

# 9

**Betänkandet Ett  
gemensamt  
bostadsförsörjningsansv  
ar (SOU 2018:35)  
LS 2018-0735**

Landstingsstyrelsen

**Yttrande över betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)**

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

**Ärendebeskrivning**

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35).

**Förslag till beslut**

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande till Näringsdepartementet över betänkande Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar enligt förslag till yttrande

*att* omedelbart justera beslutet

**Landstingsrådsberedningens motivering**

Bostadsförsörjningen är en av Sveriges, och Stockholmsregionens, största utmaningar. Stockholmsregionen, liksom andra storstadsregioner i Sverige, drabbas onekligen hårdast av snedvridande subventioner och uteblivna reformer på området. Det är uppenbart att svensk bostadsmarknad behöver omfattande reformer av både beskattning och reglering, av boende och byggande, inte minst den skadliga hyresregleringen, för att främja byggande och rörlighet på hela bostadsmarknaden.

Att det i högre grad införs gemensamma definitioner, analysmetodik och utvecklad samordning mellan berörda aktörer är välkommet och behövligt. Att regionernas ansvar för bostadsförsörjningen klargörs är även det i grunden positivt, liksom att lokala och regionala aktörer ges tydliga uppgifter för att kartlägga behov av nya bostäder.

Sammantaget är dock den här utredningen talande för regeringens arbete under den gångna mandatperioden. I brist på ett stort politiskt omtag och genomgripande reformer så har regeringen lappat och lagat med små lag- och regeländringar som riskerar att inte gjort skillnad mer än på marginalen.

### **Beslutsunderlag**

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 30 juli 2018  
Sammanfattning av betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar  
(SOU 2018:35)  
Förslag till yttrande

Irene Svenonius

Gustav Hemming

Gustaf Drougge

Landstingsstyrelsen  
Landstingsstyrelsens förvaltning  
SLL Styrning och strategi  
Elisabet Idar Angelov

TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2018-08-13

LS 2018-0735

Landstingsstyrelsen

## **Yttrande över betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)**

### **Ärendebeskrivning**

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35).

### **Beslutsunderlag**

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 30 juli 2018  
Sammanfattning av betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)  
Förslag till yttrande

### **Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

*att* avge yttrande till Näringsdepartementet över betänkande Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar enligt förslag till yttrande

*att* omedelbart justera beslutet.

### **Förvaltningens förslag och motivering**

#### *Sammanfattning*

Utredningen om kommunal planering för bostäder föreslår bland annat att nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ersätts med en ny bostadsförsörjningslag. Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av gemensamma definitioner, tydlig ansvarsfördelning, kvalitetssäkrad analys och utvecklad samordning. Förvaltningen menar dock att utredningens förslag inte bör genomföras eftersom de är onödigt långtgående och medför negativa effekter som utredningen inte tillräckligt har belyst. Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen lämnar yttrande till Näringsdepartementet enligt landstingsdirektörens förslag.

### *Bakgrund*

Regeringen tillsatte 2017 en utredning om kommunal planering för bostäder (N 2017:04) med uppdrag att lämna förslag på hur Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska fördelas på kommunerna. Regeringen beslutade senare att utöka utredarens uppdrag (dir. 2017:85) till att också kartlägga hur kommunerna arbetar med bostadsbehovet hos ekonomiskt svaga hushåll, analysera behov av kompletterande vägledning eller kommunala verktyg samt vid behov föreslå förändringar i lag.

Utredningen menar i sitt betänkande att ansvaret för bostadsförsörjningen visserligen är delat mellan staten och kommunerna men att det saknas en gemensam beskrivning av vad respektive aktörs ansvar innebär, gemensamma begrepp och analysmetoder av bostadsförsörjningsbehovet liksom samordning av de insatser som görs på statlig och kommunal nivå.

