

Handläggare
Anders Hallberg
08-508 264 01

Till
Exploateringsnämnden
2022-06-09

Sänk tröskeln till en god bostad. SOU 2022:14. Svar på remiss

Exploateringskontoret får som yttrande anföra följande

Johan Castwall
Förvaltningschef

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet, dels vissa bostadspolitiska verktyg, och vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet.

Det övergripande syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Med detta avses enligt direktivet att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.

För att målet om goda bostäder till alla ska nås behövs betydligt mer än det som ryms inom denna utrednings uppdrag. Många ytterligare reformer behöver komma på plats för att komma till rätta med de strukturella problem som föreligger.

Exploateringskontoret välkomnar utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Utredningen är i grunden en bra ansats till en bättre fungerande bostadsmarknad.

Exploateringskontoret
Förvaltningsledning

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 264 01
Växel 08-508 276 00
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Kontoret anser att utredningens förslag på ett positivt sätt kan bidra till att förbättra situationen för de allra svagaste hushållen. Exploateringskontoret delar också utredningens uppfattning om att det behövs betydligt mer för att målet om goda bostäder till alla ska nås.

Remissen

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitikerna sedan 1940-talet, dels vissa bostadspolitiska verktyg, och vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet.

Det övergripande syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Med detta avses enligt direktivet att utifrån en gemensam problembeskrivning använda bostadspolitiska verktyg på ett sätt som ger hushåll möjlighet att kunna skaffa en bostad som svarar mot deras behov samtidigt som boendesegregationen motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.

Höga trösklar gör det svårt för människor att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden och att anpassa sitt boende utifrån livssituation. Det påverkar möjligheterna att flytta för studier eller arbetet och det kan också försvåra möjligheterna för föräldrar att skapa ett tryggt boende för sina barn och för exempelvis våldsutsatta personer att kunna förändra sin situation. Den socioekonomiska boendesegregationen begränsar livschanser och ger negativa konsekvenser för samhället.

Klyftan mellan insiders och outsiders på bostadsmarknaden växer. Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden.

Alla måste göra mer

Det är och bör vara ett gemensamt åtagande för stat och kommun att vidta åtgärder som möjliggör för alla på bostadsmarknaden att ha en god bostad. Vägen framåt ligger i ömsesidig förståelse för stat och kommuns respektive roller och praktiska möjligheter att agera och gemensam insikt om behovet av att mobilisera och åtgärda problemen. Ansvarsfördelningen behöver uppdateras och fyllas med innehåll utifrån dagens förutsättningar.

Bostadspolitiken har de senaste åren varit inriktad på att öka bostadsbyggandet. Vid sidan av bostadsbyggandet behövs ett större fokus på hur såväl nyproduktion som det befintliga bostadsbeståndet kan användas för att hjälpa fler till eget tryggt boende samtidigt som boendesegregation motverkas.

Utredningen ser att det framöver behövs ett särskilt fokus på frågor om hur bostäder fördelas och förvaltas, för vem de byggs och hur hushåll ska kunna konsumera och efterfråga bostäderna.

Inga generella socialpolitiska reformer så här långt har lyckats nå ut så brett att de undanröjer behovet av att rikta åtgärder till särskilt utsatta hushåll. En förskjutning från insatser enligt socialtjänstlagen innebär ett ökat behov av selektiva inslag på bostadsmarknaden samt ett behov av åtgärder som fungerar som en brygga mellan socialtjänstens insatser och den ordinarie bostadsmarknaden.

För att sänka trösklarna och göra bostadsmarknaden mer inkluderande presenterar utredningen en rad förslag för tydligare styrning och effektivare verktyg.

En ny lag med ett gemensamt mål

Styrningen på området behöver förbättras och bli tydligare. I syfte att förtydliga det gemensamma ansvaret för att bedriva en effektiv bostadspolitik föreslår utredningen ett gemensamt mål för stat och kommun.

Förslaget på nytt mål lyder:

Målet för bostadsförsörjningen är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Arbetet med bostadsförsörjningen ska särskilt främja jämlika uppväxtvillkor samt motverka boendesegregation och hemlöshet. Bostadsmarknaden ska fungera inkluderande och möta hushållens efterfrågan och behov. Regering och kommun ska var och en för sig och i samverkan arbeta för att nå målet. Såväl kommersiella som idéburna bostadsaktörer ska ges förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen.

