andra kommuners bedömningar som ett nationellt underlag.

Till skillnad från delbetänkandet är det inte bara kommunerna utan också staten som ska bidra med lösningar. Det finns därför anledning att lyfta fram staten på regional nivå, dvs. länsstyrelserna, som en viktig part för att tillsammans med kommunerna utforma gemensamma insatser.

Regionerna får en ny roll

Bostadsbristen är starkt knuten till frågan om regional utveckling och rollen som översättare och samordnare mellan staten och kommunerna när det gäller synen på bostadsbristen och dess karaktär i olika delar av landet ligger därför naturligen på regionerna. I delbetänkandet övervägdes för- och nackdelar med att etablera en annan regional indelning för bostadsfrågorna som bättre avspeglar bostadsmarknadens funktionssätt. Fördelarna med att regionerna som institution erbjuder möjlighet till samordning med andra aspek-

ter av och aktörer inom samhällsplaneringen, och en möjlighet för invånarna att utkräva politiskt ansvar i val, är fortsatt giltiga.

Eftersom bostadsbristen, mer än det kvantitativa behovet av tillskott av bostäder, innehåller en blandning av kvalitativa och kvantitativa komponenter kommer det att krävas en mera aktiv roll av regionerna jämfört med den de föreslogs få i delbetänkandet. Förmågan att överblicka och bedöma hur den underliggande utvecklingen på marknaden kommer att påverkas av summan av kommunala och statliga insatser inom det egna länet kräver en analyskapacitet som i dag inte finns i alla regioner. Den roll utredningen ser för regionerna vad gäller bostadsbristen kommer att kräva ett tillskott av resurser

Liksom i delbetänkandet blir en viktig regional uppgift att samla kommunerna, men också staten på regional nivå, för att genom en kollegial dialog medverka till en samsyn kring både bostadsbristens utveckling och vilka insatser som är effektiva för att åtgärda den. Till skillnad från i delbetänkandet, där själva åtgärden utgjordes av fysisk planering i kommunal regi, är det möjligt att bostadsbristen även bör åtgärdas genom insatser med regional medverkan. Det ska åtminstone inte finnas något hinder mot att en region tar på sig uppgifter som bedöms lämpliga att samordna mellan flera kommuner.

Länsstyrelsen ska bidra till lösningar

Länsstyrelserna har i dag rollen som rådgivare och samordnare och har ett uppföljningsansvar gentemot kommunerna. Länsstyrelserna ska också leverera en analys av den regionala bostadsmarknaden. Enligt utredningen bör uppgifterna att analysera bostadsmarknaden och samordna kommunerna ligga på regionerna, medan rollerna som rådgivare och kontrollfunktion ska ligga kvar på länsstyrelsen och är fortsatt betydelsefulla. Behovet av vägledning kommer inte att försvinna även om lagstiftningen på området ändras, och uppföljningen av hur kommunerna fullgör sina uppgifter blir av större betydelse när de kommunala insatserna i högre grad förutsätts samverka med de statliga.

Länsstyrelsen föreslås också få en helt ny roll. I den mån statliga ekonomiska stöd tilldelas kommunerna bör de fördelas med utgångspunkt i lokala och regionala behov och i relation till kom-

munala motprestationer. Det statliga stödet bör därför förmedlas av länsstyrelsen, inte i form av ett sökbart bidrag enligt generella kriterier, utan i form av avtal mellan staten och en eller flera kommuner, med länsstyrelsen som fullvärdig företrädare för staten.

Genom att ge länsstyrelsen en roll som part i att lösa bostadsbristen blir den statliga delen av ansvaret konkret för kommunerna och motiverar dem att utforma effektiva lösningar för att få del av statliga resurser. För länsstyrelsen gäller det att inte ta på sig rollen att själv utforma lösningarna utan att värdera de förslag som tas fram lokalt och regionalt. Utifrån dessa ska länsstyrelsen sträva efter att finna avtalslösningar som gör att risker och kostnader fördelas mellan stat och kommun på ett sätt som reflekterar både insatsens långsiktiga förmåga att förbättra bostadsmarknadens funktion, och de aktuella kommunernas egen förmåga att ekonomiskt bära kostnaderna.

De insatser som länsstyrelserna är med och medfinansierar kan i många fall innefatta åtgärder och motprestationer även från privata företag. Även om de statliga medlen i ska överföras till kommunerna ska det inte finnas några hinder för länsstyrelserna att ingå avtal med en kommun där ett privat företag också är avtalspart. Det privata företaget gör då åtaganden om åtgärder mot ersättning från kommunen, som i sin tur delvis finansieras från staten. Detta ger möjlighet till flexibla lösningar utifrån de lokala och regionala behoven i olika delar av landet.

Boverket roll utvidgas

Statens bostadsförsörjningsansvar måste tydliggöras och Boverket föreslås i detta syfte få en förstärkt roll i olika avseenden. Att utredningen lyfter fram Boverket som myndighet är ett uttryck för att staten måste få en entydig företrädare på bostadsförsörjningsområdet. Även om länsstyrelserna föreslås få en tydlig roll som statens företrädare regionalt behövs en nationell statlig uttolkare av politiska målsättningar med uppdraget att verka för att sådana mål uppnås.

Boverket definierar bostadsbristen

Riksdagen har formulerat ett mål om en bostadsmarknad där konsumenterna möter ett utbud som svarar mot behoven och i den mån vi inte befinner oss vid målet finns en bostadsbrist som föranleder insatser från det allmänna.

Det behövs en analys av vilka bostadsbehov som kommer att mötas av ett utbud på marknaden och vilka som inte kommer att göra det. En sådan analys visar hur långt ifrån det av riksdagen beslutade målet vi som samhälle befinner oss. Analysen ger storleksordningen på de samlade insatser som krävs från offentligt håll för att nå målet, men säger inget om vilka insatser som bör vidtas.

Den analys som här avses är långsiktig, och ska spegla förhållandena något decennium framåt i tiden. Det är inte en prognos, eftersom syftet bl.a. är att lägga grunden för insatser som gör att utfallet ger fler hushåll ändamålsenliga bostäder. Den kan inte förväntas hantera mycket snabba eller oväntade förlopp; sådana måste mötas och hanteras genom insatser i stunden. En långsiktig analys kan däremot ge svaret på vilken beredskap det bör finnas för att hantera den förväntade utvecklingen och vilka händelser som det bör finnas beredskap för.

Komponenterna i en analys är för det första en bedömning av hur det normativa behovet utvecklas, dvs. i första hand en demografisk analys med antaganden om hur befolkningen skulle vilja flytta inom landet och bilda hushåll, och vilken boendestandard olika typer av hushåll anses behöva.

För det andra krävs en uppfattning om hur utbudet av bostäder kommer att utvecklas. Det innefattar dels en uppfattning om hur de som bor i de befintliga bostäderna kommer att flytta, dels hur nyproduktionen av bostäder kommer att utvecklas.

Det tredje steget i analysen är hur det förväntade utbudet möter det normativt definierade behovet. Det är mer än en kvantitativ analys av om antalet bostäder i olika regioner möter antalet bostadssökande hushåll. Om utbudet sker till ett pris som de hushåll som har behovet inte kan betala, så löses inte deras bostadsbehov. Att bostäderna trots allt kommer att säljas beror på att det inte finns någon restriktion mot att hushåll som har den ekonomiska förmågan kan konsumera både större och fler bostäder än deras normativt definierade behov. Efterfrågan från dessa hushåll är

större än deras behov, medan efterfrågan från andra hushåll är för svag för att deras behov ska tillfredsställas under givna förutsättningar.

Slutligen går det att beskriva bostadsbristen i termer av antal hushåll, men också i monetära termer. Det senare är inte minst viktigt eftersom hushåll som står mycket långt ifrån att få sina behov tillgodosedda på marknaden kräver potentiellt större insatser är de som med små förändringar av inkomster eller vid små förändringar av utbudet skulle kunna få sina behov tillfredsställda.

Att göra en analys av det slag som här förordas är inte okomplicerat. Bristen på ett säkert dataunderlag som beskriver den nuvarande bostadssituationen och hur omsättningen på bostadsmarknaden ser ut är besvärande (se avsnitt 5.4). Bedömningen av det normativa behovet innehåller värderingsfrågor som kan och bör vara föremål för politiska överväganden. I den delen kan en myndighets bedömningar alltid korrigeras genom politiska ställningstaganden, men det är inte oförenligt med myndighetsrollen att göra även sådana antaganden. Slutligen saknas en etablerad form för att beskriva det framtida utbudet av bostäder. Boverket kommer med all sannolikhet att behöva samarbeta med andra myndigheter och med forskare för att ta fram den analysmodell som definierar bostadsbristen på nationell nivå.

Boverket etablerar ett gemensamt språkbruk

För att kunna lösa en gemensam uppgift krävs det att alla inblandade har ett gemensamt språkbruk. När det gäller bostadsförsörjning är läget i dag det motsatta.

Länsstyrelserna redovisar i sin rapport att det saknas ett gemensamt språk/gemensamma definitioner för bostadsmarknadens och bostadsförsörjningsplaneringens aktörer vilket försvårar samverkan och samarbeten.

En slutsats av utredningens kartläggningsarbete med stöd av Boverkets BME är att det varit svårt att formulera frågor som uppfattas som entydiga av kommunerna. När många som svarat kommenterar eller ifrågasätter en frågas utformning innebär det att det blir svårt att värdera vad svaret egentligen representerar.

Utredningens direktiv innehåller begrepp som utredningen tvingats fundera över den närmare betydelsen av. Både *grupper med svag ställning på bostadsmarknaden* och *kommunernas verktyg* är begrepp som i direktiven kompletteras med exemplifierande uppräkningar och som krävt separata ställningstaganden av utredningen.

Inte ens de begrepp som riksdagen använder för att formulera mål för bostadsmarknaden – *efterfrågan*, *utbud*, *behov* – tolkas och används på samma sätt av alla de personer utredningen varit i kontakt med.

Sammanfattningsvis behövs det för att ett gemensamt arbetssätt med flera parter ska kunna utvecklas ett för det offentliga Sverige gemensamt språkbruk. Ett sådant språkbruk kan inte ensidigt bestämmas av en part i ett samarbete, men ansvaret för att identifiera oklarheter och ta initiativ till samarbeten och arbetsformer för att etablera betydelser av befintliga begrepp eller – om det skulle visa sig nödvändigt – utveckla nya facktermer, bör enligt utredningen ligga på staten och därmed på Boverket. I arbetet bör SKL, regioner och kommuner involveras.

Boverket ansvarar för utvärdering av insatser

Inom ett arbetssätt där många olika parter bidrar med insatser för att lösa en gemensam uppgift, och där alla som deltar självständigt kan bedöma vilka insatser som ska genomföras med egna medel, är det av mycket stort värde att insatserna utvärderas. Detta för att successivt inrikta alltmer av de tillgängliga resurserna mot de mest effektiva insatserna. I grunden finns ett ansvar för varje kommun, region och myndighet att följa upp och värdera hur de egna resurserna kommer till bäst användning. Eftersom bostadsmarknaden och därmed bostadsbristen är komplex och geografiskt oberoende av administrativa gränser, finns ett behov av att utföra strukturerade utvärderingar som visar på de totala effekterna på marknaden. Ansvaret för att sådana utvärderingar kommer till stånd och genomförs bör ligga på nationell nivå och därmed på Boverket.

Kommunerna ska ha en egen bild av bostadsbristen

Den tydligaste slutsatsen av utredningens kartläggning är att kommunerna inte har någon egentlig uppfattning om bostadsbristen i den egna kommunen. Möjliga orsaker till detta har redovisats i kapitel 4 och en bärande del av det nya arbetssätt som utredningen föreslår är att Boverket tar fram och beskriver bostadsbristen på nationell och regional nivå. Boverket ska dessutom bidra med att etablera ett gemensamt språkbruk. Regionerna ska med Boverkets underlag som grund göra en egen analys av bostadsbristen i en regional kontext.

Med stöd av det arbete som genomförs på nationell och regional nivå torde åtminstone en stor del av de svårigheter som utredningen identifierat för att en kommun ska kunna beskriva bostadsbristen i den egna kommunen vara undanröjda. Även om det finns osäkerheter om faktiska bostadsförhållanden framför allt i vissa större kommuner, och resurserna är begränsade i många små kommuner, måste det vara en entydig kommunal uppgift att förstå den egna bostadsmarknaden och i vilken utsträckning den möter de egna invånarnas behov.

Värdet av den kommunala bedömningen av bostadsbristen är inte bara att den ger grunden för kommunens egna bedömningar av behovet av insatser och val av verktyg för att förändra situationen. Den kommunala bedömningen ska också bidra till att förstärka och förfina den regionala analysen och i förlängningen den nationella synen på hur bostadsbristen kan och bör beskrivas och åtgärdas. Ur ett kommunalt perspektiv kan det vara båda självklart och okontroversiellt att vissa typer av hushålls behov väger tyngre än andras och att det därför finns anledning att lägga större resurser på att beskriva dessa hushålls nuvarande boendesituation och genomföra insatser med effekt i närtid. Om många kommuner gör samma bedömning kan det underifrån utkristalliseras ett antal grupper för vilka det utvecklas en gemensam syn på vad som är en godtagbar boendesituation. I stället för att som i dag lägga ansvaret på alla kommuner att lägga resurser på ett stort antal uppräknade och i många fall överlappande ”grupper”, växer synen på vad som bör beskrivas som grupper och hur dessa definieras fram i ett samspel mellan kommunerna, regionerna och staten, i form av Boverket.

Kommunerna ska göra insatser för att lösa bostadsbristen, ibland med statligt stöd

Utredningens delbetänkande behandlade frågan om hur kommunernas samlade planering för ett tillskott av bostäder ska fås att motsvara de nationella behoven. Som en del av utredningens förslag i delbetänkandet ingick att varje kommun ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen.

Den nyss beskrivna förväntan på kommunerna att bedöma bostadsbristens omfattning har likheter med utredningens förslag i delbetänkandet. Det är upp till varje kommun att göra bedömningen, men att bedömningen görs obligatorisk gör det möjligt för andra, inom och utom kommunen, att ta del av och ifrågasätta den.

Förslaget i delbetänkandet utmynnar i ett implicit åtagande för kommunen att planera för det behov av tillskott som enligt bedömningen kräver planläggning. Sist och slutligen är dock beslut om att planlägga mark för en viss användning en central del av det kommunala självstyret. Ställt på sin spets skulle en kommun kunna göra avvägningen att ingen mark i kommunen lämpar sig för bostadsbyggande, trots att det finns ett behov av tillskott, och att detta inte kan lösas inom befintlig bebyggelse.

Att kommunenen planlägger för det bedömda antalet bostäder är den önskvärda men också den fullständiga effekten av utredningens förslag i delbetänkandet. Att bostäderna faktiskt byggs är i betänkandet en fråga för de byggande aktörerna på marknaden.

Till skillnad från vad som gäller för möjligheten att välja bort bostäder vid planläggning av mark finns det ingen möjlighet för en kommun att prioritera bort bostadsförsörjningen som kommunal uppgift. Om en kommun gör bedömningen att det föreligger bostadsbrist så utlöser det ett åtagande för kommunen att agera. Detta är möjligen inte kontroversiellt, men utredningen finner att bostadsförsörjningens historiskt starka koppling till finansiering och planering för nybyggande fortfarande leder till att planering för nyproduktion ibland uppfattas som en bostadsförsörjningsåtgärd i sig, oberoende av dess effekter på bostadsbristen, och att bristande marknadsintresse för nyproduktion befriar kommunen från att agera.

Samtidigt som det inte får råda någon tvekan om att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen är obligatoriskt och sido-

ställt frågan om markanvändningsplanering, så är utredningen fullständigt klar över att det i många fall inte kommer att räcka med kommunala insatser för att lösa bostadsbristen. Som tidigare redovisas måste de kommunala insatserna samordnas och utvärderas gemensamt med de statliga insatserna för att uppnå en bostadsmarknad i balans i alla delar av landet.

Kommunerna ska följa upp sina insatser

I kommunernas roll i det gemensamma arbetet för att lösa bostadsbristen ingår det att bidra till att beskriva dess omfattning och karaktär och att sätta in insatser för att avhjälpa den. En ytterligare kommunal uppgift är att följa upp de egna insatserna för att se om de haft avsedd effekt. Behovet av att beskriva detta som en separat kommunal uppgift är tvåfaldigt.

För det första finns det ett inomkommunalt behov av att säkerställa att de insatser man beslutar om faktiskt bidrar till att minska bostadsbristen. Sådant som beskrivs som bostadsförsörjningsåtgärder i många kommuner tillfredsställer i praktiken inte fler hushålls bostadsbehov.

Det andra motivet är att de erfarenheter som görs i en viss kommun med utredningens synsätt är av värde för andra kommuner, och för staten, för att kunna effektivisera det samlade arbetet mot bostadsbristen. Större fullständiga utvärderingar kommer inte att kunna genomföras mer än av ett begränsat antal insatser, och kommunens uppföljning av de egna insatserna blir därför den källa till kunskap ur vilken övriga aktörer kan ösa.

Sambandet mellan kommunal och regional nivå

De kommunala och de regionala uppgifterna är inbördes beroende på flera olika sätt.

Den regionala analysen av bostadsbristen utgör ett stöd till samtliga kommuner för att beskriva både det nuvarande läget men också för att bedöma hur långsiktiga trender kan komma att påverka den egna kommunen. För vissa kommuner blir den regionala analysen den källa till kunskap om omvärldsförändringar som man förlitar sig på, medan andra kommer att välja att göra andra anta-

ganden baserat på egna faktiska kunskaper om den nuvarande situationen eller bedömningar av effekter av planerade insatser som regionen inte känt till eller värderat annorlunda.

Syftet med den kollegiala dialogen i regionens regi är, förutom erfarenhetsutbyte, att skapa ett tryck på kommunerna att prioritera de uppgifter de har inom det gemensamma arbetet. Den kommun som vill hävda att det inte föreligger någon bostadsbrist, eller att en viss insats kommer att få betydande effekter, ska vara medveten om att dessa bedömningar kommer att bli föremål för kollegiala kommentarer. Dialogen innebär därmed ett mått av mjuk styrning av kommunernas arbete.

Att länsstyrelsen deltar som företrädare för staten med resurser att bidra till kommunalt framtagna insatser innebär ett starkt motiv för kommunerna att göra goda underliggande analyser och uppföljningar för att motivera statliga resurser till insatser i den egna kommunen.

Kommunernas deltagande i det regionala analysarbetet säkerställer att bostadsbristen och dess lösningar får konkretion. Det är i kommunerna man kan se om fler hushåll bor bättre eller behöver vänta kortare tid på att lämna en olämplig boendesituation. Även om utredningen argumenterat för att staten genom Boverket ska definiera bostadsbristen så är det inte i den nationella modellvärlden som bostadsbristen märks eller löses. Det är i kommunerna som människorna finns och så länge det finns hushåll vars boendesituation inte är godtagbar så finns det en uppgift för det allmänna att lösa oberoende av vad modellerna visar.

Att lyfta de kommunala bedömningarna till den regionala nivån ger i sig förutsättningar för att föra en politisk diskussion om samarbeten och arbetsfördelning för att lösa ett för regionen gemensamt problem. Det som i den egna kommunen kan vara svårt att få stöd för kan ibland bli lättare att genomföra om det sker tillsammans med andra och om risker för felaktiga bedömningar av framtiden delas av flera. Regionen kan i det sammanhanget bli mer än en kunskapsresurs utan kan också aktivt bidra till att genomföra gemensamma insatser med kommunerna och staten.

5.3 En ny lag om bostadsförsörjning

Förslag: En ny bostadsförsörjningslag med kompletterande förordning ersätter BFL och förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilka upphävs. Bestämmelser om bostadsförmedling i den nuvarande lagen förs över oförändrade till den nya lagen.

5.3.1 Motiven för en ny lag

Den nuvarande lagen infördes 2001 som en reaktion på utvecklingen efter de stora bostadspolitiska reformerna i början av 1990-talet. Regeringen såg ett behov för riksdagen att genom lag påminna kommunerna om att de hade ett ansvar för bostadsförsörjningen. Någon närmare beskrivning av vad detta ansvar bestod i ansågs inte behövas. Till innehållet kom lagen att beskriva kommunernas ansvar i termer av planering, och halva lagen behandlade den då aktuella frågan om bostadsförmedling.

Efter snart tjugo år har det som vid tiden för lagens tillkomst stod klart för såväl riksdagen som kommunerna kommit att förbytas i oklarhet. De sentida tilläggen med inriktning på vilka underlag kommunerna ska ha för sin planering och hur den ska dokumenteras i riktlinjer har inte bidragit till att göra kommunernas ansvar tydligare. Länsstyrelserna beskriver i sin rapport att det är uppenbart att alla kommuner inte förstår syftet med riktlinjer och dess funktion i arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna. Samtidigt finns inga möjligheter för länsstyrelsen eller någon annan att hävda att kommuner som tar fram ett dokument benämnt riktlinjer bryter mot lagen. 199 kommuner har i praktiken fått sina riktlinjer godkända som underlag för utbetalning av statligt stöd samtidigt som länsstyrelserna anger att ett mindre antal av de 135 riktlinjer de granskat lever upp till lagens krav i alla delar.

Vare sig den nuvarande lagens bokstav eller dess tillämpning är enligt vad länsstyrelserna redovisar direkt inriktad på de grupper med svag ställning på bostadsmarknaden vars bostadsbehov står i centrum för utredningens direktiv. Införandet av kravet att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper som infördes i BFL 2014

har inte förändrat den bilden. Att förändra den befintliga lagen för att ge den en helt ny inriktning skulle kräva en omfattande omarbetning.

Utredningen har identifierat frånvaron av en gemensam problembeskrivning och frånvaron av samordning av statliga och kommunala insatser som två centrala problem som måste lösas för att kommunerna ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Den nuvarande lagen hanterar ingen av dessa frågor och är till rubrik och innehåll helt inriktad på den kommunala delen av bostadsförsörjningsansvaret, vilket i sig osynliggör statens ansvar.

Det finns enligt utredningen goda motiv för att upphäva BFL och ersätta den med en ny lag och utredningen lämnar i det följande ett sådant förslag. Bestämmelserna i §§ 7–8 BFL behandlar kommunernas skyldighet att under vissa förutsättningar inrätta en kommunal bostadsförmedling och förutsättningarna för att ta ut förmedlingsersättning. Dessa bestämmelser har inte varit föremål för utredningens överväganden och föreslås införas i den nya lagen med oförändrad betydelse. Detta föranleder en förändring av en hänvisning i hyreslagen till dessa paragrafer.

Lagens namn

Den nya lagen föreslås få namnet bostadsförsörjningslag. Begreppet bostadsförsörjning har under mycket lång tid använts för att beskriva det politikområde som omfattar offentliga åtgärder för att tillförsäkra invånarna bostäder. Det är ett levande begrepp både på statlig och kommunal nivå och är därför lämpligt som rubrik på en lag som reglerar det allmännas inbördes ansvar och arbete med bostadsfrågor. I och med att den nuvarande lagen upphävs uppstår ingen risk för sammanblandning med någon annan lag.

5.3.2 Den nya lagen utgår från regeringsformen och riksdagens mål

Förslag: Den nya lagen ska utgå från det allmännas åtagande att trygga invånarnas rätt till bostad.

En ny lag med ambitionen att omfatta såväl det statliga som det kommunala bostadsförsörjningsansvaret tar med fördel sin utgångspunkt i RF:s stadgande om att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad. Det är människorna, som individer och i form av hushåll, och deras behov av bostäder, som står i centrum för lagen. Även om lagen ger ett brett utrymme för bedömningar och ageranden inom ramen för de olika bestämmelserna ska de gå att härleda till det allmännas åtagande gentemot invånarna. Med invånare avses personer som är stadigvarande bosatta i Sverige.[4]

Lagen ska inte uppfattas vara uttömmande i förhållande till RF:s stadgande. RF:s målsättningsparagrafer omfattar alla delar av det allmänna – riksdag, regering, myndigheter, regioner och kommuner – i all deras verksamhet, och åtagandena gentemot invånarna kan inte begränsas genom vanlig lag. I den nya lagen föreslås det komma till uttryck som att lagen ger förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

En annan utgångspunkt vid utformningen av den nya lagen är riksdagens mål om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Detta mål har varit oförändrat sedan 2008 och har ett brett parlamentariskt stöd. Även riksdagens mål sätter individen, som i målformuleringen benämns konsumenten, i centrum, och betonar att bostadsbehoven i första hand ska tillfredsställas på marknaden. Den nya lagen bygger på detta synsätt och är i allt väsentligt inriktad på de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden.

[4] Försäkringskassan har den 8 oktober 2015 lämnat svar på ett regeringsuppdrag kring begreppet stadigvarande bosatt. Utredning av stadigvarande bosättning, dnr 005766-2015.

5.3.3 Lagen preciserar och fördelar bostadsförsörjningsansvaret

Den nya lagen innehåller bestämmelser som fördelar ansvar och arbetsuppgifter mellan olika offentliga aktörer i enlighet med det arbetssätt som beskrivits i avsnitt 5.2. Det är fyra aktörer som regleras i lagen; Boverket, regionerna, kommunerna och länsstyrelserna. För de statliga myndigheterna finns delar av regleringen i förordning, medan bestämmelserna i lagen som avser regioner och kommuner är uttömmande.

Riksdagen föreslås i lagen reglera statens agerande på myndighetsnivå, och därmed beskära regeringens utrymme att disponera över myndigheterna, för att säkerställa att det finns entydiga företrädare för staten som ansvarar för samarbetet med regioner och kommuner.

Lagen innehåller inga sanktionsbestämmelser och styr heller inte med vilken intensitet de olika aktörerna ska agera. Lagen i sig leder inte till att bostadsbristen i Sverige upphör; det beror även fortsättningsvis på vilken politisk prioritering frågan ges i de olika beslutande församlingarna, och vilka ekonomiska och andra resurser som tillförs. Det lagen gör är att tydliggöra ansvar och ge goda förutsättningar för samarbete.

Även om utredningen föreslår ett arbetssätt där samarbete för att lösa ett gemensamt problem är en bärande tanke, är lagen uppbyggd så att varje aktör – varje myndighet, region och kommun – får sitt ansvar och sina uppgifter beskrivna oberoende av hur andra agerar. Lagen skapar inga möjligheter att undandra sig ansvar eller avstå från att vidta åtgärder med hänvisning till att någon annan brustit i sitt agerande. De olika aktörernas uppgifter är generellt inte bestämda i tid, utan beskrivs som fortlöpande, med utrymme för varje kommun och region att, med vissa undantag, bedriva arbetet enligt sin egen tidplan och med olika ambitionsnivå.

Lagen reglerar inte vilka insatser som ska göras för att minska bostadsbristen, vare sig från staten eller från kommunerna. De ”verktygslådor” som kan komma till användning återfinns inte heller i lagen, med undantag för bestämmelserna om kommunal bostadsförmedling.

5.3.4 Boverkets uppgift att definiera bostadsbristen

Förslag: Boverket ska fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov och det faktiska utbudet av bostäder utvecklas på nationell nivå och på länsnivå.

Avvikelser mellan det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov och det bedömda faktiska utbudet ska anses utgöra en brist på bostadsmarknaden som motiverar insatser från det allmänna. Boverket ska kvantifiera denna brist i ekonomiska termer.

Vad är bostadsbrist?

Utredningen har tidigare i detta kapitel beskrivit bostadsbrist som skillnaden mellan vad som kollektivt uppfattas som en godtagbar bostadssituation och det faktiska läget på marknaden. Synsättet återkopplar till det av riksdagen beslutade målet om en bostadsmarknad där utbudet ska motsvara behoven. Utbudet är det som med etablerad terminologi är svaret på en efterfrågan på en marknad. Om marknaden är reglerad i olika avseenden kommer det att avspegla sig i utbudet. Med utbudet av bostäder avses med andra ord det faktiska (eller prognosticerade) utbudet av bostäder givet de villkor som råder på marknaden.

Vad som är en godtagbar situation på bostadsmarknaden motsvaras i riksdagens målformulering av behoven. Behoven går inte att avläsa på marknaden. De är subjektiva och individuella, men kan beskrivas i kollektiva termer. Behoven är svar på frågor av följande slag. Hur trångt får ett hushåll bo? Hur lång tid får det ta innan ett hushåll hittar en ändamålsenlig bostad på en ny bostadsort? Vilket konsumtionsutrymme är rimligt för ett hushåll efter det att boendekostnaden är betald? Genom att besvara dessa och likande frågor och tillämpa svaren på den nuvarande eller prognosticerade befolkningen, går det att svara på vilket utbud av bostäder som skulle motsvara hushållens behov.

För tydlighetens skull så har de allra flesta hushåll en efterfrågan som gör att de inte bara kan tillfredsställa sina behov utan också andra önskemål som de kan ha på sin boendesituation. Denna efterfrågan kommer att, med de begränsningar som följer av regler-

ingar, att tillfredsställas på marknaden. Det faktiska utbudet kommer att spegla den kollektiva efterfrågan och inte de kollektiva behoven. Det uppstår därför en skillnad mellan det faktiska utbudet och det utbud som skulle motsvara behoven. Denna skillnad utgör bostadsbristen.

Bostadsbrist innebär ett åtagande för det allmänna

Det är förekomsten av en normativ uppfattning om behoven som ger upphov till bostadsbristen. Hushållens efterfrågan kommer att, med de trögheter som följer av regleringar och rent praktiska förhållanden som att det tar en viss tid att bygga en bostad, tillfredsställas på marknaden. Utan en uppfattning om behoven finns det ingen bostadsbrist att åtgärda med politiskt beslutade insatser.

Omvänt innebär bostadsbristen ett åtagande för det allmänna att vidta insatser. Eftersom bostadsbristen visar att det finns hushåll vars boendesituation inte är godtagbar enligt den kollektiva normuppfattning som råder, är det en politisk uppgift att åtgärda problemet. Med vilken prioritet och med vilka insatser detta ska ske kan besvaras olika beroende på övergripande ideologiska överväganden, men själva förekomsten av ett åtagande torde vara odiskutabelt. Skulle utbudet på marknaden, med den reglering som är etablerad, tillfredsställa samtliga hushålls bostadsbehov, upphör behovet av insatser.

Det ska i sammanhanget understrykas att en insats kan innebära en bred variation av åtgärder som bara har det gemensamt att det utlöses av ett politiskt (sanktionerat) beslut i någon del av det allmänna. På nationell nivå kan insats vara en skattereform som förändrar de relativa skillnaderna i disponibel inkomst medan det på kommunal nivå kan vara att köpa en bostad och hyra ut den till en hemlös familj.

Att etablera en gemensam bild av bostadsbristens omfattning är som utredningen framhållit en förutsättning för att kunna ta ställning till vilka insatser som bör vidtas från staten och kommunerna. Den gemensamma bilden kan innehålla olika aspekter på bostadsbristen; om den är geografiskt koncentrerad, temporär eller långsiktig eller om den i första hand uppträder bland vissa typer av hushåll. Beroende på vilken bild som framträder ger det förutsätt-

ningar för att bedöma om bostadsbristen i första hand bör lösas genom nationella eller lokala åtgärder och hur dessa bör utformas. Det går alltid att politiskt argumentera för att det är vår kollektiva uppfattning om behoven som bör förändras för att därigenom minska bostadsbristen och åtagandet för det allmänna.

Boverket får i uppdrag att bedöma bostadsbristen

För att staten och kommunerna gemensamt ska kunna göra insatser mot bostadsbristen är det nödvändigt att omfattningen av denna fortlöpande beskrivs och prognosticeras. Även om uppgiften innehåller väsentliga mått av politiska bedömningar är det en komplex uppgift som kräver kontinuerlig utveckling och utvärdering. Uppgiften bör därför placeras på en myndighet, och utredningen finner att Boverket är den myndighet som har de bästa förutsättningarna. För detta talar också att Boverket generellt, enligt vad utredningen utvecklat i sitt delbetänkande, bör ges en starkare roll som företrädare för staten i relation till kommunerna i samhällsplaneringsfrågor.

Bostadsbristen ska beskrivas som skillnaden mellan ett teoretiskt utbud som motsvarar ett behov, och det faktiska utbudet på marknaden. För att det ska gå att jämföra dessa storheter krävs det att det i båda fallen rör sig om bostäder med samma definition. Om alla hushåll anses behöva bostäder med en viss teknisk standard eller ett visst besittningsskydd är det bostäder som uppfyller dessa kriterier som ska ingå när det faktiska utbudet av bostäder beskrivs. Att det på marknaden finns ett utbud av andra boendelösningar med en lägre standard eller osäkrare besittningsskydd innebär inte att de ska ingå i Boverkets bedömning av det faktiska utbudet. Det är däremot relevant att känna till den faktiska bostadssituationen för samtliga hushåll när insatser ska utformas.

Boverket ska fortlöpande bedöma vilket utbud av bostäder som motsvarar behovet

För att synliggöra hur Boverket gör sina bedömningar av bostadsbristens omfattning bör myndigheten få separata uppdrag att bedöma det till stor del normativt politiskt bestämda behovet och vil-

ket utbud av bostäder det motsvarar, och det mera deskriptivt observerbara utbudet av bostäder på marknaden.

