

Yttrande över promemorian om åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- avstyrker förslaget till hyresgaranti såsom det är utformat. SKR anser att uppgiften att lämna sådana garantier bör åvila staten och att en hyresgaranti som riktas till vissa hushåll i hela landet bör omfatta såväl hushåll med som utan barn och ska kunna ge möjlighet för den eller de garantin avser att erhålla en bostad även i annan kommun än hemkommunen. En statlig garanti skulle även kunna nyttjas som ett verktyg för att bistå hushåll som har en utsatt situation till följd av våld i nära relation eller som är hedersrelaterat och som av säkerhetsskäl behöver lämna hemkommunen.
- anser att garantitiden för den föreslagna hyresgarantin ska kortas och uppmanar regeringen att ompröva beslutet att inte gå vidare med förslag om en reglering av tillträdeskraven för erhållande av en hyresbostad då en sådan reglering kan bidra till att förhindra att de krav som ställs för att erhålla en bostad utan garantier skärps utöver vad som kan anses vara rimligt och motiverat,
- anser att det statliga anslag som är tänkt att anslås för uppgiften väsentligt bör höjas för att även kunna omfatta garantier till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn och till hushåll som av särskilt ömmande skäl bör ha tillgång till en vidare bostadsmarknad än den i hemkommunen,
- anser att statliga medel bör anslås enligt finansieringsprincipen för den föreslagna uppgiften att analysera behovet av tillskott av bostäder,
- är positiv till att ge de kommunala bostadsförmedlingarna en utökad möjlighet att reservera bostäder till grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt och att frikoppla avgiftsrätten från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder samt till att ta bort begränsningen

för hur många tillgängliga bostäder hos en kommunal bostadsförmedling som en kommun får använda för sin förtursverksamhet,

- anser att det är angeläget att kösystemen förblir effektiva och transparenta för att bevara tilliten till de kommunala bostadsförmedlingarna,
- avstyrker förändringarna i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar,
- tillstyrker förslagen om att i bostadsförsörjningslagen ersätta begreppet kommunala riktlinjer med begreppet kommunal handlingsplan för bostadsförsörjning och att ersätta begreppet insatser med begreppet åtgärder.

Allmänna synpunkter

Kommunerna föreslås i promemorian påföras ett antal nya uppgifter, en skyldighet för kommunerna att redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i sina bostadsförsörjningsprogram, ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner både i planeringen och när åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas samt under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. Kommunerna föreslås till viss del kompenseras ekonomisk för en av uppgifterna, att under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier. SKR:s samlade bedömning är att de positiva effekter som kan förväntas uppstå till följd av de föreslagna förändringarna torde bli blygsamma för såväl samhället i stort som för de hushåll som förslagen främst adresserar.

Synpunkter rörande förslagen i promemorian

I promemorian om åtgärder för en bättre bostadsförsörjning aktualiseras nu några av förslagen från två tidigare genomförda statliga utredningar, utredningen om kommunal planering för bostäder och utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning. Det gäller förslag om hyresgarantier för barnfamiljer, kommunala bostadsförmedlingar, tydligare koppling mellan kommunalt bostadsförsörjningsansvar och kommunala markanvisningar, förslag om mellankommunal samordning samt att i bostadsförsörjningslagen ersätta ”riktlinjer” med ”handlingsplan”.

Ny förordning om hyresgarantier

I promemorian föreslås att det genom en ny förordning ska bli obligatoriskt för kommuner att under vissa förutsättningar lämna hyresgarantier till barnfamiljer. En sådan hyresgaranti ska lämnas under förutsättning att det behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning, det i hushållet finns barn i den mening som avses i socialförsäkringsbalken, hushållets behov av en permanentbostad inte kan

tillgodoses på annat sätt, den eller de som ska ingå det hyresavtal som hyresgarantin avser är bosatta i kommunen, och bostaden finns i kommunen. En hyresgaranti ska ställas ut för minst sex månadshyror och gälla under minst två år. Garantin ska enligt det som anges i promemorian inte inskränka de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen och sekretess ska gälla för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