Utredningen föreslår att nu gällande lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ersätts av en ny lag i vilken Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna tilldelas följande ansvar:

- *Boverket* ska definiera och fortlöpande beskriva omfattningen av bostadsbristen på nationell nivå och länsnivå, kvantifiera bostadsbristen ekonomiskt, definiera gemensamma begrepp samt genomföra utvärderingar av insatser mot bostadsbristen.
- *Regionerna* ska baserat på Boverkets bedömningar göra en analys av bostadsbristen i respektive län samt bjuda in kommuner och länsstyrelsen till ett årligt dialogmöte.
- *Länsstyrelserna* ska ge kommunerna råd och information, följa upp hur de lever upp till de uppgifter de tilldelas i lagen samt sträva efter att sluta avtal med kommunerna om statlig medfinansiering av insatser mot bostadsbristen.
- *Kommunerna* ska använda Boverkets bedömningar på länsnivå som underlag för att göra egna bedömningar av bostadsbristens omfattning och ges möjlighet att ansöka om statlig medfinansiering för insatser.

### *Överväganden*

Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av gemensamma definitioner, tydliga beskrivningar av vad ansvaret innebär, kvalitetssäkrad analysmetodik och utvecklad samordning mellan aktörer. Förvaltningen menar dock att utredningens förslag är onödigt långtgående och medför negativa effekter som utredningen inte tillräckligt har belyst.

Utredningen föreslår att regionernas ansvar för bostadsförsörjningen inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret tydliggörs. Det är ett utmärkt förslag att klargöra och avgränsa regionernas konkreta uppgifter i frågor där ansvaret är delat men det bör enligt förvaltningens mening göras generellt snarare än specifikt för bostadsförsörjningen. Samtidigt bör ansvaret inte vara reglerat i sådan detalj som utredningens förslag innebär. Hur regionerna ska genomföra sin samordning bör de bestämma tillsammans med kommunerna och länsstyrelsen utifrån förutsättningarna i respektive region.

Utredningens förslag innebär en förändring från att kommunerna förväntas planera bostadsförsörjningen utifrån ett helhetsperspektiv till att i första hand fokusera på ekonomiskt svaga grupper. Det ger kommunerna ett mer begränsat ansvar i ett läge där samhällets komplexitet ställer allt högre krav på samordning för att säkerställa att alla delar fungerar väl tillsammans. De mest effektiva åtgärderna för att gynna dessa grupper är dessutom sådana som förbättrar den generella bostadspolitikens funktionssätt, som ett skatte- och regelsystem som främjar bostadsbyggande anpassat till efterfrågan och rörlighet på bostadsmarknaden liksom bostadsbidrag utformade så att ekonomiskt svaga hushåll själva kan välja var de vill bo. Selektiva åtgärder på lokal nivå, som särskilda bostäder för individer med låga inkomster, kan förstärka segregation och utpekande av utsatta individer och grupper, något som utredningen nämner i förbigående.

Utredningens förslag innebär också, tvärt emot intentionerna, att det blir otydligt var ansvaret för bostadsförsörjningen ligger. Statens ansvar är att skapa strukturellt goda förutsättningar för försörjningen av bostäder. Förslaget om att länsstyrelserna ska sluta avtal med kommuner om statligt bidrag till kommunala insatser innebär dock att länsstyrelsen ges ett ökat inflytande över vilka kommunala åtgärder som vidtas. Förslaget innebär också en förstärkning av utvecklingen mot allt fler riktade statliga bidrag och avtalskonstruktioner som både är administrativt kostsamma och försämrar kommunernas planeringsförutsättningar. Det försvårar därmed kommunernas möjligheter att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen lämnar yttrande till Näringsdepartementet enligt förvaltningens förslag.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Förslaget till yttrande innebär inga ekonomiska konsekvenser för Stockholms läns landsting.

Malin Frenning  
Landstingsdirektör

Henrik Gaunitz  
Ekonomidirektör

**Beslutsexpediering:**  
Akt  
Näringsdepartementet

Godkänd av Malin Frenning, 2018-08-13

# 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

Ansvar 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 gemensamma 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 arbetsätt. 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.

Näringsdepartementet

## **Yttrande över betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)**

Stockholms läns landsting har getts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet från utredningen om kommunal planering för bostäder; Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35).

Stockholms läns landsting instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av gemensamma definitioner kopplade till bostadsförsörjningsansvaret, tydliga beskrivningar av vad ansvaret innebär, kvalitetssäkrad analysmetodik liksom utvecklad samordning mellan aktörer. Stockholms läns landsting menar dock att utredningens förslag är onödigt långtgående och medför negativa effekter som utredningen inte tillräckligt har belyst.

Utredningen föreslog redan i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet att Boverket ges i uppdrag att årligen beräkna behovet av tillskott av bostäder på tio års sikt, nationellt och på länsnivå. Det är i grunden ett bra förslag som skulle kunna utökas till att omfatta bostadsbehovet hos grupper med låga inkomster och en lagparagraf förefaller därför onödigt långtgående. Det måste samtidigt betonas att sådana beräkningar blir ungefärliga och att de inte är lämpliga att användas som absolut underlag till långsiktig planering och fördelning av statliga medel.

Utredningen föreslår att regionernas ansvar för bostadsförsörjningen inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret tydliggörs. Det är ett utmärkt förslag att klargöra och avgränsa regionernas konkreta uppgifter i frågor där ansvaret är delat. Det bör dock göras generellt snarare än specifikt för bostadsförsörjningen eftersom det regionala utvecklingsansvarets konkreta innebörd delvis är otydligt och svårt att få överblick över. Samtidigt bör ansvaret inte vara reglerat i sådan detalj som utredningens förslag innebär: Hur regionerna ska genomföra sin samordning bör de givetvis bestämma

tillsammans med kommunerna och länsstyrelsen utifrån förutsättningarna i respektive region.

Nuvarande bostadsförsörjningslag anger tydligt att kommunerna ska skapa "förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder" vilket inkluderar hänsyn till särskilt utsatta grupper. Utredningen föreslår istället att kommunerna ska fokusera sina insatser på "hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov". Det innebär en betydande förändring från att kommunerna förväntas planera bostadsförsörjningen utifrån ett helhetsperspektiv till att i första hand fokusera på vissa grupper. Utredningen föreslår alltså att kommunerna ges ett mer begränsat ansvar i ett läge där samhällets komplexitet ställer allt högre krav på samordning för att säkerställa att alla delar fungerar väl tillsammans. Att låta regionerna genomföra viss analys och samordning är inte ett fungerande substitut.

De mest effektiva åtgärderna för att gynna dessa hushåll är dessutom sådana som förbättrar den generella bostadspolitikens funktionssätt, som ett skatte- och regelsystem som främjar bostadsbyggande anpassat till efterfrågan och rörlighet på bostadsmarknaden liksom bostadsbidrag utformade så att inkomstsvaga individer själva kan välja var de vill bo. Selektiva åtgärder på lokal nivå, som särskilda bostäder för individer med låga inkomster, kan förstärka segregation och utpekande av socialt utsatta individer och grupper, något som utredningen nämner i förbigående.

Utredningens förslag innebär också, tvärt emot intentionerna, att det blir otydligt var ansvaret för bostadsförsörjningen egentligen ligger. Statens ansvar är att skapa strukturellt goda förutsättningar för försörjningen av bostäder. Förslaget om att länsstyrelserna ska sluta avtal med kommuner om statligt bidrag till kommunala insatser innebär dock att länsstyrelsen ges ett ökat inflytande över vilka kommunala åtgärder som vidtas. Förslaget innebär också en förstärkning av utvecklingen mot allt fler riktade statliga bidrag och avtalskonstruktioner som både är administrativt kostsamma och försämrar kommunernas planeringsförutsättningar. Det försvårar därmed kommunernas möjligheter att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

I sammanfattning menar Stockholms läns landsting att utredningens förslag inte bör genomföras.