Staten bör kliva fram

Utredningen ser ett behov av att staten tydligare ska ta ledning, visa den politiska viljeinriktningen och hantera bostadsförsörjningen som den tvärsektoriella frågan den är. Därför föreslås att staten, i likhet med vad som redan gäller för

kommunerna, tar fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen. Syftet är att avkräva regeringen spelreglerna för kommande mandatperiod och att åstadkomma effektiva åtgärder. Förslag på nya former för samverkan mellan regeringen och kommunerna läggs fram, bland annat i form av ett nytt råd för bostadsförsörjning.

Utredningen lägger även fram förslag med syfte att statens mark, när så är lämpligt, snabbare och enklare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål.

Kommunerna har en central roll

Utredningen föreslår en breddning av kommunens arbete med bostadsförsörjning genom kommunala handlingsplaner för bostadsförsörjning med lokala mål. Syftet är att det nationella målet för bostadsförsörjningen i bostadsförsörjningslagen ska uppnås genom effektiva åtgärder i samspel med den kommunala självstyrelsen och med beaktan av varierade behov och förutsättningar.

En tydligare koppling föreslås mellan kommunala riktlinjer för markanvisningar och handlingsplanen för bostadsförsörjning.

För att stärka de kommunala verktygen föreslås att Boverket ges i uppdrag att ge metodstöd till kommunerna om hur olika verktyg kan användas för att uppnå social hållbarhet. Det handlar om hyresgarantier, sociala kontrakt samt det kommunala markinnehavet.

Sänkta trösklar för att hyra en bostad

Utredningen föreslår en reglering av hyresvärdars tillträdeskrav med innebörden att kraven ska ha ett berättigat syfte samt vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Förslagen läggs fram mot bakgrund av att de omfattande krav som vissa hyresvärdar i dag ställer på blivande hyresgäster riskerar att utestänga hushåll, huvudsakligen med grund i hur inkomstkraven är utformade och vilka inkomstslag som godtas.

Hyresgarantier för barnfamiljer

Det är enligt utredningen angeläget att stat och kommun samarbetar för att barnfamiljer ska kunna hitta trygga boendelösningar. I syfte att förbättra förutsättningarna för barnfamiljer att kunna etablera sig på bostadsmarknaden föreslås att alla kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer som har behov av det för att erhålla en permanent

bostad. Garantierna finansieras genom ett statligt stöd till kommunerna. Lagen är utformad så att modellen i framtiden, och vid behov, kan användas för bredare målgrupper.

En mer aktiv och träffsäker kommunal bostadsförmedling

Utredningen bedömer att fördelning av hyresbostäder behöver ske med större inslag av selektivitet. Nuvarande reglering tolkas av kommunala bostadsförmedlingar som att förmedling utifrån behov inte är tillåtet. För att åstadkomma en mer aktiv och träffsäker förmedling föreslås att bostadsförmedlingar får tydligare förutsättningar att kunna tillämpa reservationer och större utrymme för förturer.

Bättre förutsättningar för allmännyttan att producera och renovera bostäder

Utredningen kan konstatera att de så kallade allbo-reglerna ger vida ramar för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och det är möjligt att förena affärsmässighet med en socialt hållbar bostadsförsörjning. Utredningen föreslår en förändring av lagen om offentlig upphandling som bedöms medföra att dessa företag inte längre behöver följa de detaljerade reglerna i lagen vilket kommer främja deras förutsättningar för nyproduktion och renoveringar. Förslaget ger bolagen bättre möjligheter att leva upp till de mål som ställs upp av deras ägare och bedöms leda till färre avyttringar.

Stärk den idéburna bostadssektorn

Den idéburna bostadssektorns ställning i Sverige stärks av utredningens förslag. I huvudsak genom att idéburna bostadsaktörer skrivs in i målet för bostadsförsörjningen, men också genom ett verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar användardrivet idéburet bostadsbyggande. Men finansieringen är svår, varför ett statligt topplån i någon form behövs för att främja byggande av bostäder på landsbygden av idéburna bostadsaktörer.