En första ansats till bedömning av behovet finns i Boverkets rapporter som beskriver behovet av tillskott av bostäder fram till 2025 baserat på en modell som första gången presenterades 2015.[5] Utredningen redogör för Boverkets modell relativt utförligt i delbetänkandet, men återger här några huvudpunkter.

- Invånarna antas under det närmaste decenniet bilda hushåll – det vill säga flytta ihop och isär – enligt samma mönster som genomsnittet för åren 2007–2011.
- Utbudet av bostäder motsvarade behoven 2012. Fler hushåll sedan dess motsvarar ett behov av en ny bostad per hushåll.

Boverket beskriver i rapporten från 2015 de svårigheter som brister i befolkningsprognoserna innebär för möjligheterna att göra korrekta beräkningar av behovet av bostäder. Dessa brister kommer alltid att föreligga och utgöra en osäkerhet, varför Boverket aldrig kan avkrävas något annat än bedömningar av det framtida behovet.

Det som inte finns med i Boverkets modell är en uppfattning om vilka bostäder som motsvarar behoven hos vilka hushåll. Att addera detta till modellen är ingen principiell svårighet, men kräver ytterligare ställningstaganden.

Det finns alltså en relativt god grund för att bedöma behovet av bostäder i kvantitativa termer. För att svara på vilket utbud som skulle motsvara detta behov måste en ekonomisk dimension adderas till modellen. I den befintliga behovsmodellen antas alla individer vilja bilda hushåll och flytta inom och utom landet i oberoende av ekonomiska förutsättningar. För att detta behov ska kunna tillfredsställas måste det finnas bostäder till priser eller hyror som ryms inom de tilltänkta hushållens ekonomi.

Under förutsättning att data om individernas inkomster och förmögenheter finns tillgängliga är det möjligt att göra beräkningar baserade på flera olika antaganden. Det går att bibehålla ansatsen att alla hushåll ska ha samma frihet att anpassa sin boendesituation, motsvarande ett historiskt genomsnitt. Det går att hävda att indi-

[5] Behov av bostadsbyggande – teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, rapport 2015:18, Boverket.

vider och hushåll med lägre inkomster ska tillerkännas ett behov som ligger lägre än detta genomsnitt, på en nivå som blir den lägsta godtagbara enligt olika kriterier. Det går också att hävda att det historiska genomsnittet innehåller såväl ”överkonsumtion” som otillfredsställda behov, och att ett mera renodlat normativt uttryck för behoven behöver formuleras. Det skulle i så fall innebära att den hushållsbildning och de flyttmönster som ligger inbyggda i SCB:s befolkningsprognoser behöver ifrågasättas. Olika antaganden kommer att leda till att bostadsbristens omfattning bedöms olika.

Bostadsbehovet förändras ständigt, beroende på förändringar i befolkningens sammansättning. Personer i 30-årsåldern flyttar till exempel i större utsträckning än personer i 40-årsåldern, och om historiska data tillåts ligga till grund för framtida behov kommer variationer i årsklassernas storlekar i det typiska intervallet 90 000–120 000 personer att få olika stort genomslag på bostadsbehoven beroende på i vilken ålder en stor eller liten årsklass befinner sig. Också de antaganden som görs om hushållens ekonomiska utveckling kommer att påverka bedömningen av vilket utbud som motsvarar behoven över tid.

Boverket ska fortlöpande bedöma det faktiska utbudet av bostäder

Den andra komponenten när bostadsbristen ska bestämmas är det faktiska utbudet av bostäder. Till skillnad från behoven är det ett objektivt observerbart fenomen, men det saknas ett etablerat sätt för att beskriva och prognosticera utbudet, delvis på grund av att det saknas offentliga data på området. I avsnitt 5.4 gör utredningen bedömningar av vilka förbättringar av kunskapsunderlaget om de faktiska förhållandena på bostadsmarknaden som regeringen bör överväga.

Det faktiska utbudet av bostäder utgörs av de bostäder (med vald definition) som vid ett givet tillfälle finns till försäljning eller uthyrning. Utbudet varierar med demografin, dvs. när hushåll flyttar eller dör kommer en bostad med viss sannolikhet att bjudas ut på marknaden, men det varierar uppenbarligen också med helt andra faktorer. Det har inte rymts inom utredningstiden att närmare studera sådana fenomen, men förändringarna av utbudet av

ägda bostäder under utredningstiden ger intrycket av att bostäder till en inte obetydlig del har likheter med aktier, där utbudet ökar när en prisuppgång avtar, vilket i sin tur förstärker en prisnedgång.

Möjligheten att använda bostäder som annat än bostäder innebär också att utbudet förändras över tid. För flera decennier sedan hyrdes bostäder i städerna ut som kontor, vilket ledde till att utbudet av bostäder minskade. I dag har mer eller mindre permanent korttidsuthyrning av bostadsrätter till turister samma effekt.

Utbudet varierar alltså kvantitativt med hur villkoren för att få köpa eller hyra varierar. Det som är lättast är observera är förändringar i priset på ägda bostäder, men olika villkor för att få hyra en bostad är också en del av utbudet. Studentbostäder och olika former av äldrebostäder är bara tillgängliga för en delmängd av hushållen, och för vanliga hyreslägenheter kan det finnas krav som utesluter vissa hushåll.

Nyproduktion av bostäder leder till ett ökat utbud. Den primära ökningen är lätt att identifiera och kan åtminstone i närtid prognosticeras. Beroende på vilka som flyttar in i de nyproducerade bostäderna kommer ett utbud av bostäder att tillkomma; det som kallas flyttkedjor. Studier av flyttkedjor har gjorts i enstaka fall och visar på betydande skillnader i både hur många bostäder som bjuds ut, och vilka hushåll som kommer att flytta in i dessa.

Utredningens ansatser

Utredningen har för att få en uppfattning om hur svåra Boverkets uppgifter blir bett två konsultföretag att lämna förslag på en modell för att beräkna skillnaden mellan efterfrågan och behov av bostäder. Ett tredje tillfrågat företag ansåg sig inte ha möjlighet att utföra uppdraget inom givna tidsramar. Av uppdragsformuleringen framgår att utredningen arbetat med hypotesen att efterfrågan styr utbudet på marknaden, vilket de kontrakterade konsulterna också antagit.

Den ena konsulten baserar sin modell på data om hur efterfrågan hos invandrade hushåll avviker från svenskfödda och härleder ur detta hur stor nyproduktion den befolkningsökning som till stor del består av invandrare kan komma att generera. Med detta som grund förs av konsulten ett resonemang kring om denna skillnad i

efterfrågan bör leda till slutsatsen att samhället bör göra ett annorlunda antagande om behovet av bostäder för invandrare än för infödda svenskar, delvis med hänvisning till skillnader i förväntad boendestandard i invandrarnas ursprungsländer.

Den andra konsulten, vars redovisning återges i sin helhet i bilaga 4, bidrar med två delvis sammanhängande ansatser, som båda avser hur utbudet i form av nyproduktion kan prognosticeras. Företaget härleder storleken på den nationella bostadsproduktionen ur fyra variabler som sedan 2006 har förklarat huvuddelen av allt nybyggande.

- Hushållens finansiella netto.
- Räntan.
- Sysselsättningen.
- Byggkostnaderna.

I närtid, då det finns prognoser för dessa faktorer, kommer antalet färdigställda bostäder att nå en topp under 2018 och därefter vika svagt nedåt. En trendframskrivning av genomsnittliga förhållanden den senaste tioårsperioden leder till ett stadigt ökat antal färdigställda bostäder och når drygt 60 000 år 2025. Det skulle innebära att nyproduktionen skulle motsvara cirka 75 procent av de behov av tillskott av bostäder som Boverket beräknar för samma period.

Det ska sägas att statistiken över påbörjade bostäder under 2017 visar att antalet färdigställda bostäder under 2018 kommer att överstiga det antal som företagets modell prognosticerar. Om detta betyder att någon ny variabel tillkommit som styr bostadsproduktionen, eller om det visar sig att prognoserna för de underliggande variablerna är fel, återstår att se.

Konsultrapporten innehåller också en beskrivning av hur den lokala efterfrågan på nyproducerade bostäder kan beräknas. Beräkningen utgår från antaganden om produktionskostnader, boendekostnader och betalningsförmåga i närområdet/kommunen. Med utgångspunkt från flyttfrekvenser och undersökningar av preferenser för nyproduktion går det att räkna fram ett antal hushåll som kan förväntas efterfråga nya bostäder till givna priser/hyror

Utredningen finner att den bilagda rapporten visar att det är fullt möjligt att beskriva behov och utbud med hjälp av inbördes oberoende variabler, vilket är en god grund för fortsatt arbete.

Ett behov av utvecklingsarbete

Den uppgift som utredningen vill tilldela Boverket låter sig inte utföras omedelbart. Vad gäller behovet av bostäder krävs överväganden kring vad som kan betecknas som en godtagbar boendesituation vilket torde kräva ett brett arbete med olika typer av referensgrupper. För att beskriva utbudet krävs det en bättre förståelse av hur det utbud som inte styrs av demografi fungerar. Data över utbud och priser behöver jämföras med förändringar i priser på andra kapitalplaceringar för att finna mönster som kan användas för prognoser. Det behövs också fler studier av hur nyproduktion påverkar utbudet i form av flyttkedjor.

Med hänsyn till behovet av utveckling bedömer utredningen att Boverket bör få ett initialt uppdrag med ett resurstillskott innan uppgiften att fortlöpande bedöma vilket utbud av bostäder som motsvarar hushållens behov, och hur det faktiska utbudet förhåller sig till detta teoretiska utbud, kan fullgöras.

Boverket ska presentera bedömningar av bostadsbristen länsvis i ett tioårsperspektiv

Med en fullt utvecklad modell för bedömningar bör Boverket kunna leverera kontinuerliga bedömningar av såväl bostadsbehov som faktiskt utbud på nationell nivå och på länsnivå. Dessa bedömningar ger ett underlag för arbetet på regional nivå men ska också ge regeringen kunskap om hur bostadsbristen fördelar sig över landet. Med hänsyn till att många av de variabler som kommer att ingå i Boverkets bedömningar varierar över kortare tidsintervall än vad som är möjligt att korrigera för genom offentliga insatser bör ambitionen vara att beskriva utvecklingstrender i ett tioårsperspektiv. Det ger politiska beslutsfattare på alla nivåer möjlighet att bedöma med vilket prioritet frågan om bostadsbristen bör behandlas och vilken omfattning de insatser som kan bli aktuella bör ha.

Boverket ska kvantifiera bostadsbristen i ekonomiska termer

Skillnaden mellan Boverkets bedömningar av det utbud som motsvarar behoven och det faktiska utbudet på marknaden kan komma att innehålla flera olika dimensioner förutom den geografiska. Det är fullt möjligt att utbudet av bostäder överensstämmer med eller överstiger det antal som enligt bedömningarna behövs i ett visst län, men att bostädernas storlek inte motsvarar den hushållsbildning som ligger i modellen; det kan t.ex. finnas för få stora bostäder. Det kan också tänkas att utbudet av bostäder i lämplig storlek är tillräckligt, men att hushållen inte kommer att kunna efterfråga dem av ekonomiska skäl. Slutligen kan det finnas län där antalet bostäder som bjuds ut inte är tillräckligt för att alla hushåll som enligt modellen har behov av en bostad i länet kan få det.

För att tydliggöra att det i samtliga fall råder bostadsbrist, även om den kan förväntas föranleda olika insatser, ska Boverket på ett schabloniserat sätt redovisa den totala bostadsbristen i varje län i ekonomiska termer. Detta kan t.ex. ske genom antaganden om vilken ökning av hushållens inkomster som skulle krävas för att kunna betala för tillgängliga bostäder, eller genom antagna produktionskostnader för att bygga nya bostäder. Oavsett hur beräkningen görs ska det vara tydligt att det är frågan om antaganden utan ställningstaganden till vilka insatser som bör vidtas för att åtgärda bostadsbristen.

Fördelningen av ansvar mellan stat och kommun

Med en nationell bedömning av bostadsbristens omfattning och karaktär finns den grundläggande förutsättningen för ett politiskt samtal om hur ansvaret för att göra insatser bör fördelas mellan staten och kommunerna. Redan pågående eller planerade insatser i form av statliga bidrag och kommunala förturslösningar och investeringar i särskilda boenden är i princip diskonterade i det verkliga utbud som Boverket redovisar. Samtalet kommer därför att behöva behandla ytterligare åtgärder och kan med fördel komma att utmynna i överenskommelser mellan regeringen och SKL. Utredningen har tidigare i detta kapitel exemplifierat vari statliga insatser kan bestå, och pekat på möjligheterna att kanalisera statliga medel till kommunerna för att stödja regionala och lokala insatser.

Regeringens möjlighet att styra Boverkets arbete

Utredningen föreslår att det är Boverket som ska göra bedömningarna av bostadsbristens omfattning bl.a. för att resultaten ska kunna behandlas i de politiska samtal som behövs för att på en övergripande nivå fördela ansvar mellan staten och kommunerna. Samtidigt innehåller Boverkets uppdrag politiska ställningstaganden i de delar som avser behovet av bostäder.

Det politiska inflytandet över Boverkets arbete kan ta sig flera former. Utredningen föreslår att det lagreglerade uppdraget att göra bedömningar ges till regeringen, som kan välja att lämna det vidare till Boverket med eller utan ytterligare styrning. Vill regeringen förankra olika aspekter på vad som ska anses vara en godtagbar bostadssituation i riksdagen är det fullt möjligt via en skrivelse eller proposition. Ett ställningstagande från riksdagen blir då direkt styrande för Boverkets arbete.

Så länge den politiska styrningen av Boverket avser vad som ska anses vara en godtagbar bostadssituation är det enligt utredningen oproblematiskt. Nya förutsättningar påverkar naturligtvis vilken bild av bostadsbristen som sprids till regioner och kommuner, och alltför frekventa förändringar försvårar för förvaltningar på olika samhällsnivåer att arbeta effektivt, men något principiellt hinder för deras möjligheter att fullgöra sina uppdrag uppkommer inte.

I de delar Boverkets bedömningar förväntas avspegla faktiska prognosticerade förändringar av utbudet är det mera problematiskt om regeringen försöker styra myndighetens metodval. Uppgiften är av typisk förvaltningskaraktär, och syftet med en sådan styrning är oklar. Även om utredningens författningsförslag lämnar utrymme även för sådan styrning är bedömningen att det inte kommer att bli aktuellt.

5.3.5 Boverkets uppgift att etablera ett språkbruk

Förslag: Boverket ska, efter samråd med SKL, definiera begrepp som behövs för att genomföra bedömningar och beskriva insatser som följer av den nya lagen.

Ett språkbruk för inbördes användning

Behovet av ett gemensamt språkbruk för att lösa en gemensam uppgift har redan behandlats. Det är nödvändigt att etablera ett språkbruk för det offentliga Sverige som ska planera, utföra och följa upp insatser för att åtgärda bostadsbristen.

En myndighet kan inte styra det allmänna språkbruket, och på bostadsmarknaden uppstår ständigt nya begrepp för att beskriva avtalsformer, bostäder av olika utformning eller olika finansieringslösningar. Denna utveckling är det inte Boverkets roll att försöka påverka. Det Boverket förväntas göra, åtminstone efter samråd med SKL, men sannolikt efter kontakter med de flesta av landets kommuner, regioner och länsstyrelser, är att etablera den entydiga betydelsen av ett antal begrepp vid inbördes kommunikation kring bostadsbristen och dess lösning.

Språket styr tanken

Utredningen har ingen ambition att själv bli språknormerande, men vid framtagandet av betänkandet är det uppenbart att många begrepp ges olika betydelser beroende på vem som talar och vem som lyssnar. I en politisk omgivning är vissa begrepp så förknippande med en viss politisk uppfattning att de inte kan användas utan omfattande kommentarer eller reservationer som i sig minskar deras värde. I landets 290 kommuner råder olika politiska förhållanden och därmed har samma begrepp olika genomslagskraft. Genom att Boverket får i uppgift att ta fram ett gemensamt språkbruk för bostadsförsörjningsfrågor är förhoppningen att kunna neutralisera betydelsen av vissa begrepp och göra dem användbara i hela landet.

Även på tjänstemannanivå utvecklas språkbruket olika även på arbetsplatser som formellt arbetar med samma uppgifter. Utredningen har haft viss möjlighet att följa länsstyrelsernas arbete med att stödja kommunerna och konstaterar att det i samarbetet mellan de 21 statliga myndigheterna med identiska uppdrag har ägnats tid åt att enas om hur sakförhållanden ska beskrivas.

Uppgiftens form och rättskraft

Flera av de begrepp som kommer att behöva definieras i detta sammanhang har redan en betydelse i befintlig lagstiftning. Begreppet bostad är t.ex. flitigt använt i författning, både som beteckning på ett utrymme i en byggnad som allmänt sett är lämpat att bo i, och som beteckning på det utrymme där något faktiskt bor. I arbetet med bostadsförsörjningsfrågor kommer bostäder att behöva behandlas i båda dessa betydelser. Det kan då finnas anledning att skapa språkregler för att i skriven text markera vilken betydelse som avses. Någon ambition att påverka språkbruket i andra sammanhang eller i befintlig författning ligger inte i uppdraget.

Boverket förväntas lösa uppgiften genom att samla in förslag på begrepp som behöver definieras från kommuner, regioner och länsstyrelser och ur detta material göra ett urval där man efter samråd med SKL tar fram remissförslag, som sedan sprids till användarna för synpunkter. Boverket fastställer sedan genom beslut vilka definitioner som myndigheten avser att använda när man kommunicerar med länsstyrelser, regioner och kommuner kring bostadsförsörjningsfrågor. Beslutet förutsätts leda till en omedelbar tillämpning hos länsstyrelserna, men får i övrigt sin verkan genom praktisk användning av begreppen.

5.3.6 Regionernas analyser

Förslag: Regionerna ska med Boverkets bedömningar som grund fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i respektive län och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

Bedömning: Till grund för regionernas analyser bör även underlag från länets kommuner och länsstyrelsen läggas.

Boverkets bedömningar utgör grunden

Varje region ska med Boverkets bedömningar för det egna länet som ett underlag skaffa sig en egen uppfattning om hur bostadsbristen i länet ser ut och utvecklas genom nära samarbete med

länets kommuner som utmynnar i en analys. Denna analys ska regionen presentera för kommunerna.

Regionernas ambitionsnivå i analysarbetet kommer att variera, liksom utformningen av det material som presenteras för kommunerna. I en region där Boverkets bedömningar visar att bostadsbristen över tid kommer att vara mycket begränsad är en mindre omfattande analys motiverad på den regionala nivån. De inomkommunala överväganden kan göras utan stöd av information från regionen. Motsatsvis kan en region där bristerna bedöms vara stora behöva lägga mycket resurser på att både säkerställa att underlaget för Boverkets bedömningar överensstämmer med faktiska förhållanden och på att tydliggöra hur bostadsbristen fördelar sig geografiskt inom länet och på olika typer av hushåll över tid.

Den regionala analysen ska väga in de nationella och regionala planer och program som regionen bedömer har en påverkan på bostadsmarknaden. Typiskt sett har t.ex. förändrad infrastruktur och kollektivtrafik påverkan på hur attraktiviteten och därmed utbudet av bostäder i ett område utvecklas.

Det är länets kommuner som är mottagare och användare av analysen. Det står därför regionerna fritt att välja att göra analysen i ett format som kommunerna efterfrågar och, om det är lämpligt, infoga den i annat material som också har kommunerna som mottagare.

Det gemensamma språkbruket ska användas

Den regionala analysen blir ett viktigt dokument för att etablera det gemensamma språkbruk som utredningen bedömer vara nödvändigt för att alla parter ska kunna samverka för att lösa bostadsbristen. Även om regionerna formellt inte är skyldiga att tillämpa de språkregler Boverket beslutar om förutsätts de ändå bidra både till att sprida fastställda begrepp och att uppmärksamma Boverket på behovet av att klarlägga betydelsen av andra begrepp.

Regionala värderingar av behoven ska inte påverka analysen

Boverkets bedömningar i den del som avser det utbud som motsvarar bostadshovet kommer delvis att baseras på normativa värderingar. Det kan t.ex. handla om hur stor disponibel inkomst ett hushåll behöver sedan boendekostnaden betalts eller minsta bostadsstorlek för större hushåll. Dessa värderingar är inte avsedda att förändras eller överprövas av respektive region i analysarbetet. Varken det förhållandet att de faktiska bostadsförhållandena skiljer sig åt i olika delar av landet eller att det i något län kan uppfattas som att bostadsbristen framstår som ohanterligt stor med valda behovskriterier utgör motiv för en avvikande regional bedömning. Invånarna antas i grunden ha samma behov av bostäder i hela landet, även om det i praktiken kommer att uppfyllas i olika typer av bostäder.

Regionerna kan vid sidan av analysuppgiften med fördel upplysa Boverket om sin syn på invånarnas behov av bostäder, men detta kan ske i former som inte behöver författningsregleras.

Regionala faktiska förhållanden kan leda till andra bedömningar

I alla delar där Boverkets bedömningar bygger på data som antas representera en faktisk bostadssituation eller ett historiskt händelseförlopp är det en uppgift för regionerna att granska och vid behov korrigera de uppgifter som avser det egna länet. Även antaganden om samband mellan olika förhållanden som ligger till grund för prognoser kan korrigeras av en region om det finns anledning att tro att det aktuella sambandet inte är giltigt i det egna länet.

Möjligheten för regionerna att göra korrigeringar i Boverkets länsvisa bedömningar gör att bostadsbristen i länet kan komma att beskrivas som något större eller mindre än i Boverkets länsvisa redovisning. Skulle denna typ av korrigeringar visa sig leda till systematiska ändringar i någon riktning i hela landet innebär det en signal till Boverket att överväga om man behöver komplettera dataunderlaget för de egna bedömningarna.

Kommunerna ska kunna påverka analysen

Den regionala analysen bör tas fram i samspel med kommunerna i länet. Det är kommunerna som bäst vet hur de verkliga förhållandena ser ut och som har erfarenheter av hur tidigare förändringar på bostadsmarknaden har påverkat invånarnas agerande. Kommunerna bör dessutom kunna påverka regionen att fördjupa sin analys kring någon typ av hushåll eller kring någon demografisk faktor, som anses vara avgörande för beslut om insatser i kommunen eller länet.

Även om nyttan med kommunal medverkan i analysen är ömsesidig kan det finnas enskilda kommuner som inte kommer att kunna eller vilja delta. Den regionala uppgiften att göra en analys kan därför inte villkoras av samtliga kommuners medverkan.

Länsstyrelsen ska kunna påverka analysen

Av samma skäl som kommunerna bör involveras i analysarbetet bör även den berörda länsstyrelsen ges möjlighet att delta. Länsstyrelserna har åtminstone inledningsvis bättre kunskaper om länets bostadsmarknad än vissa av regionerna. I sin roll som aktiv part i att lösa bostadsbristen kan länsstyrelserna i likhet med kommunerna också ha ett intresse av att påverka regionen att fördjupa analysen i vissa avseenden.

Resultatet ska visa på kvantitativa och kvalitativa skillnader

Den färdiga analysen ska jämfört med Boverkets bedömningar ha en högre grad av kvalitativ upplösning. Om bostadsbristen i länet i huvudsak består i att hushåll saknar eget kapital eller möjlighet att få låna för att köpa de bostäder som motsvarar deras behov och som de löpande skulle ha råd att betala för, bör analysen kunna visa hur denna grupp utvecklas över tid och fördelas geografiskt mellan kommunerna. Någon fullständig redovisning av bostadsbristens alla aspekter på kommunnivå är inte någon rimlig ambitionsnivå, men att enbart återge Boverkets bedömningar utan egna ställningstaganden och utan försök till ytterligare geografisk nedbrytning är inte förenligt med att fullgöra analysuppgiften.

Det är på regionnivå som andra relevanta planer och program ska påverka bedömningarna av hur bostadsmarknaden och därmed indirekt bostadsbristen kommer att utvecklas. I den mån regionerna inte gör denna typ av överväganden tvingas varje kommun bedöma effekterna, vilket minskar förutsättningarna för att etablera en gemensam bild av framtiden.

Analysen ska göras tillgänglig för kommunerna

Analysuppgiften är inte avgränsad i tiden eller strikt kopplad till att Boverket gör nya bedömningar. När det nya arbetssättet är etablerat ska det ständigt finnas en aktuell analys tillgänglig för kommunerna att ta del av, samtidigt som det står regionerna fritt att uppdatera eller förändra sin egen analys på det sätt och med de tidsintervall man själva beslutar om.

5.3.7 Kommunernas uppgifter

Förslag: Kommunerna ska fortlöpande bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov. Genomförda insatser ska följas upp.

Bedömningar och insatser ska genomföras med beaktande av regionens analys.

Varje kommun ska bedöma bostadsbristen lokalt

Att det är en kommunal uppgift att ha en uppfattning om såväl efterfrågan, utbud och behov av bostäder i den egna kommunen är knappast kontroversiellt. Utredningen föreslår att det också ska framgå direkt av lagstiftningen.

Utredningens kommunbesök har visat att det i varje kommun kan finnas olika arbetssätt och organisatoriska former för att skaffa sig kunskaper om läget på den egna bostadsmarknaden. Uppgifter hämtas från offentlig statistik, från egna bostadsbolag och från socialtjänsten. Alla dessa källor till information kan vara värdefulla, men det som ofta saknas är sammanställningar av uppgifterna och

uppföljning av utvecklingen över tid. Om sådana sammanställningar görs samtidigt som uppgifter om utbudet av bostäder på marknaden följs regelbundet finns det utan omfattande arbetsinsatser ett första underlag för en beskrivning av nuläget.

Nästa steg är att skaffa sig en uppfattning om hur det borde se ut om alla invånares bostadsbehov skulle vara tillfredsställda. För detta finns det i många fall uppgifter om gruppen äldre och de i de flesta kommuner mycket mindre grupperna av funktionshindrade eller personer som av andra skäl behöver socialt stöd. För närvarande finns det i många kommuner också goda kunskaper om brister i de nyanländas boendesituation. Det som enligt utredningens uppfattning saknas i många kommuner är en uppfattning om i vad mån personer i förvärvsarbetande åldrar och deras barn bor på ett sätt som är ändamålsenligt vad avser t.ex. utrymmesstandard och kostnader i relation till inkomster. För detta har det hittills inte funnits något bra stöd för kommunerna att komma vidare, men med den regionala analysen med nationella värderingar som grund, får varje kommun besked om vilka typer av boendeförhållanden som inte uppfattas som generellt godtagbara.

Den offentliga statistiken kommer inte att ge en komplett bild av hur befolkning bor i kommunen, och det kan därför finnas skäl att genom enkäter, via kontakter med hyresvärdar eller på annat sätt försöka få en fördjupad bild av hur bostadsbristen i kommunen ser ut. Någon förväntan att kommunerna ska genomföra kompletta folk- och bostadsräkningar ligger inte i kravet på att skaffa sig kunskap, men insatserna bör stå i någon proportion till hur stor bostadsbristen beskrivs vara i den regionala analysen.

Olika grupper av hushåll kan lyftas fram i varje kommun

Utredningen har i sina överväganden beskrivit den nuvarande situationen där olika fördefinierade grupper står i centrum då bostadsförsörjningsfrågor behandlas som åtminstone delvis kontraproduktiv. Mot den bakgrunden är det viktigt att betona att i det inomkommunala arbetet kan det vara högst relevant att beskriva hushåll med liknande förutsättningar i termer av grupper, som varje kommun själva identifierar och avgränsar. Det kan göra det lättare

att utforma lämpliga insatser riktade mot den bristsituation som kommunen uppfattar som mest angelägen att åtgärda.

I det fall annan lagstiftning eller statliga bidragssystem pekar ut vissa grupper så kommer det även fortsättningsvis att styra den kommunala beskrivningen av bostadsbristen i större eller mindre omfattning.

Bedömningen av bostadsbristen ska ligga till grund för insatser

I kommunerna, med undantag för de allra största, finns det inte utrymme för särskilda analysenheter skilda från den del av förvaltningen som ansvarar för verksamheten. Genom att i lag fastslå att den kommunala bedömningen av vilka hushåll som behöver samhällets stöd för att lösa sina bostadsbehov ska ligga till grund för beslut om insatser för att tillfredsställa dessa behov, vill utredningen undvika en situation där kommunerna avkrävs olika former av beslutsunderlag utan direkt koppling till den egna verksamhetens behov. Även om många kommuner behöver stöd med att identifiera och beskriva bostadsbristen i form av en regional analys, så är det alltid kommunen själv som har bäst förutsättningar att bedöma vilka insatser som kan vara verksamma för att åtgärda bristen. Att varje kommun inte omedelbart har kompetens att identifiera alla möjliga insatser och att det i vissa kommuner saknas resurser, är förvisso sant. Utredningens uppfattning är dock att om en uppgift är tillräckligt tydligt formulerad har Sveriges kommuner erfarenhetsmässigt förmått skaffa sig den kunskap som behövs för att lösa den, utifrån aktuella lokala förutsättningar.

Insatser ska utformas, genomföras …

Även om det kan tyckas självklart så framgår det inte i dagens lagstiftning att kommunerna ska genomföra insatser för att begränsa bostadsbristen. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i lag.

Vad som är en insats har som tidigare berörts ingen given begränsning utan bestäms av om den beslutade åtgärden har effekten att fler hushåll har en godtagbar boendesituation än vad som annars skulle ha varit fallet. Med denna vida definition av vad som är en

insats blir det genom uppföljning som insatsen får sitt egentliga värde – ett beslut om en insats utan effekt var i verkligheten inte ett beslut om en insats i lagens mening.

För att visa på mångfalden av möjliga kommunala insatser lämnas några exempel som på inte sätt är avsedda att vara rekommendationer eller att begränsa den kommunala initiativrikedomen. Kommunerna kan genom köp, inhyrning eller nyproduktion skaffa sig rådighet över bostäder som upplåts till i förväg definierade grupper, som inte nödvändigtvis behöver ha ett eget eller omedelbart behov av stöd. Genom att villkora upplåtelsen med att den bostad som frigörs ska förmedlas av kommunen kan andra hushåll ges tillträde till bostadsmarknaden. Kommunerna kan genom avtal med fastighetsägare komma överens om att kommunen får förmedla bostäder mot ersättning eller löften om kompensation i händelse av att upplåtelsen leder till kostnader för fastighetsägaren. Kommunerna kan genom stöd till kollektivtrafik skapa förutsättningar för permanentboende på orter där det finns lediga bostäder. Kommuner som äger mark och där det finns ett intresse från företag att bygga nytt kan utnyttja sitt markägande till att gynna vissa typer av hushåll.

… och följas upp

Nästan lika självklart kan det tyckas vara att insatser som görs för att åtgärda bostadsbristen ska följas upp för att se om de har effekter. Även detta bör framgå direkt i lagen.

Kravet på uppföljning är förutom ett sätt att göra det synligt vilka insatser som faktiskt bidrar till att minska bostadsbristen också en del av ett kollektivt förbättringsarbete. De kommunala erfarenheterna ska redovisas regionalt och insatser med goda effekter kan kopieras av andra kommuner och prioriteras av länsstyrelsen vid avtal om statligt stöd.

Något formkrav ställs inte på kommunernas uppföljning. I dess enklaste form är det frågan om en jämförelse med det förväntade utfallet i samband med beslutet om en insats. Mera ambitiösa uppföljningar innehåller moment av att följa andra förändringar på bostadsmarknaden för att se om även andra, oväntade, effekter upp-

står. Några fullständiga utvärderingar med vetenskapligliga metoder kan inte krävas av en kommun med stöd av lagen.

Möjligheten att få statligt stöd bör övervägas

För vissa kommuner kommer bostadsbristen när den redovisas på ett samlat sätt att innebära ett behov av insatser som inte ryms inom kommunala budgetar inom överskådlig tid. Det kan då uppfattas som mindre meningsfullt att utforma insatser som inte kommer att gå att genomföra. Med utredningens förslag om att låta länsstyrelserna disponera resurser för att stödja kommunala insatser blir denna situation mindre låst. Om det finns statliga pengar för att finansiera en lösning blir incitamentet att lägga resurser på att ta fram ett underlag för en förhandling större. Genom att de statliga resurserna inte föreslås vara låsta till någon särskild typ av insats, och det statliga stödet föreslås vara avtalsreglerat, kan även små kommuner med goda idéer se möjligheter med statligt stöd.

Den regionala analysen ger stöd och ska beaktas

Den regionala analysen förväntas alltså hjälpa kommunerna både att etablera en uppfattning om vad som är en godtagbar bostadssituation och en ungefärlig uppfattning om hur stor bostadsbristen är och kan komma att bli. Det innebär inte att den regionala analysen utgör ett facit som utan egna ställningstaganden kan läggas till grund för beslut om insatser. Det är den faktiska bostadssituationen i kommunen som ska avspeglas i den kommunala bedömningen av hur bostadsbristen ser ut i den egna kommunen.