SKR ser fördelar med förslaget som i viss mån skulle kunna lösa problemet med bostadsanskaffning för den grupp som benämns som strukturellt bostadslösa. Men begränsningen till barnfamiljer har SKR redan tidigare ansatt vara onödigt inskränkande liksom att garantin endast ska kunna tillhandahållas om bostaden är belägen i den kommun där hushållet idag befinner sig. Den idag för kommunerna frivilliga hyresgarantin har, i de kommuner där garantin nyttjats, utgjort ett viktigt kompletterande verktyg för att bistå personer som haft en betalningsanmärkning, varit skuldsatta eller enligt hyresvärden haft för låga inkomster. En hyresgaranti som inte möjliggör för hushållet att söka en bostad utanför hemkommunen på integrerade bostadsmarknader över kommungränser där bristen på bostäder är stor blir dessutom enligt SKR av begränsat värde. Garantin kan då inte heller utgöra ett verktyg i arbetet att lösa bostadssituationen för våldsutsatta hushåll som inte kan bo kvar i hemkommunen, för personer som är utsatta för andra hot såsom avhoppare från kriminella gäng eller personer som behöver ta sig ut på arbetsmarknaden men inte har rimliga möjligheter till detta i hemkommunen eller närliggande kommuner. Dessutom borde hyresgarantin begränsas i tid till ett år och högst tre månadshyror. Att garantin ska omfatta två år och att garantibeloppet ska kunna uppgå till sex månadshyror är orimligt när en generell uppsägningstid är tre månader.

SKR ser emellertid inte att det finns starka motiv för att kommunerna ska tillhandahålla hyresgarantier såsom föreslås i promemorian, med ett regelverk som inte ger utrymme för bedömningar utifrån lokala förhållanden. För att ålägga kommuner fler administrativt betungande och tvingade uppgifter bör det finnas tungt vägande skäl, och särskilt i ett läge när kommunerna är hårt ansatta ekonomiskt och dessutom brottas med stora utmaningar såsom att klara kompetensförsörjningen, stärka den civila beredskapen och det brottsförebyggande arbetet och möta stora samhällsförändringar kopplat till den gröna omställningen. Förslaget rimmar också illa med de ambitioner regeringen har att förenkla och minska administrativa bördor inom olika samhällsområden. Uppgiften att tillhandahålla hyresgarantier skulle i stället kunna hanteras av Försäkringskassan. Därigenom skulle myndigheten ansvara för två likvärdiga uppgifter där synergieffekter torde kunna uppstå, att tillhandahålla bostadsbidrag och hyresgarantier. Då

skulle också villkoret att endast kunna tillhandahålla en garanti för en bostad som ligger i den kommun där hushållet befinner sig kunna utgå, vilket enbart är av godo på bostadsmarknader som omfattar mer än en kommun. En statlig garanti skulle även kunna nyttjas som ett verktyg för att bistå hushåll som har en utsatt situation till följd av våld i nära relation eller som är hedersrelaterat och som av säkerhetsskäl behöver lämna hemkommunen.

SKR ser också flera risker med en mer generell hyresgaranti som måste hanteras. Det finns risk för en förflyttning från en fastighetsägare till det allmänna av ansvaret att bära förluster till följd av uteblivna hyror och kostnader för avflyttning, reparationer etc. Vidare finns risken att hyresgarantier kan bli särskilt attraktiva för mindre seriösa fastighetsägare som riktat in sig på att hyra ut bostäder till personer med sociala problem och/eller hushåll som annars har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Det finns även en risk att en fastighetsägare ökar sina krav på inkomster och blir mera restriktiv rörande vilka stöd/transfereringar till hushållet som anses vara inkomstgrundande för de som söker bostad. Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning föreslog en reglering av tillträdeskraven för erhållande av en hyresbostad som var tänkt att hantera en del av detta, ett förslag som inte ens finns omnämnt i promemorian. Garantitiden bör kortas för att hantera riskerna förknippade med en hyresgaranti. Frågan om hur förslaget kan undvika att gynna mindre seriösa fastighetsägare som redan är verksamma i en kommun behöver också adresseras.