Det behövs mer

Förslagen utgör en ram för en systematisk och transparent politik för bostadsförsörjning. Effekterna om de genomförs är att fler kan få en god bostad och att trycket på kommunernas socialtjänst kan minska. Men en ram måste fyllas med innehåll. För att målet om goda bostäder till alla ska nås behövs betydligt mer än det som ryms inom denna utrednings uppdrag. Många ytterligare reformer behöver komma på plats för att komma till rätta med de strukturella problem som föreligger.

Ärendets beredning

Exploateringskontoret har fått ärendet på remiss för yttrande senast den 17 maj. Nämndbehandling medges inte inom angiven remisstid. Exploateringskontoret lämnar därför som remissvar detta kontorsyttrande vilket även kommer att anmälas till exploateringsnämnden den 9 juni 2022.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret välkomnar utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Utredningen är i grunden en bra ansats till en bättre fungerande bostadsmarknad.

Kontoret anser att utredningens förslag på ett positivt sätt kan bidra till att förbättra situationen för de allra svagaste hushållen. Exploateringskontoret delar också utredningens uppfattning om att det behövs betydligt mer för att målet om goda bostäder till alla ska nås.

En väl fungerande bostadsmarknad är av central betydelse för såväl hushållens välfärd som för den ekonomiska utvecklingen i landet. I likhet med utredningen tycker exploateringskontoret att staten bör kliva fram och hantera bostadsförsörjningen som den tvärssektoriella fråga den är.

Den nationella handlingsplan som staten föreslår ta fram i inledningen av varje mandatperiod syftar till att avkräva regeringen spelreglerna för kommande mandatperiod och att åstadkomma effektiva åtgärder. För en väl fungerande bostadsmarknad krävs, enligt exploateringskontoret, långsiktiga spelregler, med en bred politisk enighet bakom.

Exploateringskontoret välkomnar utredningens förslag om att statens mark, när så är lämpligt, snabbare och enklare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål. Exploateringskontoret hade gärna sett ett allmänt ägardirektiv till samtliga myndigheter och bolag med statligt ägande att värna bostadsbyggandet.

Staden och Trafikverket har i många år samarbetat för att möjliggöra bebyggelse ovan och invid Trafikverkets anläggningar. Under senare tid har Trafikverket i sina samrådsyttrande och i pågående projekt drivit linjen att inga som helst intrång i Trafikverkets skydds zoner och vägområden längre

accepteras, vare sig för grundläggning för bostadsbebyggelse eller för andra verksamheter.

Detta grundas i ett internt principiellt ställningstagande från Trafikverket som medför stora konsekvenser för stadens pågående och framtida stadsutvecklingsprojekt. Skulle ett totalförbud gällande intrång i skydds-zoner och vägområden bli verklighet, vilket Trafikverkets principiella ställningstagande tyder på, blir problemet mycket allvarligt. I nu pågående planering handlar det om cirka 15 500 bostäder, som på ett eller annat sätt kan komma att beröras av ett sådant principbeslut. På längre sikt kan påverkan bli betydligt större. Likaså behöver riksintresseanspråken ses över och hur skyddsavstånd till farligt gods tillämpas.

Exploateringskontoret håller med om att det behövs ett större fokus på hur det befintliga bostadsbeståndet kan användas för att hjälpa fler till eget tryggt boende. I utredningen föreslås en reglering av de krav som hyresvärdar ställer på en ny hyresgäst för tecknande av hyresavtal.

Hyresvärdars krav på en ny hyresgäst och villkor för att ingå hyresavtal ska, när de ställs inför upplåtelse av bostadslägenheter i näringsverksamhet, ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet. Stadens allmännyttiga bostadsbolag har avskaffat inkomstkravet för dem som söker bostad. Istället kräver bolagen att hyresgästerna ska ha en viss summa att leva på när hyran är betald. Konkret innebär det att även de med lägre löner kan bli godkända som hyresgäster. Ihop med förslaget om att alla kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer kan en reglering av hyresvärdars tillträdeskrav förbättra förutsättningarna för barnfamiljer att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Exploateringskontoret förutsätter emellertid att garantierna fullt ut finansieras av ett statligt stöd till kommunerna, även om modellen i framtiden används för bredare målgrupper.