Den kommunala bedömningen kan å andra sidan inte vara helt frikopplad från den regionala situationen. Om regionen t.ex. står inför en förväntad befolkningsökning så är det ett ingångvärde som en kommun måste förhålla sig till både vid bedömningen av hur bostadsbristen kommer att utvecklas och när insatserna ska utformas. I den regionala analysen ingår också hur nationella och regionala planer kommer att påverka samhällsutvecklingen. Dessa ingångsvärden ska vägas in det kommunala arbetet.

Bedömningen av behovet av tillskott av bostäder är en separat uppgift

Förslag: Kommunerna ska fortlöpande bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Bedömningen ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande att varje kommun ska ta ställning till behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Förslaget var ett av flera förslag för att etablera en gemensam syn i det offentliga Sverige på behovet av fler bostäder.

Behovet av att varje kommun genom fysisk planering bidrar till att det bostadsbyggande som behövs för att möta marknadens efterfrågan, likaväl som de bostadsbehov som inte tillfredsställs på marknaden inom befintligt bostadsbestånd, är lika giltiga i dag som hösten 2017 och för överskådlig framtid. Den aktuella bestämmelsen bör därför införas i den nya lagen. Det nya sammanhanget ger tillfälle att understryka att bedömningen av behovet av tillskott av bostäder utgör ett underlag för dimensionering av den kommunala planläggningen och lovgivningen enligt PBL. Om denna planläggning leder till ett byggande som utgör en lösning på den identifierade bostadsbristen är en separat fråga. Den bedömning kommunerna ska göra av behovet av tillskott av bostäder är därför oberoende av hur kommunerna bedömer bostadsbristen, och utgör bara en (del av) en insats i den mån den faktiskt resulterar i att något byggs som minskar bostadsbristen.

I utredningens delbetänkande föreslogs att kravet på kommunerna att bedöma behovet av tillskott av bostäder skulle kompletteras med en bestämmelse i PBL med innebörden att översiktsplanens redovisning av hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder skulle avspegla denna bedömning. Att bestämmelsen placerades i PBL avspeglar att kopplingen mellan två lagar bör komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Detta kompletterande förslag kvarstår med referens till den nya lagen.

Skyldigheten att redovisa arbetet vid ett regionalt dialogmöte ställer krav på dokumentation och konsekvens.

Kraven på kommunerna i lagen är formlösa vad gäller innehåll och omfattning på dokumentationen. Det är bostadsbristen och kommunens kapacitet som sätter ramarna. Inga sanktioner föreslås heller mot kommuner som inte uppfyller lagens bokstav. Det kan uppfattas som att lagstiftningen är tandlös och att det är möjligt att avstå från att göra såväl bedömningar som att genomföra insatser och uppföljningar.

Kommunen ska dock enligt den nya lagen redovisa sitt arbete inför övriga kommuner i länet, regionen och länsstyrelsen vid ett tillfälle varje år. Redovisningskravet sker i ett sammanhang där samtliga är bekanta med lagstiftningen och hur bostadsbristen ser ut i ett regionalt perspektiv. Alla har också samma uppgift att bidra med underlag och lösningar. Att någon i ett sådant sammanhang uppträder helt utan förberedelser eller ett strukturerat underlag är osannolikt. Den kommun som underlåter att förbereda sig riskerar att det påverkar omgivningens syn på kommunen även på andra områden där ett gott samarbetsklimat är av värde. Det finns därför anledning att tro att varje kommun kommer att ta lagstiftningen på allvar.

Möjligheten att ingå avtal med länsstyrelsen om statligt stöd innebär också ett motiv för kommunerna att skaffa sig goda kunskapsunderlag och att utforma effektiva insatser. Länsstyrelserna kommer i sitt arbete att prioritera insatser som bygger på en vederhäftig analys som tar in det regionala perspektivet. Kombinationen av ett positivt incitament och kollegialt tryck är kvalitetsdrivande i den nya lagen.

Möjliga arbetsformer i kommunerna

Utredningen har mot bakgrund av kommunernas mycket olika storlek och förutsättningar ingen ambition att reglera hur det interna arbetet i varje kommun ska organiseras. Syftet med hela utredningens förslag är dock att ge arbetet med att lösa bostadsbristen en tydlig plats och form i varje ansvarig statlig, regional och kommunal församling.

Som redan sagts är det i de flesta kommuner kort väg mellan analys och genomförande. Det kan därför finnas anledning att överväga någon form av förvaltningsgemensam funktion som såväl bidrar med kunskap om bostadsmarknadsläget och som föreslår och utvecklar lösningar. En sådan funktion bör gå att identifiera som en arbetsuppgift, eventuellt med separata resurser, för en nämnd i den kommunala budgeten. Vilken nämnd eller vilken förvaltning som får ansvaret att vara sammanhållande saknar enligt vad utredningen kunnat inhämta betydelse. Det väsentliga är att alla berörda förvaltningar och bolag får möjlighet och skyldighet att delta. Ansvaret för att hålla samman arbetet bör läggas i förvaltningen, och inte t.ex. i ett kommunalt bostadsbolag. Även om bolaget kommer att stå för mycket av de praktiska lösningarna är det, åtminstone så snart det blir fråga om större insatser, en kommunal fråga att ställning till finansiering. Utredningen föreslår också att statliga resurser till kommunala insatser ska villkoras av att kommunen som sådan är avtalspart.

Allt arbete ska förankras politiskt i varje kommun varje mandatperiod.

Förslag: Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

Utredningens förslag till ett gemensamt arbetssätt kommer i stor utsträckning av effektueras av statliga och kommunala tjänstemän. Ansvaret för att bostadsbristen åtgärdas är dock politiskt. För att markera det politiska ansvaret och för att ge legitimitet åt de bedömningar och de avtal som många gånger kommer att ingås av kommunala tjänstemän på delegation, föreslår utredningen att de lagstadgade kommunala uppgifterna ska bli föremål för behandling på kommunfullmäktigenivå minst en gång per mandatperiod.

Kravet på förankring genom ställningstagande i fullmäktige avspeglar att utredningen ser det förvaltningsgemensamma arbetssättet som en framgångsfaktor. Arbetet med att identifiera och åtgärda bostadsbristen ska inte permanent kunna placeras i en nämnd där det kan komma att prioriteras ned gentemot andra nämndspecifika uppgifter. Det är också bara genom behandling i fullmäktige

som det blir möjligt för allmänhet och media att höra hur de olika partierna argumenterar i bostadsförsörjningsfrågor.

Det kan hävdas att i varje någorlunda stor kommun kommer en lagstadgad kommunal uppgift att avspegla sig i den kommunala budgeten och därmed bli föremål för fullmäktigebeslut årligen. I en budget finns dock inget krav på att redovisa problembild och förslag till lösningar på det sätt som utredningen nu föreslår.

En politisk behandling vart fjärde år kan låta närmast symboliskt i relation till hur omfattande bostadsbristen tycks vara i vissa kommuner. Det ska då påminnas om att kravet i lagen gäller alla kommuner oavsett bostadssituation, och innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. För större kommuner med stor bostadsbrist kommer det nuvarande arbetet, som kräver politiska beslut och ställningstaganden löpande, att fortsätta minst lika intensivt som i dag. Kravet på fullmäktigebehandling av vissa i lagen angivna förhållanden kommer i sådana kommuner att kunna ingå i något annat beslutsdokument.

I två förordningar som reglerar riktade statsbidrag till kommunerna villkoras bidragen på olika sätt av kommunfullmäktiges beslut om riktlinjer för bostadsförsörjning enligt BFL. I ytterligare en förordning ska riktlinjerna beaktas.[6] I och med att BFL upphävs föreslås att hänvisningarna i de aktuella förordningarna fortsättningsvis görs till kommunfullmäktiges ställningstagande enligt den nya lagen.

5.3.8 Länsstyrelsernas uppgift utökas till att medverka till lösningar

Förslag: Länsstyrelserna ska lämna kommunerna i länet råd och information rörande deras uppgifter enligt den nya lagen.

Länsstyrelserna ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommuner och regioner om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan. Avtalen kan innefatta även andra parter än kommuner och regioner.

[6] Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

Länsstyrelsernas uppgift att stödja kommunerna med information och råd kvarstår.

Även med ett nytt arbetssätt och med en ny lag kommer det att finnas ett behov av statlig rådgivning och information till kommunerna. Utredningen har ingen uttalad uppfattning om vilken inriktning eller omfattning uppgiften bör ha. Länsstyrelserna har själva utvecklat sitt arbete väsentligt de senaste åren inom ramen för nuvarande lagstiftning och har etablerat gemensamma forum för informationsutbyte som bör kunna fortsätta att verka även i ett nytt sammanhang. Eftersom uppgiften att ge råd och information till kommunerna inte kan utläsas ut länsstyrelsernas instruktion finner utredningen att uppgiften även fortsättningsvis bör vara författningsreglerad på annat sätt.

Av beskrivningen av det arbetssätt utredningen förordar, där regionerna blir ansvariga för att göra en regional analys och samla kommunerna till ett gemensamt dialogmöte, följer att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag att göra en regional bostadsmarknadsanalys och att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning upphör.

Boverkets uppgift att stödja länsstyrelserna

Boverket har i dag en författningsreglerad uppgift att stödja länsstyrelserna i deras arbete gentemot kommunerna. I de delar det avser vägledning om lagstiftningens tillämpning ingår detta i Boverkets instruktionsgivna uppdrag. Någon särskild reglering av Boverkets stöd till länsstyrelserna krävs därmed inte.

Uppgiften att bidra ekonomiskt till lösningar är ny och delvis oprövad

Utredningen ser det som en avgörande framgångsfaktor att staten blir en tydlig och synlig medaktör i arbetet med att lösa bostadsbristen lokalt och regionalt. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen får en lagreglerad uppgift att som statens företrädare gå in som medfinansiär av kommunala insatser.

Länsstyrelsen har historiskt haft omfattande uppgifter som mottagare av ansökningar om olika bidrag från kommunerna. Beroende på hur snävt reglerade villkoren för olika bidrag varit utformade har länsstyrelsen haft mer eller mindre stora möjligheter att prioritera mellan olika ansökningar och själv bedöma om underlaget för beslut varit tillräckligt. En aktuell uppgift, med anknytning till bostadsmarknaden, är länsstyrelsernas uppgift att fördela medel med stöd av § 37 förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Länsstyrelserna har inom ett relativt brett formulerat syfte under flera år kunnat stödja kommunala insatser för mottagande av nyanlända. En utvärdering av arbetet och dess effekter lämnades till regeringen i mars 2017.[7]

Det utredningen nu föreslår är en mer proaktiv roll där länsstyrelsens ansvar inte stannar vid att besluta om bidrag.

En skyldighet att sträva efter avtalslösningar

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att sträva efter att ingå avtalslösningar med kommunerna där länsstyrelsen bidrar med medel för att uppnå en konkret och mätbar minskning av bostadsbristen. Valet av avtalsformen har flera syften:

- Den markerar ett gemensamt ansvar för att nå en lösning, vilket är väsentligt för att skapa legitimitet för de för kommunerna tvingande bestämmelserna i lagen.
- Den är flexibel i förhållande till lokala förhållanden vad gäller möjliga lösningar.
- Den ger möjlighet till fördelning av risker över tid och inbördes betalningsskyldigheter vid olika utfall.
- Den ger möjlighet till en uppföljning som är anpassad till det aktuella avtalets innehåll. Erfarenheterna från bidragshantering är att kraven på redovisning blir mycket omfattande i förhållande till de medel som fördelas.

[7] Utvecklingsmedel inom integrationsområdet § 37 och § 37a, rapport 2017:05, länsstyrelsen i Jönköpings län.

Förutsättningen för att en avtalslösning ska vara effektiv är att det är entydigt definierat vad som avses med bostadsbrist och att det finns en samsyn om hur olika förhållanden och förändringar på bostadsmarknaden ska beskrivas. Länsstyrelsernas uppdrag är så tillvida helt beroende av att utredningens övriga förslag genomförs.

Valet att ge länsstyrelserna i uppdrag att sträva efter att ingå avtal, snarare än att fördela medel efter ansökan, innehåller också risker. En avtalsförhandling kan när den väl inletts bli mycket långdragen utan att något resultat kan garanteras. Det ger länsstyrelserna incitament att gå in i förhandlingar med väl förberedda kommuner som själva har en egen tydlig vilja att nå ett avtal. Det skapar i sin tur incitament för kommunerna i länet att förbereda sig noggrant, för att bli intressanta som samtalspartners. Till skillnad från ett bidragsförfarande finns ingen möjlighet att skicka in en ansökan ”på chans” och ingen skyldighet för en länsstyrelse att lägga tid på mindre väl förberedda kommuner.

Ett argument mot avtalsformen är att den binder statens resurser vid åtaganden över tid. Med utredningens syn på behovet av att skapa former för gemensamt ansvarstagande är det i stället en fördel. Eftersom länsstyrelsen finns kvar som avtalspart kommer det att vid sidan av den direkta uppföljningen av avtalet finnas återkommande möjligheter för stat, region och kommun att stämma av utvecklingen på bostadsmarknaden och behovet av andra insatser.

Stödet får villkoras

Utgångspunkten för länsstyrelsernas uppdrag är att det är av kommunerna identifierade och utformade insatser som ska stödjas. Länsstyrelserna ska inte ingå avtal där det är länsstyrelsen som får det praktiska ansvaret för avtalets genomförande. Omvänt ska det vara en förutsättning att kommunen har ett avgörande inflytande över att den insats som länsstyrelsen medfinansierar faktiskt kommer till utförande. Det är frågan om en statlig medfinansiering av en kommunal insats, även om det ekonomiska bidraget från staten i ett avtal kan överstiga det kommunala.

Även om det är kommunala insatser som avtalet avser är det både en skyldighet och en möjlighet för länsstyrelsen att utforma avtalen så att sannolikheten för ett gott resultat främjas. Det kan

ske genom olika former av uppföljningsklausuler eller helt enkelt genom att risken för uteblivna effekter bärs till större del av kommunen genom att länsstyrelsen håller inne medel eller genom återbetalningsklausuler. Det är samtidigt inget mål att de statliga medlen inte ska förbrukas; om de avsedda effekterna uppnås till lägre kostnader för kommunen än vad som budgeterats är det inte ett motiv för länsstyrelsen att minska sin del av finansieringen.

De avtal som ingås är avsedda att fullt ut och utan uttalade eller underförstådda begränsningar vara bindande civilrättsliga avtal. Såväl statliga utbetalningsplaner som kommunala skyldigheter att återbetala utbetalade medel under olika förutsättningar ska vara avsedda att följas. Avtalsformen är ett sätt att skärpa alla parters ambitioner att vidta effektiva åtgärder på säkra underlag. Det uppnås inte om parterna uppfattar sina inbördes överenskommelser som välvilliga förhoppningar.

Även andra parter kan delta

Avtalen förväntas primärt ingås mellan länsstyrelsen och en eller flera kommuner. Framför allt i det fall då en insats omfattar flera kommuner kan det också vara aktuellt att regionen ingår som avtalspart, i rollen som kommunövergripande administrativt stöd eller som samordnare. Regionerna förutsätts inte ingå i avtalen som rena finansiärer, men kan välja att inte ta betalt för sina arbetsinsatser om det kan antas gynna den regionala utvecklingen.

En insats kan även innefatta avtal med företag som t.ex. bygger eller förvaltar bostadshus. Deras medverkan är i första hand en fråga för kommunen, men företagen kan tänkas ställa villkor om statlig medfinansiering för att ingå ett avtal med en kommun. Det bör då vara möjligt för länsstyrelsen att även acceptera avtalskonstruktioner som innehåller det privata företaget, även om kravet på ett betydande kommunalt inflytande över genomförandet inte får frångås.

Möjligheter att stödja samordnade insatser ska särskilt beaktas

Utredningen har betonat den regionala nivåns betydelse både för analysen av bostadsbristen och för att finna långsiktiga lösningar. I län som upplever stora skillnader mellan kommunernas förutsättningar på en gemensam bostadsmarknad krävs förr eller senare att problemen löses över kommungränserna. Det ligger i hela det arbetssätt som utredningen förordar att det på den regionala nivån kommer att framträda insatser som bygger på samverkan mellan flera eller alla kommuner i ett län. Länsstyrelsen har genom myndighetens regionala ansvar en mycket god förutsättning för att värdera om sådana gemensamma lösningar har bättre förutsättningar att bli framgångsrika än om det statliga stödet fördelas på många separata insatser. Någon särskild styrning av länsstyrelsernas arbete i detta avseende behövs enligt utredningen inte, så länge det är tydligt att det ligger i länsstyrelsens uppdrag att också överväga mellankommunala och regionala insatser.

Varje kommun har olika förutsättningar vilket kan motivera olika stöd.

De kommunala förutsättningarna är olika och även om det ligger i det föreslagna arbetssättet att framgångsrika insatser ska spridas och kopieras finns det ingen automatik i att avtal som reglerar samma insats ska vara identiska i två kommuner. En kommun med svagare ekonomi och kompetens kan behöva ett större statligt stöd för att uppnå samma effekt som en kommun med motsatta förutsättningar men med likartad bostadsbrist. De avtal länsstyrelserna ingår kommer därmed inte att vara rättvisa i meningen att en viss kommunal insats belönas lika. Länsstyrelserna kommer att medvetet kunna bidra till bättre förutsättningar för fler kommuner att motverka bostadsbristen.

Möjligheten att ingå avtal begränsas av anslags- och bemyndiganderamar

Det kan tyckas vanskligt att ge länsstyrelserna fria händer att teckna avtal utan någon instruktion i form av en förordning i ryggen. I praktiken begränsas länsstyrelsernas frihet av de anslags- och bemyndiganderamar som följer med varje års regleringsbrev. Även om utredningen inte förordar någon särskild styrning av länsstyrelserna arbete, åtminstone inte förrän erfarenheter dragits av genomförda avtal, finns det med andra ord möjlighet för regeringen att vid varje tidpunkt begränsa utrymmet att ingå nya avtal.

Vad innebär uppgiften om inga anslag tilldelas?

Länsstyrelsernas uppdrag att sträva efter att ingå avtal begränsas av de anslag och de bemyndiganderamar de tilldelas. Om regeringen inte tillskjuter några medel kommer länsstyrelsernas uppdrag ur kommunal synpunkt bli en nullitet, vilket utredningen bedömer kommer att påverka den kommunala aktiviteten på bostadsförsörjningsområdet.

För länsstyrelserna kvarstår dock det lagreglerade uppdraget oavsett tilldelningen av medel. För att kunna återuppta arbetet med att ingå avtal måste länsstyrelserna fortlöpande hålla sig informerade om vilka insatser som görs i kommunerna och om de tycks vara effektiva. Länsstyrelsen måste också fullfölja redan ingångna avtal och följa upp resultaten av dessa.

5.3.9 Formen för den regionala samordningen

Förslag: Regionerna ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,
2. respektive kommuns bedömningar och insatser, och
3. länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Det regionala dialogmötet som nav i arbetet

Utredningen föreslår ett arbetssätt där statliga och kommunala bedömningar av bostadsbristens omfattning sammanjämkas och där statliga och kommunala insatser kombineras på regional nivå. Strävan är att skapa en gemensam plattform för arbetet i 290 kommuner med väldigt olika förutsättningar.

Regionernas roll som samordnare mellan staten och kommunerna har utvecklats tidigare och framför allt i utredningens delbetänkande. Det handlar dels om att kunna lyfta kommunala frågor som behöver lösas gemensamt till en högre geografisk nivå, dels att kunna integrera bostadsfrågorna med andra samhällsplaneringsfrågor.

Att upprätthålla en gemensam problembild och på bred front utveckla en samsyn på vad som är lämpliga lösningar i mer än 300 politiskt styrda organisationer är i det närmaste omöjligt. Utredningens förslag om en lagstiftning med tydlig ansvarsfördelning och särskilda uppgifter samt ett gemensamt språkbruk utgör viktiga stöd, men den gemensamma bilden kommer ständigt att utmanas av alternativa mediebilder och konkreta lokala utmaningar. Det gemensamma offentliga åtagandet riskerar att hamna i skymundan, glömmas bort eller prioriteras ned.

För att ytterligare stödja den gemensamma ansatsen föreslår utredningen att ett årligt fysiskt dialogmöte i regionens regi ska utgöra en del av det lagreglerade arbetssättet. Det fysiska mötet innebär väsentliga positiva tillskott jämfört med en mera oprecis samordningsuppgift utan fasta former. Vid ett möte kan såväl politiska aspekter på frågor som rena tjänstemannabedömningar behandlas parallellt och det finns förutsättningar att reda ut vad som är vad. Mötet ger också en möjlighet till introduktion av nya tjänstemän och politiker som får ansvar för bostadsförsörjningen på olika nivåer. För de mycket små kommunerna utan möjlighet att ha en ständig bevakning av frågorna, ger ett möte en möjlighet till återkommande statusuppdatering.

Utredningen ser också det fysiska dialogmötet som ett påtryckningsmedel för att få samtliga kommuner att på allvar ta sin del av bostadsförsörjningsansvaret. Att inför sina kolleger i andra kommuner redovisa sina bedömningar och insatser skapar ett tryck att ha något att presentera. Ett möte ger också en möjlighet att internt styra processer i kommuner och regioner för framtagande av underlag mot en given tidpunkt.

Vilka deltar i dialogmötet?

De organisationer som ska delta i dialogmötet är förutom regionen länets kommuner och länsstyrelsen. Möjligheter finns naturligtvis att bjuda in andra parter som anses relevanta.

Vem eller vilka som deltar från respektive organisation kan variera både över tid och mellan olika kommuner. Utredningen bedömer att det i de flesta fall kan komma att finnas en ”bostadssamordnare” eller liknande i varje kommun, i vars arbetsuppgifter det ingår att delta som kommunens representant vid dialogmötet. Det finns dock ingen anledning att utesluta politisk medverkan, både från regionen och från kommunerna. Mötet är en potentiell arena för inledande förhandlingar och överenskommelser, där den politiska vikt bostadsfrågan tillmäts kan understrykas av politiskt deltagande. Det kan också finns situationer då en kommun vill framföra kritik mot hur andra kommuner agerar, och med det motivet väljer att låta den framföras på politisk nivå eller tjänstemannanivå beroende på vad som gagnar ett fortsatt fungerande samarbete.

I stora län med många kommuner kan det rent praktiskt vara svårt att samla alla kommuner vid ett tillfälle och få till stånd en verklig dialog. Regionen kan då välja att genomföra flera möten med kommunerna i olika delar av länet.

En obligatorisk dagordning med stor frihet för tillägg

Ett dialogmöte måste ha ett syfte och ett substantiellt innehåll. I ett välfungerande och fullt utvecklat arbetssätt kommer deltagarna själva att ta initiativ till att få upp frågor på dagordningen för gemensam

behandling. För att säkerställa att varje möte får ett substantiellt innehåll ska tre fasta punkter återfinnas på varje mötes dagordning.

För det första ska *regionen* vid dialogmötet redovisa sin aktuella analys över bostadsmarknaden och bostadsbristen i länet. Analysen är i normalfallet spridd i andra former och känd av huvuddelen av mötets deltagare, men presentationen ger ett utrymme för återkoppling från kommunerna på innehållet och en inbördes diskussion om synen på regionens bedömningar och eventuella behov av utveckling av analysen.

För det andra ska *varje kommun* redovisa sina bedömningar och insatser. Redovisningen kan ske i form av i förväg nedtecknade promemorior eller muntligt på plats, men utrymmet för variationer måste vara stort med hänsyn till att kommunerna har olika förutsättningar och befinner sig i olika faser av sitt arbete. Det är en aktuell redovisning som eftersträvas, inte ett återgivande av det ställningstagande kommunfullmäktige gjort, vilket kan vara flera år gammalt. Redovisningarna ger möjlighet för alla närvarande att bedöma hur respektive kommun tagit hänsyn till den regionala analysen. Såväl andra kommuner som länsstyrelsen kan ställa frågor om hur kommunen kommit fram till att de insatser som planeras och genomförs kommer att ge effekt. I det fall inte kommunen gör det kan regionen lyfta fram förändringar i den kommunala bedömningen sedan föregående år och på så sätt bidra till att en samsyn utvecklas.

Den tredje obligatoriska punkten på dagordningen är *länsstyrelsens* redovisning av vilka arbetsförutsättningar man givits av regeringen i form av resurser och eventuella villkor för deras användning, och vilka slutsatser länsstyrelsen dragit av detta. Även om länsstyrelsen och kommunerna förväntas ha pågående diskussioner om ingångna och kommande avtal, är dialogmötet ett tillfälle för alla kommuner att få en aktuell och samlad bild av förutsättningarna för att erhålla statligt stöd för insatser.

Inga beslut, men dialogmötet dokumenteras av regionen

Dialogmötet innehåller inga obligatoriska beslutspunkter, och de närvarande förutsätts inte ha sina respektive organisationers mandat att fatta några beslut. Det hindrar inte att det går att uttrycka samsyn kring frågor eller att mötet formulerar slutsatser.

Det är regionen som ansvarar för att dialogmötet dokumenteras. Formen för dokumentationen och dess vidare användning regleras inte. Ett viktigt användningsområde för dokumentationen är för regionens planering av nästa möte, då det bör gå att följa hur bedömningar av bostadsbristens omfattning liksom genomförandet av vissa typer av insatser utvecklas inom länet över tid. Ett annat användningsområde är att dokumentationen kan ligga till grund för framtida utvärderingar av hela arbetssättet. Dokumentationen är en upprättad allmän handling som ska vara tillgänglig för allmänheten.

Dialogmötets påverkan på regionens arbete

Regionerna bedriver sitt analysarbete formellt självständigt, men förväntas som tidigare redovisats inhämta synpunkter och underlag både från kommuner och länsstyrelse. För regionen kan dialogmötet vara ett tillfälle att mera samlat få reaktioner på det egna arbetet, och att därefter utveckla det med ledning av vad som framkommer.

Dialogmötets påverkan på kommunernas arbete

Även kommunernas arbete bedrivs formellt självständigt, men de återkommande dialogmötena förväntas ha påverkan både på hur varje kommun gör sina bedömningar och prioriterar insatser, och hur detta beskrivs, språkligt och kvalitativt, vid redovisningen på mötet. En kommun som uppfattar att liknande brister på bostadsmarknaden föranleder mera omfattande insatser i andra kommuner kommer att på någon nivå ompröva de egna insatserna. Ett budskap från länsstyrelsen vid mötet att man prioriterar kommungemensamma insatser kommer att leda till fler mellankommunala kontakter. Bara det faktum att andra kommuners ”bostadssamordnare” får ett ansikte leder till ökat utbyte av information och därmed större samsyn.

Dialogmötets påverkan på länsstyrelsens arbete

För länsstyrelsen är dialogmötet en möjlighet att vid ett och samma tillfälle inhämta underlag för fortsatt arbete i alla roller – som avtalspart, som rådgivare och som kontrollant av lagefterlevnad. Vid mötet förväntas kommunerna mer eller mindre tydligt redovisa vilka kommande insatser de bedömer vara lämpliga, vilket ger länsstyrelsen en möjlighet att identifiera möjliga avtalsparter. Att en kommuns redovisning avspeglar en avvikande syn på hur bostadsbristen ska beskrivas kan vara ett motiv för en rådgivningsinsats och att en kommun helt uteblir från mötet kan motivera ett besök för att informera sig om den kommunens bostadsförsörjningsarbete.

Möjlig återkoppling till Boverket

Som grund för dialogmötet ligger indirekt Boverkets bedömningar av bostadsbristen och de fastslagna eller föreslagna språkregler som myndigheten formulerat. Om det vid ett möte framkommer ett mera allmänt missnöje med Boverkets arbete i dessa delar, eller om det finns begrepp som mötet uppfattar borde få en enhetlig tillämpning, är det både möjligt och önskvärt att mötet ger regionen i uppdrag att återkoppla sådana synpunkter till Boverket. De närmare formerna för detta behöver inte författningsregleras.

Behovet av en fast tidpunkt för dialogmötet?

Det årliga dialogmötet har många olika funktioner, och dess former bör i grunden växa fram inom respektive region och kunna anpassas efter regionala önskemål och förhållanden. Arbetet med regionala utvecklingsfrågor har kommit olika långt i landets regioner och regionernas möjligheter att samordna det här aktuella mötet med andra arrangemang talar för att tidpunkten för mötet bör beslutas regionalt.

Dialogmötet utgör en del i ett gemensamt arbete för att identifiera och åtgärda bostadsbristen i hela Sverige. Det tillförs obligatoriskt underlag i form av regionala analyser som i sin tur bygger på nationella bedömningar och det kan finnas en anledning att låta

mötestidpunkten styras så att det underlaget är så aktuellt som möjligt. Samtidigt är det frågan om långsiktiga bedömningar som i normalfallet inte innehåller några dagsaktuella förändringar. Att låta tidpunkten bero på Boverkets uppdateringar, som i sin tur kan vara beroende av tillgång till data, kan inte motiveras.

Genomförandet av insatserna måste ges utrymme i kommunala budgetar som förbereds under våren och beslutas under hösten. I den mån själva dialogmötet ska kunna påverka kommunernas budgetar bör det därför hållas under första halvåret. Något sådant rakt samband mellan mötet och de kommunala besluten är dock inte avse, och argumentet är därför inte särskilt starkt för att styra mötestidpunkten.

Tidpunkten anpassas till den statliga budgetprocessen

För länsstyrelsernas möjlighet att kunna bidra proaktivt vid dialogmötet kan tidpunkten på året vara avgörande. Länsstyrelserna får i budgetpropositionen i september en indikation på vilka resurser de kommer att disponera under kommande år, men först i december får de genom regeringens beslut om regleringsbrev de slutliga förutsättningarna för nästa års arbete. När det gäller medel som ska fördelas vidare och kanske dessutom förbrukas under året behöver länsstyrelsen identifiera mottagare och användningsområden så snart som möjligt.

För att länsstyrelsen vid dialogmötet ska kunna ge kommunerna besked om vilka ekonomiska förutsättning de har för sitt arbete, och vid samma tillfälle få en överblick över vilka kommuner som har beredskap om att ingå avtal om insatser, bör mötet hållas omedelbart efter årsskiftet. Utredningen bedömer att länsstyrelserna har en så viktig funktion att regionernas önskemål om att få besluta om mötestidpunkten får vika. Regeringen föreslås fatta beslut om ett sista datum varje år då dialogmötena i samtliga regioner ska vara genomförda.

5.3.10 Ett öppet informationsflöde

Förslag: Kommunerna och regionerna ska på begäran lämna Boverket uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser.

Kommunerna ska även lämna Boverket de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra uppgiften att fortlöpande definiera bostadsbristen.

Ett gemensamt arbete kräver öppenhet

Det arbetssätt som utredningen förordar och som avspeglas i de författningsförslag som lämnas bygger på att personer och organisationer på olika nivåer i det offentliga Sverige bidrar till att forma en gemensam uppfattning om bostadsbristens omfattning och om lämpliga insatser för att åtgärda den. Ingen av de inblandade tilldelas någon beslutsrätt över någon annan, och gjorda bedömningar ska kunna diskuteras och modifieras utan att det innebär att någon parts auktoritet ifrågasätts. Med ett sådant arbetssätt är det naturligt att var och en på förfrågan lämnar upplysningar om sitt pågående arbete och är beredd att låta detta arbete löpande påverkas av ny information.

Få obligatoriska krav på kommunal och regional dokumentation

Ett uttryck för det öppna förhållningssätt utredningen förordar är att författningsförslagen innehåller mycket få regleringar av beslut om dokumentation och innehållet i upprättade dokument. Undantaget är kravet på kommunerna att en gång per mandatperiod låta gjorda bedömningar och insatser bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande. Samtidigt är de arbetsuppgifter som tilldelas de olika aktörerna sådana att de kommer att föranleda upprättandet av en mängd dokument som i sin tur kommer att ligga till grund för beslut inom förvaltningar och på politisk nivå.

En möjlighet för Boverket att få ut uppgifter från kommuner och regioner

Boverket har i utredningens förslag rollen att tillhandahålla bedömningar och språkregler för andra att använda. Någon obligatorisk återkoppling av hur dessa underlag kommer till användning är inte reglerad.

Det kan förutsättas att Boverket, på eget initiativ eller på regeringens uppdrag, kommer att behöva utvärdera hela arbetssättets funktionssätt i olika avseenden. Som grund för ett sådant arbete kommer Boverket att behöva samla in aktuella analyser, bedömningar, uppföljningar och avtal från regioner, kommuner och länsstyrelser. I många fall kommer sådant underlag att finnas publicerat i elektronisk form, men den medvetna avsaknaden av reglering gör att det inte kan förutsättas.

I relation till länsstyrelserna kan Boverket förvänta sig att få ut material utan problem, eller rent teoretiskt efter framställan till regeringen, men någon möjlighet att begära ut uppgifter från regioner och kommuner har inte myndigheten. Utredningen förslår därför att Boverket ges en sådan möjlighet, som antas komma till användning i ett fåtal fall.

Kommunerna som källa till kunskap om situationen på bostadsmarknaden

Boverkets huvuduppgift är att definiera och bestämma omfattningen av bostadsbristen. Underlagen för bedömningarna förutsätts i huvudsak vara olika former av statistik. Utredningen belyser i avsnitt 5.4 svagheter i den offentliga statistiken och gör bedömningen att den behöver förstärkas och kompletteras i flera avseenden för att erhålla ett bättre kunskapsunderlag om bostadsmarknadens funktionssätt.

