



SAMHÄLLS-
VETENSKAPLIGA
FAKULTETEN

REMISSYTTRANDE

Diarienummer

V 2024/336

Datum 2024-04-10

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Dekan

Yttrande för remissen: Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning (LI2024/00083)

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som via Socialhögskolan anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande.

Yttrandet har utarbetats av docent Arne Kristiansen och professor emeritus Ingrid Sahlin, båda vid Socialhögskolan.

Sammanfattning

Samhällsvetenskapliga fakulteten ställer sig positiv till vissa delar av utredningen, och ifrågasätter andra.

Promemorian innehåller förslag till författningsförändringar som är avsedda att förtydliga gällande lag, men där man inte alltid lyckas med det.

Det är positivt:

- att en ny lagparagraf föreslås om att regeringen får meddela föreskrifter om att kommuner ska ge hyresgarantier;
- att ett förslag till en regeringsförordning om hyresgarantier för barnfamiljer lagts fram; samt
- att kommuners beslut att inte bevilja sådana hyresgarantier ska kunna överklagas.

Det är beklagligt att regeringen inte går vidare med utredningsförslaget om en ny bostadsförsörjningslag med ett nationellt mål för bostadsförsörjningen eller tydligare riktlinjer för markanvisning, medan bl.a. frågor som rör hyresvärdars tillträdeskrav och en konkurrenskraftig allmännytta bereds vidare i Regeringskansliet (s.12). Frågan om statens ansvar och behovet av reglering av hyresvärdar kommer därmed inte att beaktas.

Förutom det som nämnts ovan angående statens försvagade roll, och nedan om planering för särskilda gruppers behov och frånvaron av begränsningar av skäl för förtur, saknas en behandling av möjligheterna att minska trångboddhet, eftersom den enda möjligheten att förbättra bostadssituationen för trångbodda hushåll som redan har ett förstahandskontrakt på en bostad,

är att kommunerna gör detta till en specifik förtursgrund. Denna grupp omfattas inte av förslaget till förordning om hyresgaranti för barnfamiljer.

Utredningsförslaget: Avsnitt 3 – Bättre förutsättningar för barnfamiljer att bli godkända som hyresgäster

Den föreslagna nya §11 i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anger att regeringen får meddela föreskrifter om att kommunerna ska lämna hyresgarantier, och i förslaget till förordning anges att detta ska gälla barnfamiljer. Det är en substantiell förändring av potentiell betydelse – som välkomnas – särskilt att det ska tolkas som en rättighet för familjer som uppfyller vissa kriterier och att därmed ett avslag kan överklagas. Förordningstexten behöver dock förtydligas i vissa avseenden. I likhet med många remissinstanser till SOU 2022:14 vill vi samtidigt uttala en förhoppning om att målgruppen för en sådan obligatorisk hyresgaranti på sikt kommer att utvidgas.

I förordningsförslaget anges kriterier för att kommunerna ska vara skyldiga att lämna en hyresgaranti, nämligen att det behövs för att ett hushåll, som har barn och är bosatt i kommunen, ska få förstahandskontrakt på en bostad i kommunen. Kriteriet att ”hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt”, är mer tveksamt och det borde istället stå ”i kommunen”. Det finns annars en risk att en kommun tolkar det som att hyresgaranti inte behöver beviljas, om det finns möjlighet till en fast bostad i en annan del av landet.

Hyresgarantier används redan av många kommuner och har där inneburit en räddning för många barnfamiljer. Att det betonas att det ska vara en fast bostad med förstahandskontrakt innebär att det blir ett reellt alternativ till sociala kontrakt (andrahandskontrakt på särskilda villkor med kommunen). Formuleringen i den nuvarande §2, ”den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar” (SFS 2007:623) innebär att de som saknar eller har en mycket låg inkomst inte kunnat komma i fråga, och en viktig del av det nu aktuella förslaget är att sådana bedömningar av hushållets framtida betalningsförmåga inte längre behöver göras.

Vi instämmer i att det är särskilt angeläget att ge barnfamiljer möjlighet till permanenta bostäder, men vill även påminna om att denna kommunala skyldighet inte bara borde gälla barnfamiljer (vilket även många remissinstanser betonade i sina yttranden över SOU 2022:14).

Enligt förslaget ska den beräknade kostnaden för dessa hyresgarantier betalas till kommunerna genom det generella statsbidraget (s.21). Det betyder att vissa kommuner kommer att få ökade statsbidrag utan att ge några hyresgarantier, vilket är bekymmersamt då det kan medföra att bostadslösa barnfamiljer i vissa kommuner, trots ökat statsbidrag, inte kommer att hjälpas av den föreslagna skyldigheten för att det saknas hyresvärdar i kommunen som godtar hyresgarantier.

Vi vill uppmärksamma riskerna med att hyresvärdarna inte behöver godta en hyresgäst även om kommunen lämnar en hyresgaranti och rekvisitet ”att det finns ett erbjudande om att hyra en bostad som uppfyller villkoren i förordningen” (s.19). Kommunen kan dock enligt promemorian utreda hushållets förhållanden utan ett sådant konkret erbjudande, och kan – men måste inte – ge ett förhandsbesked om hyresgaranti. För att det faktiskt ska öka möjligheten för barnfamiljer att få en bostad borde ett sådant beslut – eventuellt kopplat till en ”högsta godtagbara hyresnivå” – ges innan hushållet faktiskt har ett bostadserbjudande – annars kanske familjen aldrig får ett sådant erbjudande utan bara sorteras bort bland bostadssökande.

Det är mycket positivt att hyresgarantin ska komma att betraktas som en rättighet. Det framgår visserligen inte i promemorian, men vi bedömer att förordningstexten måste tolkas så att ett hushåll på eget initiativ kan *ansöka* om hyresgaranti och få ett eventuellt avslag motiverat, tillsammans med en besvärshänvisning.

Vi vill slutligen rekommendera en precisering av kriterium nr 3 i den föreslagna förordningen, att ”hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt”. Detta måste rimligen begränsas till bostäder inom kommunen eller i dess närhet. Preciseringsen undanröjer tendenser hos kommuner att förmå hemlösa familjer att flytta till en annan del av landet, om de där kunnat få en fast bostad, trots att det kan innebära oönskade uppbrott från skolor, arbetsplatser och nätverk.

Författningskommentaren är också otydlig: ”Bedömningen ska alltså resultera i att hushållet är i behov av en hyresgaranti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden” (s.62), utan närmare precisering annat än att det ska gälla förstahandskontrakt. Om hyresgarantier ska fungera som en skyldighet för kommunerna, är det viktigt att redan från början täppa till potentiella möjligheter för kommuner som inte vill ha några fattiga hushåll. Vi skulle också gärna sett att skyldigheten utvidgades till att gälla även barnfamiljer som har förstahandskontrakt på en bostad, men där bostaden är för liten, hälsovådlig eller med ett omöjligt läge, om en sådan garanti behövs för att ge möjlighet till rimliga boendeförhållanden.

Utredningsförslaget: Avsnitt 4 – Tydligare förutsättningar för behovsriktad kommunal bostadsförmedling

En av de viktigaste frågorna i promemorian är bostadsförmedlingarnas möjligheter till reservering av lägenheter eller fördelning enligt ett förturssystem.

Vi tillstyrker i princip betoningen av möjligheten till reservationer och förturer i bostadsförsörjningslagen, men det borde anges uttryckligen att dessa åtgärder bör användas för dem med sociala, ekonomiska eller medicinska skäl, eller behov grundade på familjestorlek eller skydd, som annars saknar möjlighet att få tillgång till fungerande bostäder – och inte till hushåll med generellt goda förutsättningar på bostadsmarknaden.

Risken för att kommuner (liksom ibland hyresvärdar) i ett förment syfte att motverka bostadsområdets utsatthet reserverar lägenheter för bostadssökande med en viss lägsta inkomst, vilket då innebär att utbudet minskar än mer för dem som redan idag har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden bör uppmärksammas. Att bostäder kan reserveras genom att ange en *högsta* inkomst, vilket de flesta västlänningar gör sedan gammalt inom ramen för s.k. social housing, är däremot viktigt att framhålla som en möjlighet för kommunerna.

Lagen behöver ange villkor för när kommunen (inklusive dess bostadsförmedling), kan reservera vissa lägenheter för sådana behov som fastighetsägare sannolikt inte beaktar på eget initiativ och av eget intresse. Promemorians lagtextförslag, motiveringar och kommentarer nämner inte alls denna möjlighet, utan verkar tvärtom syfta till helt andra typer av reservationer, t.ex. för ”personal till samhällsviktig verksamhet eller för personer som fått arbete i kommunen” (s.29), vilket öppnar för risken att attraktiva lägenheter reserveras för personer som t.ex. tillträder chefsbefattningar, vilket knappast var utredningens syfte.

Samma otydlighet och tvetydighet tycks gälla beträffande förturer. Vi är i princip mycket positiva till en ökad användning av *sociala* förturer i bostadskoerna, men enligt Boverket dominerar idag s.k. ”näringslivsförturer”. Möjligheten till ”näringslivsförtur” är uppenbarligen redan väl känd och använd, medan bara 20% av kommunerna ger förtur av sociala skäl och 8% av ekonomiska skäl (<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsfororjning/kommunernas-verktyg/bostadsformedling/>). Detta till trots att det var de socialt och ekonomiskt utsatta grupperna som motiverade utredningen om ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar! Vi motsätter oss därför den föreslagna utvidgningen av kategorier som skulle kunna beviljas förtur eller gynnans av reservationer.

Utredningsförslaget: Avsnitt 5 – Bättre planberedskap och ökad samordning

De flesta förändringar som föreslås innebär uttryckligen ingen ändrad innebörd och kommenteras därför inte närmre här. Det gäller t.ex. att ordet ”insatser” ersätter ”åtgärder” och att ”handlingsplan” ersätter ”riktlinjer” (avsnitt 5.3). Men i vissa fall bedömer vi att ändringsförslagen snarare gör lagen otydligare. Det gäller delar av avsnitt 5.4 och 5.5.

Om ”behov av tillskott av bostäder” (avsnitt 5.4)

Punkt 1, 2 §, är ny och slår fast att ”handlingsplanen för bostadsförsörjning ska redovisa

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen”

Där står också att kommunen ska ange behovet genom ”en kvantitativ uppgift”. Det kan ge intrycket att kommunen ska ange att det exempelvis behövs X antal bostäder, men det är viktigt att framhålla att även upplåtelseformer, läge och hyresnivåer beaktas i denna punkt, samt att frågor om *fördelning* av tillgängliga och tillkommande bostäder av olika slag bör

ingå i en handlingsplan för bostadsförsörjning. I promemorian skrivs visserligen att kommunen inte bör utesluta andra relevanta perspektiv på bostadsförsörjningen (s.38), men det kan tolkas som att kommunerna fortsättningsvis får utesluta dem om de så önskar.

Om ”bostadsbehov som inte tillgodoses”

Enligt § 2, st 2, består den föreslagna ändringen i att handlingsplanen ska grundas på ”en analys av ... de bostadsbehov som inte tillgodoses”, istället för ”en analys av ... vilka bostadsbehov som inte tillgodoses”, vilket knappast uppmuntrar till specialisering eller fördjupning. Erfarenhetsmässigt kan hänvisas till åren 2014–2022 då riktlinjerna skulle bygga på en analys av ”särskilda gruppers behov”, vilket påverkade kommunernas bostadsförsörjnings-program innehållsmässigt, såväl som arbetet med att ta fram dem. Under den perioden införde många kommuner särskilda rubriker med information om t.ex. ungdomars, äldres, hemlösas, funktionshindrades och nyanländas bostadsbehov, vilket innebar att de som ansvarade för att ta fram programmen måste inhämta och redovisa information om sådana gruppers bostadsförhållanden, samt formulera planer för att tillgodose deras bostadsbehov. Det är särskilt viktigt eftersom bostadsförsörjningsprogram/-handlingsplaner ofta utarbetats av förvaltningar som annars arbetar med bygglov och detaljplaner, men inte möter befolkningsgrupper som har reella bostadsproblem.

Om att ”ta hänsyn till behovet av samordning” (avsnitt 5.5)

Det finns ett behov av att förtydliga formuleringen i §1, ”ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning” egentligen betyder. Det innebär varken ett krav på samordning eller krav på en analys av behovet av samordning, och framstår som just ett sådant uttryck som borde rensas bort, istället för att tillfogas, om ambitionen är att förtydliga lagen.

Om kopplingen mellan bostadsförsörjning och markanvisning (avsnitt 5.6)

Här föreslås en ny punkt 2 i 2§ lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, nämligen att det ska anges i riktlinjerna hur de förhåller sig till handlingsplanen för bostadsförsörjning. Vi tillstyrker detta tillägg som kan fungera som en påminnelse för kommunerna om vad markanvisningarna bör gå ut på.