Utredningen konstaterar att bostadspolitiken alltid haft selektiva inslag. En av slutsatserna från 1940-talets bostadssociala utredning var att de statliga åtgärderna inte kommer att kunna nå alla, att det kommer att kvarstå en rest av särskilt utsatta hushåll som behöver individuellt utformat stöd. Frågor om hushållens förmåga att efterfråga och konsumera bostäder behövs därför, enligt utredningen, vara en central del av den nationella bostadsförsörjningen. Exploateringskontoret delar utredningens analys och slutsatser.

Ett sätt för staten att påverka efterfrågan är att underlätta för förstagångsköpare att komma in på bostadsmarknaden. Betänkandet Startlån till förstagångsköpare av bostad är följaktligen ett steg i rätt riktning. Utredningens uppdrag har bland annat varit att ge förslag på hur ett statligt startlån för förstagångsköpare bör utformas.

Under kapitlet 9.7.3. *Behov att förtydliga lagen om kommunala markanvisningar* föreslår utredningen att principerna för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner bör ta hänsyn till vilken typ av användning som är avsedd för marken ifråga. Huruvida hyran sätts lägre än sedvanligt, vilka bostadstyper och upplåtelseformer som föreskrivs och vilka fördelningsprinciper som tillämpas för nya bostäder, eller andra kvaliteter som parterna kommit överens om, utgör enligt utredningen exempel på relevanta hänsynstaganden för hur kostnaderna och intäkterna fördelas. Exploateringskontoret har svårt att förstå innebörden av dessa delar. Intäkter för genomförande av detaljplaner utgörs av de intäkter som uppstår vid försäljning av mark eller upplåtelse av mark. Lagar och principer för markprissättning framgår av avsnittet 9.2.4 i utredningen och kostnader för utbyggnad av allmän plats bekostas av kommunen som markägare. Vilka övriga intäkter och kostnader utredningen syftar på har kontoret svårt att förstå. Kontoret ställer sig också frågande till om det går att avtala om en specifik hyresnivå i samband med markförsäljning eller tomträttsupplåtelse som utredningen utgår från, utan att komma i konflikt med gällande lagstiftning.

Att åstadkomma fler bostäder är ett av stadens högst prioriterade mål. Alla nämnder och bolagsstyrelser ska skapa förutsättningar för den höga ambitionen utifrån sina respektive uppdrag och stadens riktlinjer för bostadsförsörjning. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och stockholmarnas samlade förmögenhet och måste därför förvaltas på ett ansvarsfullt sätt. Ett stort markinnehav genererar även viktiga intäkter i form av försäljning av mark som ger kommunen möjlighet att investera i andra kommunala verksamheter. Mark för hyresrätter upplåts, vanligtvis, med tomträtt. Tomträttsupplåtelse är ofta en viktig förutsättning för fastighetsägarna att få ekonomi i hyresrättsprojekt, och därmed nyproduktion av hyresrätter. Upplåts marken med tomträtt används inte marknadspriset på samma sätt som om exploitören hade köpt marken. Stockholms stad arbetar aktivt för att skapa bättre förutsättningar för fler byggaktörer att bygga både kostnadseffektiva bostadsrätter, kollektivboenden och hyresrätter med lägre hyra. Genom stadens markinnehav styr staden mot ett socialt hållbart bostadsbyggande genom att bland

annat främja konkurrensen mellan byggaktörer för att gynna innovationskraft och nya affärsmodeller som kan bidra till fler överkomliga bostäder. Metoder för markanvisningar och planprocess ska väljas för att bidra till social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Minst en markanvisning till aktör som erbjuder boendeformen hyrköp/köpooption ska genomföras.

Fokus Skärholmen har enligt beslut i Stockholms stads kommunfullmäktige uppdraget att vara stadens profilprojekt för socialt hållbar stadsutveckling. En markanvisning inom Fokus Skärholmen innebär också att byggaktören måste bidra till den långsiktiga sociala hållbarheten i området. I ett av projekten skulle markanvisningsansökan innehålla minst två åtgärder som pekar tillbaka mot de nycklar som tagits fram för det lokala behovet gällande social hållbarhet i Skärholmen.

En av åtgärderna skulle vara kopplad till det prioriterade området ”Boende och stadsmiljöer för lokala behov” och mer specifikt innebära att projektet bidrar till lägenheter med flera rum, d.v.s. fyra rum eller större. Ett annat viktigt mål var att öka sysselsättningsgraden bland 16-29-åringar.

Stockholm ska ha en hållbar bostadsförsörjning med bostäder som alla har råd att efterfråga. Hela Stockholm ska präglas av blandade upplåtelseformer, med balans mellan hyresrätter, bostadsrätter och äganderätter och fler typer av boendeformer, som kooperativ hyresrätt, byggemenskaper, kompiskontrakt och kollektivhus.

Projektet Stockholmshuset ska vidareutvecklas i syftet att förenkla planeringsprocessen, sänka byggkostnaderna och få ned hyresnivåerna. Stockholmshuset ska även vidareutvecklas gestaltningsmässigt för att passa in i flera olika bebyggelse typer.

Stadens planberedskap i form av byggklara detaljplaner är god. En god planberedskap är en viktig förutsättning för att uppnå önskat byggande. I stadens planberedskap finns drygt 21 000 bostäder.

Målet för nyproduktionen av bostäder i Stockholms stad är att det ska råda balans mellan olika upplåtelseformer. Bostadsbeståndet ska vara sådant att det motverkar segregation och främjar attraktiva boendemiljöer i hela staden. Staden verkar därför för att stadsdelar med ett ensidigt utbud av boendeformer ska ges en större blandning.

Utredningen föreslår en breddning av kommunens arbete med bostadsförsörjning genom kommunala handlingsplaner för bostadsförsörjning med lokala mål. Den kommunala handlingsplanen, som föreslås ersätta kommunala riktlinjer för

bostadsförsörjningen, ska utöver demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, baseras på en analys av tidigare genomförda åtgärder. Förslaget innebär, enligt utredningen, inga formkrav. Avsikten är inte att kommunerna ska göra fullständiga utvärderingar med vetenskapliga metoder, utan det handlar i sin enklaste form om att jämföra ett förväntat utfall med det faktiska. Om detta förslag realiserar anser exploateringskontoret att det är viktigt att det inte ställs några särskilda formkrav utan att kommunerna själva har rådighet över hur genomförda åtgärder utvärderas.

I utredningen föreslås en tydligare koppling mellan kommunala riktlinjer för markanvisningar och handlingsplanen för bostadsförsörjning. Utredningens utgångspunkt är att en kommun, för att kunna bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning, måste överväga de preciseringar som den befintliga lagen kräver inte bara var för sig utan även som en helhet och i sitt sammanhang baserat på hur dessa påverkar bostadsförsörjningen. Det blir då naturligt att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning utgör en utgångspunkt för riktlinjerna för markanvisning. Exploateringskontoret har i sak inget att invända mot detta förslag.

För kontoret, för långsiktiga spelregler, är det viktigt att stadens riktlinjer för markanvisning står sig över tid. Kontorets ställningstagande förutsätter emellertid att stadens även i fortsättningen, inom den kommunala självstyrelsen, kan formulera målsättningar för verksamheten och åtgärder för bostadsförsörjningen.

Exploateringskontoret är positiva till förslaget om ett nytt gemensamt mål för bostadsförsörjningen. Förslaget förtydligar och lägger fokus på ett mål i stället för flera. Det innebär att kommunernas arbete med att ta reda på vilka mål som är relevanta för den lokala bostadsförsörjningen medför mindre arbete för kommunerna.

Utredningen föreslår att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Därmed begränsas kommunernas möjligheter att själva bestämma om de ska beakta samordningsbehovet eller ej. Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag om samordning mellan kommuner bedöms kunna bidra till minskad socioekonomisk boendesegregation. Exploateringskontoret håller med om att regional samordning mellan kommuner är angeläget, men också gällande utredningens slutsatser om att kommunerna själva ska bedöma i vilka frågor samordning bör ske.

För att åstadkomma en mer aktiv och träffsäker förmedling föreslås kommunala bostadsförmedlingar få tydligare förutsättningar att tillämpa behovsbaserade kriterier i kombination med kötid. Exploateringskontoret anser detta vara ett viktigt förtydligande. Förslaget ligger också i linje med inriktningen i Stockholms stads budget för 2022, ”Bostadsförmedlingen i Stockholm AB ska utreda hur fler överkomliga bostäder kan tillgängliggöras, i synnerhet för resurssvaga hushåll.”.

Slut

Bilagor

1. Sänk tröskeln till en god bostad, SOU 2022:14 (regeringen.se)