I avvaktan på bättre underlag, men även om sådant underlag finns på plats, kommer kommunernas kunskaper om bostadsmarknaden att fortsätta vara en viktig källa till information. Boverket genomför i dag årliga enkäter som innehåller frågor som behandlar såväl kommunernas bedömningar av bostadssituationen som rena sakupplysningar. Framför allt den senare typen av kunskap kommer att vara än mer värdefull för Boverket med den tydliga använd-

ning den kan komma att få vid bedömningen av hur det faktiska utbudet på bostadsmarknaden utvecklas. Om kommunernas uppgifter ska kunna användas som ett stabilt underlag för nationella bedömningar krävs det att denna typ av frågor besvaras. Boverket bör därför få författningsstöd för att begära in de uppgifter från kommunerna som behövs som underlag för uppgiften att bedöma bostadsbristens omfattning.

5.3.11 Statens uppföljning och underlag till regeringen

Förslag: Boverket ska initiera och genomföra utvärderingar av insatser som gjorts i kommunerna med statligt stöd. Länsstyrelserna ska biträda Boverket vid genomförandet av sådana utvärderingar.

Länsstyrelserna ska i en årlig rapport till Boverket redovisa

1. hur kommunerna lever upp till kraven i den nya lagen,
2. vilka insatser som länsstyrelsen ingått avtal om under året, och
3. vilka insatser länsstyrelsen anser borde prioriteras vid ett utökat anslag.

Boverket ska i sitt budgetunderlag till regeringen lämna sin bedömning av vilka resurser som bör tilldelas länsstyrelserna för avtal om stöd till kommunala insatser.

Om Boverket med stöd av genomförda utvärderingar och baserat på länsstyrelsernas underlag anser att regeringen bör styra innehållet i de avtal som länsstyrelserna ingår, ska sådana förslag åtfölja budgetunderlaget.

I detta avsnitt lämnar utredningen förslag som helt eller delvis hanterar den statliga beslutprocessen och medelsförvaltningen. Förslagen är inte av direkt betydelse för kommunernas arbete. De är dock en del av det samlade arbetssätt som författningsförslagen är avsedda att i lämplig omfattning reglera.

Utvärderingar som en del av ett samlat arbetssätt

Uppföljningen av gjorda insatser är en viktig del av det arbetssätt som utredningen föreslår. Insatser som inte har de avsedda effekterna ska inte repeteras och insatser med goda effekter ska spridas. För varje kommun införs ett krav att följa upp gjorda insatser.

Utvecklingen på bostadsmarknaden är integrerad med samhällsutvecklingen som helhet. Möjligheterna att hålla isär effekterna av en insats från all annan omgivningspåverkan är begränsade, inte minst därför att insatserna kan sträcka sig över lång tid och effekterna visa sig med fördröjning.

Den möjlighet som finns att i verklig mening utvärdera en insats på bostadsmarknaden är att studera utvecklingen på en lokal bostadsmarknad i jämförelse med utvecklingen på en annan lokal bostadsmarknad där motsvarande insats inte görs. Sådana utvärderingar är av praktiska skäl svåra att genomföra på kommunal nivå.

När staten går in med ekonomiskt stöd till lokala insatser uppstår ett behov att följa upp effekterna av hur de statliga medlen används för att kunna styra dem mot effektiva insatser. Det kan därför vara motiverat att i några fall genomföra fullständiga utvärderingar i form av jämförande studier som komplement till den kommunala uppföljningen. Ansvaret för sådana utvärderingar bör ligga på Boverket, som kan upprätthålla kompetens och nätverk för denna typ av verksamhet, och som inte har några geografiska begränsningar när det gäller valet av undersöknings- och referensområden.

I praktiken kommer Boverket att handla upp vetenskaplig kompetens för att genomföra utvärderingar, medan länsstyrelserna i de avtal man ingår och på andra sätt kan skapa förutsättningar för att få tillgång till de uppgifter som behövs för utvärderingen.

En uppföljning av lagefterlevnaden i kommunerna

Ett gemensamt arbete för att lösa en gemensam uppgift är det genomgående temat för utredningens förslag. Samtidigt är det 290 kommuner som utifrån olika förutsättningar ska bidra med arbete i enlighet med vad som framgår av den nya lagen. Erfarenheterna av tidigare, likaledes osanktionerad, lagstiftning är att det

kommer att finnas kommuner som helt eller delvis underlåter att följa lagen.

Länsstyrelserna ska årligen redovisa sin syn på hur kommunerna uppfyller kraven i den nya lagen i en rapport till Boverket. Rapporten leder i sig inte till några effekter. De brister länsstyrelsen identifierar kan myndigheten med eller utan rapport försöka åtgärda med hjälp av råd och information, och Boverket ges inga möjligheter att med stöd av rapporten vidta någon åtgärd riktad mot någon kommun. Syftet med rapporten är att skapa ett underlag för framtida beslut på nationell politisk nivå om andra, gentemot kommunerna mera ingripande, åtgärder för att lösa bostadsbristen. Rapporterna får då funktionen att utgöra argument för att dessa ytterligare åtgärder utgör nödvändiga ingrepp i det kommunala självstyret.

Uppföljning av användning av de statliga resurserna

Länsstyrelserna ska årligen rapportera till Boverket vilka avtal om ekonomiskt stöd man ingått med kommunerna. Denna rapportering, som går utöver den redovisning av medelsanvändningen som länsstyrelsen gör enligt annan författning, är avsedd att ge Boverket underlag för att kunna beskriva hur de statliga medlen kommer till användning över tid. Rapporteringen ger också Boverket möjlighet att identifiera länsvisa skillnader som kan följas upp för att klarlägga om de är motiverade med hänsyn till skillnader på bostadsmarknaden i de olika länen.

Underlag för regeringens beslut om resurser till regionala och lokala insatser

Länsstyrelserna kommer genom sin uppgift att sträva efter att sluta avtal med kommunerna skaffa sig en bild av vilken beredskap det finns att ingå denna typ av avtal och hur stora statliga tillskott av medel som skulle kunna användas på ett effektivt sätt. Länsstyrelsens uppfattning om den möjliga mest effektiva medelsanvändningen ska redovisas för Boverket som efter att ha jämfört de olika länsstyrelsernas underlag och dragit egna slutsatser grundade på den faktiska medelsanvändningen, formulerar ett samlat anslags-

äskande för hela det statliga stöd som enligt myndigheten bör kanaliseras via länsstyrelserna. Äskandet, som alltså avser länsstyrelsernas verksamhet, lämnas till regeringen i Boverkets budgetunderlag.

Regeringen kan styra inriktningen på de statliga resurserna.

Regeringen kan som tidigare redovisats styra länsstyrelserna genom villkor i deras regleringsbrev. Utredningens utgångspunkt är dock att det finns större förutsättningar för länsstyrelserna, som är verksamma regionalt, att identifiera var de statliga medlen kommer att göra mest nytta, än vad det finns på nationell nivå. I det fall regeringen vill påverka bostadsmarknaden i hela landet kan andra vägar än att tilldela länsstyrelserna medel med fördel väljas.

Efterhand som insatser genomförs och utvärderas är det dock sannolikt att vissa former av avtal är mer eller mindre lämpade för att uppnå de avsedda effekterna. Boverket kommer i sin roll som mottagare av information från både länsstyrelser och regioner att kunna identifiera effekten av olika lösningar, och ska då uppmärksamma regeringen på om länsstyrelsernas frihet att ingå vissa typer av avtal bör begränsas i något avseende. Även denna information ska Boverket lämna i sitt budgetunderlag till regeringen.

5.4 Förbättrad kunskap om bostadssituationen

Bedömning: Kunskapen om förhållandena på svensk bostadsmarknad behöver förstärkas genom flera typer av åtgärder. Regler som rör bostäder och boendeförhållanden bör förändras och tillämpningen skärpas så att heltäckande uppgifter kan samlas in via register i större omfattning. Resurserna för att upptäcka och utreda misstänkta fel i registerdata bör förstärkas. Befintliga registerdata bör analyseras och presenteras i större omfattning. Tätare kartläggningar av boendeförhållandena för dem som inte fångas av registerdata bör genomföras.

Utredningens direktiv ger uttryck för en oro.

> Det finns indikationer på att vissa grupper på bostadsmarknaden är trångbodda, att den sekundära bostadsmarknaden växer och socialtjänsten vittnar om att de i dag möter personer vars avgörande problem är att de inte får tag på en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

Det citerade avsnittet ur direktiven ger också uttryck för att vi i Sverige faktiskt inte vet särskilt väl hur människor bor. Den huvudsakliga informationen om hushållens boende hämtas från en kombination av två register, lägenhetsregistret och folkbokföringsregistret. Den kombinerade dataserien finns att följa sedan 2011, och under denna period har antalet bostäder växt snabbare än antalet hushåll. Av statistiken framgår att det 2016 finns 9 procent fler bostäder i flerbostadshus än det finns hushåll. Det ger inga indikationer om att det finns en bostadsbrist. Att statistiken inte ger en korrekt bild av var människor bor innebär indirekt att det inte heller går att följa hur de flyttar.

Inte heller de verkliga kostnaderna för boendet går att följa med någon noggrannhet. Urvalet i den undersökning av bostadskostnader SCB gör är sådant att 1,85 miljoner personer inte omfattas.

För att kunna fatta beslut om vilka insatser som behöver vidtas behövs förbättrad kunskap om nuläget. Det är fullt möjligt att agera på ett ofullständigt kunskapsunderlag och anpassa avhjälpande insatser allt eftersom kunskaperna om behoven ökar, men för att planera och genomföra förebyggande insatser är det helt nödvändigt att ha en kontinuerlig och korrekt uppfattning om läget. Det är genom att studera förändringar över tid som trender kan upptäckas och läggas in i framtida planering. Det är också genom noggrann och kontinuerlig uppföljning som effekter av gjorda insatser kan mätas. Om det ska bedrivas bostadspolitik i syfte att tillfredsställa dagens behov och förbygga framtida brister på bostadsmarknaden måste kunskapsunderlagen förstärkas.

5.4.1 Förbättringsområden

Samla in och analysera de uppgifter som finns

De ägda småhusen utgör 39 procent av bostäderna i landet och i dessa bor ungefär hälften av befolkningen. Uppgifterna om vem som bor i dessa småhus hämtas primärt från folkbokföringen, men via uppgifter om ägare i fastighetsregistrets inskrivningsdel och uppgifter som inhämtas vid fastighetstaxeringar finns möjlighet att följa hur användningen av denna del av bostadsbeståndet förändras.

För övriga 60 procent av bostäderna samlas ingen information in om vem som disponerar dem, trots att formerna för upplåtelser av bostäder är reglerade i lag. Till skillnad från vad som gäller köp av fastigheter finns inget krav på att upplåtelse av bostadsrätt eller hyresrätt ska registreras i något offentligt register.

Förslag om bostadsrättsregister har lämnats av flera utredningar utan att komma till genomförande. Motiven för att införa ett register har i första hand varit att skydda panthavarnas säkerhet och skälen till att förslagen inte kommit till genomförande är att bristerna i detta avseende inte varit tillräckligt stora för att motivera ett offentligt register.

Från utredningens utgångspunkt finns det ett starkt allmänt intresse av att veta hur bostadsbeståndet utnyttjas. Att i det syftet registrera alla befintliga bostadsrätts- och hyresupplåtelser kan knappast motiveras. Däremot skulle det av flera skäl gå att motivera att formkraven vid sådana upplåtelser ändras så att de ska ske genom ett formbundet digitalt förfarande. Därigenom ökar kunskaperna om rörligheten i bostadsbeståndet och möjligheterna att studera flyttkedjor, utan att samtliga befintliga avtal behöver påverkas. Om det finns intresse av att bygga upp ett heltäckande digitalt register kan detta påskyndas genom att ge digitala upplåtelser företräde vid tvister, vilket skulle ge både boende och fastighetsägare incitament att överföra befintliga upplåtelser i digitalt format.

Förutom att ge väsentligt förbättrade möjligheter att följa hur olika individer och hushåll bor skulle en reform som den skisserade också ge möjlighet att få kunskap om hur många hushåll som disponerar fler än en bostad, något som i dag inte är möjligt om någon av bostäderna inte är en äganderätt. Med en konsekvent tillämpning skulle ett formkrav på upplåtelser också ge ökade möjligheter att

komma åt de olagliga förfaranden som beskrivits av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt i betänkandet Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, SOU 2017:86.

Överväganden om formkrav på digitala överlåtelser och upplåtelser och förslag till reglering och ansvarig myndighet bör utredas i ett sammanhang där även frågan om andra upplåtelser än bostadsrätt och bostadshyra kan tas upp. Från denna utredning kan konstateras att integritetsaspekterna inte torde vara annorlunda än vad som i dag anses acceptabelt vid fastighetsköp och att rättssäkerheten generellt skulle vinna på om även dessa rättshandlingar med stor betydelse för den enskilde kunde utföras med den säkerhet som följer av digital identifiering av parterna och en dokumentation som säkerställs av det allmänna.

Kontrollera och korrigera felaktiga uppgifter

Det är i dag 212 000 personer som inte är folkbokförda på lägenhet därför att deras bostäder inte finns registrerade i lägenhetsregistret eller därför att de inte angivit ett lägenhetsnummer trots att de bor flerbostadshus. Bristerna i lägenhetsregistret är en kombination av brister i kommunernas ajourhållning och hur fastighetsägarna uppfyller sin uppgiftsskyldighet.[8] Att identifiera vilka fastigheter som är bebyggda med flerbostadshus som saknar lägenhetsnummer är okomplicerat. Det är en kommunal uppgift att efter förslag från fastighetsägaren besluta om lägenhetsnummer.

Att höja kvaliteteten i lägenhetsregistret inom ramen för befintligt regelverk kräver samverkan mellan Skatteverket och Lantmäteriet, men framför allt att uppgiften prioriteras av kommunerna. Regeringen bör i samverkan med SKL organisera en riktad insats för att åtgärda fel i lägenhetsregistret.

Av Riksrevisionens granskning av Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen[9] framgår att Skatteverket varje år får in 60 000 underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen. Av dessa utreds knappt 40 procent och ungefär 80 pro-

[8] Bostadsbestånd 2016 BO0104, SCB dok 3.2.
[9] Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke, rapport 2017:23, Riksrevisionen.

cent av dessa utredningar leder till en åtgärd. Skälen till att inte fler underrättelser blir föremål för åtgärd är enligt granskningen begränsade resurser och otillräckliga IT-system.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har i sitt betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37, lämnat en mängd förslag som alla syftar till att höja kvaliteten i folkbokföringen. Enligt betänkandet kommer förslagen att leda till minskade kostnader för staten i form av felaktigt utbetalda bidrag som täcker kostnaderna för de utökade kontrollerna.

Befintliga registerdata bör användas och göra tillgängliga

Med ett bostadspolitiskt mål om att utbudet på marknaden ska möta hushållens behov behövs ökade kunskaper om hur marknaden fungerar hos de beslutfattare som ska försöka korrigera eller komplettera marknaden för att uppnå målet. Generellt blir uppgifter om hushållens inkomster, förmögenheter och skuldsättning väsentliga att kombinera med uppgifter om flyttmönster och boendeförhållanden för att förstå hushållens agerande på bostadsmarknaden. Denna typ av kombinerade uppgifter sammanställs och publiceras i dag inte löpande av någon myndighet. Samtidigt gör de företag som beslutar om bostadsinvesteringar denna typ av analyser regelbundet. Förståelsen för marknaden blir därför ojämn mellan företagen och de tjänstemän och politiker som ska besluta om planer och kommunala investeringar. Även för beslutsfattare på regional och nationell nivå vore underlag som speglade hushållens efterfrågan av stort värde i samhällsplaneringen.

Utredningen anser att Boverkets verksamhet med att löpande analysera bostadsmarknaden bör utökas väsentligt och att panelstudier som visar hur befolkningen flyttar och bor över tid bör genomföras regelbundet för att kunna påvisa trendmässiga förändringar. Resultaten bör göras tillgängliga för användning på lokal och regional nivå.

Tätare uppföljningar av dem som hamnar utanför

Det kommer alltid att finnas individer och hushåll som hamnar utanför den registerbaserade statistiken, även om registren skulle vara kompletta och korrekta. Det är personer som bor på institutioner eller tillfälligt hos bekanta utan att ha någon permanent adress. Socialstyrelsen genomför med ojämna mellanrum kartläggningar av hemlösa och den senaste kartläggningen 2017 identifierade drygt 30 000 personer som saknar en stadigvarande bostad. Någon analys av hur dessa personer är folkbokförda kan med hänsyn till hur kartläggningarna utförs inte göras.

För att kunna följa förändringar av hur många och vilka hushåll som inte finner en bostad på marknaden behöver den registerbaserade uppföljningen och de uppgifter som samlas in om verkliga förhållanden kopplas ihop. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har lämnat förslag som innebär att socialtjänsten ska bli skyldig att lämna uppgifter om upptäckta fel i folkbokföringen.[10] Även om det förslaget genomförs kommer det att finnas individer och hushåll i behov av en bostad som av olika skäl inte kommer att ingå i registren. I många kommuner görs också hemlöshetskartläggningar med tätare mellanrum än vad Socialstyrelsen gör.

Utredningen har besökt Finland där man sedan 1987 kartlägger hemlösheten årligen. I praktiken är det de kommunala socialtjänsterna som lämnar uppgifter enligt statligt fastlagda kriterier. Över tid har dessa uppgifter legat till grund för överenskommelser mellan staten och de kommuner där hemlösheten är koncentrerad om statliga investeringsbidrag till bostadslösningar med kommunala motprestationer i form av åtagande att ordna bostäder, med eller utan socialt stöd, åt dem som sover på härbärgen eller utomhus.

Utredningen anser att regeringen bör låta utreda hur en fortlöpande kartläggning av hemlösheten i Sverige kan organiseras och finansieras.

[10] Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37 s. 346–347.

5.5 Kompletterande kommunala verktyg

Utredningen har enligt direktiven bl. a. att analysera om det finns behov av verktyg för att underlätta kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Utredningen har inte mot bakgrund av den kartläggning som gjorts kunnat få fram resultat som ger grund för några förslag i denna del.

Nedan redovisas författningsförändringar som lyfts upp som önskvärda av enskilda kommuner. Samtliga ger kommunerna ett större handlingsutrymme, och har därmed potentialen att komma till användning för att antingen öka utbudet av bostäder totalt eller att göra det möjligt för kommunen att sänka kostnaden för nyproduktion av bostäder. Utredningen har inget underlag för att göra en bedömning av i vilken utsträckning kommunerna skulle utnyttja ett utökat handlingsutrymme i detta syfte. Det är därför inte möjligt att hävda att nyttan för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden är sådan att förändringarna bör genomföras.

5.5.1 Ändring av jordförvärvslagen (1979:230)

Enligt jordförvärvslagen krävs tillstånd från länsstyrelsen för att förvärva jordbruksfastigheter. Tillstånd krävs även vid kommuners förvärv. Kommuner får dock inte vägras tillstånd till förvärv av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen till någon del krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (8 §).

Det finns flera exempel på när länsstyrelser har nekat kommuner förvärvstillstånd med hänsyn till att kommunen inte kunnat visa att marken är avsedd att användas på det sätt som avses i lagen. Det har ställts mer eller mindre långtgående krav på pågående planläggning.

För att en kommun ska kunna bedriva en aktiv markpolitik måste man köpa mark innan den blivit aktuell för planläggning för att kunna tillgodogöra sig delar av den värdestegring som uppstår. Att förvärva jordbruksfastigheter i lägen som kan bli föremål för planläggning, även relativt långt fram i tiden, är en sådan möjlighet.

Jordförvärvslagen avser att säkerställa att jord- och skogsbruk bedrivs av på orten boende personer. Lagen ska skydda mot att

bolag med en centraliserad organisation bedriver verksamhet utan fast personal på fastigheten eller i närområdet. Att kommunen köper marken innebär ingen sådan risk, eftersom kommunen har samma intresse av att skydda det lokala näringslivet som lagstiftaren. Kravet på förvärvstillstånd för kommuner bör därför upphävas eller modifieras.

5.5.2 Ändring av reglerna om exploateringsavtal i PBL

Reglerna om exploateringsavtal i PBL 6 kap. infördes 2015. De innebar en reglering av den tidigare oreglerade möjligheten för kommuner att ingå avtal med den som ska genomföra en detaljplan, och avsåg att begränsa kommunernas möjligheter att påföra exploatören kostnader som inte relaterar till planen. Av 6 kap. 40 § i lagen framgår att exploateringsavtal får avse åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Avtalen får alltså omfatta kostnader för tekniska anläggningar.

Flera kommuner överväger olika möjligheter att i samband med exploatering medverka till att vissa delar av det som byggs blir tillgängligt för hushåll med särskilda sociala behov eller helt enkelt för hushåll med låga inkomster. Att kommunen hyr delar av det som byggs är en sådan möjlighet, men det kan i vissa situationer vara lämpligare att den som förvaltar byggnaden tar ett ansvar för att låta av kommunen anvisade hushåll bo i det som byggs, utan att kommunen därför blir hyresgäst. En sådan överenskommelse skulle kunna utgöra en del av ett exploateringsavtal.

Huruvida lagstiftningen vid prövning i domstol skulle visa sig förhindra avtal som innebär ett åtagande från exploatören att upplåta bostadslägenheter på vissa villkor är inte prövat. Att i lagen göra det uttryckligen tillåtet för kommunen att ingå sådana avtal skulle åtminstone av kommunerna uppfattas som ett ökat handlingsutrymme.

5.5.3 Införande av en förköpslag för mark

Fram till 2010 fanns en möjlighet för kommuner att förköpa mark inom den egna kommunen på de villkor som köpare och säljare kommit överens om. Sådana förköp var förenade med villkor och omfattade inte försäljningar till närstående eller av ”vanliga småhus”.

Vissa av de kommuner som utredningen talat med har angivit att en möjlighet till förköp skulle underlätta deras arbete med bostadsförsörjningen. Argumenten för en förköpslag, och ett förslag som innebär att förköp bara får tillämpas om fastigheten behövs med hänsyn till den framtida utvecklingen för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, återfinns i Boverkets rapport Utvärdering av förköpslagen (1967:868) som togs fram på uppdrag av regeringen inför den tidigare lagens avskaffande.

5.5.4 Ändring av expropriationslagens (1972:719) bestämmelse om förväntningsvärden

Från 1917 fram till 2010 fanns bestämmelser i expropriationslagen som innebar att kommuner vid expropriation av mark inte behövde betala ersättning för det värde som beror av förväntningar om framtida exploatering, s.k. presumtions- eller förväntningsvärden. Genom en ändring i lagen 2010 togs denna bestämmelse bort, och samtidigt infördes en bestämmelse om ett 25-procentigt påslag på expropriationsersättningen.

Även om expropriation sällan tillämpas som metod för att förvärva mark, anger bestämmelserna i expropriationslagen det reservationspris som en fastighetsägare kan erhålla om det inte går att nå en frivillig överenskommelse om försäljning. Med bestämmelserna före 2010 innebar det en möjlighet för en kommun att förhandla med fastighetsägare om köp med utgångspunkten att förväntad värdestegring till följd av planläggning skulle delas mellan köpare och säljare.

Med dagens bestämmelser är utgångspunkten vid en förhandling att en fastighetsägare kan förvänta sig en ersättning med 125 procent av marknadsvärdet om en frivillig uppgörelse inte nås om försäljning. Eftersom expropriation i praktiken bara får tillämpas när ändamålet är väsentligt och inte kan nås på annat sätt, är det

svårt för en kommun att genomföra en expropriation förrän i ett sent skede av planeringen, då andra alternativ är uteslutna. Då är å andra sidan sannolikheten att exploateringen kommer att genomföras stor, och marknadsvärdet därmed nära det värde marken kommer att ha med en lagakraftvunnen plan. Den frivilliga förhandlingen handlar därmed om hur mycket mera än marknadsvärdet kommunen ska betala. Möjligheten för en kommun att med dessa förutsättningen bedriva en aktiv markpolitik är begränsade.

Genom att återställa reglerna om förväntningsvärden till de som gällde före 2010, men behålla bestämmelsen om ett 25-procentigt påslag, skulle förutsättningar för frivilliga förhandlingar där markägaren alltid är garanterad en del av värdestegringen föreligga.

5.6 Hur står sig utredningens delbetänkande?

Utredningen lämnade i september 2017 delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. I betänkandet behandlades de utredningsuppdrag som framgår av utredningens ursprungliga direktiv i bilaga 1 och förslagen utformades utan hänsyn till tilläggsdirektiven. Under det fortsatta arbetet har nya förslag tillkommit som i större eller mindre omfattning gör att de tidigare förslagen är överspelade eller behöver justeras. Under denna rubrik görs en genomgång av förslagen i delbetänkandet och utredningens uppfattning om de bör bli föremål för fortsatt beredning.

5.6.1 Författningsförslagen

De författningsförslag som lämnades i delbetänkandet bör inte beredas vidare. I de fall utredningen står fast vid förslagen i sak har motsvarade författningsförslag införts i detta betänkande med de justeringar som följer av att nya författningsförslag tillkommit.

5.6.2 Uppdragen till Boverket, regionerna och övriga myndigheter

I delbetänkandet föreslogs tidsbegränsade uppdrag till Boverket och regionerna i form av regeringsbeslut och ett regleringsbrevsuppdrag till ett stort antal myndigheter som direkt hänvisade till det föreslagna regeringsuppdraget till Boverket. Inget av dessa förslag bör beredas vidare.

Vad gäller uppdraget till Boverket att beräkna behovet av tillskott av bostäder kommer denna uppgift i sak att kunna härledas ur de bedömningar som Boverket enligt förslagen i detta betänkande ska genomföra. Det finns alltså möjlighet för såväl Boverket som regionerna att särredovisa och kommunicera sina respektive bedömningar kring detta. I relation till den för det offentliga Sverige centrala frågan om hur bostadsbehoven för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden utvecklas, finner inte utredningen att ett separat regeringsuppdrag kring frågan om behovet av tillskott av bostäder kan motiveras. Skulle regeringen vilja ha en särredovisning av detta finns möjligheterna förutsatt att utredningens förslag i detta betänkande genomförs.

Uppdraget till regionerna att genomföra dialoger om behovet av tillskott av bostäder blir på motsvarande sätt överflödigt i och med den uppgift att genomföra dialogmöten som regionerna tilldelas i och med förslagen i detta betänkande.

Vad gäller uppdraget till övriga myndigheter står utredningen fast vid att det finns ett behov av samsyn inom staten på hur behoven av bostäder bör vägas mot andra allmänna intressen. Remissynpunkterna på förslaget i delbetänkandet för att åstadkomma detta ger inte anledning att tro att utredningens förslag utgör en lämplig lösning. Något annat förslag till hur en sådan samsyn ska uppnås lämnas inte i detta betänkande.

5.6.3 Utredningens bedömningar

Av de bedömningar som utredningen gjorde i delbetänkandet är bedömningen att Bostadsplaneringskommitténs förslag[11] att regeringen bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning bör genomföras, fortsatt aktuell. Utredningen är medveten om att bostads- och digitaliseringsministern den 26 september 2017 uppdragit åt en utredare att bl.a. utarbeta ett förslag till nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning, dnr N2017/05965/PBB. Utredningen vill trots detta framföra synpunkten att Boverket borde få uppgiften att bereda regeringens beslut om en strategi. En sådan uppgift skulle stärka Boverkets roll som företrädare för staten i samhällsplaneringsfrågor generellt.

[11] En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59 s. 419.

6 Konsekvenser

6.1 Stat och kommun löser problemen tillsammans

Genom att skapa en situation där såväl analysunderlag som begreppsanvändning är densamma när bostadsbristen behandlas både kommunalt och nationellt skapas förutsättningar för att samordna statliga och kommunala insatser. Genom att skapa ett institutionellt samband i regionernas regi kan konkreta insatser utformas och erfarenhetsåterföring ske på någorlunda lika villkor mellan stat och kommun på en nivå där både principiella och praktiska frågor kan tas upp.

Kommunernas incitament att delta i samarbetet kommer att stå i proportion till hur mycket av de statliga insatserna som förmedlas via länsstyrelserna till kommunerna. Omvänt så är statens intresse av att ställa statliga resurser till kommunernas förfogande beroende av kommunernas förmåga att redovisa tydliga effekter av gjorda insatser. Nyttan med utredningens förslag kan därför bara bedömas i ljuset av hur den nationella bostadspolitiken utformas.

6.2 Anpassat för varje kommun

Sveriges kommuner är olika och att de i formell mening behandlas lika från staten leder inte till att hushållen i alla kommuner ges lika stora möjligheter att få sina bostadsbehov tillgodosedda. Att ställa lika hårda krav på alla kommuner eller att ge alla lika stora incitament leder i det perspektivet lika lite mot det av riksdagen beslutade målet. Genom att ställa krav på alla kommuner att bidra till att klarlägga bostadsbristens omfattning och genom att göra de statliga insatserna flexibla i relation till hur stora bristerna är, kan statliga resurser användas effektivt för att lösa de problem som ligger utanför respektive kommuns förmåga.

6.2.1 Gotland

Utredningens förslag bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommuner och regioner för att uppnå önskade effekter. På Gotland kan den ansvarsfördelningen inte upprätthållas, vare sig i teorin eller i författning. Med liggande utredningsförslag kommer Gotland i framtiden att vara en kommun, låt vara med vissa uppgifter som i dag åvilar landstingen i övriga landet.

Den gotländska bostadsmarknaden är tydligt separerad från övriga landet, och några samordningsproblem att lösa i regional regi finns inte. Utredningens författningsförslag innehåller inga särlösningar för Gotland, utan kommunen får samma lagreglerade ansvar och samma möjligheter till avtal med länsstyrelsen som andra kommuner.

6.3 Vilka grupper gynnas?

Utredningen har konsekvent undvikit att lämna förslag med utgångspunkt från fördefinierade grupper. Det är skillnaden mellan det faktiska utbudet av bostäder på marknaden och hushållens bostadsbehov som står i centrum. Det är dock fullt möjligt att det när behoven definierats finns politisk enighet om att vad som är godtagbart för t.ex. barnhushåll, innebär en annan och bättre boendesituation för dem än för andra hushåll. Det är också möjligt att staten och kommunerna vid utformningen av insatser väljer att prioritera barnhushåll.

Även om utredningsförslagen är neutrala i förhållande till bostadsbehoven hos olika typer av hushåll kommer det samlade arbetssättet att göra det möjligt att jämföra, och därmed prioritera, mellan sådana behov. Det utredningens förslag då bidrar med är en analysram där det går att visa hur sådana prioriteringar påverkar andra hushålls möjligheter att få sina bostadsbehov tillfredsställda på marknaden.

6.3.1 En förstärkning av skillnader mellan vi och dom?

Att offentligt göra tydligt vad som är en godtagbar bostadssituation gör det möjligt för enskilda hushåll att identifiera på vilken sida av den gräns en sådan definition innebär som de själva, eller andra hushåll, befinner sig på. Att dra upp gränser innebär en risk för utpekande och negativa incitament att medvetet placera sig på den sida av gränsen som ger tillgång till förmåner.

De administrativa arbetsformer, bedömningar och analyser som utredningen föreslår innebär inga nya rättigheter för något hushåll och därför ingen möjlighet eller drivkraft för enskilda hushåll att positionera sig. Däremot kan grupper av hushåll komma att ställa politiska krav på bättre bostadsstandard, med nya och skarpare argument. Den effekten är inte okänd eller oönskad i en demokrati.

När insatserna utformas kan de komma att mera konkret innebära skiljelinjer. De adderar då till befintliga inkomstgränser för bostadsbidrag, åldersgränser för att få tillträde till vissa boendeformer eller förtursregler i bostadsköer. Något principiellt nytt ligger inte i detta, och hur det påverkar mellanmänskliga beteenden styrs inte av reglerna.

6.4 Kostnader

Utgångspunkten i tilläggsdirektiven är att det finns ett otillfredsställt bostadsbehov som bör tillfredsställas, det som i detta betänkande kallas för bostadsbrist. Redan detta indikerar att offentliga resurser måste tillföras. De bedömningar som Boverket ska göra enligt förslaget ger storleksordningen på bostadsbristen i ekonomiska termer givet nuvarande institutionella förhållanden.

Riksdag och regering disponerar över möjligheterna att ändra de institutionella förhållandena och därmed bostadsbristens omfattning. Vissa sådana förändringar kan innebära åtminstone kortsiktigt minskade offentliga utgifter eller ökade intäkter. Förändringar av skatter och avdrag som minskar köpkraften för resursstarka hushåll minskar deras bostadskonsumtion och sänker priserna, vilket momentant ger fler hushåll möjlighet att hitta en godtagbar bostad till rimliga kostnader. En annan typ av institutionella förändringar har inga entydiga budgeteffekter. Införandet av en ”boplikt” skulle förhindra att hushåll disponerar flera bostäder, vilket momentant

skulle öka utbudet och sänka priserna. Nettoeffekterna på statliga och kommunala budgetar är inte uppenbar. Resonemanget är avsett att belysa att en ekonomisk beräkning av bostadsbristens omfattning inte omedelbart kan översättas till anspråk på statliga och kommunala budgetar i samma storleksordning.

Givet dagens eller andra institutionella förhållanden kommer det dock alltid att finns en andel av hushållen som inte kommer att uppnå det som politiskt bedöms vara en godtagbar boendesituation utan samhällets stöd. Detta stöd kan utformas som ekonomiskt stöd till hushållen eller som subventionerade bostäder i någon form. Stödet kommer att belasta antingen statens budget, eller budgeterna i ett antal kommuner. Stora befintliga statliga stöd utgörs av bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer och på den kommunala sidan kostnader för äldreboenden och LSS-boenden, i den utsträckning de boendes hyra inte täcker kostnaderna. Av exemplen framgår att offentliga kostnader inte behöver återfinnas under rubriken bostäder i de olika budgeterna.

Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till insatser för att åtgärda bostadsbristen redovisas heller inga kostnader eller finansieringsförslag för detta. Det är dock avsikten att de förslag som lämnas i betänkandet ska få budgetpåverkan i form av insatser i någon form. Hur dessa kostnader kommer att fördelas mellan staten och kommunerna framgår inte av förslaget. Det är utredningens bestämda uppfattning att de kommunala insatserna kommer att öka om de statliga insatserna kanaliseras via länsstyrelserna till kommunerna. Mot bakgrund av detta innebär inte lägre statliga kostnader automatiskt ökade kommunala kostnader. Mindre statliga insatser innebär färre kommunala insatser och lägre kommunala kostnader, samt fler hushåll med en otillfredsställande boendesituation.

6.4.1 Statens kostnader

Det är Boverket och länsstyrelserna som genom utredningens förslag tilldelas nya arbetsuppgifter på den statliga sidan.

Boverkets kommer att initialt ha kostnader för att utveckla metoder för att bedöma omfattningen av bostadsbristen. För att kunna bedriva arbetet koncentrerat behöver myndigheten ta hjälp av

extern kompetens. För detta föreslås myndigheten tilldelas 4 mnkr under 2019 och 2 mnkr under 2020. De löpande kostnaderna för att utveckla och uppdatera bedömningarna liksom arbetet med att etablera ett gemensamt språkbruk förutsätts Boverket kunna bekosta genom omprioriteringar inom givna anslag.

För utvärderingar av statligt medfinansierade insatser kommer Boverket att behöva anslagsförstärkningar som står i relation till hur stora medel staten väljer att fördela via länsstyrelserna. Vid beredningen av beslut om anslag till länsstyrelserna bör därför Boverkets kostnader för utvärderingar behandlas samtidigt.

Även länsstyrelsernas nya roll att sträva efter att ingå avtal kommer att innebära kostnader som relaterar till hur stora anslag myndigheterna tilldelas för uppgiften. En viss andel av de tilldelade medlen bör få användas för myndigheternas kostnader. Någon schablon är svår att fastställa utan att veta vilken typ av insatser avtalen avser, men kostnaderna för att genomföra och följa upp offentliga avtal om entreprenader uppgår till i storleksordningen 10 procent av entreprenadsumman. Den största delen av sådana kostnader bör dock falla på kommunerna.

Länsstyrelsernas roller att ge råd och information samt att följa upp kommunernas lagefterlevnad ingår i myndigheternas nuvarande uppgifter. Länsstyrelsen fråntas också en samordningsuppgift, som tillkom 2014. Kostnaderna för denna uppgift motiverade då inga tillskott av medel och borttagandet innebär av samma skäl inga beräkningsbara besparingar. Länsstyrelsen fråntas dessutom uppgiften att göra en regional bostadsmarknadsanalys. I den mån det innebär besparingar är utredningens bedömning att länsstyrelsernas kapacitet att lösa övriga uppgifter på bostadsområdet inte är överdimensionerad och därmed kan eventuella besparingar tillgodogöras inom verksamheten.

6.4.2 Regionernas kostnader

Regionerna får genom förslagen helt nya uppgifter som ska betalas av staten enligt finansieringsprincipen. För uppgifterna att utföra en regional analys av bostadsmarknaden och genomföra ett årligt regionalt dialogmöte bedöms varje region behöva tillföras åtminstone en kvalificerad medarbetare som schablonmässigt motsvarar

en verksamhetskostnad, inklusive IT-verktyg, på 2 mnkr, dvs. totalt 40 mnkr per år. Kostnaderna finansieras genom ett utökat statsbidrag som tas ur anslagen för statligt stöd till bostadsbyggandet.

6.4.3 Kommunernas kostnader

Kommunernas kostnader kommer att öka med hänsyn till att utredningen bedömer att det på vissa håll krävs betydande insatser för att skaffa sig kunskaper om den nuvarande bostadssituationen. I många kommuner kommer olika delar av förvaltningen att behöva träffas och skapa organisatoriska former för hur spridda kunskaper ska samordnas. Incitamentet för kommunerna att göra detta är primärt möjligheten att erhålla statligt stöd för insatser. I små kommuner och kommuner med en krympande befolkning och korta eller inga kötider till bostäder och utan öppet hemlösa, kommer förmodligen inget särskilt arbete att utföras och heller inga statliga stöd bli aktuella. Några särskilda resurser för att utföra uppgifterna, som redan idag ingår i det kommunerna ansvarar för, bör inte tillföras kommunerna från staten.

Kommunernas kostnader för att ta fram ett beslutsunderlag till kommunfullmäktige motsvaras av liknande kostnader i dag. Att en gång per år delta i ett dialogmöte i regional regi innebär en ny uppgift, men den är formellt inte obligatorisk för kommunerna och om den kommunala analysen och länsstyrelsernas ekonomiska stöd uppfattas som en hjälp av kommunerna i det egna arbetet torde det prioriteras inom befintlig verksamhet.

6.5 Statstödsfrågor

Utredningen lämnar inga förslag som innebär att medel överförs från offentliga budgetar till privata företag. Förslagen lägger dock grunden för en situation där det offentliga i olika former förväntas ingripa på en marknad. I den mån insatser innefattar ekonomiska tillskott till annat än privatpersoner blir EU:s statsstödsregler tillämpliga.

De delar av förslagen som innebär att det bostadsbehov som inte möts av ett utbud på marknaden görs synligt lägger enligt ut-

redningen en god grund för att kunna visa på nödvändigheten av att ingripa på marknaden. Det gäller på nationell nivå, där regeringen skulle kunna notifiera ett samhängande stödsystem som också inkluderar kommunala insatser med inslag av statsstöd. Det gäller också i varje kommun där eventuella behov av insatser med inslag av statsstöd ska motiveras.

6.6 Den kommunala självstyrelsen

Bostadsförsörjning är inte en exklusiv kompetens för vare sig staten eller kommunerna och att beskriva statliga insatser för att åtgärda bostadsbristen som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är inte ändamålsenligt. Ingrepp i självstyrelsen sker när staten begränsar kommunernas handlingsutrymme antingen till omfattning eller genom krav på formbundenhet.

För primärkommunerna är det tre författningsreglerade uppgifter som är nya – att bedöma behovet av tillskott av bostäder, att bedöma omfattningen av bostadsbristen i kommunen och att följa upp åtgärder för att minska bostadsbristen. Den första uppgiften ansåg utredningen i delbetänkandet innebära ett marginellt men proportionellt intrång i den kommunala självstyrelsen med hänsyn till att den då åtföljdes av ett krav på dokumentation. I detta betänkande saknas särskilda dokumentationskrav för alla tre uppgifterna, och alla måste uppfattas som en del av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Att de på det här sättet lyfts fram i lagtext innebär ingen inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Jämfört med dagens reglering utökas det kommunala handlingsutrymmet marginellt, genom att kraven på dokumentation minskar.

För regionerna innebär uppgiften att analysera den regionala bostadsmarknaden att en i dag statlig uppgift överlämnas till regionerna med viss precisering. Samtidigt tillförs regionerna en ny uppgift att samla kommuner och länsstyrelse till ett dialogmöte med visst innehåll. Uppgiften att genomföra ett möte får anses vara en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Motiven för det formbundna mötet och att det bör hållas i regionernas regi har redovisats tidigare. Under förutsättning att mötesformen tillmäts stor betydelse, vilket utredningen gör, blir alternativet till att begränsa den

kommunala självstyrelsen att göra länsstyrelserna ansvariga för att genomföra mötet.

Med hänsyn till den långsiktiga nytta utredningen ser av att regionerna tar ett brett ansvar för den regionala utvecklingen, där bostadsfrågorna utgör en naturlig del, finner utredningen att det ingrepp det innebär att styra regionernas arbetsformer på det sätt som föreslås är proportionerligt.

6.7 Övriga konsekvenser

Den önskvärda konsekvensen av utredningens förslag är att fler invånare får sina bostadsbehov tillgodosedda. De konkreta förslagen behandlar dock de inbördes relationerna mellan offentliga organ, och innebär därför bara indirekt förbättrade möjligheter för en sådan utveckling. Att bostadsbristen ges en definition och en omfattning gör den lättare att åtgärda, men också lättare att lyfta fram som samhällsproblem för den som vill prioritera frågan i den offentliga debatten.

Konkret innebär förslagen ett antal nya tjänster på regionerna för yrkesgrupper där fördelningen mellan kvinnor och män för närvarande är jämn. Inte heller i övrigt antas förslagen ha någon påverkan på jämställdheten, eller på något av de andra områden för vilka utredningen har att bedöma konsekvenserna.

6.8 Utredningens förslag i förhållande till andra aktuella utredningar

Utredningens förslag innebär ett förändrat arbetssätt när det gäller bostadsförsörjning i Sverige. Förslagen utgår från att bostäder omsätts och upplåts på en marknad och inriktar politiken mot de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på denna marknad.

Många andra utredningar arbetar med, eller har nyligen lämnat, förslag som förändrar förutsättningarna på bostadsmarknaden eller samarbetsformerna mellan staten, regionerna och kommunerna. Nedan kommenteras hur ett urval av sådana utredningar, eller deras förslag, relaterar till förslagen i detta betänkande.

6.8.1 Bostadsplaneringskommittén

Bostadsplaneringskommittén lämnade redan 2015 betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. I denna utredning lyfts Bostadsplaneringskommitténs förslag om en obligatorisk regional fysisk planering fram som en önskvärd utveckling för att därigenom skapa en lämplig organisatorisk och tematisk inramning för att behandla bostadsfrågor.

Regeringen har nyligen föreslagit att regional fysisk planering ska vara obligatorisk i Stockholms och Skåne län och avvaktar i övrigt när behov av och förutsättningar finns i övriga län. Förslagen i detta betänkande innebär att ett arbetssätt för samarbete på tre samhällsnivåer i samtliga län utvecklas separat för bostadsförsörjningsfrågor. Detta samarbete kan med fördel komplettera det arbete som regionerna i Stockholm[1] och Skåne kommer att bedriva i rollen som regionplaneorgan.

6.8.2 Mottagandeutredningen

Mottagandeutredningen har i mars 2018 lämnat betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande, SOU 2018:22, som föranleder följande reflektioner:

- Mottagandeutredningen betonar det gemensamma ansvaret för staten, landstingen[2] och kommunerna och föreslår en helt ny lag för att tydliggöra ansvarsfördelningen med utgångspunkt från om det rör sig om individer och hushåll som förväntas få uppehållstillstånd eller om de ska avvisas. Förslagen bygger på en analys som till stora delar liknar den som görs i detta betänkande.
- Förslagen innehåller ett moment av offentligt ställningstagande till vad som är en godtagbar boendesituation. Det är avgränsat till asylsökande som väljer att söka en egen bostad, men ligger i linje med denna utrednings uppfattning att det offentliga åtagandet innefattar ett ställningstagande till vad som är godtagbart.

[1] Stockholms läns landsting har redan i dag motsvarande uppdrag.
[2] Dvs. regionerna i detta betänkande.

– Förslagen i betänkandet om att asylsökande som förväntas få uppehållstillstånd anvisas till kommunerna redan under ansökningstiden medan asylsökande som med viss sannolikhet kommer att avvisas måste stanna i Migrationsverkets boenden, ger kommunerna betydligt bättre planeringsförutsättningar. De asylsökande som grupp kan fogas in i den kommunala bostadsförsörjningen på ett sätt som inte sker i dag.

6.8.3 Framtidens socialtjänst

Utredningen Framtidens socialtjänst har nyligen lämnat delbetänkandet Ju förr desto bättre – vägar till förebyggande socialtjänst, SOU 2018:32. Betänkandet är i första hand ett kunskapsunderlag för utredningens fortsatta arbete med att stärka det förebyggande perspektivet i socialtjänstlagen och i socialtjänstens arbete. En stor del av betänkandet utgörs av forskarrapporter, där rapporterna om Socialtjänsten och samhällsplaneringen av Verner Denvall och Hemlöshetsfrågan, bostadsmarknaden och socialtjänsten av Hans Swärd, tillsammans visar på hur bristen på ett strukturerat kunskapsunderlag från socialtjänsten i kombination med avsaknaden av statlig bostadspolitik bidrar till att socialtjänsten i dag ägnar stora resurser åt att lösa bostadsproblem på individnivå.

Framtidens socialtjänst har enligt sina direktiv att analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över, exempelvis bostadsfrågor. Med det arbetssätt och den lagstiftning som denna utredning föreslår skulle socialtjänsten kunna få en mycket betydande roll i att beskriva bostadsbristen och att prioritera bland insatser för att åtgärda den, i samarbete med andra kommunala förvaltningar och med stöd från region och stat.

6.8.4 Kommunutredningen

Kommunutredningen har i uppdrag att mot bakgrund av de utmaningar kommunerna står inför till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.

I delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan, SOU 2017:77, föreslog utredningen att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan. Regeln innebär att en kommun eller ett landsting[3] får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting. Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting utan hinder av lokaliseringsprincipen. Regeringen har i prop. 2017/18:151 föreslagit riksdagen att utredningens förslag bör genomföras.

Kommunutredningens utgångspunkt att kommunerna har mycket olika förutsättningar att fullgöra sina uppgifter har påverkat förslagens utformning i denna utredning. Att lyfta analysuppgifter till regional nivå enligt vad som föreslås här är ett sätt att utjämna sådana olikheter.

Att regeringen har lagt fram ett förslag som innebär att avtal kan slutas mellan kommuner och regioner utan begränsningar av lokaliseringsprincipen ger en god grund för de avtal som föreslås i detta betänkande. Regeringens klarläggande i propositionen av sådana avtals civilrättsliga status i relation till offentligrättsliga åligganden ger också stöd åt de förslag som lämnas här. Kommunutredningen anger i sitt betänkande att man överväger att återkomma till frågan om kommunernas möjligheter att sluta avtal även med staten och andra aktörer för att därigenom stärka den kommunala kapaciteten.

6.8.5 Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lämnade i december 2017 betänkandet Lån och garantier för fler bostäder, SOU 2017:108. I betänkande föreslås förutom förändringar i nuvarande statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande vissa nya

[3] Dvs. en region i detta betänkande.

stödformer. Det rör sig bl.a. om hyresförlustgarantier och startbidrag till byggemenskaper. Båda stödformerna föreslås administreras av Boverket.

I relation till förslagen i denna utredning går det att notera att stödformer som inte bygger på garantier till andra långivare, t.ex. hyresförlustgarantier, till formen är ägnade att användas som stöd där kommunen och staten delar på kostnader och risker. En lokalt beslutad utformning gör det möjligt att värdera vilken grad av statsstöd som i ett enskilt fall kan motiveras med hänsyn till vilka hushåll som drar nytta av stödet. En avtalsreglering mellan länsstyrelsen och kommunen gör det möjligt att ge bostadsbyggande företag och hushåll samma stöd i hela landet, trots att kommunernas förmåga att bära risk är väsentligt olika.

6.8.6 Näringsdepartementets utredningar i övrigt

Näringsdepartementet har de senaste åren tillsatt flera utredningar som alla haft, eller har, uppgifter med inriktning på att underlätta för och därmed öka bostadsbyggandet. Det rör sig bl.a. om Utredningen bostadsbyggande på statens fastigheter, N2017:03, Byggrättsutredningen, N2017:06, och Utredningen samordning för bostadsbyggande, N2017:08. Ingen av utredningarna har lämnat eller förväntas lämna förslag som påverkar bedömningar och förslag i denna utredning.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen ska träda ikraft den 1 januari 2020.

Det avgörande skälet till att ikraftträdandetidpunkten inte bör läggas tidigare än den 1 januari 2020 är att förslag om finansiering av regionernas uppdrag i den nya lagen i praktiken inte kan föreläggas riksdagen förrän i budgetpropositionen för 2020.

Möjligheterna för de offentliga parter som regleras i lagen – Boverket, regionerna, länsstyrelserna samt kommunerna – att förbereda sig inför ikraftträdandet är tämligen goda. Så kan till exempel Boverket jämlikt 3 § 6 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå. Vidare torde många kommuner redan i dag ha kunskaper om vilka hushåll som har svårt att utan stöd klara av att lösa sina bostadsbehov. Länsstyrelserna har redan i dag en roll som innebär att de bland annat ska ge råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Inom ramen för de s.k. § 37-medlen[1] har dessutom länsstyrelserna åtminstone haft möjlighet att skaffa sig erfarenheter av att hantera frågor om ersättningar till kommuner för insatser som bl.a. avsett bostäder.

Den helt nya rollen i sammanhanget har regionerna. Det förutsätts också en finansiering från staten för denna roll. Det borde

[1] Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Enligt 37 § får länsstyrelserna, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser som syftar till att främja mottagandet av nyanlända invandrare.

emellertid ligga i regionernas intresse att bygga upp en kompentens inför 2020 – även om finansieringen får lösas temporärt.

Parallellt med denna utredning pågår Översiktsplaneutredningen, N2017:02, som bl.a. har till uppgift att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. Utredaren ska senast den 15 maj 2018 redovisa sitt uppdrag i denna del. Ikraftträdandet av den lagändring i 3 kap. PBL som här föreslagits samt eventuella övergångsbestämmelser bör samordnas i tiden med förslag till ändringar i samma kapitel från Översiktsplaneutredningen.

7.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Övergångsbestämmelse behövs i förordningarna (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

När den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2020 upphör lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL) att gälla.

Det finns fem författningar som hänvisar till BFL. Det är 12 kap. JB (hyreslagen), förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

Enligt 3 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande ställs bl.a. som krav för bidrag att kommunen vid tidpunkten för ansökan under föregående eller innevarande mandatperiod har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL. På liknande sätt ska, enligt 12 § andra stycket 1 förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning fogas till en ansökan om statsbidrag. Enligt 11 § första stycket förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska bl.a. kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning särskilt beaktas när den regionala

utvecklingsstrategin tas fram. Dessa förordningar ändras så att det i stället refereras till kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket i den nya lagen. Utredningen bedömer att äldre riktlinjer enligt 1 § BFL behöver äga giltighet även efter lagens ikraftträdande till dess att ett ställningstagande från kommunfullmäktige enligt 4 § tredje stycket finns att tillgå. Det behövs därför övergångsbestämmelser som möjliggör detta.

Vad gäller hyreslagens stadgande så ändras endast hänvisningen i 12 kap. 65 a §. Eftersom bestämmelserna om köavgift förs in i den nya bostadsförsörjningslagen utan ändringar saknas behov av särskild övergångsbestämmelse.

Förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs den 1 januari 2020. Utredningen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelse.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till bostadsförsörjningslag (2019:000)

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser som avser att skapa förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

Portalparagrafen knyter an till ett av de grundläggande målen för den offentliga verksamheten enligt stadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen,[1] nämligen att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bl.a. bostad. Stadgandet i regeringsformen är ett målsättningsstadgande och är inte juridiskt bindande.[2] Överväganden finns i avsnitt 5.3.2.

2 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska

1. *fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov utvecklas, och*
2. *fortlöpande bedöma hur det faktiska utbudet av bostäder utvecklas.*

Om det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov avviker från det bedömda faktiska utbudet av bostäder så motiverar det insatser från det allmänna.

[1] Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
[2] Hirschfeldt, Regeringsform (1974:152) 2 §, Lexino 2015-07-01.

Bedömningarna i *första stycket* ska göras var för sig och pågå fortlöpande. Resultaten av dem ska dock vara jämförbara i den meningen att det i vart fall ska gå att räkna fram en skillnad. Någon periodicitet anges inte för att ta fram de två jämförbara bedömningarna men de bör redovisas årligen om inte särskilda omständigheter talar för annat.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att om det bedömda behovet inte motsvaras av ett bedömt faktiskt utbud ska det allmänna vara berett att göra insatser för att åtgärda denna skillnad. Avvikelsen mellan bedömningarna utgör därmed ett mått på det offentliga åtagandet gentemot invånarna.

Avvikelserna kan bestå i allt ifrån att det finns för få bostäder i förhållande till antalet hushåll till att de bostäder som finns olika skäl är olämpliga i förhållande till invånarnas behov eller ekonomi.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

3 §

Regionen ska utifrån de bedömningar som gjorts i 2 § fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i länet och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

I paragrafen kommer regionernas roll till uttryck i lagen. Rollen är ny för dem och innebär att de ska kunna prestera en sammanhållen analys av hur bostadsbehoven i relation till bostadsutbudet utvecklas i respektive län. Utgångspunkten för regionernas analys är de bedömningar som gjorts i enlighet med 2 §. Arbetet med att göra analysen förutsätts pågå fortlöpande. Till grund för analysen bör även underlag från länets kommuner och länsstyrelse läggas eftersom det får antas att kvaliteten på analysen därigenom ökar. Det finns dock inget krav på att underlag från kommuner och länsstyrelse ska ha kommit regionen till del för att analysen ska kunna göras. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

4 §

Kommunen ska fortlöpande

1. *bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen,*
2. *bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov, och*
3. *följa upp genomförda insatser.*

Bedömningar och insatser i första stycket ska genomföras med beaktande av den regionala analysen enligt 3 §.

Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

I paragrafen regleras kommunernas roll. Enligt *punkten 1* så ska kommunen bedöma i vilken mån det finns ett behov av tillskott på bostäder och hur stort – i kvantifierbara termer – det behovet i sådant fall är. Ett tillskott av bostäder kan tillkomma genom nybyggnad. Ett tillskott kan också tillkomma på andra sätt, t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanent boende. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4 i utredningens delbetänkande SOU 2017:73 samt i avsnitt 5.3.7.

Enligt *punkten 2* ska kommunerna bedöma hur många och vilken typ av hushåll som inte utan stöd kommer att lösa sina bostadsbehov. Kommunerna ska inte – som hittills varit vanligt – utgå från ett antal fördefinierade grupper. Utifrån bedömningen av vilka dessa hushåll är, ska kommunerna bedöma vilka insatser som krävs för att möta deras bostadsbehov. Kommunerna ska också genomföra sådana insatser.

Enligt *punkten 3* ska kommunerna följa upp genomförda insatser. Så långt möjligt bör kommunerna då göra sig en bild av hur pass effektivt ett val av vissa insatser visat sig vara. Syftet är att kunna dela med sig av erfarenheter till regionen och andra kommuner, åtminstone vid de dialogmöten som genomförs enligt 6 §. Arbetet med att göra bedömningar, insatser och uppföljningar förutsätts pågå fortlöpande.

I *andra stycket* stadgas att vid de bedömningar och insatser som kommunerna gör enligt första stycket ska de beakta den analys som respektive region gör enligt 3 §.

Stadgandet i *tredje stycket* avser att säkerställa att kommunen i sin helhet rätt värderar frågan om bostadsförsörjningen genom att den förankras i kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7.

5 §

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd och information till stöd för att lösa deras uppgifter enligt 4 §.

Länsstyrelsen ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommunerna och regionen om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan.

Avtal enligt andra stycket kan också omfatta andra parter.

I paragrafens regleras länsstyrelsernas roll. Enligt *första stycket* ska länsstyrelserna, på motsvarande sätt som i den upphävda lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ge kommunerna råd och information vid hanteringen av de uppgifter som läggs på dem enligt denna lag.

I *andra stycket* beskrivs länsstyrelsernas nya roll som avtalsslutande part. De insatser som avtalen ska avse är sådana som en kommun identifierat som en lösning enligt 4 § första stycket 2. Att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal innebär ett krav på aktivitet för att tilldelade resurser ska komma till användning. Länsstyrelserna förutsätts prioritera de insatser som antas ge bäst effekt i relation till den totala användningen av offentliga medel. I ett avtal som sluts mellan länsstyrelse och en eller flera kommuner kan även regionen ingå som part i en – typiskt sett – samordnande roll. I den mån avtalen förutsätter ekonomisk medverkan från staten begränsas länsstyrelserna roll av om det finns tillgängliga medel.

I syfte att ge stor flexibilitet till avtalslösningarna enligt första stycket ges det i *tredje stycket* möjlighet för länsstyrelsen att, då man ingår avtal med kommuner eller regioner, även låta andra parter omfattas av avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.8.

6 §

Regionen ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. *regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,*
2. *respektive kommuns bedömningar och insatser, och*
3. *länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.*

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Paragrafen reglerar en lägstanivå för hur samarbetet mellan de i de föregående 3–5 §§ offentliga organen i ett och samma län ska ordnas. Regionerna har ansvaret för att det en gång per år arrangeras ett dialogmöte där länets samtliga kommuner och länsstyrelsen förväntas delta. Den obligatoriska delen av mötet framgår av punkterna 1–3 i *första stycket* men det hindrar givetvis inte att fler frågor tas upp.

Enligt *andra stycket* åligger det regeringen att bestämma vid vilken tidpunkt som dialogmötet ska hållas varje år. Syftet med bestämmelsen är att det fastställs en tidpunkt då länsstyrelserna har kunskap om de ekonomiska förutsättningarna för att kunna bidra vid mötena. Överväganden finns i avsnitt 5.3.9.

7 §

Kommuner och regioner ska lämna regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunernas skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för att bedömningarna i 2 § ska kunna göras.

I paragrafen regleras uppgiftslämnande från kommuner och regioner gentemot regeringen eller den myndighet som regeringen be-

stämmer. Behovet av lagreglering grundar sig på regeringsformens krav på att uppgifter som läggs på kommuner måste ha lagstöd. De materiella överväganden finns i avsnitt 5.3.10.

8–9 §§

De avslutande paragraferna är identiska med 7–8 §§ i den upphävda lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Någon ändring i sak är inte avsedd. Överväganden finns i avsnitt 5.3.1.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder den nya lagen i kraft den 1 januari 2020. Skälen för ikraftträdandedatumet har behandlats i avsnitt 7.1.

8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)

3 kap.
5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. *grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,*
2. *kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,*
3. *hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,*
4. *hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,*

5. *hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och*

6. *sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.*

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens bedömningar enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) komma till uttryck.

Paragrafen har ändrats. Ett *andra stycke* har lagts till. Ändringen innebär att behovet av tillskott av bostäder enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) ska komma till uttryck i översiktsplanen.

När 5 p. i bestämmelsen infördes anförde regeringen att det kan synas självklart att de behov av nya bostäder som identifieras av kommunerna kommunernas riktlinjer kommer till tydligt uttryck i översiktsplanen, men att ambitionsnivån när det gäller samordningen mellan arbetet med bostadsförsörjning och översiktsplaneringen varierar. För att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet behandlas i översiktsplanen ansåg regeringen att det behövdes uttryckliga regler som ställer krav på att kommunens bedömningar av det framtida behovet av bostäder ska redovisas i översiktsplanen (prop. 2013/14:59). Ändringen i paragrafen är avsedd att vara en kodifiering av vad som uttrycktes vid den ovan behandlade lagändringen och innebär att det nära sambandet mellan kommunens bedömningar i den nya lagen och översiktsplanen uttrycks tydligare. Ändringen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.5 i utredningens delbetänkande SOU 2017:73 samt i avsnitt 5.3.7.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagändringen i kraft den 1 januari 2020. För det fall bedömningen görs att ikraftträdandet bör samordnas med Översiktsplaneutredningens, N 2017:02, förslag bör lämpligt datum för ikraftträdande och övergångsbestämmelser föreslås riksdagen. Övervägandet finns i avsnitt 7.1.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Jörgen Mark-Nielsen

Utredningen har sammanfattningsvis haft i uppgift att kartlägga vad kommunerna gör för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, att analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg och att vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utredningen har dock valt att gå längre än så och föreslår att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska upphöra att gälla och ersättas med en ny bostadsförsörjningslag.

Tydligt kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen

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 enligt min mening en uppenbar risk för att det blir otydligt var ansvaret egentligen ligger och var det kan utkrävas.

Jag anser att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen 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 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 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” med länsstyrelserna. Detta uttalande framstår som en något märklig syn på relationen mellan stat och kommun.

I utredningens delbetänkande En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet 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. Det är 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.

Ett generellt eller selektivt bostadsförsörjningsansvar

Enligt gällande lag 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. Det är 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 ett så kallat målsättningsstadgande i regeringsformen.

Detta är ingen liten 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”. Förändringen får flera konsekvenser som jag pekar på nedan.

En grundläggande tanke som genomsyrar utredningens 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.” 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.

I praktiken förhåller det sig så att ju bättre 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” – 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 hyran.

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.

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 ska 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 s. 15–16) Det är viktigt att ansvaret för bostadsförsörjningen omfattar boendet som helhet och inte begränsas till den fysiska bostaden.

En mer aktiv roll för kommunerna

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”.

Det vore enligt min mening 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”. Att bygga särskilda socialbostäder är därför en dålig resursallokering; de bostäder som byggs måste hålla över tid genom god tillgänglighet, generell användbarhet och flexibilitet.

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. Men 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.

Kvantifiering av bostadsbristen

Utredningens förslag bygger i korthet på att Boverket ska kvantifiera bostadsbristen på nationell och 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.

Mot den bakgrunden framstår 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 bo-

stadsbehov som bristfälligt underbyggt. Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till insatser redovisas inte heller några kostnader eller finansieringsförslag.

Statligt stöd till bostadssektorn

Jag invänder inte mot bedömningen att det behövs ett statligt stöd till bostadssektorn, men det framstår 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 leda till att nyproduktionen av bostäder minskar åtminstone momentant.

En mer naturlig process borde vara att ett politiskt beslut i riksdagen om stödets inriktning fattas innan eller åtminstone i samband med att regelverket utformas. För frågan om vad som ska stödjas och hur är väsentlig. Jag har ovan pekat på behovet av balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna och behovet av en höjning av 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 stöd till grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och om åtgärder som förbättrar bostadsmarknaden generellt behöver fattas med en bred majoritet för att bli långsiktigt hållbart.

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. Det är självklart bra med regional samordning, men 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.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har jag svårt att tro att förslaget skulle fungera i praktiken, i vart fall 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.

Risken är också 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.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag inte ställa mig bakom förslaget till ny bostadförsörjningslag. Jag anser att ett bättre alternativ är att behålla den nuvarande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och att utveckla den genom förbättringar och kompletteringar. Exempelvis bör lagens andra paragraf kompletteras med krav på att riktlinjerna ska innehålla uppgifter om vad kommunen avser att göra för att tillgodose bostadsbehov hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden samt hur man tagit del av underlag från Boverket och regionen. Vidare kan en särskild paragraf föras in som tydliggör regionernas roll samt behovet av regional

samordning, utan att i detalj reglera formerna för denna. I den mån det finns detaljer som behöver regleras bör det ske i relevanta förordningar.

Särskilt yttrande av experten Jan-Ove Östbrink

Ansvaret inom det bostadspolitiska området är tredelat, där staten har den viktiga rollen att formulera nationella mål och tillhandahålla finansiella och legala ramar som gör det möjligt att nå dessa mål för kommuner och byggbransch/fastighetsägare som bygger och förvaltar bostäder. Utifrån sina direktiv har utredningen lämnat förslag som i någon mån kan bidra till att underlätta kommunernas arbete. Utredningen har dock varit begränsad i sitt uppdrag till att belysa hur en av parterna, kommunerna, förmår att planera och vidta adekvata insatser riktade till hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden och hur detta arbete ytterligare skulle kunna underlättas. Detta är olyckligt då behovet av en nationell social bostadspolitik är stort och där en utredning med ett vidare mandat hade kunnat bidra med underlag för en bred politisk överenskommelse.

En samlad översyn behövs av finansierings- och skattesystemet som leder fram till långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Härutöver behövs åtgärder som stärker efterfrågan från resurssvaga hushåll och som ökar det samlade utbudet av bostäder.

För att öka rörligheten på bostadsmarknaden och för att underlätta för äldre att lämna en billigare men mindre lämpad bostad och flytta till en bostad som det går att åldras i, så utgör en förändring av reavinstbeskattningen och stämpelskatten den viktigaste åtgärden.

Genom att, enligt norsk modell, underlätta för unga vuxna och nyanlända att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden så kan också trycket på den hyrda marknaden minskas. Som en dellösning på längre sikt bör också ett statligt subventionerat bosparande tillskapas som kan användas för ”egenfinansiering” av en hyrd bostad (kooperativ hyresrätt eller motsvarande) eller en ägd första bostad.

För att stärka svaga hushålls förmåga att efterfråga bostäder är det angeläget att bostadsbidragssystemet ses över i syfte att forma ett system som med bättre precision riktas till just de hushåll som har störst behov av stödet för att kunna efterfråga en lämplig bostad men som inte bidrar till att hushåll fastnar i långvarigt bidragsberoende. En kraftig höjning av det kommunala bostadstillägget för äldre är likaså angeläget så att äldrehushåll med låga inkomster kan efterfråga lämpliga bostäder att åldras i. Bostadstillägget bör

även omfatta personer i åldern 18–64 år med nedsatt psykisk eller fysisk funktionsförmåga.

Frågan om hur utsatta grupper lättare ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden och tillgodose sina bostadsbehov är en del i en större problematik som omfattar en rad frågor såsom allmän bostadsbrist, bostadsmarknadens funktionssätt, markanvändningspolitik, invandring och arbetslöshet. Förslag på åtgärder som kan underlätta kommunernas svåra arbete att möta efterfrågan och behov hos hushåll som marknaden inte förmår att möta kan inte lämnas utan en helhetssyn som involverar flera politikområden och en långsiktigt hållbar inriktning på bostadspolitiken.

Kommittédirektiv 2017:12

Kommunal planering för bostäder

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Förslaget ska tas fram i dialog med kommuner och regionala företrädare. Utredaren ska också föreslå ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspeglas i översiktsplanen. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Utredaren ska bl.a.

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommuner vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras, och
- föreslå de lagändringar i berörda delar av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden är att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Boverket har beräknat ett kvantitativt behov av bostadsbyggande på 710 000 bostäder under perioden 2016–2025, varav 75 procent i de tre storstadsregionerna, om utbudet av bostäder i förhållande till befolkningen ska kunna återgå till läget 2011.

Regeringen gav den 4 maj 2016 Boverket i uppdrag att lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras. Boverket inkom den 23 december 2016 med rapporten En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, där verket föreslår att bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen med prognoshorisonten tio år för var och en av landets 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). Bedömningarna ska enligt förslaget göras av Boverket och regleras i myndighetens instruktion. Förslaget har remitterats och remisstiden löper till den 14 april 2017.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att varje mandatperiod pröva om kommunens översiktsplan respektive riktlinjer för bostadsförsörjningen är aktuella. Genom ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, som trädde i kraft den 1 januari 2014, skärptes kraven på innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska numera bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och de åtgärder kommunen planerar att vidta för att nå dessa mål. Riktlinjerna ska vidare ange hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Genom ytterligare lagändringar vid samma tid kopplades kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen samman med uppgiften som planmyndighet. Riktlinjerna ska således vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, där det framgår att kommunens planläggning – med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Alla kommuner ska bidra till bostadsbyggandet

Befolkningen i Sverige ökar snabbt. Sedan år 2000 har antalet invånare ökat med mer än en miljon. Av detta utgörs ungefär tre fjärdedelar av nettoinvandring. Möjligheterna att prognostisera förändringar i flyttmönster över gränserna är begränsade. År 2000 bedömde Statistiska centralbyrån att Sveriges befolkning år 2025 skulle uppgå till ungefär 9,4 miljoner invånare, en siffra som passerades 2010. Enligt de senaste prognoserna kommer vi 2025 att vara ungefär 11,1 miljoner invånare.

När befolkningen ökar till följd av födelseöverskott ökar behovet av bostäder med ett par decenniers fördröjning, och de nya invånarna har ofta en given hemort. Nya invånare som invandrar behöver däremot bostäder omedelbart och det är inte på samma sätt självklart i vilken kommun man kommer att bo.

Såväl bedömningar av bostadsbehovet som planläggning av mark för att möjliggöra nya bostäder är i dag kommunala angelägenheter. Kommunerna förutsätts fånga upp samhällsförändringar och anpassa sina planer efter dem. Såväl förutsättningar som ambitioner att göra detta varierar. Ett uttryck för detta är att en tredjedel av landets översiktplaner vid utgången av 2015 hade antagits för mer än tio år sedan och att mindre än hälften av kommunerna hade antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen vid samma tidpunkt.

Kommunernas varierande tillämpning av de regler som avser att fånga upp befolkningsutvecklingen gör att regeringen ser ett behov av att skapa en sammanhängande ordning där staten gör en bedömning av behovet av nya bostäder i hela landet och kommunerna i sin planering avsätter mark för bostadsbyggande som sammantaget motsvarar behovet.

Om Boverket efter remissbehandling får ett uppdrag i linje med det förslag verket lämnat, kommer det att årligen för varje FA-region finnas kvantitativa bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på tio års sikt. Regeringen vill genom utredarens arbete säkerställa att dessa får ett genomslag i alla landets kommuner. Bedömningarna från Boverket behöver i dialog med regionala och kommunala företrädare fördelas på varje kommun, och det ska bli ännu tydligare än i dag att bostadsbyggnadsbehovet i kommunen ska avspeglas i kommunens översiktsplan.

Uppdraget att föreslå hur det kommunala bostadsbyggnadsbehovet ska kvantifieras

Utredaren ska i sitt arbete utgå från att Boverket kommer att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet baserat på det remitterade förslaget med de modifieringar som föranleds av remissinstansernas synpunkter. Dessa bedömningar behöver med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar fördelas på kommuner.

Inom delar av Sverige sker redan i dag ett samordnat arbete kring bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå. I hela landet ska länsstyrelser och aktörer med regionalt utvecklingsansvar ges tillfälle att yttra sig när kommunerna tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av riktlinjerna ska det framgå hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det finns med andra ord en regional dimension i dagens bostadsförsörjningsplanering.

Boverkets bedömningar kommer enligt verkets förslag att avse en annan geografisk indelning än den administrativa indelningen i län. Bedömningarna kommer också att presenteras med tidsintervall som kommer att avvika från de processer som i dag pågår i olika delar av landet. Utredaren ska genom dialog med kommuner och regionala företrädare, utifrån förutsättningarna i olika delar av landet, finna former för hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna inom respektive FA-region.

Även om formerna för hur Boverkets behovsbedömning tas om hand kan komma att variera i olika delar av landet, finns det ett värde i att de behov som fördelas på respektive kommun har samma tidshorisont i hela landet. Om det under utredningsarbetet framstår som lämpligt att generellt använda en annan tidshorisont än den som Boverket föreslår, och utredaren kan finna bred uppslutning bland Sveriges kommuner kring detta, står det utredaren fritt att göra så. Om utredaren bedömer att regeringens uppdrag till Boverket med hänsyn till vad som framkommer under utredningen bör utformas annorlunda än vad verket föreslår, ska utredaren uppmärksamma regeringen på detta.

Boverkets årliga bedömningar kan förväntas innebära att bostadsbyggnadsbehovet i respektive FA-region justeras, såväl uppåt som nedåt. Beroende på hur arbetet med att fördela behoven på kommuner initialt organiseras, kan kommande förändringar kräva större

eller mindre arbetsinsatser. I de fall där fördelningen initialt sker med stöd av indikatorer är det möjligt att låta dessa styra fördelningen mellan kommunerna vid mindre revideringar eller under vissa tidsintervall.

Om utredaren inte genom dialog kan lösa uppgiften att fördela de bedömda bostadsbyggnadsbehoven med bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer, får en modell där de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får detta uppdrag övervägas i hela eller delar av landet.

Med hänsyn till att utredarens förslag antas innebära att arbetssättet kommer att variera över landet kan det vid varje tidpunkt vara svårt att överblicka vilka bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på kommunal nivå som är aktuella. Det finns därför anledning att överväga om resultatet av de föreslagna processerna bör dokumenteras och hållas tillgängliga på ett samlat sätt.

Utredaren ska därför

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras,
- bedöma om det förslag till regeringsuppdrag som Boverket lämnat bör modifieras,
- föreslå hur de vid varje tillfälle aktuella bedömningarna av bostadsbyggnadsbehoven på kommunal nivå ska dokumenteras och hållas tillgängliga, och
- lämna förslag där utgifter för statens medverkan ryms inom befintliga budgetramar.

Uppdraget att säkerställa att det kommunala bostadsbyggnadsbehovet kommer till uttryck i översiktsplanen

Om de förslag som utredaren lämnar enligt den första delen av uppdraget genomförs, kommer varje kommun att få en kvantitativ bedömning av bostadsbyggnadsbehovet att förhålla sig till. Detta bedömda bostadsbyggnadsbehov har vissa likheter med sådana relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen, som kommunerna ska ta hänsyn till vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen (2 § första stycket 3 BFL). Kommunerna förutsätts grunda sina riktlinjer på en analys av bl.a. den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder (2 § andra stycket BFL). Den bedömning av bostadsbyggnadsbehovet i kommunen som genomförs med stöd av utredarens förslag bör komma till uttryck i den aktuella paragrafen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL (4 § BFL), dvs. kravet att planläggning enligt PBL bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Av 3 kap. 5 § 5 PBL framgår att det av kommunens översiktsplan i sin tur ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Det kan i sammanhanget nämnas att några remissinstanser i samband med lagstiftningsärendet framförde att det borde göras en mera direkt koppling mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen (prop. 2012/13:178 s. 23). Regeringen har beslutat om direktiv till en utredare med uppgift att föreslå en mer utvecklad översiktplanering (dir. 2017:6). Av direktiven framgår sammanfattningsvis att regeringen vill förstärka översiktplanens roll och tydliggöra hur de statliga intressena bör tas om hand vid efterföljande beslut om planer och bygglov. Det finns därför anledning att åter överväga om kopplingen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen bör stärkas ytterligare.

Det finns mot denna bakgrund behov av att överväga lagändringar både i BFL och PBL för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren ska mot bakgrund av dessa överväganden föreslå de lagändringar i berörda delar av BFL och PBL som bedöms lämpliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska vid utformandet av sina förslag bedöma om de kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Om sådana förslag lämnas, ska utredaren genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn också tas till alternativ reglering. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den som innebär minst intrång på den kommunala självstyrelsen.

Samråd, arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utöver vad som framgår under respektive rubrik genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska samråda med länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Utredaren ska samråda med utredningen En utvecklad översiktsplanering (N2017:2).

Utredaren ska beakta remissutfallet med anledning av Boverkets rapport En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:85

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna (dir. 2017:12). I uppdraget ingår att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktsplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren får därutöver i uppdrag att

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,
- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och

- vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.
- Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 april 2018.

Det ursprungliga uppdraget

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden var att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. En särskild utredare fick i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Utredaren ska också överväga ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, och plan- och bygglagen (2010:900) för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Behov av ytterligare utredning

Enligt BFL ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen och skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Som framgår av de ursprungliga direktiven är en del av utredarens uppdrag att bl.a. säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplaner-

ing. För att kunna möta behovet är det samtidigt viktigt att kommunen bedriver en ändamålsenlig planering för bostadsförsörjningen. Det handlar bl.a. om att aktivt arbeta med underlag och analyser, riktlinjer för bostadsförsörjning, genomförande, uppföljning och de verktyg som finns till förfogande i arbetet, t.ex. bostadsförmedlingar, hyresgarantier, planmonopolet, markinnehav och en aktiv markpolitik samt allmännyttiga bostadsföretag, bostadsstiftelser och samarbete med andra aktörer.

Befolkningen växer snabbt och situationen för grupper som står långt ifrån eller är nya på bostadsmarknaden har under lång tid varit ansträngd. Det är oroande att det finns indikationer på att vissa grupper på bostadsmarknaden är trångbodda, att den sekundära bostadsmarknaden växer och att socialtjänsten vittnar om att de i dag möter personer vars avgörande problem är att de inte får tag i en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Det behövs en fördjupad kunskap om hur kommunerna arbetar med efterfrågan och bostadsbehoven bland grupper som har svag ställning på bostadsmarknaden men som inte behöver, eller vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Det kan t.ex. handla om enskilda och hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att hitta en bostad som motsvarar livssituationen, vilken i förlängningen kan påverka barns uppväxtvillkor. Det behövs även kunskap om hur kommunernas arbete förhåller sig till olika områden inom kommunen samt till det regionala perspektivet. Situationen på bostadsmarknaden påverkar rörligheten på arbetsmarknaden, sysselsättningen och tillväxten.

Utan ett aktivt arbete med bostadsförsörjningsfrågor finns en risk att kommunerna saknar en sammanhängande bild av efterfrågan och bostadsbehoven i kommunen och regionen och att nödvändiga åtgärder därför inte kommer till stånd.

Sammantaget finns det behov av ytterligare utredning.

Tilläggsuppdrag

Utredaren ska mot denna bakgrund

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,

- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och
- vid behov föreslå förändringar i BFL och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

Förslagen ska utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ta hänsyn till de skiftande förutsättningar som finns i delar av landet samt behovet av att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation. De förslag som utredaren lämnar ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten inklusive statsstödsreglerna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utöver vad som redan gäller enligt det urspungliga uppdraget i frågan om konsekvensbeskrivningar, samråd och arbetsformer ska uredaren på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns hos länsstyrelserna, bl.a. genom bostadsmarknadsanalyserna och det arbete som bedrivits i samband med uppdraget om kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning (Fi2016/04376/SFÖ m.fl.) och om att stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden m.m. (N2016/00696/PUB).

Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt enligt dessa tilläggsdirektiv ska redovisas senast den 30 april 2018.

(Näringsdepartementet)

(Utdrag ur Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande, länsstyrelserna 2018)

Försämrad situation för fler som har det svårt på bostadsmarknaden

Det är positivt att bostadsbyggandet har tagit fart de sista åren och har ökat i flera kommuner samtidigt som flera kommuner inte bygger något alls på grund av att förutsättningarna är dåliga. Det är problematiskt att nyproduktion i regel är dyr. Att det saknas förutsättningar för en nyproduktion av bostäder leder också till ökad bostadsbrist.

Det har också blivit tydligt att kommunernas bostadsbyggande inte tillgodoser det behov som genereras av befolkningsökningen i landet. Vi kan fortfarande se en ökad bostadsbrist som för de ekonomiskt utsatta hushållen alltmer genererar ökad trångboddhet och hemlöshet.

Alla invånare har inte samma förutsättningar vad gäller tillträde till bostadsmarknaden. Vissa möter hinder med att få bostadslån eller hyreskontrakt på grund av betalningsanmärkningar, avsaknad av fast anställning eller avsaknad av personnummer. För andra är de bostäder som finns tillgängliga på marknaden inte överkomliga. Läget, tillgängligheten, priset eller hyresnivån omöjliggör en tillfredsställande levnadsstandard eller fungerande levnadsvillkor i övrigt.

I Stadsmissionens årliga rapport om hemlöshet (2017)[1] beskrivs läget på den svenska bostadsmarknaden som krisartad då skenande priser och hög skuldsättning stänger ute allt fler. Det räcker med att hamna i en situation med skilsmässa eller att förlora jobbet för att riskera hemlöshet. Stadsmissionen efterfrågar både kortsiktiga som långsiktiga åtgärder, exempelvis att förstärka bostadsbidraget och reformera skatte- och avdragssystemen för att få igång flyttkedjor och att på lokal nivå genomföra insatser för dem som riskerar hemlöshet.

Demografiska förändringar

Sveriges befolkning ökar

Enligt statistik från SCB[2] förväntas folkmängden i Sverige att öka med omkring 1.5 procent per år de närmsta åren. Det är historiskt sett en mycket hög nivå som tidigare bara förekommit några enstaka år på 1800-talet. Enligt beräkningarna kommer det att bo 739 000 fler i Sverige år 2020 än det gör idag. Även de följande fem åren (2021–2025) förväntas en fortsatt stor folkökning, i nivå med den som varit åren 2011–2015. En så

[1] Hemlös 2017. Tema: Sverige i stort behov av nya grepp i hemlöshetspolitiken - kommunerna måste ta kampen mot hemlöshet på allvar. Stockholms stadsmission.

[2] Sveriges framtida befolkning 2016–2060, SCB

snabb folkökning gör att befolkningen i Sverige kommer passera elva miljoner år 2024. I folkmängd i olika åldrar 2015 och prognostiserad förändring år 2020 och 2025 beräknas befolkningen öka i alla åldersklasser mellan 0 till 80 år, förutom i åldrarna 19–24 år. Minskningen skulle fortsätta vara ännu större om det inte varit för den förväntade nettoinvandringen i dessa åldrar.

Befolkningen koncentreras

Sveriges befolkning koncentreras alltmer till Stockholm, Göteborg och Malmö. Redan idag bor drygt 1,7 miljoner människor i de kommunerna och antalet beräknas öka med 37 procent under de närmaste 40 åren. I glesbygdskommunerna väntas däremot folkmängden minska med 10 procent, vilket påverkar den så kallade försörjningskvoten[3].

Befolkningen blir äldre

Sveriges befolkning blir, i likhet med många andra länder, allt äldre. Fram till år 2060 beräknas andelen äldre öka kraftigt samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar. Samhället möter nya utmaningar när färre personer ska försörja allt fler.

Ekonomiska förutsättningar för befolkningen

Nästan 50 procent av befolkningen är sysselsatta. Ytterligare drygt en tredjedel av befolkningen står utanför arbetsmarknaden på grund av att de är barn eller pensionärer. Resten är sjukskrivna, arbetslösa, studerar eller gör något annat[4]. I Socialstyrelsens hemlöshetsrapport framkommer att nästan en av tio har lön från regelbundet eller tillfälligt arbete (försörjningsstöd den enskilt vanligaste inkomstkällan för personer i hemlöshet)[5].

[3] ”Ett enkelt sätt att sammanfatta vad den demografiska utvecklingen kan komma att betyda för de materiella livsvillkoren i framtiden är att relatera hela befolkningen (i landet, länet eller kommunen) till antalet personer i yrkesaktiv ålder (20-64 år). Försörjningskvoten = hela befolkningen / befolkningen 20-64 år”. www.scb.se

[4] https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Befolkning/Befolkning-och-arbetsmarknad/

[5] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017. I kartläggningen uppges totalt drygt 33 250 personer som är kända av socialtjänsten eller andra uppgiftslämnare leva i hemlöshet under vecka 14 år 2017.

Inkomster för de resurssvaga individerna/hushållen

Hälften av de vuxna med ekonomiskt bistånd fick det på grund av arbetslöshet under 2016. Nästan fyra av tio hade bistånd under minst tio månader. Sedan 2011 har andelen med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd ökat[6].

Under 2016 beräknades cirka 14 procent av befolkningen i ålder 20–64 år försörjas av olika sociala ersättningar och bidrag (hit räknas sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet, arbetsmarknadsåtgärder eller ekonomiskt bistånd).

Var sjätte person i Sverige, som är 65 år eller äldre, har en inkomst som innebär risk för fattigdom[7]. Det är en något högre andel än bland äldre i andra nordiska länder.

Sverige har den högsta andelen äldre med en disponibel inkomst under den relativa fattigdomsgränsen bland de nordiska länderna. Ungefär 17 procent av de som är 65 år eller äldre har låg disponibel inkomst jämfört med mellan 9 och 12 procent i övriga Norden.

Hushållens boendeutgifter

De svenska hushållen lägger i genomsnitt en femtedel av sin disponibla inkomst på boendet. Störst är andelen för hushåll i hyresrätt. År 2013 gick 28 procent av den disponibla inkomsten för hushåll i hyresrätt till boendet. För hushåll i bostadsrätt var andelen 20 procent och för hushåll i ägt småhus 16 procent. Att andelen är större för hushåll i hyresrätt beror inte på att de har högre boendeutgift utan på att de i genomsnitt har lägre disponibel inkomst[8].

För ett genomsnittligt hushåll var utgiften för bostaden 21 procent av den disponibla inkomsten. Ensamstående kvinnor över 64 år betalar störst andel av inkomsten för sitt boende, 35 procent. Minst andel, 15 procent, betalar sammanboende under 65 år, utan barn.

Länsstyrelsernas iakttagelser

- Kommuner och övriga myndigheter som berörs av bostadsförsörjningsfrågorna uttrycker allt mer ett behov av samlad omvärldsbevakning och relevant statistik när det rör befolkning i

[6] *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd*. SKL och Socialstyrelsen. November 2017

[7] Enligt EU:s definition befinner sig en person i risk för fattigdom om man lever i ett hushåll där den disponibla inkomsten (inklusive sociala transfereringar) per konsumtionsenhet är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga i befolkningen.

[8] SCB. 2014
https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/boende-till-rimlig-kostnad.pdf
http://www.regeringen.se/4ab455/contentassets/2f66741d8cd1477e92553e834b283769/hyresmarknad-utan-svarthandel-och-otillaten-andrahandsuthyrning-sou-2017-86.pdf

relation till bostadsbehov. Kommunerna ser svårigheter att bedöma framtida behov då befolkningsprognoser är osäkra vilket gör det svårt att göra bedömningar vad som ska göras

- Befolkningen koncentreras alltmer till storstadsområdena vilket främst beror på att invandringen sker dit och födseltillskottet är större där och inte som tidigare på grund av inflyttning från övriga delar av landet. Det pågår inte en avfolkning av landsbygden, dock har många av landsbygdskommunerna ett födelseunderskott.
- De utmaningar som idag finns på den svenska arbetsmarknaden handlar framförallt om vilka som ingår i arbetskraften och vilka som står utanför. Trots att sysselsättningen är hög för samhället i stort finns det grupper där läget ser helt annorlunda ut.
- Det är idag en relativt stor andel av befolkningen som försörjs av bidrag i någon form vilket försvårar deras möjligheter till att få inträde på bostadsmarknaden liksom att ges möjlighet till mer varaktiga bostadslösningar.
- Boendekostnaden tar en stor del av hushållens utgifter och än mer för de som är ekonomiskt utsatta (tex äldre ensamstående kvinnor).

Bostadsmarknaden 2017 för de som har det svårt på bostadsmarknaden

Varje kommun ska enligt lag planera för bostadsförsörjningen så att förutsättningar skapas för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Planeringen ska främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs. Länsstyrelserna ska årligen göra en analys av situationen på bostadsmarknaden i respektive län som Boverket sedan sammanställer nationellt.

I 2017 års bostadsmarknadsenkät (BME)[9] framgår att 255 av landets 290 kommuner bedömer att det är underskott på bostäder på marknaden. Det är en ökning med 72 kommuner på två år.

Situationen är fortfarande ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, så som unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad. Detta trots ett ökat bostadsbyggande i vissa kommuner.

Drygt 250 kommuner uppger ett underskott på bostäder för nyanlända. Lika många kommuner uppger ett underskott på bostäder för ungdomar. Kommunerna återfinns i alla kommungrupper, såväl i storstadsregioner som i kommuner med mindre folkmängd.

[9] http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/

Läget har försämrats när det gäller tillgången till särskilda boendeformer. Sämst är situationen för personer med funktionsnedsättning där 163 kommuner uppger att det saknas tillräckligt med bostäder.

Drygt 11 000 allmännyttiga bostäder såldes under 2016. Över 90 procent av dem såldes till privata hyresvärdar för fortsatt uthyrning.

Allt fler kommuner tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Över hälften av landets kommuner har antagit riktlinjer under innevarande eller föregående mandatperiod.

Beskrivning målgrupper

I syfte att kunna belysa dem som har det svårare att komma in på bostadsmarknaden har vi under tiden för vårt uppdrag benämnt *särskilda målgrupper* utifrån Boverkets vägledning till kommunerna vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL[10], dvs ungdomar, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. *Särskilda grupper* definierar vi som de som av olika skäl har det svårt på bostadsmarknaden. Allt oftare används dock *resurssvaga hushåll* eller *ekonomiskt svaga* som täcker in fler än ovan nämnda som återfinns i t ex BME. I Boverkets handbok nämns även kvinnor i behov av skyddat boende och personer med låg betalningsförmåga.

Vilka som har svårt att komma in på bostadsmarknaden och etablera sig varierar över tid och skiljer sig också beroende åt i landets kommuner beroende på lokala och regionala förutsättningar.

[10] Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden- ett sammansatt problem

Problemet med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett mångfasetterat problem. Orsakerna till hemlöshet kan sökas på olika nivåer och arbetet med att motverka hemlöshet behöver också fokusera på olika aspekter. Ibland skiljer man på hemlöshet orsakad av strukturella faktorer och hemlöshet orsakad av individuella faktorer[11].

På *strukturell nivå* kan orsaker till hemlöshet bland annat sökas i faktorer som berör arbetsmarknad, bostadsmarknad och migration. Urbaniseringen innebär en stor inflyttning till de stora städerna med stor efterfrågan på bostäder. I andra regioner minskar befolkningen vilket resulterar i ett överskott på bostäder. Bostadsmarknadens sätt att fungera påverkar tillgången på bostäder och den konkurrens som råder lokalt och regionalt påverkar vilka krav som ställs på bostadssökande.

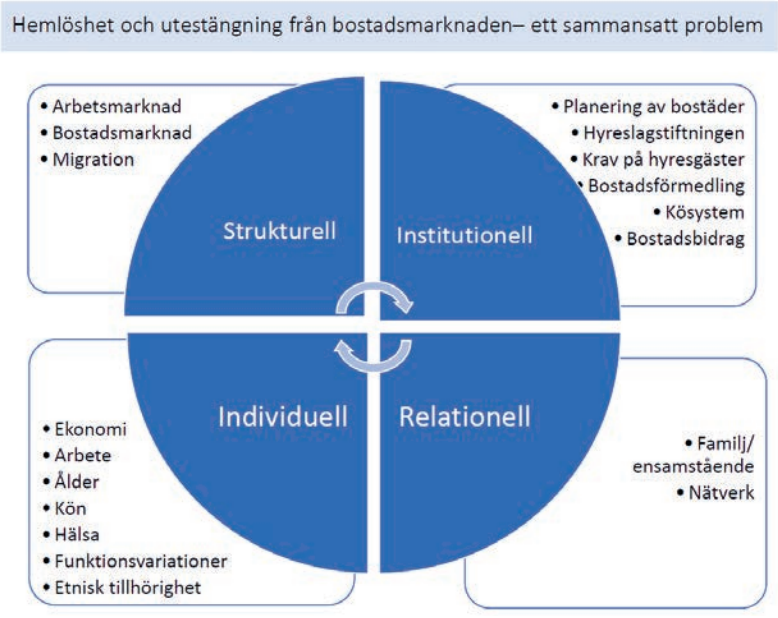
På *institutionell nivå* påverkar planeringen av bostadsbyggandet tillgången på bostäder. Hyreslagstiftningen påverkar människors möjligheter att få och behålla en bostad. Förekomsten av bostadsförmedling, kösystem och liknande påverkar fördelningen av befintliga bostäder. Biståndsinsatser och samhällsservice som exempelvis boendestöd och hushållsekonomisk rådgivning påverkar människors möjligheter att få och behålla bostäder.

Många faktorer som är förknippade med *familjerelationer* har betydelse för möjligheten att få och behålla en bostad. Som ensamstående är personen mer sårbar än om ansvaret för boendet delas. Samtidigt kan en parrelation som inte fungerar, exempelvis innehåller våld, påverka möjligheten att bo kvar i en gemensam bostad. Sammanbrott i relationen genom skilsmässa eller den ena partens död kan innebära att bostaden går förlorad.

På *individuell nivå* påverkar faktorer som ekonomi och anställningsförhållanden möjligheten att få bostad. Ålder, kön, hälsa och eventuell funktionsnedsättning spelar in. Om man är asylsökande eller har status som flykting kan också ha betydelse. Etnisk tillhörighet påverkar risken för att bli diskriminerad som bostadssökande. Individuella problem som exempelvis missbruk kan minska möjligheterna medan individuella resurser som utbildning och kontaktnät kan öka möjligheterna att få och att behålla en bostad.

[11] FEANTSA, som är det organ inom EU som arbetar med frågor som rör hemlöshet, använder en modell för att illustrera sårbarhet och risk för hemlöshetsproblematik som utgår från orsaker på strukturell, institutionell, relationell och individuell nivå.

Bilden nedan illustrerar den komplexa utmaningen att arbeta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det räcker inte att arbeta inom enbart en nivå utan det krävs fokus på flera aspekter på en och samma gång. Detta är en utmaning sett till de som behöver medverka till beslut, åtgärder, insatser etc då det är många myndigheter och aktörer som berörs av frågorna; politiken, Boverket, länsstyrelserna, regionerna/landstingen m fl. Många frågor ligger helt utanför kommunens ansvar och möjlighet att påverka.



Definitioner av hemlöshet

När det rör hemlöshetsproblematiken använder länsstyrelserna av Socialstyrelsens definitioner av hemlöshet[12]. De olika hemlöshetssituationerna omfattar personens akuta brist på tak över huvudet som mer långvariga boendeformer som inte kan jämställas med eget boende (pga. kontraktsform).

[12] https://www.socialstyrelsen.se/SiteCollectionDocuments/hemloshetssituationer-2017.pdf

De invånare som har det svårt att komma in eller hålla sig kvar på bostadsmarknaden/hyresmarknaden

Ungdomar och unga vuxna har svårt att få en första bostad. Det samma gäller nyanlända flyktingar och andra som saknar kontaktnät. Äldre med en svag ekonomi kan ha svårt att flytta till ett boende som motsvarar deras behov. Barnfamiljer med låg inkomst har en svag ställning på bostadsmarknaden.

I många kommuner finns en förhoppning om att flyttkedjor ska starta genom att äldre lämnar äldre billiga bostäder för att flytta till mera ändamålsenliga bostäder i nyproduktion. Men många äldre har inte ekonomiska möjligheter eller vilja att byta bostad.

År 2015 befann sig åtta procent av Sveriges vuxna befolkning och nästan tolv procent av barnen i en långvarig risk för fattigdom. Under samma period ökade antalet individer i gruppen, allra mest bland barn. En annan utsatt grupp är äldre. Närmare 16 procent av de äldre har en disponibel inkomst[13] under 60 procent av medianen för Sverige.

Snitthyran för små lägenheter har i flera län blivit så hög att en ungdom med medianinkomst bara har 500 kr kvar till det som Eurostat bedömer som smärtgräns. Det betyder att hyrorna inte är överkomliga för en stor andel med lägre inkomster än medianen[14]. Avseende segregering finns mätningar från SCB där andelen invånare med utländsk bakgrund inom ett givet bostadsområde jämförs med snittet inom hela kommunen. Enligt detta sätt att mäta tilltog segregeringen i 209 av landets 290 kommuner år 2015[15].

I Socialstyrelsens kartläggning kring hemlöshet[16] uppges totalt drygt 33 250 personer som är kända av socialtjänsten eller andra uppgiftslämnare leva i hemlöshet under vecka 14 år 2017. Kartläggningen visar att personer med missbruk och personer med psykisk hälsa är något färre 2017 än 2011.

Mer än var femte person i hemlöshetskartläggningen har inte några andra behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet. För nästan var femte person uppgavs en bidragande faktor till deras hemlöshetssituation att de blivit avhysta från sin bostad.

Nästan hälften av personerna i hemlöshetskartläggningen bor inom den sekundära bostadsmarknaden, främst i bostäder med sociala eller kommunala kontrakt där kommunen hyr ut i andra hand. Antalet personer som

---

[13] Omfattar lön efter skatt samt annan avkastning på arbete eller kapital, liksom olika sociala ersättningar i form av försörjningsstöd, bostads- och barnbidrag.
[14] På tal om mänskliga rättigheter. 2017. Länsstyrelserna.
[15] Segregation. En bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation. Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation, Ku 2017:01
[16] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport.2017.

bor i långsiktiga boendeformer är drygt 1900 fler år 2017 jämfört med 2011. Majoriteten är ensamstående kvinnor med barn under 18 år varav en femtedel har lön eller studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. 25 % ansågs inte ha behov av insatser annat än boendet. Under 2015 gav svenska myndigheter 10 740 personer i åldern 21 år och äldre boendestöd för att undvika hemlöshet.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- I Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning framgår att nästan hälften av de personer som ingick i kartläggningen bor inom den sekundera bostadsmarknaden, främst med sociala eller kommunala kontrakt.
- Mer än var femte person i hemlöshetskartläggningen 2017 har inte några andra behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet.
- Fler ensamstående kvinnor med barn utsätts för hemlöshet idag än tidigare.

Mottagandet av nyanlända[17]

Antalet personer som söker asyl i Sverige har ökat markant sedan 2012–2013. Efter hösten 2015 har dock migrationspolitiken inom EU blivit betydligt restriktivare. Även Sverige har skärpt lagstiftningen vilket medfört att de förändrade förutsättningarna bedöms leda till att färre beviljas uppehållstillstånd från 2017 och efterkommande år.

I Länsstyrelsernas återrapportering till regeringen[18] framkommer att många kommuner arbetar aktivt för att kunna erbjuda anvisade nyanlända permanenta bostäder, och så sker också på många håll runtom i landet. Den generella bostadsbristen försvårar dock kommunernas möjligheter att anvisa till permanenta bostäder och många kommuner tvingas istället använda sig av tillfälliga lösningar.

På frågan om kommunerna i sin boendeplanering innefattar självbosatta nyanlända instämmer knappt var femte kommun. Självbosättningen innebär en utmaning runtom i landet, och kommuner vittnar om ökad segregation, trångboddhet, undermåliga bostäder, oseriösa hyresvärdar, höga hyror och tillfälliga lösningar som följd av självbosättningen. Självbosättningens konsekvenser påverkar i sin tur individernas möjligheter till att

[17] Begreppet nyanlända syftar på före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, samt deras anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på anknytningsskäl. Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Enligt 5 § är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

[18] Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 40 (oktober 2017)

tillgodogöra sig etableringsinsatser och skolgång. En problematik som förekommer framförallt i glesbygdslän är svårigheten i att placera anvisade nyanlända i bostäder på landsbygden, då avsaknaden av allmänna kommunikationer gör det svårt eller omöjligt för de nyanlända att ta sig till etableringsinsatser, SFI, möten med Arbetsförmedlingen och andra aktiviteter.

Tillfälliga boendeformer samt att många tidigare nyanlända riskerar att stå utanför bostadsmarknaden i kommuner med mycket stor bostadsbrist ökar risken för att akuta lösningar i kommunerna ackumuleras över tid eller att lösningar tänkta att vara tillfälliga mer eller mindre permanenteras.

Även om Migrationsverket det senaste året har avvecklat flera anläggningsboenden runt om i landet så kvarstår konkurrensen mellan Migrationsverket och kommunerna om samma bostäder då Migrationsverket behåller kontrakten för lägenheter av bättre kvalitet.

Redan år 2013 uppgav 60 procent av landets kommuner[19] att bostadsbrist var ett ganska stort eller mycket stort hinder för kommunen i mottagandet av nyanlända, samma svar kom fram i bostadsmarknadsenkäten. Där framkom också ett tydligt samband mellan svårigheten att hitta bostäder för flyktingar och bristen på hyreslägenheter. Bristen på bostäder för nyanlända påverkar deras möjligheter till etablering i det svenska samhället.

Efter att den nya bosättningslagen trädde i kraft 2016 uppger kommunerna fortfarande att det saknas lämpliga bostäder för nyanlända. När det rör utrikesfödda i stort visar Socialstyrelsens hemlöshetsrapport från 2017 att antalet utlandsfödda i hemlöshet har blivit fler sedan 2011 (drygt hälften av dem har levt i Sverige i minst fem år)[20].

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Som ny i Sverige befinner sig nyanlända personer i en mycket utsatt situation där bostad är en avgörande förutsättning för att de ska kunna etablera sig i landet och bli självförsörjande.
- Den nya bosättningslagen har medfört att det för vissa nyanlända (de anvisade) har underlättat att få inträde på bostadsmarknaden. Men det är för tidigt att säga om de boendelösningarna som erbjuds är hållbara och långsiktiga.
- Utmaningarna kring de nyanlända som bosätter sig på egen hand kvarstår och tenderar att ha ökat de senaste åren. Problematiken kring trångboddhet och kortsiktiga lösningar som framför allt drabbar de barn som berörs av en osäker tillvaro kvarstår.
- Risken för undanträngningseffekt för andra utsatta grupper är stor vilket kan öka motsättningar i samhället.

[19] Länsstyrelsernas enkätundersökning. 2013.
[20] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017.

Äldre

Nu börjar 40-talisterna gå i pension (cirka 20 procent av Sveriges befolkning är 65 år eller äldre). Det här innebär att antalet äldre kommer att öka dramatiskt under de närmaste åren. Ännu har man inte nått den ålder då stora vårdbehov inträder men det är aktuellt att planera inför detta.

Flyttfrekvensen bland äldre är generellt låg, och har varit så under en längre tid. Den låga flyttfrekvensen beror inte bara på ett sinande utbud av bostäder anpassade för äldre. Många av dagens äldre vill också bo kvar i sin nuvarande bostad. Det dåliga utbudet innebär dock en inlåsningseffekt för de som vill flytta, men som inte har möjlighet till detta, eftersom inga alternativ finns[21].

Enligt utredningen ”*Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*” bor en majoritet av de äldre i en bostad där hen inte kan komma ut utan att behöva gå i trappor. Uppskattningsvis 1,5 miljoner ålderspensionärer över 65 år bor i hus där de behöver gå i trappor för att komma ut eller förflytta sig i huset[22].

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Få alternativ kring boendeformer för de äldre som har en svag ekonomi
- Behov av att finna rimliga boendelösningar för de som är ”*inlåsta*” på grund av begränsningar i den fysiska miljön
- Många kommuner saknar en plan för att tillgodose äldres behov av förändrat boende
- Kommuner behöver sätta igång och planera nu för den åldrande befolkningen då planering och byggande tar tid

Ungas inträde på bostadsmarknaden

Ungdomar är en av de grupper som har det svårast att få tag i en bostad på bostadsmarknaden. Problemet har funnits i flera år och har under 2017 förvärrats ytterligare. Det saknas bostäder för unga i många kommuner. I årets bostadsmarknadsenkät uppger 87 % av kommunerna att de har ett underskott på bostäder för ungdomar. Det är en ökning med 6 kommuner eller 3 procentenheter jämfört med förra året då 245 kommuner (84 procent) uppgav ett underskott. Sammanlagt 33 kommuner uppger balans på bostadsmarknaden för ungdomar. Det är inte någon kommun som uppger att det finns ett överskott på bostäder för ungdomar.

[21] Boverket. 2017. Uppgifterna för äldre, unga och personer med funktionsnedsättning har hämtats från Boverket.

[22] http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/03/SOU-2017_21_WEBB_Del1.pdf

Gruppen som grupp har generellt sämre ekonomiska förutsättningar än många andra i den höga konkurrensen om bostäder, framförallt när det gäller de små lägenheterna. Ungdomar konkurrerar med övriga grupper på bostadsmarknaden, men de trängs ofta undan eftersom de ofta saknar kötid, kontakter eller tidigare bostad med bytesvärde.

MUCF[23] uppger att bostadsbristen bland unga har ökat och att kraven på inkomst och anställningsform stänger ute många unga från att köpa eller hyra en bostad i första hand. Unga i åldern 18–25 år har också fått mindre kvar att leva på efter att ha betalat sitt boende. Unga efterfrågar främst hyresrätter, men då bostadsbyggandet varit blygsamt de senaste 20 åren är byggandet av hyresrätter lågt prioriterat. Det fanns inte fler hyresrätter 2010 än 1990 och andelen ettor med kök är idag 7,2 procent, lika stor andel som 1990.

Under 2000-talet har bostadskostnaden för unga legat relativt konstant. Däremot är ungas inkomstutveckling under 2000-talet är sämre jämfört med andra grupper i samhället. Det innebär att ungas konkurrenskraft på bostadsmarknaden har försämrats jämfört med andra åldersgruppers. Svårigheterna för unga att etablera sig på bostadsmarknaden innebär också att de kan få svårt att starta ett liv som vuxen och självständig. MUCF:s studie Fokus 11 indikerar att bostadssituationen påverkar ungas möjligheter att få ett arbete. Boendet påverkar också saker som familjebildning, de som bor trångt väljer ofta att skaffa barn senare.

Drygt hälften av landets högskolekommuner bedömer att det saknas bostäder som är särskilt avsedda för studenter på högskola eller universitet. Samtliga stora högskolekommuner anger ett underskott på studentbostäder. Samtidigt är det i dessa kommuner som det kommer att bli störst tillskott av nya särskilda studentbostäder under de närmaste åren.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Situationen har blivit än värre för unga där deras ofta svaga ekonomi och brist på nätverk och referenser omöjliggör ett inträde på bostadsmarknaden.
- Unga blir i en utsatt situation med tillfälliga boendelösningar och oseriösa hyresvärdar. Beroende på deras ekonomi och anställningsförhållanden finns det risk för att de hamnar i svarta kontrakt och svarta anställningsförhållanden.
- Flertalet kommuner saknar en plan för att tillgodose ungas behov av boende

[23] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Boendemöjligheter för personer med funktionsnedsättning

Fler kommuner uppger i 2017 års bostadsmarknadsenkät att de har underskott på bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)[24].

I en rapport från IVO[25] påvisas att boendemiljön på flera av landets enskilda boenden för personer med psykiska funktionsnedsättningar inte lever upp till dagens krav. Lokalerna är omoderna och inte ändamålsenliga för målgruppen.

Det framkommer också i rapporten att enskilda blir kvar på tillfälliga boenden. HVB[26] är en placeringsform vid mer tillfälliga behandlingsbehov och är inte avsett att vara ett permanent boende. IVO har dock kunnat konstatera att dessa boenden ibland tenderar att bli permanenta för en del personer. På ett av de granskade tillfälliga boendena fanns personer som hade bott där mer än 20 år. Detta blir problematiskt då lokalerna inte är utformade för ett permanent boende, med allt vad det innebär för den enskildes livskvalitet.

Det kan vara svårt för kommunerna att hitta verksamheter som fungerar för den enskilde då det i vissa fall finns specifika behov. Det bidrar till att tillfälliga boendealternativ så som HVB i vissa fall blir till en permanent lösning.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Personer som har bostad med särskild service enligt LSS kan tvingas flytta mot sin vilja.
- Personer som har bostad med särskild service enligt LSS har mer begränsad möjlighet att bo där den önskar.
- Utbudet av boendemöjligheter behöver bli mer ändamålsenliga utifrån dagens behov.
- Många kommuner saknar en plan för att tillgodose funktionshindrades behov av boende trots att de har rättigheter enligt lagstiftningen

[24] www.boverket.se
[25] En institutionell historia. 2016. IVO.
[26] Hem för vård eller boende.

Föräldrar med låga inkomster är särskilt utsatta. Likaså ensamstående män och kvinnor. Barnperspektivet behöver beaktas

För hushåll där två vuxna har arbetsinkomster är kostnaden för boendet på de flesta håll i landet inte något problem. Men hushåll med låga inkomster blir inte alltid godkända som hyresgäster. Par med barn som separerar möter i många fall svårigheter att hitta en bra boendelösning. Antingen familjen önskar ett växelvis boende eller att barnet ska bo hos en av föräldrarna vill barnet ofta ha båda sina föräldrar på nära håll, men det möter ofta svårigheter. I kommuner med en ensidig småhusbebyggelse måste ibland en, ibland båda föräldrarna söka bostad utanför kommunen. För barnen medför föräldrarnas separation i dessa fall även förlust av skola/Förskola och de kontakter med vuxna och barn utanför familjen som är viktiga för barnen.

I Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning är drygt en tredjedel föräldrar till barn under 18 år (något fler kvinnor än män). Vanligaste faktorn som bidragit till föräldrars hemlöshet är att de inte godkänts på den ordinarie bostadsmarknaden[27]

Män är (fortfarande) i majoritet bland de som är i hemlöshet, antalet kvinnor har dock ökat. Allt fler ensamstående kvinnor med barn har fått en svag ekonomi. Ensamstående kvinnor med barn är även starkt överrepresenterade bland de barnfamiljer som drabbas av vräkning. År 2016 berördes 387 barn av vräkningar vilket är 178 individer färre än 2012. På länsnivå är skillnaderna tydliga om antalet berörda barn jämförs med 100 000 invånare[28].

Antalet kvinnor som upplever sig utsatta för misshandel har under flera år motsvarat cirka 1,5 % av befolkningen. Flera studier tyder på att ungefär vart tionde barn i Sverige någon gång har upplevt våld från den ena föräldern mot den andra och att vart tjugonde barn upplever våld ofta[29]. Det saknas statistik på nationell nivå om antalet barn som vistas i skyddat boende. Riksorganisationerna för ideella kvinno- och tjejjourer Unizon och Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer (ROKS) sammanställer och redovisar emellertid uppgifter om antalet barn i sina medlemsjourer. Enligt Unizon bodde 2 200 barn i organisationens jourer 2015 medan 871 barn bodde i ROKS-anslutna kvinnojourer 2014 (ROKS 2015)[30]. Uppgifter från båda organisationerna för 2014 tyder på att fler barn än kvinnor

[27] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017.

[28] På tal om mänskliga rättigheter. 2017. Länsstyrelserna. Socialstyrelsens hemlöshetsrapport.

[29] (Allmänna Barnhuset 2007, Annerbäck, et al. 2010, SOU 2001:71)· Ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, Dir 2016:99 f

[30] Ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, Dir 2016:99 f

vistas i skyddat boende. Enligt Socialstyrelsen tar dock endast 66 procent av de skyddade boendena emot tonårspojkar.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Den bild som kommunerna ger av befolkningen i sin planering fångar inte den rörlighet som finns hos hushållen. Därför synliggörs inte heller de problem som en alltför ensidig bebyggelse kan innebära, särskilt för barn. De fördelar som en blandad bebyggelse har ur ett barnperspektiv blir inte tydliggjorda
- Kommunerna förhåller sig olika till barnfamiljer med en svag ekonomi. De flesta kommuner är medvetna om behoven, men de ser höga kostnader för nybyggnation som ett stort hinder för att bygga för målgruppen
- Kvinnor har blivit en än mer utsatt grupp de senaste åren
- Barnen är förlorare. Barnperspektivet behöver lyftas ännu mer i kommunernas bostadsförsörjningsarbete
- Många kommuner saknar kunskap om barnfamiljer och deras situation på bostadsmarknaden

Nationell skattning av bostadsefterfrågan samt bedömning av möjligheterna att göra regionala och kommunala beräkningar av efterfrågan

Stockholm 16 februari 2018

evidens:

1. Inledning

Utredningen Kommunal planering för bostäder, N 2017:04, har givit Evidens i uppdrag att i en kortfattad rapport skatta bostadsefterfrågan på nationell nivå med hjälp av en tidigare utvecklad modell för skattning av bostadsefterfrågan utifrån alternativa konjunkturscenarier, samt att beskriva principer för hur bostadsefterfrågan kan beräknas på kommun- och länsnivå.

Med efterfrågan på bostäder avses den volym bostäder som kan nyproduceras till marknadspriser givet hushållens betalningsförmåga. Med behov av bostäder avses den volym bostäder som behöver produceras givet att relationen mellan antalet hushåll och antalet bostäder ska hållas rimligt konstant. Skillnaden mellan efterfrågan och behov är i rapporten att efterfrågan också tar hänsyn till bland annat betalningsförmåga och preferenser.

Rapporten inleds med att sammanfatta Boverkets beräkning av bostadsbehoven för de närmaste åren. Därefter presenteras en modell för skattning av bostadsefterfrågan på nationell nivå för motsvarande period. Skillnaderna i utfall kommenteras.

Den resterande delen av rapporten diskuterar hur bostadsefterfrågan kan beräknas på kommun- och länsnivå. Beskrivningen baseras på erfarenheter av ett mångårigt praktiskt analysarbete och tillgängliga data. I korthet handlar det om att kunna beräkna hur många hushåll som både har betalningsförmåga och preferenser för nyproducerade bostäder givet gällande priser och hyror. För att kunna genomföra en sådan beräkning krävs kunskaper och data om lokala pris- och hyresnivåer, accepterade boendeutgiftsandelar för olika typer av hushåll, inkomstnivåer bland olika typer av hushåll, finansieringsvillkor för hushållen, lokala och regionala flyttmönster och flyttfrekvenser samt preferenser för olika typer av nyproducerade bostäder i relation till successionsmarknaden.

2. Bostadsbehov och skattning av bostadsefterfrågan

Boverkets analys av bostadsbehovet

I rapporten *2017:17 Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, beräknar Boverket behovet av nya bostäder fram till och med år 2025. Behovet beräknas enligt Boverket vara 600 000 nya bostäder varav en större del, drygt 320 000, beräknas behövas redan 2020 vilket innebär en genomsnittlig årstakt om drygt 80 000 under de närmaste fyra åren. Orsaken till de höga nivåerna anges vara den förväntade befolkningsökningen framöver samt att byggandet de senaste åren inte ökat i tillräcklig omfattning för att svara mot behoven.

Av rapporten framgår att behovsberäkningen är osäker eftersom SCBs befolkningsprognoser har reviderats. År 2016 beräknade Boverket att behovet var 710 000 nya bostäder, dvs. 110 000 fler än den nya prognosen. Anledningen till nedskrivningen uppges vara ett högre bostadsbyggande år 2016 än vad som tidigare antagits och att SCB justerat ned befolkningen år 2025 med 135 000 personer.

Boverkets behovsprognos för de närmaste åren visar sammanfattningsvis ett bostadsbyggnadsbehov om ca 80 000 bostäder per år. Frågan är hur stor bostadsefterfrågan är om man tar hänsyn till betalningsförmåga och preferenser?

Prognos för bostadsefterfrågan på nationell och regional nivå

En metod för att skatta bostadsefterfrågan är att utgå ifrån de påtagliga historiska variationerna i bostadsbyggandet över tid. En rimlig hypotes är att dessa variationer i huvudsak beror av hushållens förmåga att efterfråga nya bostäder i kombination med bostadsproducenternas förmåga att nyproducera till gällande priser och kostnader. För att förstå vilka faktorer som påverkar bostadsbyggandet har därför den historiska variationen i bostadsbyggandet över tid analyserats med statistiska metoder[1]. Givet att den historiska variationen förklaras väl av ett antal olika faktorer kan framtida efterfrågan beräknas med hjälp av antaganden om hur dessa faktorer förändras närmaste åren.

I analysarbetet för att utveckla modellen har ett antal olika variabler testats, inte minst ett stort antal variabler som beskriver hushållens efterfrågan i form av demografi, inkomster och förmögenheter. Hit hör exempelvis total befolkningstillväxt, befolkningstillväxt i olika ålderskohorter samt flytt- och födelsenetton i storstadsregionerna. Olika inkomstvariabler har testats, som tillväxt i disponibelinkomster, förvärvsinkomster och inkomster av kapital. Förändringen av hushållens förmögenheter har testats, totalt och uppdelat på finansiella och reala tillgångar. I arbetet undersöktes också sambanden mellan bostadsbyggandet och olika utbudsvariabler, exempelvis olika mått på produktions- och byggkostnader.

Den statistiska analysen visar att det framförallt är fyra variabler som på ett signifikant sätt förklarar en stor del av variationen i produktionstakt, nämligen utvecklingen av:

- hushållens finansiella netto, dvs. tillväxten i hushållens finansiella tillgångar minus skulder

[1] Se exempelvis *Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyggandet*, Sveriges Byggindustrier, 2015 och *Den svenska bostadsmarknaden. Konjunkturanalys och prognos för bostadsbyggandet*, Veidekke, november 2017.

- reporäntan (eller bolåneräntan)
- sysselsättningen (endast signifikant för storstadsregionerna och Stockholmsregionen)
- byggkostnaderna

Till dessa faktorer bör troligen också antalet möjliga bostäder i färdiga planer på attraktiv mark läggas. Med en god planberedskap kan antalet påbörjade bostäder reagera snabbare på växande efterfrågan. Det finns dessvärre ingen tillförlitlig statistik över hur många bostäder som finns i antagna och lagakraftvunna detalplaner på mark där hushållens betalningsvilja medger lönsam nyproduktion. Denna variabel måste därför ännu så länge utelämnas från analysen.

Ovanstående variabler kan med rimligt god precision förklara förändringen i antalet färdigställda bostäder sedan år 2006, både i landet som helhet och i de båda storsstadsregionerna, se figurerna 1-4.

Av graferna framgår att antalet färdigställda bostäder ökat kraftigt de senaste åren för att under 2016 nå en nivå runt 45 000. Enligt modellen är den kraftiga ökningen i stor utsträckning en följd av en tillväxt i hushållens finansiella förmögenhet och god sysselsättningsutveckling samtidigt som räntenivån fallit och kommit att ligga på en mycket låg nivå. En växande kapitalstock, låga finansieringskostnader och fler sysselsatta har ökat antalet hushåll som är kreditvärdiga och kvalificerade för ett bostadslån eller som har betalningsförmåga för nyproducerade hyresbostäder – bostadsefterfrågan stiger.

En intressant fråga är varför inte de demografiska variablerna blir signifikanta i den statistiska analysen? Borde inte en växande befolkning tydligare påverka nyproduktionen av bostäder?

Förklaringen är troligen att nyproducerade bostäder är dyrare än bostäder på andrahandsmarknaden och att tillkommande hushåll i regioner med befolkningstillväxt på kort sikt i många fall är finansiellt svaga. Befolkningsförändringarna beror i stor utsträckning av födelse- och utrikes flyttnetton. Bland inflyttare är medelåldern och därmed inkomstnivån normalt låg. Nyproducerade hyresrätter är särskilt dyra jämfört med äldre hyresbostäder. Också nya bostadsrätter och egna hem är relativt dyra på marknaden, dels därför att de bara byggs i (attraktiva) områden där betalningsviljan överstiger produktionskostnaden med marginal, dels för att nyproduktionen ofta innehåller bostadskvaliteter som är högre än i den äldre bebyggelsen. Sammantaget betyder det att nyproducerade bostäder i normalfallet attraherar hushåll med relativt god betalningsförmåga, dvs. väletablerade hushåll som flyttar inom en region.

Prognoser och scenarier

Landet som helhet

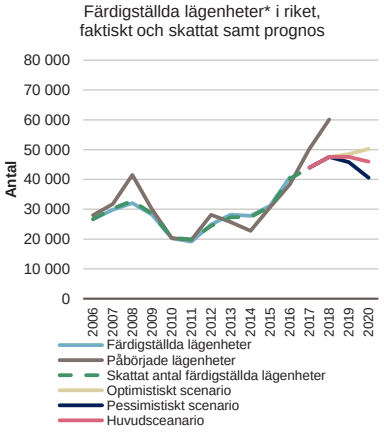
Frågan är om bostadsefterfrågan och antalet färdigställda bostäder kommer att fortsätta öka? Två olika metoder för att utarbeta en prognos för de närmaste åren används för att besvara frågan. Den första och enklaste metoden är att utgå ifrån antalet påbörjade bostäder ca sex till åtta kvartal tillbaks i tiden, eftersom det tar ca ett och ett halvt till två år att färdigställa bostäder. Den andra metoden utgår från efterfrågemodellen enligt ovan.

I efterfrågemodellen tillämpas några alternativa konjunkturscenarier. För landet som helhet antas att hushållens finansiella netto växer relativt svagt sett ur ett historiskt perspektiv. Skälet är att hushållens sparkapital till stor del exponeras för börsförändringar och det finns anledning att tro att börsen kan utvecklas relativt svagt. Ett sådant antagande baseras på att tillväxten mattas om något år. Vi räknar därför med att hushållens finansiella netto (finansiella tillgångar minus skulder) växer något 2018 och i princip står still 2019-2020.

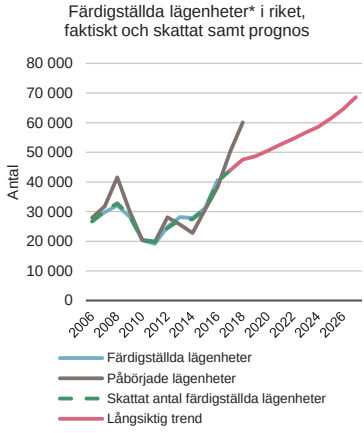
I ett mer optimistiskt scenario där en starkare världsekonomi bidrar till en längre period med starkare tillväxt antas en positiv utveckling med ca 10 procent per år och i ett pessimistiskt scenario faller nettot med 10 procent under 2018 och 5 procent under 2019 för att vända upp med 5 procent under 2020.

Ränteutvecklingen antas följa Riksbankens räntebana och byggkostnaderna antas öka med ca 5 procent per år vilket följer trenden sedan år 2010.

Utgår man från det inrapporterade antalet påbörjade bostäder sex till åtta kvartal tidigare bör antalet färdigställda bostäder i hela landet bli ca 50 000 under år 2017, se fig 1. Vi vet samtidigt att det inrapporterade antalet normalt underskattar faktiskt antal påbörjade bostäder något. Det talar för att antalet färdigställda bostäder för 2017 kan vara något högre, kanske mellan 50 000 – 55 000 nya bostäder. Statistik från SCB publicerad i november 2017 visar att det under de tre första kvartalen färdigställdes ca 32 300 nya bostäder, exklusive uppräkning för att kompensera eftersläpning i inrapportering.



*Figur 1. Färdigställda lägenheter i riket samt prognos. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. Källa: SCB och Evidens * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*.



*Figur 2. Färdigställda lägenheter i riket samt scenario långsiktig trend. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. Källa: SCB och Evidens. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*

Utgår vi ifrån efterfrågemodellen, dvs den volym hushållen förmår efterfråga/betala för, blir resultatet av prognosen med redovisade konjunkturscenarier ett lägre antal färdigställda bostäder än vad antalet påbörjade bostäder indikerar. Enligt efterfrågemodellen begränsas antalet efterfrågade bostäder till ca 45 000 år 2017 och knappt 50 000 både 2018 och 2019. Blir konjunkturutvecklingen starkare ökar efterfrågan enligt modellen till något över 50 000 bostäder år 2020.

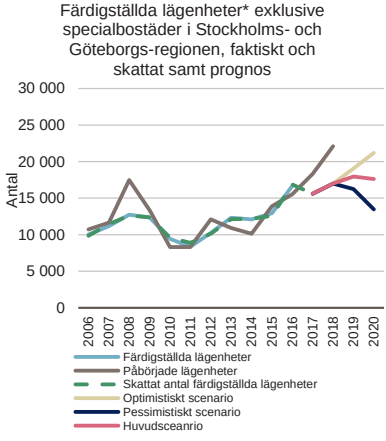
Om man istället för ett kortsiktigt konjunkturscenario tillämpar den trendmässiga utvecklingen av de oberoende faktorerna och bortser från konjunkturberoende variationer visar modellresultaten att det tar ca 10 år innan bostadsefterfrågan når en nivå om ca 70 000 bostäder per år, fig. 2. Med

trend menas den genomsnittliga förändringen de senaste 10 åren av finansiellt netto, ränta, sysselsättning och byggkostnader.

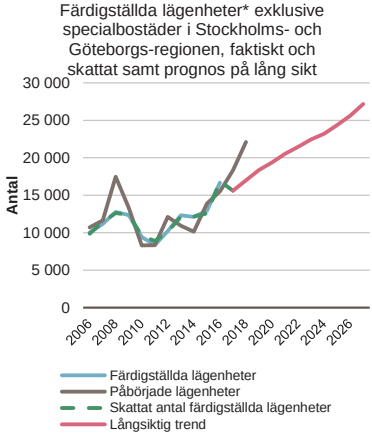
Frågan är hur skillnaderna mellan de båda prognosmetoderna ska tolkas. Det är rimligt att tro att huvuddelen av antalet påbörjade bostäder färdigställs inom ca två år från byggstart. Det talar för att färdigställandet blir runt 50 000 bostäder under 2017. För bostäder som påbörjades för mer än ett år sedan har det hittills knappast funnits skäl för byggherrarna att skjutas fram färdigställandet nämnvärt. För 2018 och 2019 kan dock färdigställandet komma att vara lägre än vad statistiken för antalet påbörjade bostäder indikerar. Antalet påbörjade bostäder tyder på att antalet färdigställda bostäder skulle bli ca 60 000 år 2018. Men efterfrågemodellen indikerar samtidigt att hushållen får svårt att absorbera en så stor volym till nuvarande priser och hyror. En sannolik konsekvens är därför att antalet påbörjade bostäder faller kraftigt under slutet av 2017 och under 2018. Ett sådant fall börjar då troligen påverka färdigställandet under slutet av 2018 och under 2019. För företag som bygger nya bostäder indikerar skillnaderna i antalet påbörjade bostäder och skattad efterfrågan med hänsyn till betalningsförmåga från och med 2017 att betydande svårigheter att sälja eller hyra ut delar av nyproduktionen kan uppstå.

Prognoser och scenarier för Stockholms- och Göteborgsregionerna

Motsvarande prognosutfall för de båda storstadsregionerna Stockholm och Göteborg visar att antalet påbörjade bostäder torde innebära ca 18 000 färdigställda bostäder och den efterfrågebaserade prognosen ungefär 16 000 efterfrågade (exklusive specialbostäder) bostäder under år 2017 om vi bortser ifrån att antalet påbörjade bostäder inte är uppräknade med historisk eftersläpning i rapporteringen till SCB, fig. 4.



*Figur 3. Färdigställda lägenheter i Stockholms- och Göteborgsregionerna samt prognos. Källa: SCB och Evidens. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering.*



*Figur 4. Färdigställda lägenheter i Stockholms- och Göteborgsregionerna samt scenario långsiktig trend. Källa: SCB och Evidens. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*

Eftersom antalet påbörjade bostäder är förskjutna med ca sex kvartal i grafen bedöms uppräkningen bli relativt liten.

Således indikerar modellresultatet att antalet påbörjade bostäder också i de två storstadsregionerna tycks vara högre än vad efterfrågemodellen indikerar. Efterfrågan skattas enligt prognosmodellen växa till ca 18 000 år 2019. Men antalet påbörjade bostäder indikerar att det faktiska färdigställandet under 2018 kommer att vara närmare 22 000 nya bostäder. Slutsatsen är därmed att det också i storstäderna finns risk för ett högre färdigställande än vad efterfrågemodellen visar är motiverat utifrån efterfrågan och köpkraft. Därmed talar resultaten för att antalet påbörjade bostäder faller också i de två storstäderna de närmaste åren.

En trendmässig utveckling av efterfrågepåverkande faktorer tycks enligt modellen skapa en efterfrågan på ca 25 000 nya bostäder (exklusive specialbostäder) år 2025, fig. 5.

Prognoser och scenarier i relation till Boverkets beräknade behov

Givet antagna konjunkturscenarier och trendmässig utveckling för efterfrågepåverkande faktorer, visar modellresultaten att efterfrågan påtagligt understiger Boverkets beräkning av behovet av antalet nybyggda bostäder.

Modellresultaten ska naturligtvis ses som en förenkling av verkligheten och modellen innehåller – som alla förenklingar av en komplex verklighet – svagheter. Modellekvationerna härleds ur historien och framtiden kan avvika från det historiska mönstret. Utvecklingen de senaste åren har exempelvis visat att lokala politiska målsättningar och tillhörande strategier kan påverka bostadsbyggandet positivt. Kanske är de politiska målen och tillämpade strategier mer effektiva idag än vad de varit de senaste 10 åren, som modellsambanden baseras på. Samtidigt finns förändringar av institutionella villkor i närtid som kan tala för att byggandet påverkas negativt jämfört med tidigare. Hit hör exempelvis amorteringskrav som höjer likviditetsbegränsade hushålls boendeutgifter och aviserade regler rörande ränteavdrag för företag som bygger hyresbostäder.

Baserat på både antalet påbörjade bostäder, modellresultaten för efterfrågan på nyproducerade bostäder de närmaste åren och observationer av marknaden under hösten 2017 är den samlade bedömningen att det med stor sannolikhet finns ett betydande glapp mellan den volym som hushållen förmår efterfråga och Boverkets bedömning av behoven.

Bostadsefterfrågan på läns- och kommunnivå

Efterfrågemodellen för landet som helhet och för de två storstadsregionerna kan inte tillämpas på enskilda kommuner. I en enskild kommun finns ett flertal faktorer som påtagligt påverkar hur antalet färdigställa bostäder förändras över tid.

I ett antal kommuner är det exempelvis inte ovanligt att politiskt motiverade begränsningar föreligger. Antalet färdigställda bostäder över tid blir då lägre än vad efterfrågan motiverar.

För några kommuner är det troligt att bostadsbyggandet just nu (på kort sikt) överstiger efterfrågan när mål satts högre än vad efterfrågan kan motivera samtidigt som marknadens aktörer överskattat möjligheterna att sälja/hyra ut nyproduktion.

Små kommuner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner redovisar alltför låg betalningsvilja för att motivera investeringar i nyproduktion, även om räntan är låg och konjunkturen i övrigt är god. För mindre kommuner med stor årlig variation i byggtakten kan förändringarna helt enkelt inte förklaras med hjälp av en ekonometrisk modellansats.

Av bland annat dessa skäl ger inte den utvecklade ekonometriska modellen, som baseras på historisk samvariation mellan byggandet och nämnda variabler, tillräcklig precision för tillämpning på kommunnivå. Bostadsefterfrågan på lokal nivå måste därför skattas genom beräkning av antal hushåll med ekonomiska förutsättningar att efterfråga nyproducerade bostäder, som planerar flytta och som har preferens för nya bostäder med olika upplåtelseformer.

3. Metod för att skatta efterfrågan på nya bostäder på lokala marknader

Antalet nya bostäder som efterfrågas på en marknad beror på ett stort antal faktorer. De mest centrala handlar om hushållens ekonomiska styrka och preferenser för olika typer av boende samt pris- eller hyresnivå på den aktuella marknaden. Varje marknad har sina egenskaper, som ger olika förutsättningar för hushållen att efterfråga nya bostäder med olika upplåtelseformer.

Vissa faktorer varierar med konjunkturen, andra styrs av hur hushållens värderingar svänger över tiden, vilket i hög grad kan påverkas av exempelvis förändringar av t ex skatter eller regler för kreditgivning. En skattning av efterfrågan kan alltså bara gälla för ett givet scenario som definieras av egenskaper för en geografisk marknad och ekonomiska förutsättningar som ges av konjunktur och institutionella villkor.

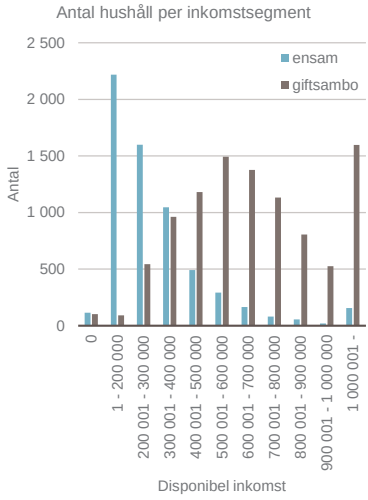
Nedan presenteras en metod för att beräkna efterfrågan för bostäder med olika upplåtelseformer. Målsättningen är att kunna kvantifiera hur många bostäder som efterfrågas per år på en utvald lokal eller regional marknad. En ambition är att metoden så långt som möjligt ska nyttja officiella data som uppdateras regelbundet. Detta tvingar fram vissa förenklingar och i något fall saknas allmänt tillgänglig information, t ex om hushållens preferenser för olika boendeformer på olika marknader, vilket har en avgörande betydelse för efterfrågan. Inledningsvis diskuteras bostadsrätter, därefter äganderätter och sist hyresrätter. Beräkningen illustreras med ett räkneexempel för bostadsrätter som återfinns i Appendix.

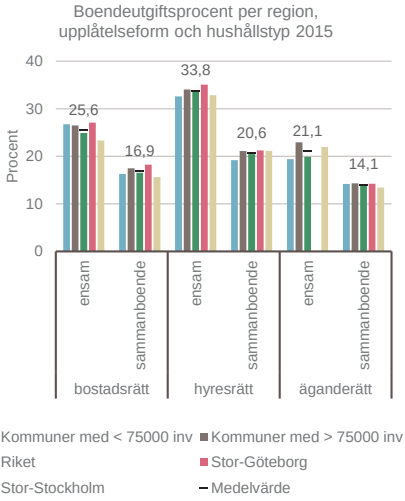
Skattning av efterfrågan på nya bostadsrätter i flerfamiljshus

Priser, inkomster och boendeutgiftsandelar

Hushållens inkomster och förmåga att efterfråga nya bostäder skiljer sig avsevärt för hushåll med olika sammansättningar. Ska en övergripande skattning av efterfrågan göras är det rationellt att dela in hushållen i sammanboende och ensamboende. Förutom att de sammanboende i högre utsträckning har två inkomsttagare i hushållet förstärks skillnader i inkomster mellan de två grupperna av att de ensamboende hushållen i genomsnitt är yngre än de sammanboende.

Figur 5 visar exempel på inkomstfördelning för ensam- och sammanboende i Österåkers kommun. Bland de ensamboende har 63 procent av hushållen disponibla inkomster lägre än 300 000 kr. För sammanboende återfinns huvuddelen av hushållen i inkomstintervallet 500 000 till 700 000 kr. Ytterligare nedbrytning i både åldersgrupper och familjekonstellationer, t ex med och utan barn, skulle vara möjlig, men för beräkningar som görs övergripande för en kommun ger detta begränsad ytterligare precision i beräkningen.





Figur 5. Inkomstfördelning för ensam- och sammanboende, exempel från Österåkers kommun. Källa: SCB.

Figur 6. Boendeutgiftsprocent per region, upplåtelseform och hushållstyp 2015. Källa: SCB och Evidens.

Hushållstyp styr även nivå för normal boendeutgiftsandel, dvs. hushållens boendeutgift i relation till disponibel inkomst. Boendeutgiftsandel är synonymt med boendeutgiftsprocent, som även förekommer som begrepp. SCB:s statistik över hushållens boendeutgifter visar att boendeutgiftsandelar (benämns även boendeutgiftsprocent) i huvudsak skiljer sig mellan ensamboende och sammanboende. Nivå för boendeutgift i olika regioner i Sverige eller i storstäder jämfört med mindre orter skiljer sig däremot i mindre utsträckning, se figur 6. Indelning i ensam- och sammanboende hushåll framstår även med hänsyn till hur boendeutgiftsandelar fördelar sig som motiverad.

Med utgångspunkt från att hushållen delas upp i ensam- och sammanboende kan antagande göras om efterfrågade bostadsstorlekar. Ett rimligt antagande är att tilldela ensamboende två rum och kök och sammanboende tre rum och kök. De ensamboende hushållen är en heterogen grupp med variation i både ålder och familjesammansättning. Bostaden som antas för det genomsnittliga ensamhushållet ska kunna representera en yngre persons första bostad, barnfamilj med en förälder, en ensamboende pensionär etc. Valet av två rum och kök för de ensamboende är alltså en approximation som rimligt väl ska möta efterfrågan från denna blandade grupp. Antalet kvadratmeter som tvåan antas ha bör ansättas med hänsyn till medelstorlek för nyproducerade tvåor på den marknad som studeras. Betalningsviljan för bostadsrätter ökar vanligen om bostaden görs yteffektiv, dvs. om samma funktion kan inrymmas på färre antal kvadratmeter. Hur mycket hushållen värdesätter yteffektivitet varierar mellan olika marknader. I miljöer med mer kreditbegränsade hushåll är vanligtvis värdet av yteffektivitet högre än i socioekonomiskt starkare

miljöer. När bostäder produceras på marknadsvillkor leder detta till att de genomsnittliga storlekarna genomgående är mindre på marknader med hög extra betalningsvilja för yteffektivitet.

För sammanboende kan ett liknande resonemang föras för att motivera val av lägenhetsstorlek. Även denna grupp påvisar betydande variation. Storlek i antal kvadratmeter sätts lämpligen på motsvarande sätt utifrån marknadens preferenser, som avslöjas i betalningsviljans variation beroende på grad av yteffektivitet.

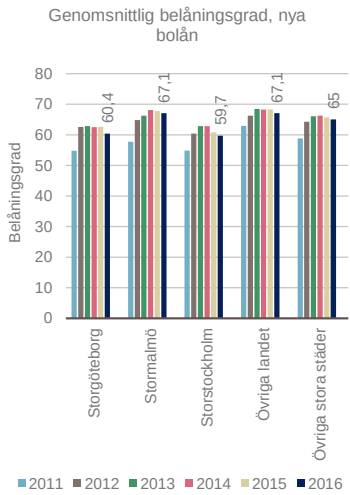
I en skattning av efterfrågan på nyproducerade bostadsrätter är priset för nya bostäder ett av de mest centrala antagandena. För varje marknad finns ett rådande marknadspris för nyproducerade bostadsrätter. En väl fungerande metod för att bestämma marknadspriset för nya bostäder är att analysera genomförda transaktioner på successionsmarknaden, som alltid är ett substitut till nyproducerade bostäder och addera skattat värde av kvalitetsskillnader i det begagnade beståndet jämfört med nya bostäder.

Utgifter för finansiering

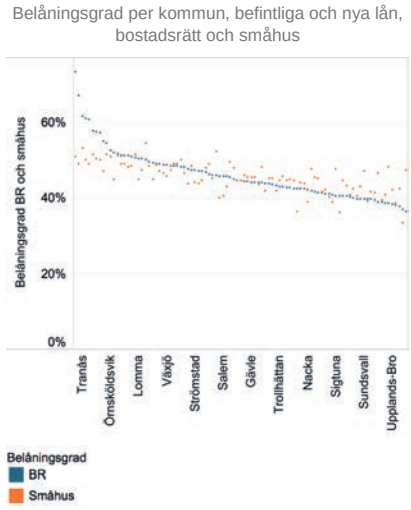
När antaganden gjorts om genomsnittliga bostadsstorlekar för ensam- och sammanboende samt marknadspris för studerad miljö kan utgifter för finansiering skattas. Utgifterna utgörs av ränteutgifter för upptaget lån samt amortering. För att beräkna dessa utgifter krävs antagande om lånebehov. Genomsnittligt lånebehov kan beräknas med stöd av data om hushållens genomsnittliga belåningsgrad för nytecknade bostadslån med bostadsrätt som säkerhet. Det är dock förenat med betydande problem att inhämta relevant data. Ansvariga myndigheter har tillgång till information men den publiceras sällan tillräckligt granulär för att kunna användas för mer ingående beräkningar. Detta blir t ex uppenbart när oberoende specialister ska genomföra egna beräkningar av hur bostadsmarknaden kommer påverkas av Finansinspektionens skärpta amorteringskrav, vilket är en omöjlighet med utgångspunkt från offentlig statistik.

Riksbanken offentliggjorde under 2017 en rapport[2], där de per kommun redovisade hushållens bolåneskuld med småhus respektive bostadsrätt som säkerhet. Tillsammans med uppgifter om respektive kommuns priser för småhus och bostadsrätter kan genomsnittliga belåningsgrader beräknas. Bolåneskulder som redovisas är dock inte fördelade på nytecknade och befintliga lån, vilket är en betydande nackdel eftersom belåningsgrad i den totala lånestocken skiljer sig avsevärt från nytecknade lån. Finansinspektionen undersöker årligen i sin bolånerapport belåningsgrad, skuldsättning, lånevillkor och återbetalningsförmåga hos svenska hushåll[3]. Här redovisas genomsnittliga belåningsgrader för nytecknade lån. Tillkortakommandet med denna data är den geografiska indelningen som är förhållandevis grov: Storgöteborg, Stormalmö, Storstockholm, Övriga landet och Övriga stora städer, se figur 7. Dessutom särredovisas inte belåningsgrad med småhus och bostadsrätt som säkerhet för respektive geografi. Belåningsgrad fördelat på bolån med småhus respektive bostadsrätt som säkerhet redovisas bara aggregerat för Sverige som helhet.

[2]Riksbanken 2017. Sifferunderlag, Hushållens skuldsättning: Ett regionalt perspektiv.
[3]Finansinspektionen 2017. Den svenska bolånemarknaden (2017).



Figur 7. Belåningsgrad för nya bolån, genomsnitt per region. Källa: Finansinspektionen.



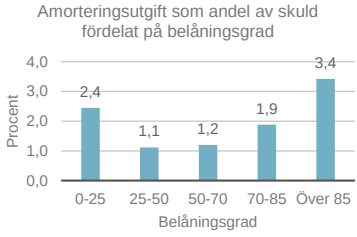
Figur 8. Beräknad belåningsgrad per kommun för hushåll med bolån med bostadsrätt och småhus som säkerhet, sorterat efter bostadsrätt, befintliga och nya lån. Av utrymmesskäl visas bara etiketter för ett fåtal kommuner i figuren, se figur i appendix där samtliga kommuner kan utläsas. Källa: Riksbanken, Värderingsdata och Evidens.

Detta betyder sammanfattningsvis att en samlad bedömning får göras med stöd av statistik från FI och Riksbankens för att bestämma genomsnittlig belåningsgrad och därmed lånebehov för respektive marknad. För kommuner i Stockholms län betyder det att ett rimligt antagande är en belåningsgrad i storleksordningen 60 procent.

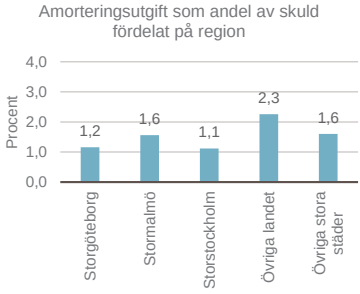
Ett antagande om bolåneränta krävs. En möjlig utgångspunkt är välja en genomsnittlig marknadsprissatt bolåneränta med medelkort bindningstid, t ex två år.

Avslutningsvis krävs även antagande om utgift för amortering. Beroende på vilken belåningsgrad som väljs kan amorteringstakten antas med stöd av FI:s regelverk, vilket t ex betyder att en belåningsgrad mellan 50 och 70 procent bör ge ett antagande om amortering om cirka 1 procent av skulden. Statistik från FI:s årliga bolånerapport kan ge ytterligare vägledning. I det stickprov av bolån som FI undersöker kan utläsas att amorteringsutgiften som andel av skuld är 1,2 procent för bolånetagare med belåningsgrad 50–70 procent, se figur 9. FI:s statistik på amorteringsutgifter finns även sammanställd per region och här framgår att i Storstockholm är genomsnittlig amortering 1,1 procent, Storgöteborg 1,2 procent och Stormalmö 1,6 procent, se figur 10. Den procentuellt högre amorteringsutgiften i Malmö är logisk med hänsyn till att genomsnittlig belåningsgrad i Stormalmö är 67 procent, att jämföra med ungefär 60 procent i Storstockholm och Storgöteborg, se figur 7.

Slutsatsen av denna översiktliga genomgång av belåningsgrader och amorteringsutgifter är att specifika antaganden bör göras per region och eventuellt även per kommun för den grupp som benämns övriga stora städer i FI:s material, där variationen kan vara betydande.



Figur 9. Amorteringsutgift som andel av skuld fördelat på belåningsgrad. Källa: Finansinspektionen.



Figur 10. Amorteringsutgift som andel av skuld fördelat på region. Källa: Finansinspektionen.

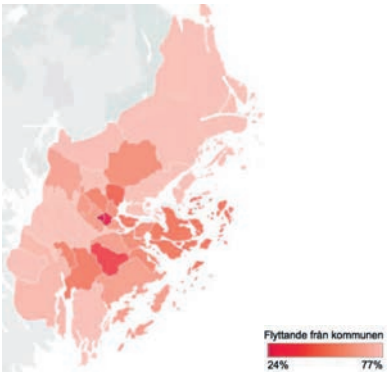
Summan av avgift till bostadsrättförening och utgift för finansiering är den totala boendeutgiften för hushåll i bostadsrätt.

Med hänsyn till den boendeutgiftsandel som antas kan krav på lägsta disponibel inkomst för ensamboende och sammanboende hushåll beräknas som total boendeutgift dividerat med boendeutgiftsandel för respektive hushållstyp.

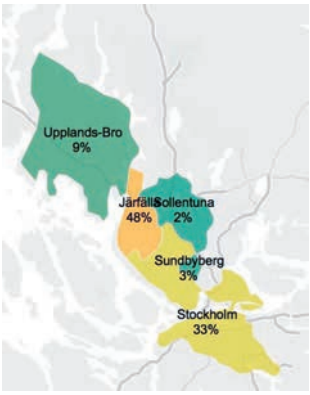
Upptagningsområde och flyttmönster

Nästa steg är att beräkna hur många hushåll i ett sannolikt upptagningsområde som uppfyller det identifierade inkomstkravet. Upptagningsområdet för nya bostäder beror på ett flertal faktorer, där de viktigaste är upplåtelseform och typ av bostad samt marknadens geografiska läge i regionen.

Studier av hushåll som flyttat till nyproducerade bostadsrätter i flerbostadshus och hushåll som flyttat till nyproducerade hyresrätter i flerbostadshus visar att upptagningsområdet för hyresrätter generellt är större än till bostadsrätter. Även småhus, både äganderätt och i bostadsrättsform, rekryterar vanligen sina kunder från ett större omland än bostadsrätter i flerbostadshus. De nya bostädernas lokalisering i regionen har också stor betydelse för upptagningsområdets storlek. Kommuner i perifera delar av en region rekryterar ofta en hög andel av inflyttarna till de nyproducerade bostadsrätterna lokalt från den egna kommunen. Det motsatta förhållandet gäller i de mer centrala delarna av regionen där rörligheten över kommungränserna kan vara stor. I täta och centrala miljöer kan bostadsområdena vara näst intill sammanväxta över kommungränserna, vilket gör att den administrativa gränsen tappar sin strukturerande funktion. Figurer 11 och 12 visar andelen hushåll som rekryterades från den egna kommunen till nya bostadsrätter för kommuner i Stockholms län.



Figur 11. Rekrytering av inflyttande till nya bostadsrätter i flerfamiljshus från den egna kommunen. Kartläggningen är resultat av studier av inflyttande till ett stort antal projekt i Stockholms län. Källa: SCB och Evidens.



Figur 12. Upptagningsområde för nyproducerade bostadsrätter i flerfamiljshus i Järfälla, andel inflyttande hushåll per kommun. Källa. SCB och Evidens.

Uppgifter om hushållens inkomster fördelat på ensam- och sammanboende finns nedbruten per SAMS-område, vilket gör det möjligt att söka ut de hushåll som uppfyller beräknade inkomstkrav inom väl definierade geografiska områden. Om analysen görs för kommuner krävs endast information om inkomstfördelningen i kommunen för ensam- och sammanboende hushåll, se exempel från Österåkers kommun i figur 5. De hushåll som har inkomster som överstiger beräknat inkomstkrav utgör en bruttomarknad för bostadsrätter, men för att beräkna den årliga efterfrågan på nya bostäder måste reduktion göras för hushåll som inte har för avsikt att flytta och för hushåll som inte har preferens för nyproducerad bostadsrätt i flerbostadshus.

Flyttfrekvenser och preferenser

Flyttfrekvensen för ensamboende är något högre än för sammanboende, men är i medeltal årligen ca tio procent, vilket kan understödjas av statistik från SCB. Det betyder att av den kalkylerade bruttomarknaden för bostadsrätter är det bara tio procent som kan räknas till årlig efterfrågan. Flyttfrekvens är starkt korrelerat med ålder, det är därför möjligt i analysen att koppla inkomstdata med åldersdata för att ytterligare förfina analysen på kommunnivå.

Sista filtret i beräkningen är att ta hänsyn till hushållens preferenser för olika boendeformer. Hushållen kan välja på en ny eller en begagnad bostad, på flerbostadshus eller småhus och slutligen på någon av upplåtelseformerna hyresrätt, äganderätt eller bostadsrätt. Hushållens preferenser mäts lämpligen i enkätstudier. Officiella mätningar saknas, men Evidens har genomfört mätningar vid ett par tillfällen med upp till 2 000 respondenter i storstadsregionerna och i utvalda regionstäder.

Resultatet visar på skillnader mellan marknaderna som bland annat kan förklaras med skillnader i bostadsmarknadernas struktur. Marknader med högt inslag av hyresrätter, som t ex Örebro och Göteborg, påvisar lägre preferens för bostadsrätter och högre preferens för hyresrätter än marknader med hög andel bostadsrätter, som t ex Stockholm och Uppsala. Hushållens preferenser

varierar även med konjunkturen och faktorer som påverkar hushållens förmåga att finansiera nya bostäder. Evidens mätningar visar att i marknader med högt inslag av bostadsrätter kan preferenstalet för nya bostadsrätter i flerbostadshus vara så högt som 15 till 18 procent under en normal eller god konjunktur. I marknader med lågt inslag av bostadsrätter kan motsvarande preferenstal vara i storleksordningen hälften så stort.

Av den kalkylerade bruttomarknaden, det antal hushåll som uppfyller beräknade inkomstkrav, är det alltså cirka tio procent som byter bostad årligen och av dessa är det i bostadsrättstäta marknader cirka 15 procent som i första hand efterfrågar en nyproducerad bostadsrätt. Därmed är slutsatsen att ungefär 1,5 procent av bruttomarknaden kan anses vara den årliga efterfrågan på nya bostadsrätter från boende i den kommun som studeras.

Den totala efterfrågan i den studerade kommunen kan slutligen beräknas genom att dessutom ta hänsyn till den rekrytering som görs från andra kommuner.

Skattning av efterfrågan på nya småhus i äganderättsform

Skattning av efterfrågan på småhus följer samma principer som den redovisade metoden för bostadsrätt i flerbostadshus. Skillnaden är att småhuset ska belastas med drift- och underhållskostnader i stället för den avgift som bostadsrättsinnehavaren betalar till föreningen. Boendeutgiftsandel för boende i småhus är i medeltal lägre än för boende i hyres- eller bostadsrättslägenheter, se figur 6 ovan. Upptagningsområde för nyproducerade småhus diskuterades ovan och är generellt större än för bostadsrätter i flerbostadshus. Erfarenhet visar att rörligheten inom en region kan variera stort för småhusprojekt i olika delar av regionen. Studier av inflyttande till nybyggda småhus bör därför ligga till grund för antagande om upptagningsområde för enskilda kommuner.

Skattning av efterfrågan på nya hyresrätter i flerfamiljshus

I likhet med beräkningen av efterfrågan på nyproducerade bostadsrätter i flerfamiljshus görs antaganden som matchar ensam- och sammanboende. Boendeutgiftsandelarna är i medeltal högre för hyresrättsboende än för boende med bostadsrätt eller äganderätt, se figur 6.

För hyresrätter kan boendeutgiften enkelt utläsas i hyran för nyproducerade hyresrätter. Hyresnivåer för nyproducerade hyresrätter kan i Stockholms län inhämtas från antingen från SCB eller från Stockholms stads bostadsförmedling, som redovisar statistik för förmedlade lägenheter under året med uppgift om hyresnivå och kötid. I Stockholms län var den genomsnittliga hyresnivån för en nyproducerad tvåa cirka 2 100 kr/kvm/år, men variationen är stor, se figur 13. Haninge redovisar de högsta hyrorna med nästan 2 300 kr/kvm/år och Järfälla bland de lägsta med genomsnittshyra för tvåor på ca 1 850 kr/kvm/år.

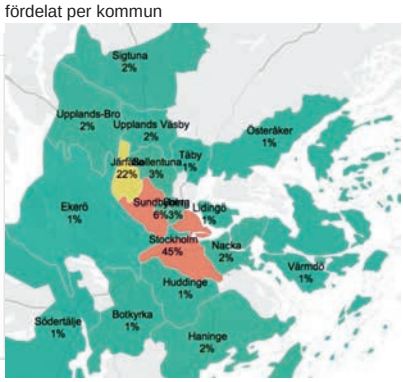
Hyresskillnader på flera hundra kronor per kvadratmeter och år har stor betydelse för den skattade efterfrågan. En känslighetsanalys med utgångspunkt från Järfällas förhållandevis låga genomsnittshyror illustrerar detta tydligt. Om hyrorna för nyproducerade hyresrätter i Järfälla höjs till medelhyran i länet reduceras efterfrågan med ca 40 procent.

Hyra och kötider för nyproducerade lägenheter förmedlade av Bostadsförmedlingen 2016

Kommun	Hyra kr/kvm/år	Kötid i år	Antal lgh
Haninge	2 287	4,9	151
Värmdö	2 198	5,8	136
Huddinge	2 193	4,6	595
Stockholm	2 165	7,0	1 282
Sundbyberg	2 157	6,9	111
Sigtuna	2 154	5,9	38
Lidingö	2 111	9,5	84
Uppsala	2 109	4,7	7
Sollentuna	1 984	5,7	47
Upplands-bro	1 811	6,1	29
Botkyrka	1 797	4,3	22
Järfälla	1 791	5,2	104
Nykvarn	1 687	2,0	1
Upplands vä..	1 522	2,0	1

Figur 13. Hyra och kötider för nyproducerade bostäder förmedlade av Bostadsförmedlingen 2016. Källa: Bostadsförmedlingen, Stockholms stad och Evidens.

Upptagningsområde för nya hyresrätter i Järfälla fördelat per kommun



Figur 14. Upptagningsområde för nyproducerade hyresrätter i Järfälla kommun, fördelning av inflyttare per kommun. Källa: SCB och Evidens.

Studier av inflyttare till nyproducerade hyresrätter visar att rekrytering görs från ett betydligt större omland än för bostadsrätter. Figur 13 och 14 visar resultat från jämförande studie i Järfälla mellan inflyttande till bostadsrätt och hyresrätt i flerfamiljshus. Eftersom hyran inte är marknadsprissatt tenderar dock resultatet att skifta i olika delar av en marknad. Hyresrätter med långa kötider, dvs. i attraktiva lägen, tenderar att få mer lokala flyttmönster än mer perifert belägna nyproducerade hyresrätter. Frågan om hyresrätters upptagningsområde är alltså mycket komplex.

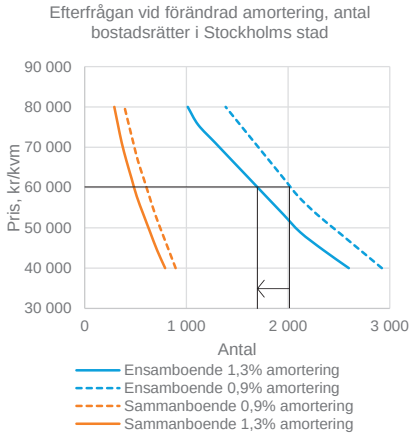
Preferenstal för nyproducerade hyresrätter påverkas, som nämnts tidigare, av bl a tillgången på hyresrätter. En marknad med hög andel hyresrätter har hushåll med högre preferens för nya hyresrätter än i en marknad där bostadsrätter dominerar.

Illustration av effekter för bostadsefterfrågan av förändrade villkor

Utifrån redovisade beräkningsprinciper och data är det möjligt att för respektive marknad i form av kommun eller län redovisa så kallade efterfrågekurvor för olika hushållstyper och upplåtelseformer. En efterfrågekurvas lutning visar hur antalet efterfrågade bostäder vid ett givet tillfälle och med ett givet scenario varierar med olika priser, hyror, storlekar och finansieringsvillkor etc. Efterfrågekurvorna kan tas fram genom att genomföra beräkningar där alla förutsättningar enligt beskrivningen ovan hålls konstanta förutom priset. För varje ny prisnivå beräknas en ny efterfrågad volym bostäder. Beräkningarna plottas sedan i ett diagram, se figur 15.

En fördel med att kunna skatta en ungefärlig efterfrågekurva för efterfrågan på bostäder på en lokal eller regional marknad är att det möjliggör skattningar av effekter av ändrade villkor. Man kan exempelvis visa hur efterfrågan i form av antalet efterfrågade bostäder ökar om exempelvis hyror skulle kunna sättas lägre eller hur efterfrågan uttryckt som antalet efterfrågade bostäder minskar om krav på amortering ökar osv.

Eftersom beräkningsmodellen innehåller en del förenklingar och antaganden samt eftersom förändringar av förutsättningar kan leda till beteendeförändringar hos hushållen blir naturligtvis också sådana efterfrågekurvor behäftade med fel. Men de kan trots inbyggda fel och brister vara intressanta att studera.



Figur 15. Illustration av hur efterfrågan skiftar vid krav på ökad amorteringstakt. Källa: Evidens.

Figur 15 visar en beräkning av efterfrågekurvor för nyproducerade bostadsrätter för ensamboende och sammanboende i Stockholms stad. Beräkningen har förenklats genom att den endast baseras på hushåll som bor i kommunen och tar således inte hänsyn till inflyttningar från andra kommuner.

Men med hjälp av beräkningen kan exempelvis effekter av ändrade förutsättningar skattas översiktligt. Den streckade blå linjen visar efterfrågekurvan för ensamboende och den streckade orangea linjen för sammanboende. Om förutsättningarna snabbt ändras genom krav på högre amortering kommer efterfrågekurvan skifta nedåt. Det krävs då en högre inkomst för att hålla boendeutgiftsandelen konstant vilket innebär att färre hushåll på kort sikt kan efterfråga nya bostadsrätter vid en given prisnivå. Skillnaden i amorteringstakt mellan 2015 och 2016 då ett amorteringskrav infördes var ca 0,3-0,5 procentenheter för hushåll med en belåningsgrad över 50 procent. Tillämpas en sådan höjning i beräkningar av en ny efterfrågekurva kan man se att kurvan skiftar nedåt. Av illustrationen i figur 15 framgår att efterfrågan minskar med 300 bostadsrätter vid en prisnivå om 60 000 kr/kvm. Vid högre prisnivåer blir effekten något större medan den blir något mindre vid lägre prisnivåer. För sammanboende blir effekten lägre eftersom de i genomsnitt har högre inkomster.

Som nämnts är skattningen en förenkling av verkligheten. I beräkningen tas exempelvis ingen hänsyn till eventuella beteendeförändringar hos hushållen. Man kan anta att hushåll som har finansiella tillgångar väljer att förvärva nya bostäder med lägre belåningsgrad för att undgå högre amorteringsutgifter. Andra hushåll kanske accepterar högre boendeutgiftsandelar. Det är dessutom möjligt att preferenser ändras i grupper av hushåll till förmån för hyresbostäder etc.

Osäkerheter och felkällor

Som framgått av beskrivningen innehåller en skattning av efterfrågan på bostäder enligt redovisad metodik felkällor och förenklingar. Det finns relativt god tillgång till data som beskriver priser och hyror i nyproduktionen samt inkomstdata för hushåll, även om denna redovisas med eftersläpning. Dessutom kan man med hjälp av flyttstudier baserade på data från folkbokföringen identifiera relevanta rekryteringsområden och flyttfrekvenser för nyproduktionen i olika lägen och med olika upplåtelseformer.

Det råder däremot större osäkerhet om vilka bostadsstorlekar olika typer av hushåll väljer eftersom sekretessregler kopplade till data om folkbokföring och lägenhetsregister hindrar mer detaljerade analyser. Här krävs antaganden om genomsnittliga bostadsstorlekar.

Vidare saknas bra data om hushållens finansiella tillgångar på lokal och regional nivå. Storleken på hushållens finansiella förmögenheter som används vid bostadsförvärv får skattas med hjälp av genomsnittsdata för belåningsgrader för nya bolån. Det är dock uppenbart att dessa tillgångar är ojämnt fördelade mellan olika typer av hushåll vilket är en uppenbar felkälla i beräkningarna. Det är oklart vilka skillnader som gäller för ensamboende och sammanboende, för olika inkomstgrupper och för yngre respektive äldre hushåll.

Den kanske största bristen är tillgång till data som beskriver boendepreferenser i form av andelen hushåll med flyttplaner som föredrar respektive upplåtelseform samt som föredrar nyproduktion före successionsbostäder. I beräkningar har data från Evidens egna enkätundersökningar använts. Dessa kan ge någorlunda statistiskt tillförlitliga resultat på regional nivå men för att felmarginalerna ska vara små på kommunnivå krävs mer omfattande datainsamling. Det krävs dessutom kontinuerlig insamling av denna typ av data eftersom det är troligt att preferenser förändras över tid och med konjunkturen.

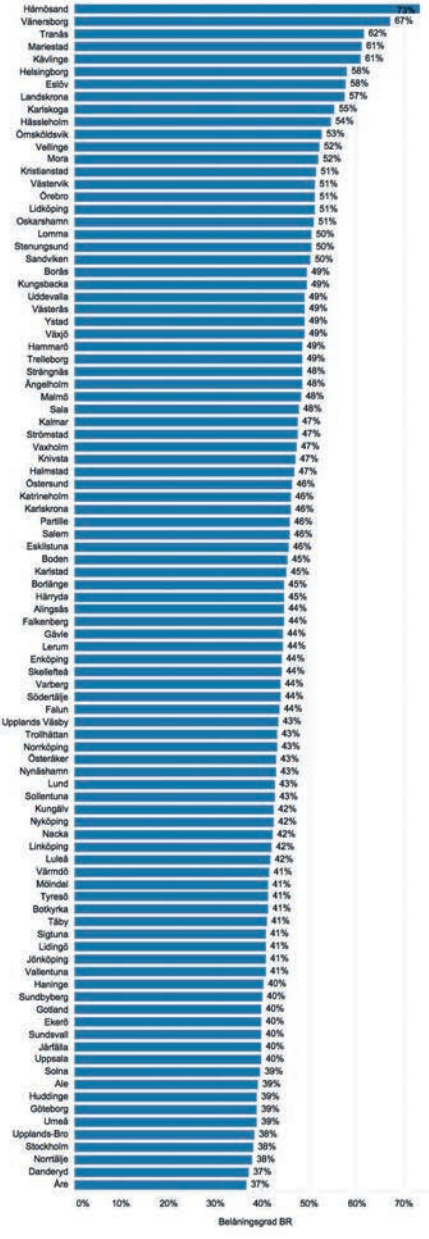
Slutligen är redovisade beräkningar statiska medan verkligheten innehåller betydande inslag av dynamik. Ändrade förutsättningar i form av konjunkturförändringar och ändrade institutionella villkor påverkar sannolikt hushållens beteenden, vilket inte fångas i en i huvudsak statisk analys.

Sammantaget finns det trots dessa brister och felkällor anledning att tro att beräkningarna som redovisats vid en skarp tillämpning för en given marknad kommer närmare ett faktiskt utfall av hushållens efterfrågan på bostäder än beräkningar som endast tar hänsyn till hur antalet hushåll förändras. Vi bedömer därför att redovisad beräkningsmetodik är användbar för att utveckla betydligt bättre skattningar av bostadsefterfrågan på kommun- och länsnivå än beräkningar som i huvudsak baseras på demografiska förändringar.

Appendix – beräkningsexempel för bostadsrätter

BOSTADSRÄTTER		Ensamboende	Sammanboende	Totalt
Bostadsstorlek, kvm		50	80	
Boendeutgiftsandel (boendeutgift/disponibel inkomst)		24 %	16 %	
Bostadspris, kr/kvm		42 800	40 500	
Bostadspris, kr		2 140 000	3 240 000	
Lån, kr	70 %	1 498 000	2 268 000	
Ränta efter avdrag, kr/år	1,46 %	21 811	33 022	
Amortering, kr/år	1 %	14 980	22 680	
Avgift, kr/kvm/år	650	32 500	52 000	
Summa boendeutgift, kr/år		69 291	107 702	
Minsta disponibla inkomst, kr/år/hushåll		288 712	673 138	
Antal hushåll i upptagningsområde		19 023	12 638	31 661
Flyttfrekvens		9,9 %	8,9 %	
Sannolikhet flytta till ny BR		18,0 %	15,6 %	
Tillgänglig marknad, andel av hushåll		1,8 %	1,4 %	
Marknadsdjup, antal hushåll		339	176	514

Belåningsgrad per kommun för hushåll med bolån, med bostadsrätt och småhus som säkerhet
(Källa: Riksbanken, Värderingsdata och Evidens)



Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Flexibel rehabilitering. [21]

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Gräsrotsfinansiering. [20]

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]