Ändrade förutsättningar för kommunal bostadsförmedling

I promemorian föreslås vidare att kommunala bostadsförmedlingar får förmedla bostäder som reserverats utifrån olika behov och erbjuda förturer utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift av de sökande. Genom förslaget tydliggörs att förmedlingsprincipen turordning efter kötid som en förutsättning för att ta ut en köavgift inte hindrar att lediga lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande inom kön eller i separata köer. Innebörden av en reservation anges vara att kötid fortfarande ska utgöra grunden för rangordning av inkomna ansökningar, men att lägenheter ska kunna reserveras för olika kategorier av sökande.

Det är tänkt att kommunen ska ansvara för hur reservationerna ska utformas och kategorier av sökande definieras. Kommunen ska göra detta utifrån behoven på den lokala bostadsmarknaden och hur det påverkar fastighetsägarnas vilja att lämna lägenheter för förmedling. Reservationer ska exempelvis kunna göras för att underlätta för hushåll som saknar egen bostad, skapa förutsättningar för social blandning och motverka socioekonomisk boendesegregation. Andra exempel kan vara att reservera bostäder för personal till samhällsviktig verksamhet eller för personer som fått arbete i kommunen och som bor utom pendlingsavstånd.

SKR tillstyrker förslagen om att ge de kommunala bostadsförmedlingarna en utökad möjlighet att reservera bostäder till grupper av sökande och att frikoppla avgiftsrätten från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder. SKR är även positiv till att i den nya lagen ta bort begränsningen för hur många tillgängliga bostäder hos en kommunal bostadsförmedling som en kommun får använda för sin förtursverksamhet. Samtidigt vill SKR framhålla att det är angeläget att kösystemen förblir effektiva och transparenta för att bevara tilliten till de kommunala bostadsförmedlingarna.

Kommunala riktlinjer ersätts med kommunal handlingsplan

I promemorian föreslås att benämningen ”kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen” ersätts med ”kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen” och att uttrycket ”insatser” ersätts med ”åtgärder” i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bestämmelsen om att handlingsplanen för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen föreslås flyttas till den lagen. SKR tillstyrker förslagen.

Bättre planberedskap och ökad samordning

I syfte att skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunala bostadsförsörjningsåtgärder och planeringen för bostadsbyggande föreslås ett antal förtydliganden i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ändringarna innebär att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder och ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner både i planeringen och när åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Uppgiften att verka för att kommunal samordning kommer till stånd föreslås åvila länsstyrelserna.

SKR tillstyrker förslagen om att kommunerna i sina bostadsförsörjningsprogram/handlingsplaner för bostadsförsörjningen ska redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i kommunen och att bedömningen av behovet av tillskott av bostäder ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan under förutsättning att dessa nya kommunala uppgifter finansieras av staten enligt finansieringsprincipen. Till skillnad från uppgiften kommunerna tidigare fått om att bedöma vilka bostadsbehov som inte tillgodoses, och för vilken det finns ett aktuellt underlag från SCB och Boverket att tillgå som grund för en lokal bedömning, så är uppgiften att bedöma behovet av tillskott betydligt mer grannlaga och arbetskrävande. SKR gör bedömningen att många kommuner inte kommer att kunna utföra denna analysuppgift på ett kvalificerat sätt utan externt stöd för modelluppbyggnad och beräkningar. SKR delar alltså inte skrivningen i promemorian om att den tillkommande uppgiften skulle vara av så liten omfattning att den inte skulle behöva finansieras av staten.

SKR har ansett och anser fortsatt att förslaget om att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning är onödigt ingripande. Samordning kommunerna emellan i bostadsförsörjningsfrågor sker redan i tillräcklig utsträckning och i olika former. Som konstateras i promemorian sker formaliserad samverkan på många håll i landet, regelmässigt kopplat till den översiktliga fysiska planeringen men också ofta förekommande i form av konkret samarbete och samagerande kring större samhällsbyggnadsprojekt som berör mer än en kommun.

SKR anser att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och regionen i frågor som rör bostadsförsörjning behöver förändras. Regionerna bedriver idag i nära samverkan med kommunerna ett aktivt arbete för att på olika sätt främja planering och genomförande utifrån sitt regionala utvecklingsansvar. Utredningen om kommunal planering föreslog att länsstyrelsernas roll skulle renodlas till att lämna råd, information och underlag och att följa upp kommunernas arbete med bostadsförsörjning. SKR anser nu liksom när förbundet lämnade sitt remissvar över denna utredning att den i utredningen föreslagna ansvarsfördelningen mellan region och länsstyrelse bör genomföras. Statens uppgift bör vara att ge förutsättningar för planering och genomförande och följa upp resultat utifrån ett nationellt perspektiv. Regionens uppgift bör kunna vara att erbjuda en arena för dialog kommunerna emellan kring bostadsförsörjningen inom länet, ta fram kunskapsunderlag inom områden av gemensamt intresse för kommunerna, koppla samman olika utvecklingsfrågor på regional nivå samt att erbjuda handfast stöd till kommuner vid nerbrytning av nationella data och i sitt eget kartläggnings- och analysarbete. Genom en sådan arbetsfördelning skapas också bättre förutsättningar för länsstyrelserna att avsätta tid och resurser för att ta fram underlag och preciseringar av olika statliga intressen och göra avvägningar dem emellan i syfte att underlätta kommunernas planerings- och genomförandearbete. Mer tid ges härigenom också för länsstyrelserna uppgift att följa upp kommunernas arbete och analysera bostadsmarknaden i länet.

Ändringar i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar

I promemorian föreslås även att kommuner i sina riktlinjer för markanvisningar ska redogöra för hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen. SKR avstyrker förslaget. Av förarbeten och efterföljande riksdagsbehandling framgår det att detta inte är lagens syfte. Sådana frågor avhandlas lämpligen i stället i kommunens bostadsförsörjningsprogram/handlingsplan för bostadsförsörjningen och i den kommunomfattande översiktsplanen.

Konsekvenser

Den föreslagna obligatoriska uppgiften att tillhandahålla **hyresgarantier för barnfamiljer**, dvs. ett kommunalt borgensåtagande, begränsar kommu-

nernas möjligheter att själva bestämma över verksamheten. Förslaget innebär därigenom en ny uppgift för kommunerna och en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär också att kommunerna åläggs att utföra en uppgift som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att utföra och som kan komma att innebära utgifter för kommunen. Det innebär att staten ska kompensera kommunerna från grunden. Kompensationen föreslås i promemorian ske i form av generella bidrag som kommunerna fritt får disponera. Då SKR i stället föreslår att uppgiften åläggs staten tillfaller rimligtvis anslagna medel den myndighet som får i uppdrag att hantera hyresgarantin.

De föreslagna **förändringarna avseende bostadsförmedlingar** bedöms innebära att kommunerna och de kommunala bostadsförmedlingarna ges ett tydligare och utökat handlingsutrymme att tillämpa förturer och reservationer utan att möjligheten att ta ut köavgift påverkas.

Uppgiften att kommuner ska **dokumentera behovet av tillskott av bostäder** i handlingsplanen för bostadsförsörjningen utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och förslaget innebär också att kommunerna åläggs att utföra en uppgift som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att utföra och som kan komma att innebära utgifter för kommunen. Det innebär att staten ska kompensera kommunerna från grunden även för denna uppgift.

Bestämmelsen att kommunerna behöver **ta hänsyn till behovet av samordning** som en del av bostadsförsörjningsarbetet begränsar kommunernas möjligheter att själva bestämma om de ska ta hänsyn till behovet av samordning eller inte och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Bestämmelsen att kommuner i sina **riktlinjer för markanvisningar** ska redogöra för hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen innebär ett nytt dokumentationskrav för kommuner som har en skyldighet att ta fram riktlinjer för markanvisningar. Ett lagkrav på kommunerna att dokumentera hur markanvisningar följer handlingsplanen för bostadsförsörjning utgör en inskränkning, om än begränsad, i den kommunala självstyrelsen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande