

Sänk tröskeln till en god bostad

*Betänkande av utredningen om
en socialt hållbar bostadsförsörjning*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:14

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0352-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0353-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Danielsson

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 (dir. 2020:53). Dåvarande riksdagsledamoten Karolina Skog förordnades samma dag till särskild utredare.

Kanslirådet Danielle Zachrisson förordnades den 15 maj 2020 som sekreterare. Utredaren Christoffer Carlander förordnades som sekreterare den 24 augusti 2020. Konkurrensrådet Johan Hedelin och juristen Tove Lundmark Söderberg förordnades som sekreterare den 15 december 2020. Tove Lundmark Söderberg entledigades den 25 oktober 2021. Den 22 november 2021 förordnades nationalekonomen Christer Löfgren som sekreterare.

Den 1 oktober 2020 förordnades ämnesrådet Lars Arell, rättssakkunnige Joel Björk-Werner, kanslirådet Philip Fridborn-Kempe, rätts-sakkunniga Sanja Moraca Roos, departementssekreteraren Max Roos och kanslirådet Annika Århammar som sakkunniga till utredningen. Samma dag förordnades samhällsplaneraren Elin Blume, chefekonomen Martin Hofverberg, experten Ulrika Hägred, adj. professor Christer Larsson, bostadspolitiska experten Hanna Larsson, samhällspolitiska chefen Martin Lindvall, utvecklingsledaren Henrik Weston, och bostadspolitiska experten Jan-Ove Östbrink, som experter i utredningen.

Den 3 september 2021 entledigades Sanja Moraca Roos och Philip Fridborn-Kempe från uppdraget att vara sakkunniga. Samma dag förordnades departementssekreteraren Li Björk Dronjak och departementssekreteraren Kristina Ingemarsdotter Persson som sakkunniga i utredningen. Den 25 november 2021 entledigades Max Roos från uppdraget att vara sakkunnig. Samma dag förordnades kanslirådet Annika Remaeus som sakkunnig i utredningen.

Den 20 augusti 2020 förordnades Roger Hedlund (sd), Helena Holmberg (l), Ola Johansson (c), Joakim Järrebring (s), Clara Lindblom (v), Josefin Malmqvist (m), Therese Metz (mp) och Larry Söder (kd) att ingå i en parlamentarisk referensgrupp. Den 1 april 2021 entledigades Josefin Malmqvist (m) och Carl-Oskar Bohlin (m) förordnades till den parlamentariska referensgruppen. Den 4 oktober entledigades Helena Holmberg (l) och Jakob Olofsgård (l) förordnades till den parlamentariska referensgruppen.

Regeringen beslutade den 3 december 2020 om tilläggsdirektiv till utredningen med innebörden att kartläggningsuppdraget om kreditgivares villkor för förstagångsköpare och tillämpning av undantag från amorteringskrav inte längre omfattas av uppdraget (dir. 2020:126). Uppdragen omhändertogs delvis av utredningen om förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (dir. 2020:125).

Regeringen beslutade den 2 september 2021 om tilläggsdirektiv med innebörden att utredningsuppdraget förlängs till den 31 mars 2022 (dir. 2021:67).

Till betänkandet har fogats fem särskilda yttranden.

Härmed överlämnar vi betänkandet *Sänk tröskeln till en god bostad*. (SOU 2022:14). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 30 mars 2022

Karolina Skog

/Danielle Zachrisson
Johan Hedelin
Christoffer Carlander
Christer Löfgren

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken	37
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.....	38
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar	40
1.5 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	42
1.6 Förslag till förordning om verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar för att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande	43
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar	48
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier	50
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemskaper	52

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	54
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.....	55
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.....	56
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.....	57
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.	58
2	Uppdraget och dess genomförande	61
2.1	Inledning	61
2.2	Utredningens arbete.....	62
2.3	Disposition och läsanvisning	65
3	Utmaningar för bostadsförsörjningen.....	67
3.1	Inledning	67
3.1.1	Trångboddhet och ansträngd boendeekonomi	68
3.1.2	Hemmaboende vuxna barn.....	69
3.1.3	Avsaknad av rimlig materiell boendestandard.....	69
3.1.4	Frekventa flyttar och osäkra boendelösningar	70
3.1.5	Hemlöshet	71
3.1.6	Socioekonomisk boendesegregation.....	74
3.2	Bostadsförsörjningens fyra tematiska områden	77
3.2.1	Produktion och andra utbudsskapande åtgärder	78
3.2.2	Konsumtion och efterfrågan	81
3.2.3	Fördelning och förmedling.....	83
3.2.4	Förvaltning och renovering	91

3.3	Sociala konsekvenser av läget på bostadsmarknaden	92
3.3.1	Konsekvenser för både individ och samhälle	92
3.3.2	Barn är särskilt utsatta	93
3.3.3	Boendesegregationens konsekvenser	94
3.4	Utredningens bedömning.....	96
3.4.1	Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora.....	96
4	Ett offentligt åtagande och historiskt perspektiv.....	99
4.1	Inledning.....	99
4.1.1	Mål för bostadsfrågor.....	100
4.1.2	Åtagandet förverkligas genom bostadsmarknaden	101
4.2	Ett delat ansvar att vidta åtgärder	102
4.2.1	Stat, kommun och handlingsutrymme.....	102
4.2.2	Kommunerna har skyldigheter och utrymme att dimensionera sin roll.....	106
4.2.3	Statlig styrning och samverkan.....	110
4.3	Framväxten av relationen mellan stat och kommun inom bostadsförsörjningen	113
4.4	Utredningens bedömning.....	127
4.4.1	Uppgiftsfördelningen behöver uppdateras och fyllas med innehåll	127
5	Kommunala hyresgarantier och hyresvärdars krav	133
5.1	Inledning.....	133
5.2	Hyresgarantins framväxt och tidigare överväganden.....	134
5.2.1	Kommunerna ansågs mest lämpade att handlägga hyresgarantier, men det har ifrågasatts	135
5.2.2	Närmare om det statliga stimulansstödet	137
5.3	Användning av kommunala hyresgarantier	139
5.3.1	Få kommuner ansöker om statligt stöd	139
5.3.2	Varierande tillämpning	141

5.3.3	Kommuner utan hyresgaranti.....	145
5.3.4	Tidigare utvärderingar och undersökningar	146
5.4	Hyresvärdars krav.....	147
5.4.1	Diskrimineringsförbudet	147
5.4.2	Det finns olika motiv till tillträdeskrav	149
5.4.3	Tillträdeskrav i praktiken.....	151
5.4.4	Orsakssamband är ifrågasatta.....	159
5.4.5	Befintlig vägledning på området.....	161
5.4.6	Höga krav och bristande transparens har lyfts i andra utredningar och rapporter	161
5.5	Utredningens bedömningar	162
5.5.1	Hyresvärdars krav utgör en tröskel för bostadssökande	162
5.5.2	Hyresgarantierna är i behov av ett omtag.....	165
6	Kommunalt stöd för att skaffa eller inneha en bostad ..	167
6.1	Inledning	167
6.2	Framväxten av nuvarande reglering.....	168
6.3	Rättsliga förutsättningar för att lämna stöd.....	170
6.3.1	Stödet ska gå till enskilda hushåll.....	170
6.3.2	Stöd ska lämnas på objektiv grund och kommuninvånare ska behandlas lika.....	171
6.3.3	Särskilt om stöd till kommunala hyresgarantier	171
6.3.4	Behovet av den kompetensutvidgande regeln för kommunala hyresgarantier	172
6.4	Användningen av kommunala stöd	174
6.4.1	Få kommuner erbjuder kommunalt bostadsbidrag eller bostadstillägg.....	174
6.4.2	Stöd riktas till funktionshindrade	175
6.4.3	Regelverket är förhållandevis okänt.....	176
6.4.4	Få kommuner erbjuder stöd för att skaffa en bostad.....	176
6.4.5	Kommuner överväger inte att införa nya stöd	177

6.4.6	Befogenhetslagens regler om kommunalt stöd till boende uppfattas inte som ett bostadspolitiskt verktyg.....	178
6.5	Utredningens bedömning.....	178
6.5.1	Angeläget att regelverket blir mera känt.....	178
7	Kommunal bostadsförmedling och förturer	181
7.1	Inledning.....	181
7.1.1	Det är skillnad på bostadsförmedling och uthyrningsverksamhet.....	182
7.1.2	Kommunal bostadsförmedling är en kommunal tjänst	184
7.1.3	Kötid, förmedlingsprinciper m.m.....	186
7.1.4	Transparenta och förutsägbara förmedlingssystem minskar risken för diskriminering.....	188
7.2	Användning av kommunala bostadsförmedlingar	189
7.2.1	Kommunala bostadsförmedlingar förmedlar bostäder i 66 kommuner	189
7.2.2	Ägarstyrningen synliggör kommunernas ambitioner	191
7.2.3	Exempel på motiv till att inrätta bostadsförmedling	195
7.2.4	Exempel på kommuner som övervägt att starta en kommunal bostadsförmedling	197
7.3	De kommunala bostadsförmedlingarnas funktion	199
7.3.1	Det finns två trösklar för bostadssökande	199
7.3.2	Kommunala bostadsförmedlingar bygger på ett samspel.....	200
7.3.3	Kommunala bostadsförmedlingar förmedlade cirka 40 000 lägenheter år 2020	201
7.3.4	Det förekommer reservation av hyresrätter	212
7.3.5	Tillgången till bostäder att förmedla	220
7.3.6	Förturer inom kommunal bostadsförmedling	223

7.4	Förturer utanför kommunal bostadsförmedling	225
7.4.1	Kommunintervjuer visar olika system och oklar grund	226
7.4.2	Det saknas tydlig skiljelinje mellan förtur och sociala kontrakt i större städer	229
7.4.3	Användning av förtur enligt BME 2021	233
7.5	Utredningens bedömningar	237
7.5.1	Kommunal bostadsförmedling är ett ändamålsenligt verktyg, som bygger på samarbete	237
7.5.2	Turordning efter kötid bör kompletteras med reservationer för en mer träffsäker förmedling...	239
7.5.3	Möjliggör för fler förturer inom kommunal bostadsförmedling.....	242
7.5.4	Kommunerna överväger vid behov kommunal bostadsförmedling.....	243
7.5.5	Förtur utanför kommunal bostadsförmedling....	244
7.5.6	Mer selektiv förmedling och fördelning av hyresbostäder för en mer inkluderande bostadsmarknad	247
8	Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	249
8.1	Inledning	249
8.1.1	Några viktiga omregleringar.....	250
8.1.2	Begreppet allmännyttan i den fortsatta framställningen.....	251
8.2	Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen)	252
8.2.1	Vad som utgör ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag (1 § allbo-lagen).....	252
8.2.2	Innebörden av kravet på affärsmässiga principer (2 § första stycket allbo-lagen)	258
8.2.3	Emottagande av statligt stöd (2 § andra stycket allbo-lagen)	262
8.2.4	Värdeöverföringar (3–6 §§ nuvarande allbo-lagen)	265
8.2.5	Rättsliga avgöranden avseende allbo-lagen.....	269

8.3	Generella regler för kommunala bolag	272
8.3.1	Förutsättningar för att lämna över kommunala angelägenheter till ett bolag	273
8.3.2	Regleringen i bolagsordning eller (aktie)ägardirektiv	274
8.3.3	Särskilda kommunalrättsliga förutsättningar för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	276
8.4	De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens affärsmässighet	280
8.4.1	Vad anges i ägardirektiv och andra styrande dokument?	281
8.4.2	Hur ser eventuella borgensavtal ut och har de förändrats i och med den nya lagstiftningen?	283
8.4.3	Hur används, och hur ser kommunerna på, de nya undantagen vad gäller värdeöverföringar?	286
8.4.4	Hur värderar de allmännyttiga bostadsbolagen sina fastigheter?	289
8.4.5	Hur räknar de allmännyttiga bostadsbolagen på nyinvesteringar?	292
8.4.6	Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande	294
8.5	De allmännyttiga bostadsföretagen som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning	297
8.5.1	Allmännyttans formella uppdrag från ägaren	299
8.5.2	Allmännyttans tolkning av sitt uppdrag från ägaren	301
8.5.3	Allmännyttans tillträdeskrav	303
8.5.4	De boende i allmännyttan	305
8.5.5	Förklaringsfaktorer för allmännyttans agerande	306
8.5.6	Allbo-lagens effekter för en socialt hållbar bostadsförsörjning	309
8.5.7	Allmännyttans erfarenheter av offentlig upphandling	310

8.6	Kommuner utan allmännyttigt bostadsföretag	313
8.6.1	Vad utmärker de kommuner som inte har en allmännytta?.....	314
8.6.2	Angivna motiv av kommuner där allmännyttan har avvecklats.....	316
8.6.3	Kommuner som har sålt delar av sitt allmännyttiga bestånd	317
8.7	Bostadsförsörjningsarbetet i kommuner utan allmännytta	319
8.7.1	Sociala kontrakt i kommuner utan allmännytta ..	320
8.7.2	Fler kommunalt direktägda bostäder i kommuner utan allmännytta enligt bostadsmarknadsenkäten.....	322
8.7.3	Insatser som inte görs i kommuner utan allmännytta enligt bostadsmarknadsenkäten	322
8.7.4	Privata hyresrätter i kommuner utan allmännytta	323
8.7.5	Övergripande om de identifierade skillnaderna ..	324
8.8	Utredningens bedömningar	326
8.8.1	De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen drivs enligt affärsmässiga principer.....	326
8.8.2	De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen bidrar till att främja bostadsförsörjningen	327
8.8.3	Upphandlingsreglerna medför problem för bolagen och därigenom för en socialt hållbar bostadsförsörjning	328
8.8.4	Det är möjligt att förena affärsmässighet med en socialt hållbar bostadsförsörjning	329
9	Det allmännas markinnehav	335
9.1	Inledning	335
9.2	Kommunerna och markinnehavet	336
9.2.1	Markinnehavet i ett bredare perspektiv	336
9.2.2	Det kommunala planmonopolet och bostadsförsörjningsplaneringen	338

9.2.3	Kommunala markanvisningar	341
9.2.4	Begränsningar i kommunens handlingsutrymme inom markpolitiken.....	346
9.3	Riktlinjer för kommunala markanvisningar	350
9.3.1	Bakgrunden till nuvarande reglering	350
9.3.2	Placeringen av reglerna i en egen lag	351
9.3.3	Aktualitetsprövning etc.	352
9.3.4	Kraven på innehåll i riktlinjerna.....	353
9.4	Kommunernas markanvisningar i praktiken	354
9.4.1	Kommunerna äger mark men har skilda förutsättningar	354
9.4.2	Kommunernas markanvisningar	357
9.4.3	Krav i markanvisning utifrån bostadssociala aspekter	360
9.4.4	Några kommunala bostadssociala pilotprojekt ...	365
9.5	Framgångsfaktorer i kommuners arbete med markanvisningar för att nå social hållbarhet.....	370
9.6	Statens markinnehav	372
9.6.1	Reglering avseende förvaltning och försäljning av statligt ägd mark.....	373
9.6.2	Statens markförsäljningar i praktiken	377
9.6.3	Hinder vid försäljning av mark i statens ägo	379
9.7	Utredningens bedömningar	381
9.7.1	Markinnehav är ett kraftfullt verktyg som används med stor variation.....	382
9.7.2	Förutsättningar för olika aktörer att bygga	387
9.7.3	Behov att förtydliga lagen om kommunala markanvisningar.....	388
9.7.4	Staten ska agera föredömligt.....	390
10	Idéburna bostadsaktörer.....	393
10.1	Inledning.....	393
10.2	Idéburna bostadsaktörer – nytt begrepp för aktörer som funnits länge.....	395

10.3	Bostadsstiftelser.....	397
10.3.1	Stiftelser regleras i lag och ändamålsföreskrifter styr prövning av bostadssökande.....	397
10.3.2	Bostadsstiftelsers andel av bostadsmarknaden är liten	403
10.3.3	Tillgång till och priset på mark är det största hindret.....	405
10.4	Byggemenskaper.....	406
10.4.1	Definition av en byggemenskap.....	406
10.4.2	Byggemenskaper har olika drivkrafter och statligt stöd finns sedan 2019	407
10.4.3	Byggemenskaper utgör en mycket liten del av bostadsmarknaden, men intresset ökar.....	409
10.4.4	Villkoren för byggemenskaper.....	410
10.4.5	Topplån för bostadsbyggande på landsbygden ...	422
10.4.6	Byggemenskaper tillför flera olika värden till samhället	426
10.5	Startargrupper som verkar för bogemenskap	432
10.5.1	Definitioner av startargrupp, bogemenskap m.m.	432
10.5.2	Startargrupper tar initiativet och kvinnor är drivande	434
10.5.3	Kollektivhus utgör en mycket liten del av bostadsmarknaden, men intresset ökar	435
10.5.4	Bogemenskap kan mildra ensamhet och social isolering	436
10.5.5	Erfarenheter från olika aktörer om villkor för byggande av bogemenskaper i form av kollektivhus	437
10.6	Internationell utblick om idéburna bostadsaktörer	443
10.6.1	Y-stiftelsen i Finland.....	444
10.6.2	Bygg- och bogemenskaper i Europa	445
10.6.3	Storbritannien har flera initiativ	449
10.7	Utredningens bedömningar.....	450
10.7.1	Etablera begreppet idéburen bostadsaktör i lag ..	450
10.7.2	Det finns en utvecklingspotential	452

10.7.3	Användardrivna idéburna bostadsaktörer bidrar till många värden utöver bostadsförsörjning	454
10.7.4	Villkoren för byggemaskaper och startargrupper är inte gynnsamma – stödstrukturer behöver förstärkas	455
10.7.5	Kommuner kan främja idéburna bostadsaktörer genom att tilldela mark och styra sina allmännyttiga bolag.....	457
11	Förslag	459
11.1	Utredningens samlade bedömning	459
11.1.1	Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora.....	460
11.1.2	Åtgärdsarbetet ankommer på såväl stat som kommun	461
11.1.3	Åtgärderna behöver innefatta mer än bostadsbyggande.....	464
11.1.4	Åtgärder och verktyg behöver utvecklas och anpassas för att möta utmaningarna.....	467
11.2	Statlig och kommunal samverkan och planering	468
11.2.1	En ny bostadsförsörjningslag	468
11.2.2	Målet för bostadsförsörjningen och dess innebörd	471
11.2.3	Nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen.....	474
11.2.4	Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen.....	478
11.2.5	Ett utvecklat analysmaterial.....	483
11.2.6	Krav på samordning mellan kommuner	484
11.2.7	Bestämmelse om att riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande överförs till PBL	485
11.2.8	Bestämmelserna om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag flyttas men ändras inte i sak.....	486
11.2.9	Bestämmelserna om kommunalt stöd till boendet överförs till den nya bostadsförsörjningslagen	489

11.2.10	Ett råd för socialt hållbar bostadsförsörjning	490
11.2.11	Överenskommelse mellan regeringen och SKR..	491
11.3	Fördelning och förmedling, samt konsumtion och efterfrågan.....	493
11.3.1	Tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa reservationer och större utrymme för förturer	493
11.3.2	En generell avgiftsrätt för kommunal bostadsförmedling.....	497
11.3.3	Hyresvärdars tillträdeskrav på nya hyresgäster regleras	498
11.3.4	Hyresvärdar ska på begäran lämna uppgifter om tillträdeskrav.....	502
11.3.5	Kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier	505
11.3.6	Hyresgarantierna fokuseras på barnfamiljer.....	509
11.3.7	Uppdrag till Boverket att vägleda i fråga om hyresgarantier.....	513
11.4	Produktion och andra utbudskapande åtgärder samt förvaltning och renovering.....	514
11.4.1	En konkurrenskraftig allmännytta.....	514
11.4.2	Enklare och snabbare för statliga myndigheter att överlåta statlig mark som de förvaltar	520
11.4.3	Tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar	523
11.4.4	Tydligare riktlinjer gör det möjligt för fler att bidra till en hållbar bostadsförsörjning.....	526
11.4.5	Vägledning och metodstöd till kommuner för en socialt hållbar bostadsförsörjning genom aktiv markpolitik.....	528
11.4.6	Utvidgad förordning om stöd till byggemenskaper.....	530
11.4.7	Verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar användardrivet idéburet bostadsbyggande	532
11.4.8	Statligt topplån på landsbygden behövs	536

11.5	Vidare utredning	537
11.5.1	Nästa steg: En parlamentarisk kommitté.....	537
11.5.2	Konsumentskydd på andrahandsmarknaden	538
11.6	Slutord	539
12	Konsekvenser.....	541
12.1	Inledning.....	541
12.2	Konsekvenser för hushåll	542
12.2.1	Konsekvenser för bostadssökande	542
12.2.2	Konsekvenser för boende i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.....	547
12.2.3	Konsekvenser för enskilda som önskar att gå samman för att förändra sin boendesituation.....	547
12.3	Konsekvenser för fastighetsägare och byggherrar	549
12.3.1	Konsekvenser av reglering av hyresvärdars krav och informationsansvar	549
12.3.2	Konsekvenser av ändringar i lagen om offentlig upphandling	552
12.3.3	Konsekvenser av ändringar i markanvisningslagen.....	555
12.3.4	Konsekvenser av övriga förslag	557
12.4	Konsekvenser för kommuner.....	557
12.4.1	Konsekvenser för kommunernas bostadsförsörjningsplanering m.m.	557
12.4.2	Konsekvenser för kommunernas socialtjänster...	560
12.4.3	Konsekvenser av förändrade hyresgarantier	560
12.4.4	Konsekvenser av förändrade upphandlingsregler	561
12.5	Konsekvenser för staten	563
12.5.1	Utgifter för staten	563
12.5.2	Hyresgarantier och kompensation enligt finansieringsprincipen	565
12.5.3	Regeringskansliet.....	567
12.5.4	Boverket	568
12.5.5	Länsstyrelserna	570
12.5.6	Domstolarna m.fl.....	570

12.6	Konsekvenser för idéburen bostadssektor.....	571
12.7	Konsekvenser för boendesegregationen	572
12.8	Konstitutionella förutsättningar för förslagen	573
12.8.1	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	573
12.8.2	Den kommunala självstyrelsen.....	577
12.8.3	Egendomsrätten och näringsfriheten.....	580
12.9	Övriga konsekvenser.....	581
12.9.1	Konsekvenser för integrationen.....	581
12.9.2	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet	582
12.9.3	Konsekvenser för barns rättigheter.....	582
12.9.4	Konsekvenser för jämställdheten	583
12.9.5	Konsekvenser för sysselsättningen	583
12.9.6	Konsekvenser för tillgänglighet	584
12.10	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	584
12.10.1	Konsekvenser för de tematiska områdena fördelning och förmedling samt konsumtion och efterfrågan	585
12.10.2	Konsekvenser för de tematiska områdena produktion och andra utbudsskapande åtgärder samt förvaltning och renovering	587
12.10.3	Konsekvenser för statlig och kommunal planering för bostadsförsörjningen.....	588
12.10.4	Konsekvenser ur ett geografiskt perspektiv	589
12.11	Alternativa förslag som övervägts i utredningen.....	589
13	Författningskommentar	595
13.1	Förslaget till bostadsförsörjningslag	595
13.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	605
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.....	607
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar	610

13.5 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	612
---	-----

Särskilda yttranden 615

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:53	637
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:126	655
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:67	657
Bilaga 4	Skrivelse från Sveriges Allmännyttan – Hur påverkar lagen om offentlig upphandling konkurrensen mellan byggherrarna?	659
Bilaga 5	Behov av industriell eller kommersiell karaktär enligt upphandlingsreglerna – praxis från EU respektive Sverige.....	665

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och överväga åtgärder som dels tydliggör uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken, dels bidrar till att ett antal bostadspolitiska verktyg är effektiva och ändamålsenliga. 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.

Utredningen har sökt lösningar som kan bidra till en utveckling där fler utifrån egen förmåga klarar att ordna en god bostad.

Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora

En socialt hållbar bostadsförsörjning behöver ha hushållens situation i centrum. Människor begränsas i sina liv när de inte har en godtagbar boendesituation eller saknar en egen bostad. 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.

Utbudet på bostadsmarknaden har visat sig inte kunna matcha hushållens bostadsbehov. Det har medfört en situation där den så kallade strukturella hemlösheten är stor vilket innebär hårt tryck på

kommunernas socialtjänst. När vissa kan etablera sig på bostadsmarknaden och få sina grundläggande bostadsbehov tillgodosedda och andra inte uppstår ojämlikheter på bostadsmarknaden. Det tar sig uttryck genom bland annat trångboddhet, ansträngd boendeekonomi, osäkra boendelösningar och hemlöshet. Situationen påverkar även individers och hushålls deltagande i samhällslivet. Hushållens sökande efter lösning på sin boendesituation har skapat en grogrund för svarta marknader med kopplingar till kriminalitet.

Ojämlikheter i boendet är svårt att separera från ekonomiska ojämlikheter. Den ekonomiska ojämlikheten ökar och fastighetspriserna stiger. Klyftan mellan insiders och outsiders på bostadsmarknaden växer. För många är hyresbostadsmarknaden det enda alternativet samtidigt som hyresbostadsmarknadens andel av beståndet har minskat.

Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden. Att hyra av privatpersoner innebär många gånger en oönskad osäkerhet i boendet och högre hyra än på den reguljära bostadsmarknaden. Det kan för många vara en bra lösning under en övergångsperiod, men för barnfamiljer kan det leda till trångboddhet, ansträngd boendeekonomi och ofrivilliga flyttar, något som påverkar barnens möjligheter till en god uppväxt.

Tillämpningen av socialtjänstlagen och bostättningslagen skiljer sig mellan olika kommuner. I den mån det är baserat på olika lokala förutsättningar är det inte nödvändigtvis ett problem, men en konsekvens av att kommunernas ansvar inte är tydligt reglerat är så kallad social dumpning.

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. Stat och kommun definierar sina roller genom sitt faktiska agerande.

Utmaningarna på bostadsmarknaden visar tydligt att rådande ordning inte är ändamålsenlig. Tillräckligt verksamma åtgärder har inte vidtagits för att få en bostadsmarknad som möter behoven. Ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen bygger på gamla premisser, men medför inte hinder för någon aktör att genomföra de åtgärder som krävs. Tvärtom finns överlappningar mellan statens och kommuner-

nas möjligheter att agera. 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. Det ställer höga krav på en tydlig politisk viljeinriktning, samverkan och transparens mellan stat och kommun. Ansvarsfördelningen behöver uppdateras och fyllas med innehåll utifrån dagens förutsättningar. En sådan förändring kan lägga grunden för ett åtgärdsarbete som tar sin utgångspunkt i behoven och i vilken mån tidigare åtgärder har lett till måluppfyllelse.

Åtgärderna behöver innefatta mer än bostadsbyggande

Bostadspolitikerna har de senaste åren varit inriktad på att öka bostadsbyggandet. Det är behövligt, men har inte ändrat på det faktum att det är svårt för nya och inkomstsvaga hushåll att av egen kraft och förmåga kunna lösa sin boendesituation. Ett skäl till detta är att nyproducerade bostäder alltid är relativt dyra att bo i. Det är således inte tillräckligt att fokusera på kvantitet. 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 har identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den:

- produktion och andra utbudskapande åtgärder,
- fördelning och förmedling,
- konsumtion och efterfrågan,
- förvaltning och reovering.

Åtgärder för att främja bostadsförsörjningen behöver utgå från ett samspel mellan dessa områden.

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.

Bostadspolitikerna har 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

hushåll i så svaga ekonomiska omständigheter att de behöver individuellt utformat stöd. Denna slutsats är alltjämt giltig. Historien visar att 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.

Utredningen ser ett behov av bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden. 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. Hänsyn till barns behov av trygghet och kontinuitet motiverar särskilda åtgärder för barnfamiljer.

Då utmaningarna till stora delar kan relateras till ökade skillnader gällande ekonomiska förutsättningar och köpkraft kan bostadspolitiken inte särskiljas från välfärdspolitiken. Frågor om hushållens förmåga att efterfråga och konsumera bostäder behöver därför vara en central del av den nationella bostadsförsörjningen.

Förslag

Åtgärder och verktyg för bostadsförsörjningen behöver utvecklas och anpassas för att möta utmaningarna. 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

Utredningen kan med utgångspunkt i utmaningarna på bostadsmarknaden konstatera att de behöver lösas av stat och kommun i samverkan. Genom en ny, samlad bostadsförsörjningslag betonas det gemensamma ansvaret och förutsättningar för ett åtgärdsinriktat och målfokuserat arbete skapas.

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. Med ett mål som också tar fasta på vikten av att de kommersiella och idéburna aktörerna inom bygg- och fastighetssektorn kan

bidra i det bostadssociala arbetet kan hela samhällets resurser mobiliseras för en mer inkluderande bostadsmarknad.

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

Staten är den part som kan förändra spelreglerna på bostadsmarknaden. Staten kan styra byggherrarnas ekonomiska förutsättningar att producera bostäder och boendes möjlighet att betala samt motverka ekonomiska ojämlikheter mellan hushållen. Staten är också den part som skapar förutsättningar för kommunernas agerande.

Utredningen ser ett behov av att staten tydligare ska ta ledning, visa den politiska viljeinriktningen och hantera bostadsförsörjningen som den tvärspektoriella fråga den är. Därför föreslås att staten, i likhet med vad som redan gäller för kommunerna, tar fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen. I inledningen av varje mandatperiod ska regeringen till riksdagen redogöra för planerade åtgärder. 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

Kommuner, med sin lokala förankring, lokalkännedom och kompetens på området, har fortsatt en central roll i bostadsförsörjningsarbetet. Lika centralt är därför att deras särskilda verktyg är väl fungerande och anpassade för att möta utmaningarna på bostadsmarknaden.

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.

Det offentliga markinnehavet kan och bör ses som ett verktyg av flera som kan användas för att styra utformning av närmiljön, vad som byggs och för vem. Det är en potential som kan nyttjas bättre än i dag. I detta syfte föreslås en tydligare koppling 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. Utredningen föreslår också att kraven ska vara transparenta och tillhandahållas bostadssökande samt under vissa omständigheter även kommun. 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. Förslaget innebär att hyresvärdar behåller möjligheter att bestämma vem de hyr ut till, men de behöver arbeta mer evidensbaserat vid utformningen av kraven och i högre utsträckning se till individers situation.

Hyresgarantier för barnfamiljer

Även om tillträdeskraven sänks finns det risk att vissa barnfamiljer har svårt att bli godkända som hyresgäster. Det finns ett system med statligt stöd till hyresgarantier, men det används nästan inte alls. Utredningen föreslår därför att det görs om. 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. Till skillnad från den garanti som gäller nu ska kommunerna kunna erhålla statligt stöd även för familjer i behov av försörjningsstöd. Detta innebär en ansvarsförskjutning genom att staten tar ökat ansvar för barnfamiljer vars bostadsbehov inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Lagen är utformad så att modellen i framtiden, och vid behov, kan användas för bredare målgrupper.

En mer aktiv och träffsäker kommunal bostadsförmedling

Att kommunala bostadsförmedlingar erbjuder transparent, aktiv förmedling är viktigt i ett läge med bostadsbrist. De använder sig av kötid, som är en transparent förmedlingsprincip som minskar risken för godtyckliga grunder för urval av hyresgäster. Men kötid innebär att hushåll som står inför ett mer akut behov av bostad eller förändrad boendesituation, men inte haft möjligt att samla ihop många köddagar, har små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling. Utredningen bedömer att fördelning av hyresbostäder behöver ske med större inslag av selektivitet.

De kommunala bostadsförmedlingarna har en förmåga att tillsammans med fastighetsägare underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Denna förmåga behöver användas mer, till fler typer av hushåll och grupper, med behov som i dag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden. 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

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen bidrar till att främja bostadsförsörjningen. 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.

Men utredningen kan samtidigt konstatera att allmännyttans handlingsutrymme inte används i särskilt stor utsträckning. För att säkra en medvetenhet om att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen utgör ett av kommunens verktyg för att leva upp till sitt ansvar för bostadsförsörjningen föreslås att allbo-reglerna förs in i den nya bostadsförsörjningslagen, där de får ett större sammanhang och där målsättningen är tydliggjord.

Något som hämmar de allmännyttiga företagens möjligheter att utföra sitt uppdrag inom ramen för bostadsförsörjningen är tillämpningen av EU:s upphandlingsregelverk i Sverige, som går längre än vad direktivet kräver. 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 bostadssektorn har potential att bidra till bostadsförsörjningen. I andra länder utgör den en viktig del av bostadsmarknaden. Idéburna bostadsaktörer drivs med annat ändamål än vinst och består av stiftelser eller människor som går samman för att skapa ett gott boende.

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.

Den idéburna bostadssektorn har särskild potential att bidra till bostadsförsörjningen på svaga marknader. Där kan användardrivna

idéburna bostadsaktörer såsom byggemenskaper vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder som är anpassade till lokala behov. 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

Med de förslag som återfinns i detta betänkande kan den sociala bostadspolitiken återskapas. 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. Alla samhällsaktörer behöver gå ifrån att bara göra det som krävs av dem till det som faktiskt behövs.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om regeringens och kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

Bestämmelserna syftar till att säkerställa att regeringen och kommunerna tar ställning till behovet av åtgärder för bostadsförsörjningen och att de åtgärder som vidtas är effektiva.

2 § 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.

Regeringen och kommunerna ska var och en för sig och i samverkan arbeta för att nå målet. Såväl kommersiella som idéburna bostadsaktörer ska ha goda förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen.

Nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen

3 § Regeringen ska året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen och lämna denna till riksdagen.

Handlingsplanen ska innehålla följande uppgifter

1. en redovisning och bedömning av utvecklingen på bostadsmarknaden och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på denna,
2. en redovisning och bedömning av vidtagna åtgärder inom relevanta politik- och utgiftsområden,

3. en beskrivning av planerade åtgärder för nå målet för bostadsförsörjningen enligt 2 § och
4. en beskrivning av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.

Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen

4 § Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen med en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen och regionen tillfälle att yttra sig.

Den kommunala handlingsplanen enligt första stycket ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för handlingsplanen ska en ny sådan upprättas och antas av kommunfullmäktige.

5 § Den kommunala handlingsplanen ska innehålla följande uppgifter

1. kommunens mål för bostadsförsörjningen,
2. kommunens planerade åtgärder för att nå mål enligt första punkten,
3. hur kommunen har tagit hänsyn till målet för bostadsförsörjningen enligt 2 § samt till regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. tidigare kommunala åtgärder,
2. den demografiska utvecklingen,
3. marknadsförutsättningarna och
4. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Analysen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

6 § Kommunerna ska beakta behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning.

7 § Av 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av samma lag.

8 § En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

9 § Om kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen saknar någon sådan uppgift som avses i 5 § första stycket 3 får regeringen förelägga kommunen att anta en ny handlingsplan.

Kommunal bostadsförmedling

10 § 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.

11 § En kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid till sökande, i den utsträckning de inte fördelas enligt ett förturssystem.

Turordning efter kötid hindrar inte att lägenheter reserveras för grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt, allt under förutsättning att det sker enligt i förväg fastställda kriterier.

12 § Utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, får kommunen ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyresökande. Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

13 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

14 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725).

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Värdeöverföringar

15 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genom-

snittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

16 § Begränsningen av värdeöverföringar i 15 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.

17 § Begränsningen av värdeöverföringar i 15 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

18 § Regeringen får föreskriva att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skriftligen, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, årligen ska lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats.

Kommuners stöd till boende

19 § Kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.

20 § Kommuner ska ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med en rätt till förlängning, om

1. det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt,

2. bostaden är belägen i kommunen,

3. den eller de hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun, och

4. kommunen har rätt till statligt bidrag enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Beslut enligt första stycket får inte överklagas.

21 § Vad som sägs i 19–20 §§ inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Bestämmelserna i 5 § andra stycket 1 och 20 § tillämpas från och med den 1 januari 2024.

3. Genom lagen upphävs lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Övergångsbestämmelser

Den nationella handlingsplan som enligt 3 § första stycket ska tas fram och lämnas till Riksdagen under 2023, ska tas fram och lämnas till Riksdagen senast under 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att det i jordabalken ska införas två nya paragrafer 12 kap. 1 a § och 12 kap. 18 j §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 a §

Hyresvärdens krav för att ingå hyresavtal med en ny hyresgäst ska, när de ställs inför upplåtelse av bostadslägenheter i näringsverksamhet, ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet.

18 j §

En hyresvärd ska på lämpligt sätt upplysa bostadssökande om de krav som hyresvärden ställer på en ny hyresgäst enligt 1 a §.

En hyresvärd som upplåter femtio bostadslägenheter eller fler ska även, om den kommun där fastigheten är belägen begär det, tillhandahålla kommunen motsvarande information i skriftlig form.

Regeringen får förordna att även en eller flera myndigheter som regeringen bestämmer får göra en sådan begäran som avses i andra stycket. Informationen ska i så fall lämnas till myndigheten i fråga.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 1 kap. 18 och 22 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 18 §

Med *offentligt styrt organ* avses en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet,

2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, eller

3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.

Med *offentlighetsrättsligt organ* avses, vid tillämpningen av denna lag, varje organ som har samtliga följande egenskaper:

1. de har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär,

2. de är juridiska personer, och

3. de finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentlighetsrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ, eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentlighetsrättsliga organ.

1 kap.**22 §**

Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.

Vid tillämpning av denna lag ska med myndighet jämföras

1. beslutande församling i en kommun eller en region,
2. *offentligt styrt* organ som avses i 18 §, och
2. *offentlighetsrättsligt* organ som avses i 18 §, och
3. sammanslutning av
 - a) en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1, eller
 - b) ett eller flera organ enligt 2.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar *och syftar till att säkra transparens och tydlighet i byggprocessens inledande skede samt till att främja bostadsförsörjningen i kommunen.*

Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

2 §

En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Om det innehåll som avses i andra stycket anvisar flera olika möjliga utgångspunkter, mål, handlägningsrutiner, villkor eller principer ska det av riktlinjerna framgå vad som medför att en markanvisning av kommunen behandlas på det ena eller det andra sättet.

Av riktlinjerna ska även framgå hur kommunens markägande kan bidra till att realisera målen i

*den kommunala handlingsplanen
för bostadsförsörjningen.*

*När en ny kommunal hand-
lingsplan för bostadsförsörjningen
har antagits ska kommunen vid
behov revidera eller upprätta rikt-
linjer för markanvisningar.*

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 2 kap. 3 § i plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen (20xx:xx) ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar för att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer.

Med användardriven idéburen bostadsaktör avses en från stat och kommun fristående bostadsaktör, startad av individer eller hushåll som gått samman, som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, eller förvaltar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Syftet med bidraget

2 § Syftet med bidraget är att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande.

Med användardrivet idéburet bostadsbyggande avses bostadsbyggande av en användardriven idéburen bostadsaktör.

Bidragsmottagare

3 § Bidrag får lämnas till en ideell eller ekonomisk förening som

1. främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer,
2. är självständig och demokratiskt uppbyggd och medlemskap i föreningen är frivilligt,
3. bland sina medlemmar har användardrivna idéburna bostadsaktörer men i övrigt endast fysiska personer och andra ideella eller ekonomiska föreningar, och
4. inte själv är byggherre avseende bostäder.

- 4 § Bidrag får inte lämnas till en organisation som
1. har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, eller
 2. är i likvidation eller försatt i konkurs.

Förutsättningar för bidrag

5 § Bidrag enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas för följande ändamål:

1. Kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driver ett bostadsprojekt,
2. Utveckling och spridning av kunskap till relevanta aktörer om förutsättningar för och samhällsnytta med bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer.

Bidrag får lämnas för högst ett år i taget.

Ärendenas handläggning

6 § Boverket prövar frågor om bidrag enligt denna förordning.

7 § En ansökan om bidrag ska vara skriftlig och lämnas in till Boverket senast vid den tidpunkt varje år som Boverket fastställer.

Ansökan ska innehålla

1. sökandens stadgar,
2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda sökanden
3. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarande sammanställning av räkenskaper, verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för närmast föregående räkenskapsår,
4. en beskrivning av hur bidraget bidrar till att uppfylla 2 §, vilken eller vilka av ändamålen i 5 § första stycket som ansökan avser, en övergripande plan för arbetet och hur det ska följas upp, om sökanden samarbetar med någon organisation och uppgift om kostnaderna för arbetet, och
5. uppgifter om sökanden ansökt om eller beviljats annat statsbidrag för samma verksamhet som en ansökan enligt denna förordning avser och i sådant fall med vilket belopp.

Fördelningen av bidrag

8 § Vid fördelningen av bidrag ska Boverket, utifrån tillgängliga medel, prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla det syfte som anges i 2 §.

Under ett och samma kalenderår kan samma sökande erhålla bidrag med högst hälften av de totala bidragsmedel som beviljas enligt förordningen.

Om sökanden har lämnat en sådan redovisning som avses i 13 § för tidigare beviljade bidrag, ska det som framgår av den redovisningen beaktas när ansökan bedöms.

9 § Ansökan får avslås om sökanden har fått annat statsbidrag för samma verksamhet som en ansökan enligt denna förordning avser.

Beslut och utbetalning

10 § Av ett beslut om bidrag ska framgå

1. vilka ändamål enligt 5 § första stycket. som bidraget beviljas för, och
2. sista dag för redovisning enligt 13 §.

11 § Ett beslut om verksamhetsbidrag får förenas med villkor. Dessa ska framgå av beslutet.

12 § Bidraget betalas ut årligen av Boverket vid den tidpunkt som Boverket fastställer.

Redovisning

13 § Den som har beviljats bidrag ska vid den tidpunkt som angetts i beslutet redovisa till Boverket hur medlen använts. Redovisningen ska innehålla en ekonomisk redovisning och en redogörelse för vilka resultat som har uppnåtts samt hur resultaten förhåller sig till det ändamål som bidraget har beviljats för.

En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som har tagits

emot uppgår till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska revisorn vara auktoriserad eller godkänd.

En mottagare av bidrag är skyldig att på begäran lämna de ytterligare uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen.

14 § Boverket ansvarar för uppföljning och utvärdering av stödet.

Hinder mot utbetalning

15 § Boverket får besluta om att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om det finns grund för återbetalning enligt 16 §.

Återbetalning och återkrav

16 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål eller till de kostnader som det har beviljats för,
4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 13 §, eller
5. villkor i beslutet inte har följts.

17 § Om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 16 § ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om det finns särskilda skäl för det får myndigheten besluta att avstå från att kräva tillbaka bidraget helt eller delvis.

Bemyndigande

18 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

19 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om hinder mot utbetalning enligt 15 § och beslut om återkrav enligt 17 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar,

dels att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf 1 a § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I denna förordning finns bestämmelser om regionala bostadsmarknadsanalyser och bestämmelser som kompletterar *lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

1 §

I denna förordning finns bestämmelser om regionala bostadsmarknadsanalyser och bestämmelser som kompletterar *bostadsförsörjningslagen (20xx:xxxx)*.

1 a §

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

2 §

Länsstyrelsen ska i en skriftlig rapport analysera bostadsmarknaden i länet. Utöver en regional bostadsmarknadsanalys ska rapporten innehålla en redovisning av

– hur kommunerna lever upp till kraven enligt *lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*,

– hur länsstyrelsen lever upp till kraven i 3 § *lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, och

– hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Rapporten ska lämnas till Boverket senast den 15 juni varje år.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier

Regeringen föreskriver att 1–3 §§ i förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Enligt denna förordning får statligt bidrag ges till en kommun som enligt 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ställt säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Enligt denna förordning lämnas statligt bidrag till en kommun som med stöd av 20 § bostadsförsörjningslagen (20xx:xxxx) ställt säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

2 §

Som förutsättning för att bidrag skall lämnas gäller att

1. den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas har fått en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal,

2. hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år, och

3. den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Som förutsättning för att bidrag ska lämnas krävs att hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år samt att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas ingår i ett hushåll med hemmavarande barn eller hushåll med barn som bor växelvis i den mening som avses i 96 kap. 4–5 a §§ socialförsäkringsbalken.

3 §

Bidrag lämnas med 5 000 kro- Bidrag lämnas med 15 000 kro-
nor per lämnad hyresgaranti. nor per lämnad hyresgaranti.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper

Regeringen föreskriver att 1, 3 a, 5 och 6 §§ i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Statligt stöd enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till byggemenskaper för initiala projektkostnader i samband med anordnande av bostäder.

Föreslagen lydelse

1 §

Statligt stöd enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till byggemenskaper *eller till vissa lokala utvecklingsbolag* för initiala projektkostnader i samband med anordnande av bostäder.

3 a §

Med byggemenskaper jämställs vid tillämpningen lokala utvecklingsbolag som har en särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) enligt aktiebolagslagen (2005:551) och åt sina ägare, som ska vara fysiska personer, anordnar bostäder genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av byggnad som tidigare använts för annat ändamål.

5 §

Stöd får lämnas om

1. minst sex medlemmar i byggemenskapen *som är* fysiska personer betalat en medlemsinsats som uppgår till minst 10 000 kronor per person, och

1. minst sex medlemmar i byggemenskapen *eller minst sex ägare i ett lokalt utvecklingsbolag, som i bägge fallen ska vara* fysiska personer, *har* betalat en medlemsinsats som uppgår till *respektive har köpt aktier i bolaget till*

2. byggemenskapen äger, eller genom avtal disponerar, mark som kommunen medger får byggas med *flerbostadshus* som kan antas inrymma bostäder åt samtliga medlemmar i byggemenskapen.

ett nominellt värde av minst 10 000 kronor per person, och

2. byggemenskapen äger, eller genom avtal disponerar, mark som kommunen medger får byggas med *bostadshus* som kan antas inrymma bostäder åt samtliga medlemmar i byggemenskapen.

6 §

Stöd får inte lämnas för kostnader som avser arbete eller utrustning som utförts eller levererats

1. av en medlem i byggemenskapen, eller

2. före beslutet om stöd.

1. av en medlem i byggemenskapen *eller en ägare i ett lokalt utvecklingsbolag*, eller

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

De uppgifter om värdeöverföringar som enligt 6 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska lämnas varje år ska lämnas till länsstyrelsen.

2 §

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska årligen lämna uppgifter om värdeöverföringar enligt 18 § bostadsförsörjningslagen (202x:xxxx) till länsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Regeringen föreskriver att 11 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete att ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:

- EU:s strategi för Östersjöregionen,
 - havs- och fiskeriprogrammet,
 - kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,
 - kommunala *riktlinjer* för bo- – kommunala *handlingsplaner* för bostadsförsörjning,
 - landsbygdsprogrammet,
 - länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,
 - regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande,
 - regionala klimat- och energistrategier,
 - regionala kulturplaner,
 - regionala serviceprogram,
 - regionplaner enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), och
 - åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.
- Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Regeringen föreskriver att 3 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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).

Föreslagen lydelse

3 §

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 *en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen (20xx:xxxx)*, dels en ny översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Regeringen föreskriver att 12 § förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

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,* 1. *den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen enligt 4–5 §§ bostadsförsörjningslagen (20xx:xxxx),*

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 juli 2023.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Regeringen föreskriver att 6 och 18 §§ förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 5 § får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 15 000 000 kronor.

Även de myndigheter som nämns i 5 § 3 får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde överstiger 5 000 000 kronor men inte 15 000 000 kronor.

Föreslagen lydelse

6 §

Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 5 § får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 75 000 000 kronor.

Även de myndigheter som nämns i 5 § 3 får uppdra åt Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde överstiger 5 000 000 kronor men inte 75 000 000 kronor.

18 §

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Inom ramen för förhandlingarna får en part begära in ett yttrande från Lantmäteriet om värdet på egendomen.

Om parterna inte kan enas om pris och övriga villkor får en part överlämna frågan till regeringen tillsammans med ett sådant yttrande som avses i första stycket.

Förhandlingarna ska bedrivas skyndsamt. Om parterna inte kan enas om pris och övriga villkor får en part överlämna frågan till regeringen tillsammans med ett sådant yttrande som avses i första stycket.

Ett sådant yttrande som avses i första stycket ska vara vägledande vid bestämningen av pris och övriga villkor för överlåtelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Inledning

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 att tillkalla en särskild utredare för att analysera och lämna förslag gällande den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet samt ett antal bostadspolitiska verktyg (dir. 2020:53, bilaga 1). Det övergripande syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som definieras enligt följande:

En socialt hållbar bostadsförsörjning handlar om 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.

Direktivet lyfter särskilt de hushåll som på marknadens villkor har svårt att få sina behov tillgodosedda. Direktivet beskriver oklarheter kring vilken del av det allmänna som ska vidta åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för dessa hushåll att kunna tillgodose sina bostadsbehov på bostadsmarknaden. Vidare beskrivs att det därför finns anledning att analysera och överväga åtgärder som dels tydliggör uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken, dels bidrar till att de bostadspolitiska verktygen används, är effektiva och ändamålsenliga.

De bostadspolitiska verktyg som enligt direktivet ska analyseras och vid behov förändras är hyresgarantier, bostadsförmedlingar och förturer, allmännyttan, markinnehav, kommunala stöd till enskilda för att skaffa eller inneha en bostad samt frågor om hur den icke-spekulativa delen av bostadsmarknaden kan öka. Uppdraget att kartlägga kreditvillkor för förstagångs köpare och tillämpningen av undantag från amorteringskrav vid nyproduktion utgick i och med det tilläggs-

direktiv som beslutades i december 2020 (dir. 2020:126, bilaga 2). Utredningens slutredovisningsdatum förlängdes därefter genom tilläggsdirektiv till den 31 mars 2022 (dir. 2021:67, bilaga 3).

I direktivet anges att utredaren ska ha ett nära samarbete Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och samråda med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även samråda med pågående offentliga utredningar och ta del av forskning på området.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Utredningen har haft tio sådana sammanträden. Därutöver har utredningen haft sju sammanträden med en parlamentarisk referensgrupp.

De sammanträden som hölls inledningsvis med experter och sakkunniga innefattade inhämtande av synpunkter och förhållningssätt till utmaningarna på bostadsmarknaden och till bostadsförsörjning som koncept och åtagande. Därefter har sammanträden och möten inneburit diskussioner om de utpekade verktygen och principer för förändringar av dem. I utredningens slutskede har sammanträdena använts till att behandla och diskutera utkast till förslag och betänkandetexter.

Referensgruppen har löpande informerats om arbetets fortskridande och de förslagsinriktningar som utredningen arbetat utifrån. Sammanträdena har haft olika teman utifrån direktivets tematik varav ett sammanträde uteslutande behandlade frågan om mål för bostadsförsörjningen.

Utredningsarbetet har påverkats av de restriktioner som gällt med anledning av den pågående coronapandemin. Sammanträden och möten har med några få undantag endast kunnat genomföras digitalt, vilket inneburit begränsningar i inhämtande av synpunkter och i den kreativa delen av arbetet.

Enkäter

Möjligheten att skicka ut enkäter till kommuner har varit begränsad med anledning av pandemin. Utredningen har därför samarbetat och samordnat enkätfrågor med Boverket. Frågor om hyresvärdars tillträdeskrav har samordnats med Boverkets enkät inom ramen för upp-

draget att analysera risker för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden.¹ Utredningen har också samordnat frågor till kommuner med Boverket i samband med Bostadsmarknadsenkäten (BME) 2021. Det gällde frågor om hyresgarantier, bostadsförmedling och förturer, allmännyttan samt kommunala ekonomiska stöd till enskilda. Utredningen har också skickat en enkät till samtliga kommunala bostadsförmedlingar i landet.

Befintligt material m.m.

Utredningen har tagit del av befintligt material för att beskriva utmaningarna på bostadsmarknaden och utmaningar som kan hänföras till de verktyg och områden som pekas ut i direktivet. Exempel är tidigare utredningar samt myndighets- och forskningsrapporter, liksom rättspraxis. Utredningen har även tagit del av svaren från Sveriges allmännyttas enkät till sina medlemsföretag i frågor om social hållbarhet. Flera offentliga utredningar har därutöver funnits tillgängliga som viktiga underlag.

Intervjuer och rundabordssamtal

Utredningen har tagit del av erfarenheter från offentliga och privata aktörer, kommunala tjänstepersoner, byggherrar och fastighetsägare. Kommunintervjuerna har med några undantag skett med tjänstepersoner. Kommunerna har valts ut utifrån olika faktorer beroende på tematiskt område/verktyg och syftat till att ge en djupare förståelse för hur arbetet med hyresgarantier, förtur, markinnehav samt kommunala ekonomiska stöd till enskilda bedrivs och är organiserat.

I fråga om *hyresgarantier* har utredningen intervjuat sju kommuner med hyresgarantier som ansöker om statsbidrag för dessa. Utöver dessa har frågan om hyresgarantier berörts vid ett tiotal andra kommunintervjuer. Den 25 januari 2021 hölls även ett rundabordssamtal med tio hyresvärdar.

I fråga om *bostadsförmedling och förturer* genomförde utredningen den 5 oktober 2020 ett rundabordssamtal med nätverket för kommu-

¹ Se Uppdrag till Boverket att analysera risker för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden (A2020/01472/MRB) och Boverkets rapport *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden* (Rapport 2021:9).

uala bostadsförmedlingar (Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala). Den 7 december 2020 och 10 januari 2022 genomfördes rundabords-samtal där samtliga kommunala bostadsförmedlingar var inbjudna. Utredningen har haft löpande kontakter med företrädare för landets samtliga kommunala bostadsförmedlingar. Intervjuer med privata förmedlingsplattformar har också genomförts. Därutöver har frågan om förturer behandlats vid ett femtontal kommunintervjuer.

I fråga om *allmännyttan* har intervjuer med samtliga 16 kommuner som saknar allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag eller bostadsstiftelser genomförts. Beskrivningen av verksamheten i de allmännyttiga företag som finns har huvudsakligen analyserats utan några särskilda intervjuer, eftersom ett omfattande material om företagen redan funnits tillgängligt. Dessutom har omfattande uppgifter kunnat erhållas från Sveriges Allmännytta. Utredaren har medverkat vid en nätverks-träff med företagsledare inom allmännyttan som arrangerats av Sveriges Allmännytta.

I fråga om markinnehav har intervjuer med ett femtontal kommuner genomförts. Rundabordsamtal har genomförts vid flera tillfällen. Tillsammans med SNS genomförde utredningen ett rundabords-samtal den 26 mars 2021 där olika representanter från byggbolag, fastighetsägare, regionala företrädare, arkitekter, bostadsforskare och kommunföreträdare samlades. Ett annat rundabords-samtal genomfördes den 17 maj 2021 tillsammans med Global utmaning där utredningens uppdrag om mark var i fokus för diskussionerna om socialt hållbar bostadsförsörjning.

I fråga om *idéburna bostadsaktörer* genomförde utredningen den 13 april 2021 ett rundabords-samtal med företrädare från olika aktörer med kunskap om byggemskaper. Den 16 april 2021 deltog utredningen i ett rådslag om hur det sociala byggandet kan utvecklas i Sverige och den 18–19 november 2021 deltog utredningen i konferensen Socialt byggande 2021. Utredningen har haft löpande kontakter med företrädare för Föreningen för byggemskaper, KollektivhusNU och Egnahemsfabriken. Därutöver har utredningen intervjuat enskilda idéburna bostadsaktörer, privata och allmännyttiga fastighetsägare, Sveriges Stadsmissioner m.fl.

Genomförda möten har huvudsakligen skett digitalt med anledning av pandemin.

Samråd med myndigheter, utredningar och organisationer

Utredningen har haft samråd med flera myndigheter och utredningar, däribland Regeringskansliet, Boverket, Socialstyrelsen, Delegationen mot segregation (Delmos), Försäkringskassan, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Statskontoret, Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (Fi 2019:04), Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08), Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13), Samsjuklighetsutredningen (2020:08), Utredningen om merkostnader i bostad med särskild service enligt LSS (S 2020:03) och Förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (Fi 2020:11) samt länsstyrelserna. Utredningen har också haft kontakt med länsstyrelserna i samband med deras uppdrag att kartlägga kommuners insatser för att hjälpa våldsutsatta personer med eller utan barn att ordna stadigvarande boende (A2020/01299).

Utredningen har också haft samråd med eller deltagit i seminarier med bl.a. Stadsmissionen, Delaktighet, Handlingskraft och Rörelsefrihet (DHR) samt Hela Sverige ska leva. Utredningen har tagit del av forskning på området, bl.a. genom Chalmers Centrum för boendets arkitektur (CBA), Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Institutionen för urbana studier och Institutionen för socialt arbete vid Malmö universitet, Socialhögskolan vid Lunds universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet och Mistra Urban Futures.

När det gäller frågan om de allmännyttiga företagens upphandlingskyldighet har utredningen träffat både Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket.

Utredningen har haft löpande kontakter med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Sveriges Allmännytta, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna även utöver de kontakter som föranleds av att dessa organisationer är representerade i expertgruppen.

2.3 Disposition och läsanvisning

Betänkandet följer i huvudsak kommittédirektivets disposition.

Kapitel 3 innehåller en redogörelse för utmaningar på bostadsmarknaden och en problematisering av potentiella åtgärdsområden för att i högre utsträckning uppnå en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för åtagandet för stat och kommun inom bostadsförsörjningen samt en historisk tillbakablick i frågan.

Kapitel 5–10 innehåller redovisningar av de olika kartläggningar och analyser som utredningen genomfört för respektive verktyg och område som pekats ut i direktivet. Kapitel 5 innehåller den kommunala användningen av hyresgarantier och utvecklingen av hyresvärdars krav. Kapitel 6 innehåller den kommunala användningen av andra ekonomiska stöd till enskilda hushåll för att skaffa eller inneha en bostad. Kapitel 7 innehåller kommunala bostadsförmedlingars och förturors funktion på bostadsmarknaden. Kapitel 8 innehåller allmännyttans funktion och kapitel 9 det kommunala och statliga markinnehavet. Kapitel 10 innehåller villkoren för idéburna bostadsaktörer.

Kapitel 11 innehåller utredningens förslag och samlade bedömningar. Kapitel 12 innehåller konsekvenser av förslagen och kapitel 13 innehåller författningskommentarer. Därefter följer fem särskilda yttranden samt fem bilagor.

3 Utmaningar för bostadsförsörjningen

3.1 Inledning

En socialt hållbar bostadsförsörjning behöver ha hushållens situation i centrum. Människor begränsas i sina liv när de inte har en godtagbar boendesituation eller saknar en egen bostad. Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora. Utbudet på bostadsmarknaden har visat sig inte kunna matcha hushållens bostadsbehov. När vissa kan etablera sig på bostadsmarknaden och få sina grundläggande bostadsbehov tillgodosedda och andra inte uppstår ojämlikheter på bostadsmarknaden. Det tar sig uttryck genom bland annat trångboddhet, ansträngd boendeekonomi, osäkra boendelösningar, hemlöshet och skillnader mellan insiders och outsiders.

Situationen påverkar individers och hushålls deltagande i samhällslivet och riskerar att påverka särskilt barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång negativt. Samtidigt bor vi segregerat, något som begränsar livschanser. Det är utmaningar som behöver hanteras.

Nedan följer en framställning av bostadsbristens omfattning. Uppgifterna bygger till stor del på Boverkets arbete med att utveckla en gemensam problembild av läget på bostadsmarknaden. Lägesbilden har kompletterats med uppgifter från bland annat Socialstyrelsen och Delegationen mot segregation (Delmos).

3.1.1 Trångboddhet och ansträngd boendekonomi

Boverket har tagit fram ett antal indikatorer som speglar omfattningen av bostadsbristen, mätt som antalet hushåll som inte har en rimlig boendesituation.¹ Två av dessa indikatorer är trångboddhet² och ansträngd boendekonomi³. Genom att kombinera trångboddhet och ansträngd boendekonomi gör Boverket en uppskattning av antalet hushåll med en som saknar en rimlig boendesituation och som dessutom har små ekonomiska möjligheter att förändra den.

Beräkningarna visar att barnfamiljer är en av de hushållsgrupper som har det svårast på bostadsmarknaden. Det är 56 000 hushåll, eller 226 000 personer, som är trångbodda och har en ansträngd boendekonomi. Av dessa är 44 000 familjer med hemmavarande barn som är 25 år eller yngre, vilket motsvarar knappt 80 procent av hushållen som är trångbodda och har en ansträngd boendekonomi. Omkring hälften av dessa hushåll bor i någon av de tre storstadsregionerna. Så gott som samtliga tillhör den femtedel som har lägst inkomst om man jämför med samhället som helhet, dvs. med samtliga hushåll. I 45 000 av de 56 000 hushåll som saknar en rimlig boendesituation är någon född utomlands (knappt 80 procent) och 41 000 av de 56 000 hushållen (drygt 70 procent) bor i hyresrätt.

Enligt Boverket hade 438 000 hushåll varit trångbodda *eller* haft ansträngd boendekonomi minst två år i rad vilket indikerar att hushållet har svårt att förändra sin situation. Flest hushåll och högst andel (14,2 procent) återfinns i Storstockholm.

Baserat på utvecklingen under 2012–2018 har Boverket gjort en enkel trendframskrivning till 2022 som visar att, om utvecklingen fortsätter i samma takt, så kommer andelen hushåll med ansträngd boendekonomi att minska till drygt 4 procent (motsvarande en minskning från 250 000 till 200 000 hushåll) medan andelen trångbodda kommer att ha ökat till nästan 11 procent (motsvarande en ökning från 462 000 till 518 000 hushåll). Andelen hushåll som är både trångbodda och eko-

¹ Boverket (2021): *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21. Beräkningarna är baserade på registerdata och avser uppgifter från 2018. Se även Boverket.se, Öppna data – Bedömning av bostadsbrist.

² Boverket har utgått från Socialstyrelsens riktlinjer: ”För att ett hushåll inte ska anses trångbott bör det, utom för ensamstående utan barn, ha sovrum utöver vardagsrum och kök eller kokvrå. Två barn bör kunna dela sovrum. Med beaktande av stigande ålder och personlig integritet, bör barn emellertid inte behöva dela sovrum. Vuxna som inte är sambor bör inte behöva dela sovrum.”

³ Måttet avser enligt Boverket hur många hushåll som inte har en disponibel inkomst som täcker både baskonsumtion och schabloniserade boendeutgifter.

nomiskt ansträngda kommer att ha minskat till 1,1 procent (en nedgång från 56 000 till 53 000 hushåll).

3.1.2 Hemmaboende vuxna barn

En annan indikator på att boendesituationen kanske inte är att betrakta som rimlig är om det finns hemmaboende vuxna barn. Enligt Boverkets beräkningar har 510 000 hushåll hemmaboende vuxna barn, det vill säga där någon som är 18 år eller äldre bor i samma bostad som en förälder. Drygt en femtedel av dessa hushåll är trångbodda.⁴ Det behöver dock inte vara orimligt att bo med sina föräldrar. Det är först när exempelvis priser, hyror eller utbudet på annat sätt begränsar ungas möjligheter att steget ut i vuxenlivet som det blir problematiskt. Enligt Hyresgästföreningen, som vartannat år kartlägger hur många unga vuxna som ofrivilligt bor hemma, bor 200 000 unga kvar hemma fast de inte vill. Undersökningen visar samtidigt en positiv trend där antalet unga med eget boende ökar.⁵

3.1.3 Avsaknad av rimlig materiell boendestandard

Ett ytterligare perspektiv på frågan om rimlig boendesituation är boendestandarden. Det saknas registerdata över bostädernas materiella standard, men för att kunna spegla situationen och mäta den över tid har Boverket i sitt val av indikatorer över situationen på bostadsmarknaden valt att belysa SCB:s årliga enkätundersökning av levnadsförhållanden.

Under 2018 bodde knappt åtta procent i en bostad som de själva bedömde hade problem med något av följande: läckande tak, fuktiga väggar, golv och stommar eller röta i fönsterkarmar och golv. Andelen har varit förhållandevis stabil de senaste åren. De största skillnaderna som kan observeras mellan olika grupper är att barnfamiljer verkar vara något mer drabbade än hushåll utan barn, att yngre drabbas mer än äldre och att personer med utländsk bakgrund (personer födda i utlandet eller där båda föräldrarna är födda i utlandet) är mer drab-

⁴ Boverket (2021): *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21.

⁵ Hyresgästföreningen (2021) – *Unga vuxnas boende 2021*.

både än personer med svensk bakgrund. Undersökningen bygger på en självuppskattning, vilket kan innebära viss osäkerhet i resultatet.⁶

3.1.4 Frekventa flyttar och osäkra boendelösningar

Bostaden kan betraktas som en fysisk plats med vissa kvaliteter men också som en rätt att få disponera denna plats. Eftersom det saknas data över kontraktsformer är det svårt att mäta hur många hushåll som saknar eget kontrakt. För att försöka spegla omfattningen av osäkert boende har Boverket utifrån tillgängliga registerdata konstaterat att 42 000 hushåll har flyttat, dvs. bytt folkbokföringsadress, minst en gång om året under de senaste tre åren. Måttet kan ses som en indikator på osäkert boende, men kan samtidigt vara svårtolkat. Exempelvis kan hög flyttfrekvens vara frivillig och låg flyttfrekvens bero på svårigheter att hitta en rimlig bostad att flytta till. Måttet förutsätter också att folkbokföringsadressen har ändrats. Hur många som faktiskt bor osäkert och på ett sätt som inte skulle uppfattas som godtagbart är svårt att utläsa av indikatorn. Kompletterande sätt att beskriva osäkra boendesituationer kan därför behövas, exempelvis avseende andrahandsmarknaden.⁷

Andrahands- och inneboendemarknaden

Det finns indikationer på att andrahandsmarknaden och inneboendelösningarna är relativt omfattande även om det är svårt att mäta exakt. 2018 uppskattade Boverket att cirka 150 000 hushåll hyr i andra hand. Det konstaterades då att det främst är unga och ensamstående hushåll som bor på detta sätt. Hushållen har ofta lägre inkomster, lägger relativt stor andel av sin disponibla inkomst på boendet och har små marginaler kvar att leva på efter att hyran är betald.⁸ 2015 lät Boverket genomföra en enkät som indikerade att 24 procent av andrahandshyresgästerna har barn och 73 procent av andrahandshyresgästerna inte har barn.⁹

⁶ Boverket (2021): *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21.

⁷ Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, yttrande avseende *Mått på bostadsbristen. Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras* (Dnr Fi 2020/05250), dnr IBF 2021/14.

⁸ Boverket (2018): *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29.

⁹ Boverket (2015): *Andrahandsmarknaden – Hyror utbud och institutioner*. Rapport 2015:39.

Enligt en undersökning från Länsstyrelsen i Stockholms län hyr cirka 70 000 personer i åldrarna 18–85 år i andra hand och ytterligare 103 000 är inneboende i regionen. Det skulle innebära att fyra procent av alla personer mellan 18–85 år bor i andra hand och sex procent är inneboende. I åldersgruppen 18–30 år bor sju procent i andra hand och 17 procent är inneboende. Antalet har ökat sedan 2017 då motsvarande siffror var 47 000 respektive 69 000. Länsstyrelsen konstaterar att det troligen är ännu fler som hyr i andra hand eller är inneboende eftersom enkäten endast når folkbokförda personer.¹⁰

3.1.5 Hemlöshet

Enligt den senaste hemlöshetskartläggningen från 2017 befann sig 33 250 personer i hemlöshet.¹¹ Kartläggningen fångar inte alla hemlösa och bör därmed betraktas som en underskattning. Hemlöshet mäts genom insamling av uppgifter om vilka situationer som personer i kontakt med socialtjänst, idéburna verksamheter etcetera befinner sig i under en viss mätvecka. Dessa situationer är:

- Akut hemlöshet – Personer som bor på akutboende, härbärke, vandrarhem, skyddat boende eller som sover i offentliga lokaler, bilar, utomhus eller motsvarande.
- Institutionsvistelse och stödboende – Personer som är intagna eller inskrivna på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för vård och boende (HVB), ett familjehem eller liknande och som inom tre månader från mätveckan inte har ett ordnat boende efter flytt eller utskrivning.
- Långsiktig boendelösning – Personer som bor i en av kommunen ordnad boendelösning som är förenad med tillsyn, särskilda villkor eller regler. Benämns ofta som socialt kontrakt, försökslägenhet, kommunalt kontrakt etcetera.¹²

¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län (2020): *Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län 2020*.

¹¹ Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017.

¹² Benämningarna varierar mellan kommuner och kontrakten kan vissa fall vara av tillfällig karaktär och vissa fall avsedda för att den enskilde ska kunna överta kontraktet och därmed få besittningsrätt.

- Eget ordnat tillfälligt boende – Personer som bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrahandskontrakt hos en privatperson.

Nästan hälften av de hemlösa personerna befann sig i någon form av mer långsiktig boendelösning som kommunen ordnat. Bland männen i denna situation var missbruk den vanligaste orsaken till att de hamnat i sin nuvarande situation. Bland kvinnorna var det främst att de inte godkänkts som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden.

Den näst största gruppen var personer som befann sig i akut hemlöshet, cirka 5 900 personer varav cirka 650 sov ute eller i offentliga utrymmen. Bland dem i akut hemlöshet har, i jämförelse med undersökningen från 2011, framför allt antalet kvinnor ökat, varav de flesta hade barn, var utlandsfödda och bodde på vandrarhem eller hotell. För en tredjedel av kvinnorna var våld i nära relationer en faktor som bidragit till att de hamnat i en akut hemlöshetssituation. För männen var främst missbruk orsaken. För den fjärdedel av personerna i akut hemlöshet som inte godkänkts som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden var orsakerna främst avsaknad av boendereferens, låg inkomst, att försörjningsstöd inte godkänkts eller hyresskuld och betalningsanmärkning.

Omkring 5 700 personer hade själva ordnat eget kortsiktigt boende hos andra privatpersoner. Minst är gruppen som vistades på olika institutioner och stödboende och som saknar bostad efter planerad utflyttning eller utskrivning.

Av kartläggningen framgår att var femte person inte hade några behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet.

Drygt 4 500 kvinnor och 1 800 män i kartläggningen bodde tillsammans med minst ett av sina barn. Omkring 40 procent av dem befann sig i hemlöshet till följd av att de inte hade godkänkts på den ordinarie bostadsmarknaden, vilket motsvarade drygt 2 300 föräldrar. Avsaknad av stadigvarande inkomst eller arbetslöshet var också en faktor som bidragit till föräldrarnas hemlöshet. För kvinnorna var det relativt vanligt att de hade varit med om våld i en nära relation och en skilsmässa eller separation, vilket hade bidragit till deras hemlöshet.

De flesta föräldrar som bodde med sina barn, stadigvarande eller växelvis, levde i en långsiktig boendelösning ordnad av kommunen.

Nästan 1 500 föräldrar som bodde med minst ett av sina barn befann sig i en akut hemlöshetssituation och cirka 700 hade eget ordnat kort-siktigt boende. En tredjedel av föräldrarna som bodde med sina barn uppgavs inte ha några andra behov utöver boendet, vilket gällde nästan 1 700 föräldrar.

Det genomförs drygt 2 000 avhysningar årligen, enligt Kronofogdemyndighetens statistik¹³. Socialstyrelsen redogör i rapporten Förebygga och motverka hemlöshet att personer som en gång blivit avhysta har mycket svårt att komma in på bostadsmarknaden igen p.g.a. de krav som värdar ställer på en hyresgäst för att få ett kontrakt och att det ofta är hushåll med små ekonomiska marginaler som blir avhysta. Personer som blivit avhysta verkar också få en försämrad ekonomisk situation och har i högre grad ekonomiskt bistånd flera år efter själva avhysningen, i jämförelse med motsvarande grupp som inte blivit avhysta. Socialstyrelsen trycker därför på vikten av att förebygga avhysningar, inklusive bevilja ekonomiskt bistånd för att betala hyresskulden och på det sättet förebygga att personer får en förvärrad ekonomisk situation. Även barnfamiljer berörs av avhysningar, vilket enligt Socialstyrelsen innebär att redan utsatta familjer utsätts för stora påfrestningar som kan följa barnen under lång tid. En avhysning påverkar såväl barns materiella standard som deras trygghet. Barns levnadsstandard och uppväxtvillkor försämrades efter att de blivit avhysta med sin familj. Under 2020 berördes 449 barn av genomförda avhysningar. De flesta barn som får uppleva en avhysning från sitt permanenta boende lever med sin ensamstående mamma.¹⁴

Sveriges stadsmissioner¹⁵ har identifierat ett antal grupper som de möter genom sina verksamheter. En av dessa grupper är de som faller mellan stolarna och som benämns som ”de ohjälpta”. Det är enligt Sveriges stadsmissioner en grupp människor med rättigheter i det svenska välfärdssystemet som inte har eller inte får tillgång till den hjälp de har rätt till. Det är en grupp som faller utanför offentlig statistik och därför svår att uppskatta. Orsakerna är enligt Sveriges stadsmissioner svåra att fastställa, men i europeisk forskning delas orsakerna in i tre huvudkategorier: brist på information, komplicerade ansökningsprocesser och stigmatisering. Studier har visat att träff-

¹³ Socialstyrelsen (2021) Förebygga och motverka hemlöshet som refererar statistik som hämtats från Kronofogden juni 2021.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Sveriges stadsmissioner är en rikstäckande medlemsorganisation med lokala stadsmissioner som medlemmar.

säkerheten för sociala rättigheter i Västeuropa är låg. En europeisk översikt talar om att andelen icke-mottagare, de ohjälpta, inom flera sociala områden ofta är runt 50 procent och att utsatta grupper i högre utsträckning än andra tenderar att vara icke-mottagare. Om det översätts till svenska förhållanden finns troligen en grupp som borde få stöd från det svenska välfärdssystemet, men av olika skäl inte får det utan i stället vänder sig till civilsamhället och stadsmissionerna.¹⁶

3.1.6 Socioekonomisk boendesegregation

Ett ytterligare perspektiv på bostadsfrågan är den närmiljö och det sammanhang bostaden finns i. De närområden som människor lever och växer upp i har betydelse för personlig utveckling och hälsa. I närområdet skapas och upprätthålls lokala kulturer, normer och värderingar som kan få inverkan på möjligheter både i skolan och på arbetsmarknaden. Forskning har visat att det kan vara sämre för hushåll att leva i homogent fattiga områden. Boendesituationen och närmiljön riskerar att sortera livschanser och bidra till ökad ojämlikhet eller befästa den. Barn är som regel mer utsatta än vuxna eftersom de tillbringar mer tid i sitt närområde.¹⁷

Boendesegregation påverkar skolsegregation, särskilt gällande förskoleklass och grundskolans tidigare årskurser då eleverna huvudsakligen går i en skola nära hemmet.¹⁸

Socioekonomisk boendesegregation handlar om att människor bor uppdelat i olika bostadsområden utifrån utbildning, yrkesgrupp eller ekonomiska resurser. Socioekonomisk boendesegregation är relationell¹⁹ mellan fattiga och rika områden. Den socioekonomiska boendesegregationen har generellt ökat under perioden 1990–2018. 1990 hade ungefär 27 procent av den del av befolkningen med lägst inkomster behövt flytta till ett annat bostadsområde för att deras bosättningsmönster skulle likna bosättningsmönstret bland de som hade högst

¹⁶ Karlsson, Magnus (2021): *Pandemin och icke-mottagarna*. Externa perspektiv – segregation och covid-19, Delegationen mot segregation, artikelserie 17, mars 2021.

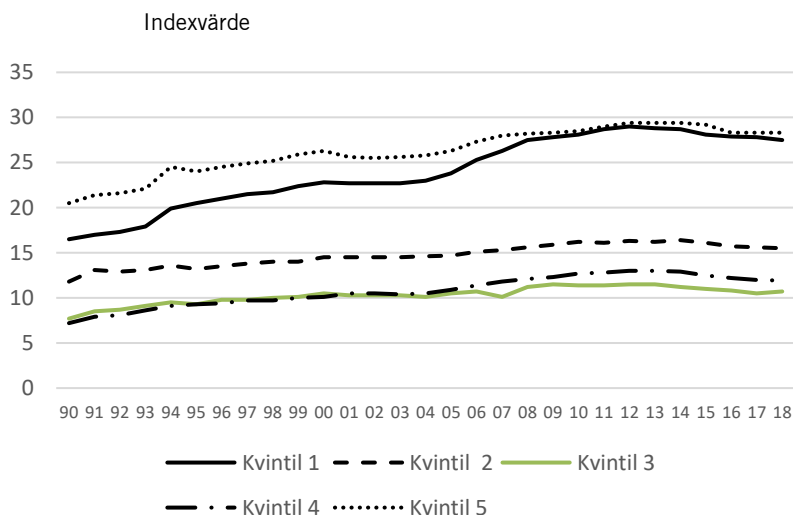
¹⁷ Andersson, Roger och Holmqvist, Emma (2019) *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation – Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen*. Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet, maj 2019.

¹⁸ SOU 2020:28: *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 196, 208.

¹⁹ En relationell syn på den socioekonomiska boendesegregationen betonar sambanden mellan områden som har socioekonomiska utmaningar och områden som är socioekonomiskt starka. Det behöver inte bara vara ett bostadsområde, en stadsdel eller en skola som är segregerad, utan hela kommuner och regioner.

inkomster. År 2018 var motsvarande siffra ungefär 41 procent. De grupper som lever mest segregerat är de med de högsta respektive lägsta inkomsterna. Under 2010-talet har boendesegregationen minskat något, men enligt Delegationen mot segregation (Delmos) som på uppdrag av regeringen har genomfört analysen, är det svårt att i dagsläget avgöra om det är ett trendbrott, se figur 2.1.²⁰

Figur 3.1 Segregationsindex per inkomstgrupp



Anm.: Segregationsindex utgår från inkomstfördelning i olika demografiska statistikområden (DeSO). Den vuxna befolkningen delas in i inkomstkvintiler. Befolkningen utgörs här av de personer, 20 år eller äldre, som var folkbokförda den 31 december varje givet år. Indexen löper på en skala från 0–100 där värdet 0 innebär ingen segregation och värdet 100 innebär total segregation. Y-axeln startar vid värde 5.

Källa: Delegationen mot segregationens rapport Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling, från Statistiska centralbyrån och Delegationen mot segregation.

Den socioekonomiska boendesegregationen är enligt Delmos inget storstadsfenomen utan segregation finns i många kommuner och städer i landet även om graden av segregation varierar. Ungefär 37 procent av befolkningen bor i en kommun där graden av segregation motsvarar eller är högre än riksgenomsnittet.

Delmos har även analyserat boendesegregationen på områdesnivå. Resultatet har visat att andelen områden med socioekonomiska ut-

²⁰ Delegationen mot segregation, Delmos (2021): *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

maningar²¹ har ökat under perioden 2011–2019. Desamma gäller områden med goda ekonomiska förutsättningar. Andelen socioekonomiskt blandade områden minskar under perioden och andelen områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar är relativt stabil.

Orsaker till att segregation uppstår är dels strukturella, dels individuella. Strukturella orsaker är sådana som är svåra för individen att påverka. Det kan till exempel handla om inkomstjämlighet, samhällsplanering och hyresvärdars krav. Inkomstjämlighet är en strukturell orsak för den socioekonomiska boendesegregationen eftersom det utan inkomstskillnader inte skulle kunna uppstå skillnader mellan områden. Inkomstjämligheten förklarar till stor del segregationens tillväxt, men inte enbart. Det krävs även koppling mellan inkomster och var man bosätter sig. Strukturella förklaringar kan då vara hur man får tag på en bostad samt hur och var det finns förutsättningar att bli godkänd som hyresgäst. Hur städer och samhällen är planerade och byggda kan både inkludera och exkludera, förenkla eller försvåra möten samt uppmuntra eller avråda från att utforska andra områden.²²

Individuella orsaker handlar om preferenser och personliga förutsättningar. Det handlar om möjligheten att kunna välja var man vill bo och att man gör det som ett led i ett livsstilsval, möjlighet att bo nära likasinnade eller att undvika områden som uppfattas som mindre attraktiva. För vissa är det ett aktivt val, för andra är det handling i brist på alternativ.²³ Segregationen drivs till stor del av de som har större valmöjligheter på bostadsmarknaden.²⁴

²¹ Områdestyperna är: Områdestyp 1 – områden med stora socioekonomiska utmaningar, områdestyp 2 – områden med socioekonomiska utmaningar, områdestyp 3 – socioekonomiskt blandade områden, områdestyp 4 – områden med goda socioekonomiska förutsättningar och områdestyp 5 – områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Områdestyp 1 och områdestyp 2 går in under samlingsbegreppet områden med socioekonomiska utmaningar.

²² Delegationen mot segregation, Delmos (2021): *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

²³ Ibid.

²⁴ Andersson, Roger och Holmqvist, Emma (2019) *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation – Underlagsrapport till Jämlikbetskommissionen*. Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet, maj 2019 och Liang, Che-Yuan (2021): *Inkomstjämlighet och boendesegregation*. SNS Analys 71, april 2021.

3.2 Bostadsförsörjningens fyra tematiska områden

Utredningen har sökt svar på om det finns en uttalad innebörd eller vedertagen förståelse för begreppet bostadsförsörjning. Något entydigt och logiskt svar på frågan har inte funnits, men med utgångspunkt i utmaningarna på bostadsmarknaden, de verktyg som omnämns i utredningens kommittédirektiv och samtal med forskare på bostadsområdet har utredningen identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den:

- produktion och andra utbudsskapande åtgärder,
- fördelning och förmedling,
- konsumtion och efterfrågan,
- förvaltning och renovering.

Dessa kommer genom betänkandet att benämnas som *bostadsförsörjningens fyra tematiska områden*. Med *produktion och andra utbudsskapande åtgärder* avses nyproduktion av bostäder, ombyggnation av bostadshus som leder till att fler bostäder tillskapas samt omvandling av lokaler eller fritidshus till permanentbostäder. Bostadsbyggande används ofta synonymt med bostadsförsörjning men är i praktiken ett av flera medel som kan påverka möjligheten för fler att på marknaden skaffa ett godtagbart boende. Andra utbudsskapande åtgärder kan exempelvis vara privatpersoners uthyrning av bostäder.

Fördelning och förmedling av bostäder omfattar hur bostäder kommer bostadssökande till godo. Det kan handla om regler kring konsumentinformation och hur det fungerar mellan köpare och mäklare vid köp och hyra av bostad samt diskriminering. Det kan också handla om förmedlingsprinciper inom kommunal bostadsförmedling och villkor vid uthyrning av hyresbostäder.

Med *konsumtion och efterfrågan* avses hushållens ekonomiska förmåga att kunna efterfråga och konsumera bostäder på marknaden. I den bredaste bemärkelsen handlar det om arbetsmarknadspolitik och hushållens möjlighet till egen försörjning och inkomstutveckling. I en snävare bemärkelse handlar det om skatter och avdrag kopplade till boendet och transfereringar från socialförsäkrings- och bidragssystem, till exempel bostadsbidrag och bostadstillägg, och deras för-

måga att skapa förutsättningar för hushåll att kunna efterfråga och konsumera en godtagbar bostad. Ytterst är det även en fråga om det kommunala försörjningsstödet.

Med *förvaltning och renovering* avses boendekvaliteter och bostadsstandard. Det kan till exempel handla om förutsättningar för och krav på fastighetsägare att hålla bostäder i gott skick samt tillsyn över att så sker.

Nedan belyser utredningen ett antal identifierade utmaningar inom respektive område.

3.2.1 Produktion och andra utbudsskapande åtgärder

Produktion är viktigt men kräver en nyansering

Befolkningsutvecklingen ställer stora krav på bostadsförsörjningen. Sedan början av 2000-talet har befolkningen vuxit med nästan 1,5 miljoner invånare. Det beror främst på att fler har invandrat än utvandrat, men på också att det föds fler än det dör. Det har bidragit till ökad befolkning i alla regioner men har i de glesare kommunerna motverkats av negativt födelsenetto och flyttning inom landet. Befolkningsutvecklingen har ur ett historiskt perspektiv varit kraftig de senaste åren. Det tog 35 år, från 1969 till 2004, för Sverige att växa från åtta till nio miljoner invånare. Att gå från nio till tio miljoner invånare tog 13 år och inträffade 2017. Nästa gräns, 11 miljoner invånare, förväntas enligt SCB passeras 2034, alltså 17 år efter att befolkningen uppgick till 10 miljoner invånare. Invandring innebär att befolkningen ökar med hushåll som är nya på bostadsmarknaden och som är i behov av bostäder.²⁵

Den ökande andelen äldre innebär också utmaningar bostadsförsörjningen. 2020 var andelen 80 år eller äldre 5,2 procent av befolkningen och de beräknas 2030 vara 7,5 procent. Ökningen gäller för i stort sett alla regioner.²⁶ Den äldre generationens bostadsbehov är ofta inte akut men ökningen av antalet äldre kommer att fortgå och behovet av tillgängliga bostäder och bostäder som erbjuder social samvaro att öka.²⁷

²⁵ Statistiska centralbyrån, SCB: Snabba fakta, Befolkningsprognos för Sverige. Hämtad 2021-11-09.

²⁶ Statistiska centralbyrån, SCB (2021): *Sveriges framtida befolkning 2021–2070*. Demografiska rapporter 2021:1.

²⁷ SOU 2015:85: *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*.

Med utgångspunkt i SCB:s befolkningsprognoser beräknar Boverket hur stort byggbehovet i landet är. Enligt Boverkets byggbehovsprognos uppskattas det totala byggbehovet vara mellan 592 000 och 664 000 bostäder under 2020–2029, vilket motsvarar ett årligt tillskott på 59 200–66 400 bostäder per år. Denna nivå motsvarar de hushåll som beräknas tillkomma under perioden, att det underskott som byggts upp sedan 2006 byggs i kapp samt en buffert. Om tillkommande bostäder ligger mellan 40 800 och 43 200 bostäder per år svarar det mot tillkommande hushåll under perioden 2020–2029. Sju av tio bostäder beräknas behöva byggas i storstadsområdena. I 25 av landets 60 arbetsmarknadsregioner finns i princip inget bostadsbyggnadsbehov (se dock kommentar nedan).²⁸

De senaste åren har bostadsbeståndet generellt ökat snabbare än befolkningen och med utgångspunkt i Boverkets prognoser för bostadsbyggandet förväntas bostadsbyggandet ligga i linje med byggbehovet kommande år. Under 2021 förväntas 61 700 bostäder påbörjas och 2022 förväntas 64 000 bostäder påbörjas.²⁹

Det finns samtidigt omständigheter som komplicerar byggbehovet. Boverkets beräkning av det tar inte hänsyn till att bostäder inte är homogena. Det innebär att det kan finnas ett behov som ligger utanför beräkningarna. Befolkningsförändringar kan påverka byggbehovet genom att hushållssammansättningen förändras men även genom att olika åldersgrupper bor på olika sätt, till exempel i olika upplåtelseformer. Det innebär att det i regioner som i princip saknar byggbehov enligt beräkningen kan finnas ett behov av bostäder som till exempel är anpassade för äldre. Noterbart är också att yngre generellt bor i hyresrätter och studentbostäder men i viss mån även i bostadsrätt. Sedan sjunker andelen i dessa boendeformer till förmån för äganderätt. Efter 65 år sjunker andelen i äganderätt till förmån för specialbostäder för äldre och i viss mån hyresrätt och bostadsrätt.³⁰

Den demografiska utvecklingen, efterfrågan på olika typer av bostäder och marknadsförutsättningarna varierar i betydande utsträckning i landet. På vissa platser är marknadsförutsättningarna sådana att efterfrågan inte kan mötas med nyproduktion. Risken för att bostäderna inte blir uthyrda eller sålda kan bedömas vara för hög varför

²⁸ Boverket (2020): *Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029*. Rapport 2020:32.

²⁹ Boverket (2021): *Boverkets indikatorer*, juni 2021.

³⁰ Boverket (2020): *Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029*. Rapport 2020:32.

nyproduktion blir särskilt svår att åstadkomma eller riskerar att helt utebli.³¹

På andra platser är marknadsförutsättningarna mer gynnsamma vilket innebär bättre förutsättningar för nyproduktion. På dessa platser kan det dock finnas en utmaning i att marknadspriserna och hyresnivåerna i nyproduktionen är sådana att byggbehovet inte kan realiseras p.g.a. att hushållen inte kan eller vill efterfråga bostäderna i fråga.³² Hyrorna har exempelvis alltid varit högre i det senast byggda beståndet men skillnaderna mellan nyproduktionshyrorna och genomsnittshyrorna i det övriga bostadsbeståndet ökade markant några år in på 2000-talet. Stora skillnader mellan hyrorna i nyproduktion och i beståndet kan påverka efterfrågan.³³

För hushåll med lägre inkomster är nyproduktion inte alltid ett alternativ, exempelvis på grund av att inkomsterna inte räcker till för att betala boendeutgifterna, att hyresvärdarna ställer krav som är svåra att nå eller för att nyproduktionshyror inte motsvarar kommunernas och socialtjänstens norm för skälig boendekostnad³⁴. I stället talas ofta om flyttkedjor som lösning.³⁵

Studier visar över lag att flyttkedjor är korta men att tillskott av större bostäder generellt ger längre flyttkedjor. En studie av flyttningar i Stockholms län har visat att flyttkedjor i tredje led når hushåll med inkomster som är lägre än genomsnittet i länet. Det finns dock ingen garanti för att kedjan når de hushåll som har de allra lägsta inkomsterna eller att de når dem med akut behov av en bostad. Effekterna kan också variera beroende på bostadsmarknadssituationen på orten. En kunskapsöversikt från Malmö universitet visar att socioekonomiskt svaga grupper sällan eller aldrig deltar i flyttkedjor som initieras i samband med att nya bostäder byggs.³⁶

³¹ Se Boverkets digitala handbok för bostadsförsörjning – hämtad 2021-10-14.

³² Se till exempel Region Stockholm (2020): *Efterfrågan på nya bostäder i Stockholmsregionen*. Rapport 2020:6.

³³ Se Boverkets digitala handbok för bostadsförsörjning – hämtad 2021-10-14.

³⁴ Skälig boendekostnad är vad en låginkomsttagare på orten har möjlighet att kosta på sig. Se Socialstyrelsen (2021): *Handbok för ekonomiskt bistånd*.

³⁵ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

³⁶ Se Region Stockholm (2018): *Flyttkedjor – En litteraturöversikt över befintlig forskning om bostadsflyttkedjor*. Rapport 2018:13. Malmö Stad (2019): *Flyttkedjeanalys för nybyggnation i Malmö*, McShane, Karl och Kristersson, Håkan. Evidens (2021): *Flyttkedjor och rörlighet på bostadsmarknaden*, november 2021.

Ökat utbud på andrahandsmarknaden – ett komplement som medför risker

För den som har svårt att köpa en bostad eller hyra med besittningsrätt är det alternativ som står till buds att bo hos föräldrar och släktingar alternativt att hyra en bostad eller ett rum av en privatperson utan besittningsrätt.

Andrahands- och inneboendelösningar kan vara en bra temporär lösning för bostadssökande som snabbt behöver hitta en bostad, särskilt unga. Reglerna kring andrahandsuthyrning förändrades under första halvan av 2010-talet genom lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad som bland annat möjliggör kostnadsbaserad hyra, dock inte för hyresrätt. Även taket för skattefri uthyrning har höjts för att öka utbudet på marknaden.³⁷

I fråga om privatpersoners uthyrning av hyresrätt har det mot bakgrund av förekomsten av olovlig uthyrning och oskäliga andrahandshyror genomförts regelskärpningar, bland annat med innebörden att det numera är brottsligt att hyra ut en lägenhet i andra hand utan tillstånd till en hyra som är oskälig. Avsikten är att stävja framväxten av en svart bostadsmarknad med otrygga boendeförhållanden dit såväl enskilda som barnfamiljer med låga inkomster eller försörjningsstöd ofta blir hänvisade, med risk för frekventa flyttar och oskäliga hyror.³⁸

3.2.2 Konsumtion och efterfrågan

Bostadsjämlighet – svårt att särskilja från ekonomisk ojämlikhet

När vissa kan etablera sig på bostadsmarknaden och få sina grundläggande bostadsbehov tillgodosedda medan andra inte har samma möjligheter uppstår ojämlikheter på bostadsmarknaden. Ojämlikheter i boendet är svårt att separera från ekonomiska ojämlikheter.³⁹ Inkomstskillnaderna i Sverige har under lång tid ökat. Det beror till stor del på ökade kapitalinkomster bland hushåll i toppen av inkomst-

³⁷ Lagen innehåller bland annat regler för hyressättning och uppsägning som skiljer sig från reglerna vid uthyrning av hyresrätt. Se prop. 2012/13:1, utg.omr. 18, bet. 2012/13:CU3, rskr. 2012/13:128. Se även prop. 2020/21:201, bet. 2021/22:CU2, rskr. 2021/22:42.

³⁸ Se bland annat *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning* (SOU 2017:86) och prop. 2018/19:107, bet. 2018/19:CU17, rskr. 2018/19:264.

³⁹ SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*.

fördelningen och att inkomsterna i de lägre inkomstskikten ökat långsammare än medianinkomsten.⁴⁰

Över tid har det också varit fördelaktigt att äga sitt boende, både med hänsyn till månatlig kostnad i relation till inkomst och att det genom bland annat låga räntor skett en pris- och värdeökning på ägt boende, vilket skapat en förmögenhetstillväxt.⁴¹ Prisuppgången och låga räntor har i sin tur inneburit att hushållens skuldsättning ökat och utvecklats till ett orosmoln för den finansiella stabiliteten med kreditrestriktioner som följd. Prisuppgången på bostäder har också inneburit att antalet hushåll för vilka det är realistiskt att spara ihop till en ägd bostad, särskilt i storstadsområdena, har ökat och att tiden det tar att få ihop till en kontantinsats har blivit längre för de hushåll som kan spara. Det har i sin tur inneburit att många unga är beroende av hjälp från familjen för att kunna köpa en bostad. Den som inte har sådana möjligheter hänvisas till att hyra samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat och hyresrätten över lag är en dyrare upplåtelseform. De med lägst inkomst utesluts från de ekonomiskt mest fördelaktiga boendelösningarna. För många blir andrahandsmarknaden det enda alternativet, där hyrorna är höga. Situationen gör att det blir svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och att anpassa sin boendesituation efter ändrade livsförhållanden, till exempel i samband med att familjen växer, en separation eller arbete på ny ort.⁴²

Socialförsäkringssystemen finns för att ge ekonomisk trygghet vid olika händelser och skeden i livet. Flera delar av socialförsäkringssystemen har försvagats sedan 1990-talet. När trygghetssystemen försvagas ökar trycket på kommunernas socialtjänster.⁴³ En granskning av till exempel bostadsbidraget har visat att de höjningar och förändringar av bostadsbidraget som genomförts under de senaste 20 åren inte följt löne- och prisutvecklingen. Det har fått till följd att bidraget har koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg relativ ekonomisk standard. Granskningen visar också att bostadsbidraget omfördelar inkomster i lägre grad än tidigare. De hushåll

⁴⁰ SOU 2019:65: *Långtidsutredningen 2019, huvudbetänkande*.

⁴¹ SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*.

⁴² Se bland annat SOU 2018:35: Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Dir. 2020:125 *Förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden* och Stockholms handelskammare (2021): *Trösklar och binder på bostadsmarknaden*. Stockholms Handelskammare, juni 2021. Veidekke (2017): *Så löser vi bostadskrisen – Strategier för en fungerande bostadsmarknad*. Se även hurvibor.se.

⁴³ Se SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet* och SOU 2019:65: *Långtidsutredningen 2019, huvudbetänkande*.

som tar emot bostadsbidrag har ofta inkomster som ligger så långt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard att bidraget inte är tillräckligt för att lyfta dem över gränsen. Bostadsbidragets konstruktion försvårar förutsättningarna att kunna efterfråga större bostäder.⁴⁴

För att sociala ersättningar/transfereringar i realiteten ska påverka hushållens möjligheter till etablering på bostadsmarknaden och förändra sin situation behöver även sådana inkomster godtas av hyresvärdar vid bedömningen av betalningsförmåga och deras krav i övrigt vara på en sådan nivå att hushåll med sådana ersättningar utesluts. Om inte sociala ersättningar godtas riskerar politiska satsningar för att öka konsumtionsförmågan bli verkningslösa. SCB redovisar årligen statistik över antalet så kallade helårspersoner⁴⁵ i åldrarna 20–64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag. Dessa ersättningar innefattar sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ekonomiskt bistånd samt etableringsersättning. Antalet helårspersoner som försörjdes med sociala ersättningar och bidrag ökade med 6,0 procent mellan 2019 och 2020. Det totala antalet var 790 242, vilket motsvarar 13,4 procent av befolkningen i arbetsför ålder. De ersättningsformer som totalt sett ökade under 2020 var de för arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder medan ersättningsformerna ekonomiskt bistånd, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt etableringsersättning minskade.

3.2.3 Fördelning och förmedling

Anskaffningsfrågan är central för bostadssökande

På marknaden för ägda bostäder är dynamiken mellan pris och möjlighet för köparen att få krediter avgörande för vem som kan köpa. Hyresbostäder på den ordinarie bostadsmarknaden fördelas på andra sätt. Det kan handla om byten, bostadskö, lotteri, förtur, kontakter med hyresvärdar, förmedlingsplattformar eller, som belysts ovan, genom svarthandel. En vanlig fördelningsmekanism är kötid, via en förmedling, teknisk plattform eller direkt hos hyresvärderna. En ledig

⁴⁴ Riksrevisionen (2017): *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, RiR 2017:9. Se även SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*.

⁴⁵ För att skapa jämförbarhet mellan olika typer av ersättningar beräknas så kallade helårsekvivalenter som visar hur många som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Till exempel blir två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent. Se Statistiknyhet från SCB 2021-03-24: *Antalet personer försörjda på sociala ersättningar och bidrag ökar*.

lägenhet genom kö går till det hushåll av de som visat intresse som har längst kötid och som uppfyller de krav som hyresvärden ställt upp. Normalt sett tillämpas ett system där en person kan ställa sig i kö utan att nödvändigtvis för tillfället ha ett behov av en bostad. Parallellt förekommer även förturer eller olika reservationer där urvalet görs med eller utan en kombination med kötid, dock sällan utifrån ett inkomsttak.⁴⁶ Av en enkät som Boverket låtit göra framgår att personer som under de senaste två åren har försökt skaffa sig en ny hyreslägenhet främst bedömde otillräcklig kötid som anledningen till att de nekats att hyra bostad.⁴⁷

Bland kommunala bostadsbolag är kötid den allena rådande fördelningsprincipen (99 procent av bolagen tillämpar kötid som fördelningsprincip). Motsvarande siffra för privata hyresvärdar är 44 procent. Bland privata hyresvärdar är det främst individuell bedömning som gäller, 57 procent, men även förmedling genom kontakter, 44 procent.⁴⁸

Flera stora privata hyresvärdar använder sig av kösystem, antingen genom kommunala bostadsförmedlingar, egna köer eller privata förmedlingsplattformar. Det finns också större hyresvärdar som exempelvis genom lottning slumpar fram vilka som kallas på visning givet att de klarar kraven som ställts upp eller som tilldelar bostäderna individuellt. Det finns privata hyresvärdar som tar hänsyn till speciella omständigheter eller ömmande skäl när lediga bostäder fördelas, särskilt vid skilsmässa eller ändrade familjeförhållanden där barn är inblandade. Det förekommer även att privata värdar hjälper barn till en befintlig hyresgäst att flytta hemifrån.⁴⁹

Anskaffning genom socialtjänsten – tillämpningen varierar mellan kommuner

Många fastighetsägare, främst kommunala, har som policy att bistå kommunen med bostäder till individer med någon form av sociala behov.⁵⁰

Kommunernas socialtjänst har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsterna

⁴⁶ Kopsch, Fredrik (2020): *Hur ska hyreslägenheter fördelas?* Fores.

⁴⁷ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

möter de yttersta konsekvenserna av när såväl den ordinarie bostadsmarknaden som andrahands- och inneboendemarknaden inte förmår möta bostadsbehoven. Det har under flera år påtalats att socialtjänsterna i allt högre utsträckning upplever sitt arbete som en slags ”bostadsförmedling” och att boendeinsatserna blivit en central del av arbetet. Orsaken har bedömts vara bristande utbud av hyresbostäder i en prisklass inkomstsvaga hushåll klarar av och svårigheter för många att bli godkända som hyresgäst.⁵¹

Det finns inga bestämmelser i socialtjänstlagen som ger bostadslösa en allmän rätt till att få en bostad av socialtjänsten. Däremot kan socialtjänsten i särskilda fall vara skyldig att tillhandahålla en bostad som bistånd. Rätt till bistånd i form av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå har i rättspraxis rört situationer när en person eller familj är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad.⁵² Socialtjänstens ansvar kan handla om att bistå med olika former av akuta eller mer långsiktiga boendelösningar utifrån individuella behov och efter biståndsbedömning.⁵³

Enligt Socialstyrelsen innebär reglerna i socialtjänstlagen att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I detta ingår ett ansvar för att ordna en bostad, vilket innebär att var och en själv får söka bostad via bostadsförmedling, bostadsföretag, andrahandsförmedlingar eller på annat sätt försöka ordna sin bostadssituation. Det kan handla om att bo hos släktingar och vänner eller hyra rum eller bostad av en utomstående. Föräldrar har huvudansvaret för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för sina omyndiga barn och ansvarar för att barnens behov och rättigheter blir tillgodosedda.⁵⁴

Att det generellt sett är svårare att få ett hyreskontrakt om man har skulder eller betalningsanmärkningar är exempelvis inte i sig ett

⁵¹ Se bland annat Dagens Samhälle (2018): *Socialtjänsten är ingen bostadsförmedling*. En debattartikel av Lena Holmlund, då ledamot i Föreningen Sveriges socialchefer och verksam om sektorschef i Göteborgs stad samt Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

⁵² I rättspraxis har man som framgår av JO:s ämbetsberättelse 2017/18 s. 425 ansett att en enskild person har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på en skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad (se bland annat RÅ 1990 ref. 119 och 2004 ref. 130). Varken i socialtjänstlagen eller i förarbetena till lagen finns det dock någon bestämmelse eller något uttalande om att socialnämndens åligganden omfattar att tillhandahålla bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92).

⁵³ Se beskrivningar i Socialstyrelsens digitala kunskapsguide, kunskapsguiden.se – hämtad 2021-10-14.

⁵⁴ Ibid.

skäl till att beviljas bistånd. Att det är brist på bostäder på den öppna bostadsmarknaden är inte heller i sig skäl nog för bistånd till bostad från socialtjänsten.⁵⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt det som godtagbart att boendestandarden i vissa fall är lägre än vad som anses skäligt på längre sikt. I en akut situation eller när ett lämpligt boende inte kan erbjudas den biståndssökande för en rimlig kostnad kan boende på härbärge godtas under en övergångsperiod.⁵⁶

Hur detta hanteras lokalt kan variera. En majoritet av kommunerna använder så kallade sociala kontrakt för att hyra ut bostäder till behövande som av olika skäl har svårt att bli godkända som hyresgäster. Det innebär att kommuner köper eller hyr bostäder, både privata och allmännyttiga, som de i sin tur hyr ut till behövande. Boendet är ofta förenat med tillsyn eller särskilda villkor. För hyresvärdar innebär det en trygghet att ha kommunen som förstahandshyresgäst. Antalet sociala andrahandslägenheter med grund i ett biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen är enligt BME 2021 cirka 19 600 fördelat på 235 kommuner. Det är en minskning med cirka 1 000 lägenheter jämfört med året innan. Det är också något fler än antalet identifierade hemlösa i långsiktiga boendelösningar, något som beror på olika mätmetoder och givetvis tidpunkt för mätning.⁵⁷ Utöver dessa 19 600 lägenheter finns cirka 6 700 lägenheter, fördelat på 53 kommuner, som hyrs ut utan grund i ett biståndsbeslut varav närmare 40 procent återfinns i Stockholms kommun. Antalet andrahandslägenheter som kommunerna bistår med summerar totalt till drygt 26 000.⁵⁸ De senaste åren har utvecklingen av antalet kontrakt varit relativt stabil, men sett ur ett längre perspektiv har ökningen varit markant. Under åren 2008–2019 tredubblades antalet sociala kontrakt via socialtjänsten, från 9 000 till 27 000. Förklaringar till ökningen har varit att det blivit svårare för fler att etablera sig på bostadsmarknaden och det kommunala ansvaret enligt bostadsförordningen.⁵⁹

⁵⁵ Se beskrivningar i Socialstyrelsens digitala kunskapsguide, kunskapsguiden.se – hämtad 2021-10-14.

⁵⁶ Socialstyrelsens hemsida kunskapsguiden.se och rättsfall RÅ 1990 ref. 119, RÅ 2004 ref. 130 och RÅ 1994 not 574.

⁵⁷ Alla personer med sociala eller kommunala kontrakt ingår inte i Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning, vilket till stor del beror på att de kontrakt som ingår i Socialstyrelsens definition ska vara förenade med tillsyn, särskilda villkor och regler. Se Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017.

⁵⁸ Boverket (2021): *Bostadsmarknadsenkäten 2021*.

⁵⁹ Se Grander, Martin och Salonen, Tapio (2020): *Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronapandemin*. Externa perspektiv – segregation och covid-19, Delegationen mot segregation, november 2020, Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, november 2017, samt Boverket (2021): *Bostadsmarknadsenkäten 2021*.

Det saknas heltäckande kartläggning över kommunernas policy för boendeinsatser men enligt Socialstyrelsen förekommer olika tolkningar av socialtjänstens yttersta ansvar och att kommuner ställer olika krav på personer som befinner sig i akut hemlöshet utifrån om de betraktas som socialt eller strukturellt hemlösa. Tillgången till bostäder i kommunen kan också ha betydelse för hur kommunen erbjuder boendeinsatser och till vilka. Det förekommer att det ställs högre krav på personer som är hemlösa av strukturella skäl.⁶⁰ En ny studie har visat att den lokala bostadsmarknadens sammansättning har betydelse för hur omfattande insatser som behövs från socialtjänsten. Förekomsten av hyresrätter över lag och i synnerhet inom allmännyttan verkar dämpande för kommunens sociala boendeinsatser. Kommunernas övergripande ansvar för bostadsförsörjningen och särskilda ansvar enligt exempelvis socialtjänstlagen är således två kommunicerande kärn.⁶¹ Detta samband redogörs vidare i kapitel 4.2.2.

Begreppen social och strukturell hemlöshet beskriver olika orsaker till hemlöshet i skärningspunkten mellan hushållens möjligheter att lösa sin egen boendesituation och socialtjänstens arbete med boendeinsatser. På Stockholms Stadsmissions hemsida beskrivs strukturell hemlöshet enligt följande:

Människor i strukturell hemlöshet saknar egen bostad för att de inte har ekonomiska förutsättningar att ta sig in på den vanliga bostadsmarknaden. Det kan till exempel bero på skilsmässa eller sjukdom. Det kan även vara unga vuxna som vill flytta hemifrån men inte kan eller personer med betalningsanmärkningar och skulder som gör att de inte kan få ett hyreskontrakt eller har möjlighet att köpa en bostad. De som lever i strukturell hemlöshet behöver oftast inte stöd när de får eget boende.⁶²

Begreppet strukturell hemlöshet används i kontrast till så kallad social hemlöshet. Social hemlöshet beskrivs av Stockholms Stadsmission enligt följande:

⁶⁰ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021, och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Det boende-sociala arbetet i förändring – Erfarenheter från sex kommuner*, november 2020.

⁶¹ Grander, Martin & Frisch, Morten (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännyttan. En analys av privatägd hyresrätt och den sekundära bostadsmarknaden i kommuner som saknar allmännyttan*. 22:2; SBV Working Paper Series. Malmö universitet.

⁶² Stockholms stadsmission, www.stadsmissionen.se, *Vad är strukturell hemlöshet?* Hämtad 2021-11-19.

Social hemlöshet grundar sig i social problematik som exempelvis missbruk och/eller psykisk ohälsa. Människor i social hemlöshet behöver ofta stöd för att klara av ett eget boende.⁶³

Det finns ingen samlad statistik över hur många hushåll som saknar egen bostad av strukturella eller sociala skäl, hur många som vänder sig till kommunens socialtjänst och som beviljas eller nekas bistånd för långsiktigt eller kortsiktigt boende, hur många som ges möjlighet att överta ett socialt kontrakt eller inte. Mot bakgrund av att kommuner gör olika tolkningar av det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen och att läget på bostadsmarknaden kan påverka ser det sannolikt olika ut i olika kommuner. En del kommuner använder så kallade sociala kontrakt för att hantera såväl socialt som strukturellt betingad hemlöshet, medan andra gör en tydlig distinktion. För till exempel barnfamiljer i strukturell hemlöshet kan det innebära att nödbistånd⁶⁴ ges för kortare perioder samtidigt som det ställs krav på aktivt sökande av bostad samt en redovisning av resultatet.⁶⁵

Utestängning från bostadsmarknaden och svårigheten att på egen hand kunna skaffa en egen bostad är till stora delar relaterad till strukturella faktorer i samhället. Brist på bostäder som motsvarar behoven hos olika grupper, hyresnivåer som är för höga för hushåll med genomsnittliga eller lägre inkomster och höga krav för att godkännas som hyresgäst bidrar till denna utestängning. Dessa faktorer är förutsättningar som även kommunernas socialtjänst agerar utifrån.⁶⁶

Anskaffningsproblem, aktiv medverkan till bosättning i annan kommun och otydlig bosättningslag

En annan utveckling som uppmärksammats de senaste åren är aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, vad som i media brukar benämnas social dumpning. Aktiv medverkan till bosättning i annan

⁶³ Stockholms stadsmission, www.stadsmissionen.se, *Vad är strukturell hemlöshet?* Hämtad 2021-11-19.

⁶⁴ Nödbistånd avser medel för möjlighet att kortsiktigt lösa ett bostadsbehov på till exempel vandrarhem.

⁶⁵ Se Runquist, Wedding (2021): *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*. Rapport nr 1 i forskningsprojektet Skånska hem Socialhögskolan, Lunds universitet, samt Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

⁶⁶ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

kommun är när en kommun genom sitt agerande får en person eller ett hushåll med ekonomiskt bistånd att flytta till en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta. Det behöver inte alltid vara ett problem, men om det sker mot individens vilja och mottagande kommun har ansträngd ekonomi och sämre arbetsmarknadsförutsättningar blir situationen problematisk.⁶⁷

Den främsta orsaken till fenomenet aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, så kallad social dumpning, är enligt Statskontoret den varierande tillgången på bostäder. Statskontoret konstaterar att kommuner inte har någon skyldighet enligt lag att erbjuda kommuninvånare bostad i kommunen eller att erbjuda hjälp att hitta bostad. Många kommuner har dock tjänster för att hjälpa bidragstagare, dvs. personer som har försörjningsstöd eller etableringsersättning, att hitta bostad. Statskontorets undersökning om social dumpning visar att det är mer vanligt att större kommuner och kommuner med låg arbetslöshet, hög skattekraft och underskott på bostäder erbjuder sådant stöd. Rådgivarna kan hjälpa till med att söka andrahandsbostäder, ställa personer i bostadskö och tillsammans med klienten träffa hyresvärdar. Det finns också exempel där bostadsrådgivare söker kontakt med hyresvärdar i andra kommuner som godtar personer med försörjningsstöd som hyresgäster eller att bostadsrådgivarna blir kontaktade av dessa hyresvärdar. Kommunala företrädare har uttryckt att det för barnfamiljer kan vara bättre att hitta mer långsiktiga boendelösningar i andra kommuner än att de ska behöva bo osäkert och/eller trångt i befintlig kommun.⁶⁸

Statskontoret har konstaterat att fyra grupper är utsatta för aktiv medverkan: nyanlända, personer med missbruk eller andra sociala problem, strukturellt hemlösa och personer i behov av skyddat boende. Nyanlända tycks vara en särskilt utsatt grupp. I praktiken har detta lett till att allt fler nyanlända från 2018 har blivit av med sitt tillfälliga boende och att enskilda och barnfamiljer hamnar i områden och på orter med sämre arbetsmarknadsförutsättningar.⁶⁹

Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) trädde i kraft 2016. Den innebär att kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända som har

⁶⁷ Statskontoret (2020): *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun – En kartläggning*. Rapport 2020:19.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Statskontoret (2020): *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun – En kartläggning*. Rapport 2020:19. Se även Kammarrätten i Stockholm 2019. Mål 4155-18.

beviljats uppehållstillstånd. Syftet med lagen är att nyanlända snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun, och därmed kunna påbörja etableringen i samhällslivet och på arbetsmarknaden.⁷⁰

Kommunernas tillämning av lagen när det gäller boende ser olika ut. Av propositionen⁷¹ som låg till grund för bosättningslagen framgår också att intentionen var att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder samtidigt som det gavs uttryck för en förståelse för att boenden av mer tillfällig karaktär också skulle kunna komma att behövas. Regeringen bedömde att det inte var lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som avses. Detta har lett till oklarheter i vari kommunernas ansvar består. En del kommuner erbjuder bostad under en tvåårsperiod med hänvisning till dels tiden med etableringsinsatser enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare⁷², dels tiden som staten betalar ut schablonersättning för mottagandet till kommunerna enligt förordning⁷³. I Boverkets redovisning av 2021 års bostadsmarknadsenkät framkommer att 105 kommuner erbjöd tillsvidarekontrakt eller förstahandskontrakt i samband med mottagandet eller kort tid därefter medan övriga av de 230 kommuner som tagit emot nyanlända enligt bosättningslagen, erbjöd någon form av tillfälligt kontrakt. Kommunerna i storstadsregionerna har i högre utsträckning tidsbegränsade kontrakt som upphör efter en specificerad tid, och nyanlända hänvisas då till ordinarie bostadsmarknad i hela landet.⁷⁴

Enligt en granskning från Riksrevisionen lever bosättningslagen upp till riksdagens intentioner om jämnare fördelat mottagande och bättre etablering för nyanlända på arbetsmarknaden. Samtidigt gör Riksrevisionen iakttagelsen att kommuner som fått ökat mottagande ser ökade kostnader för försörjningsstöd, att boendelösningarna ser olika ut i olika kommuner och att aktiv medverkan är en önskad konsekvens av att kommunernas ansvar inte varit tydligt reglerat.⁷⁵

⁷⁰ Hur många nyanlända varje kommun ska ta emot beror på kommunens storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen.

⁷¹ Prop. 2015/16:54: *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

⁷² Nyanlända kan delta i etableringsinsatser under som längst två år på heltid och de som deltar i etableringsinsatser får statlig etableringsersättning (Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

⁷³ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

⁷⁴ Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021.

⁷⁵ Riksrevisionen (2021): *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* RiR 2021:29.

3.2.4 Förvaltning och renovering

En stor del av bostadsbeståndet har ett renoveringsbehov. Det gäller i högsta grad de allmännyttiga företagen, då hälften av dessa har ett taxeringsmässigt värdeår före 1975 varav nära 30 procent under miljonprogrammet åren 1965–1974.⁷⁶ Det förekommer att allmännyttiga bostadsföretag behöver sälja delar av sitt bostadsbestånd för att kunna finansiera renoveringar.⁷⁷

Renoveringar innebär många gånger ökade boendekostnader i form av hyreshöjningar eller avgiftshöjningar. Särskilt uppmärksammat har detta blivit vid renovering av hyresbostäder. RISE har i en undersökning påvisat ett förfarande där renoveringar utförs med metoder som ger maximala hyresökningar och att detta i de undersökta fallen var mer förekommande än värdesäkrande renoveringar. Dessutom visar rapporten att hyreshöjningarna till följd av renoveringar varit i snitt högre i de delar där de med lägst medelinkomst bor.⁷⁸ Kraftiga hyreshöjningar efter renoveringar kan leda till att hushåll med lägre inkomster flyttar, med risk att koncentrationen av låginkomsttagare förstärks i de områden och fastigheter som ännu inte har renoverats.⁷⁹ Bostäder med lägst hyror återfinns i det befintliga beståndet och om detta bestånd förvaltas på ett sätt som gör att hyror systematiskt höjs kommer utbudet av prisrimliga bostäder lika systematiskt att minska.

En annan utmaning är de bostäder som förfaller och där underhåll och renoveringar inte genomförs. Det förekommer att den typen av bostäder nyttjas som ett led i aktiv medverkan till bosättning i annan kommun.⁸⁰

Erfarenheter från omvandlingsprojekt som exempelvis det i Gårdsten visar samtidigt att en genomtänkt och inkluderande förvaltning och varsamhet vid renoveringar kan vara nycklar till social hållbarhet och trygghet i bostadsområden.⁸¹

⁷⁶ Sveriges Allmännytta (2020): *Ekonomisk statistik för allmännyttan 2020*, s. 5.

⁷⁷ Grander M. *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag 2020, s. 79–86.

⁷⁸ RISE (2021): *Underlag till uppdrag att utvärdera stödet för renovering och energieffektivisering samt att analysera ägarförhållanden på hyresbostadsmarknaden*. Delrapport 4 (2021-03-09) och 6 (2021-04-22).

⁷⁹ Boverket (2014): *Flyttmönster till följd av omfattande renoveringar*. Rapport 2014:34 och SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*.

⁸⁰ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2021): *Slutredovisning: Uppdrag att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun*. För ytterligare beskrivning av sociala utmaningar kopplat till förvaltningsfrågor, se bland annat SOU 2017:33: *Stärkt ställning för hyresgäster* samt SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*.

⁸¹ Salonen, Tapio (2021): *Samballsbygget Gårdsten. Allmännyttans framtid?*

3.3 Sociala konsekvenser av läget på bostadsmarknaden

3.3.1 Konsekvenser för både individ och samhälle

Den som saknar eget kapital, har låg inkomst, ”fel” inkomstkällor, saknar kontakter och/eller är ny på bostadsmarknaden samt saknar kötid till hyresbostäder har ett särskilt svårt utgångsläge på bostadsmarknaden. Gemensamt för alla som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden är att de ofta löser sin boendesituation genom andrahandsmarknaden och inneboendelösningar, boende hos släktingar eller privatpersoner. Det kan för vissa vara en bra lösning under en övergångsperiod eller om det är ett aktivt val i form exempelvis ett delningsboende, medan det för andra kan innebära trångboddhet, höga boendeutgifter och frekventa flyttar.

Att inte kunna etablera sig på bostadsmarknaden och kunna förändra sin boendesituation kan ta sig uttryck genom uppskjuten familjebildning, avstående från utbildning och arbete på ny ort samt klyftor mellan insiders och outsiders på bostadsmarknaden.

En situation med insiders och outsiders på bostadsmarknaden bidrar till ojämlikhet, inlåsning och boendesegregation. Ökade bostadspriser har gjort det svårare för förstagångsköpare och de med störst behov av låga boendekostnader att ta sig in på den ägda bostadsmarknaden. Trycket på det hyrda beståndet ökar när många bostadssökande, antingen frivilligt eller ofrivilligt, konkurrerar inom den delen av beståndet samtidigt som det hyrda beståndets andel av bostadsmarknaden minskar.

Bostadsmarknaden bidrar till påtagliga fördelningseffekter i samhället. De personer som äger eller har ägt sin bostad, insiders, har gynnats av den snabba prisuppgången på bostadsmarknaden. I takt med prisuppgångarna har de kunnat realisera vinster när de har sålt sina bostäder, vilket har gjort att de har kunnat köpa allt dyrare bostäder. Det har i sin tur drivit upp priserna ytterligare. Därtill gynnas de hushåll som äger sin bostad av skattesystemet.⁸²

Fler än var tredje ung tvekar inför att bilda familj eller flytta till en annan ort till följd av läget på bostadsmarknaden vilket i sin tur kan få konsekvenser för samhällsekonomin.⁸³ Att inte kunna etablera sig

⁸² Anförande av riksbankschefen Stefan Ingves, Bostadsmarknadens utmaningar – att väga i dag mot i morgon, 18 september 2019.

⁸³ Hyresgästföreningen (2021): *Unga vuxnas boende*.

på bostadsmarknaden försvårar förutsättningarna att klara övrig livsföring, klara utbildning och arbete. Det kan också försvåra möjligheterna för till exempel våldsutsatta personer att kunna förändra sin situation när alternativen är få. Socialstyrelsen pekar i den senaste upplagan av den så kallade dödsfallsutredningen på att ett återkommande problem är att brottsoffer för våld i nära relationer inte fått hjälp med att flytta till en annan stadigvarande bostad för att undkomma gärningspersonen. Det har bidragit till att brottsoffret antingen har flyttat tillbaka till gärningspersonen efter en tids vistelse i tillfälligt boende eller har bott kvar på en adress som varit känd av gärningspersonen.⁸⁴ Ur ett samhällsperspektiv kan det konstateras att hushållens sökande efter lösning på sin boendesituation har skapat en grogrund för svarta marknader med kopplingar till kriminalitet.⁸⁵

Under flera år har kommunernas socialtjänst kommit att i allt större utsträckning bistå med boende genom så kallade sociala kontrakt. Såväl det övergripande arbetet som längden på kontraktet och boendeformerna för de hyresgäster som får tillgång till dessa kontrakt varierar mellan kommunerna. Samtidigt förekommer det enligt Socialstyrelsen olika tolkningar av socialtjänstens yttersta ansvar och att kommuner ställer olika krav på personer som befinner sig i akut hemlöshet utifrån om de betraktas som socialt eller strukturellt hemlösa (se avsnitt 3.2.3). Det har också uppstått en situation där kommuner hänvisar utsatta hushåll till andra kommuner vilket genererar spänningar mellan kommuner.

3.3.2 Barn är särskilt utsatta

Barn är en särskilt utsatt grupp. Osäkert boende kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Eftersom trygghet och kontinuitet är grundläggande för barns utveckling och eftersom barn i regel spenderar större delen av sin tid i bostaden och dess närmiljö är de särskilt utsatta. Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press som kan ha negativ påverkan på samspillet i familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till kamratkontakter och fritidssysselsättningar. Det kan i

⁸⁴ Socialstyrelsen (2022): *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*, januari 2022.

⁸⁵ SOU 2017:86: *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*.

sin tur leda till att situationen förvärras och till att sociala problem kan uppstå eller förstärkas.⁸⁶

Trångboddheten och dess konsekvenser är omdiskuterade. Riksrevisionen har i en studie från 2019 dragit slutsatsen att det inte finns några tecken på att trångboddhet enligt den så kallade trångboddhetsnorm 3⁸⁷ har effekter på vare sig vuxnas eller barns hälsa, eller på barns skolresultat. Analysen har även omfattat en striktare definition av trångboddhet, men inte heller i dessa fall har hälsa eller studieresultat påverkats negativt. Riksrevisionen lyfter samtidigt att analysen inte omfattar effekter av mer extrem trångboddhet och att det torde finnas en gräns för hur trångbott man kan bo utan att negativa effekter uppstår.⁸⁸ I en studie om trångboddhetens konsekvenser i Malmö konstateras att trångboddhet trots allt innebär begränsningar i vardagslivet, till exempel möjligheten att dra sig undan och göra läxor i hemmet. Under coronapandemin har trångboddhetens konsekvenser för smittspridningen uppmärksamrats, likaså den psykologiska stressen av att flera i hushållet ska studera och arbeta hemma.⁸⁹ Trångboddhet kan också innebära att barn i högre utsträckning vistas utomhus. Polismyndigheten har lyft att offentliga miljön i så kallade utsatta områden blir ungas vardagsrum som de delar med de kriminella, något som kan leda till att unga utvecklar ett socialt nedbrytande beteende och socialiseras in kriminalitet.⁹⁰

3.3.3 Boendesegregationens konsekvenser

Socioekonomisk boendesegregation behöver inte utgöra ett problem för vare sig samhället eller individer. Exempelvis medför områden där majoriteten har starka socioekonomiska förutsättningar genom hög utbildningsnivå och hög inkomst sällan några negativa konsekvenser, varken för samhället som helhet eller för individerna som bor där. Det är när segregationen ger negativa konsekvenser för uppväxt- och

⁸⁶ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

⁸⁷ Norm 2 innebär att det inte ska bo fler än två personer per rum, därutöver ska det finnas ett kök och ett vardagsrum. Norm 3 säger att ett hushåll ska ha ett kök och ett vardagsrum, samt att varje familjemedlem ska ha eget sovrum (makar delar rum) för att inte betraktas som trångbott.

⁸⁸ Riksrevisionen (2019): *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*. RiR 2019:9.

⁸⁹ Grander, Martin och Sandberg, Matilda (2021) *Trångboddhet i Malmö – En studie av trångboddhetens ojämlika utredning och konsekvenser*. Malmö universitet.

⁹⁰ Polismyndigheten (2017): *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, juni 2017.

levnadsvillkoren som problem uppstår. När konsekvenserna för individer uppnår en kritisk massa blir konsekvenserna för samhället negativa. Inom forskningen finns en tudelning i frågan om det är grannskapet i sig eller om det är individuella bakgrundsfaktorer som har störst betydelse för individers framtid. Det finns inget entydigt svar på hur omfattande grannskapseffekterna är. Det kan bero på att individer vistas olika mycket i sitt bostadsområde eller vilket socialt nätverk de har. Forskning har visat att grannskapet verkar ha större betydelse för unga. Trots svårigheterna att isolera effekterna av grannskap finns dock stöd i forskning för att bostadsområdet, eller mer precist grannskapet, har betydelse för individers förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning. I områden med socioekonomiska utmaningar är sannolikheten att bli anställd lägre och sannolikheten att förbli arbetslös högre. I resurssvaga områden utifrån socioekonomiska faktorer är det demokratiska deltagandet och tilliten till andra människor lägre.⁹¹ Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) löper boende i socialt utsatta områden i större utsträckning än andra både risk att hamna i kriminalitet och risk att utsättas för brott.⁹²

Åtgärder för minskad ekonomisk ojämlikhet genom exempelvis insatser för utbildning och arbete är i sig medel för att minska såväl socioekonomisk segregation som boendesegregation. Åtgärderna behöver vara riktade mot de bakomliggande orsakerna, alltså olika strukturer och mekanismer. En inriktning inom bostadsområdet är den så kallade blandningsstrategin där blandade upplåtelseformer, genom nyproduktion och ombildning, används som verktyg för blandad befolkning.⁹³ Enligt forskning finns vissa belägg för att det finns en koppling mellan blandad bebyggelse och blandad befolkning, men sambandet är komplext och förväntningarna på blandningsinitiativ bör därför vara rimliga. En blandningsstrategi är en långsiktig och långsam strategi eftersom nyproduktionen alltid utgör en mycken liten andel av det totala bostadsbeståndet samtidigt som strategin är beroende av ett kommunalt markinnehav och ett aktivt arbete för att uppnå blandning. Blandningsstrategin framhålls som mer effektiv om den inbegriper insatser inom det befintliga beståndet och en nyckelfråga är då

⁹¹ Delmos (2021): *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*.

⁹² Ett Sverige som håller ihop – Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla, dnr A2020/02652.

⁹³ Delmos (2021): *Segregation i Sverige – Årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, s. 92 ff.

hur resurssvaga hushåll ska kunna tillträda de bostäder som genom vakanser blir tillgängliga i mer resursstarka och attraktiva områden, strategier som öppnar i stället för att stänga ute vissa grupper från vissa bostadsområden.⁹⁴

3.4 Utredningens bedömning

3.4.1 Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora

Människor begränsas i sina liv när de inte har en godtagbar boendesituation. Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora. Utbudet på bostadsmarknaden har visat sig inte kunnat matcha hushållens bostadsbehov. Det har medfört en situation där den så kallade strukturella hemlösheten är stor vilket innebär hårt tryck på kommunernas socialtjänst. Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden och barn är en särskilt utsatt grupp. Särskilda åtgärder för att förbättra barnfamiljers situation är därför motiverade för att främja jämlika uppväxtvillkor.

När vissa kan etablera sig på bostadsmarknaden och få sina grundläggande bostadsbehov tillgodosedda och andra inte uppstår ojämlikheter på bostadsmarknaden. Det tar sig uttryck genom bland annat trångboddhet, ansträngd boendekonomi, osäkra boendelösningar, hemlöshet, och skillnader mellan insiders och outsiders. Trösklarna till både det hyrda och ägda beståndet är höga och försvårar rörligheten, särskilt mellan upplåtelseformer. Höga trösklar gör det svårt för människor att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden och att anpassa sitt boende utifrån livssituation. Den socioekonomiska boendesegregationen begränsar livschanser och ger negativa konsekvenser för samhället.

Ojämlikheter i boendet är svårt att separera från ekonomiska ojämlikheter. Att trygghetssystemen försvagats innebär att köpkraften minskar i sådana hushåll som omfattas av dessa, att färre hushåll kan skaffa en bostad utan stöd från socialtjänsten och att fler därmed behöver söka stöd för boendeinsatser hos socialtjänsten. Detta leder till bedömningen att frågor om hushållens förmåga att efterfråga och konsumera bostäder behöver vara en central del av bostadsförsörjningen.

⁹⁴ Andersson, Roger och Holmqvist, Emma (2019): *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation – Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen*. Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet, maj 2019.

Utredningen konstaterar att i skärningspunkten mellan statens och kommunernas ansvar uppstår en risk att människor faller mellan stolarna. Tillämpning av socialtjänstlagen och bostättningslagen skiljer sig mellan olika kommuner. En konsekvens av att kommunernas ansvar inte är tydligt reglerat är s.k. social dumpning. Det är utredningens bedömning att detta pekar på ett behov av ökad tydlighet från regeringens sida.

Utredningen bedömer att det behöver skapas en förståelse för att sociala utmaningar inte enbart kan lösas med ökat bostadsbyggande. För att förstå och synliggöra bostadsförsörjningens bredd har utredningen identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheterna att förändra den: produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling, förvaltning och renovering. Enligt utredningen behöver åtgärder för att främja bostadsförsörjningen utgå från ett samspel mellan dessa fyra tematiska områden.

En viktig förutsättning för en socialt hållbar bostadspolitik är en gemensam bild av verkligheten. Jämförbara statistiska underlag kan ge bättre förutsättningar för att identifiera skillnader i boendeförhållanden och därmed för att vidta effektiva åtgärder. Regeringen har här tagit flera viktiga steg i att skapa underlag för gemensamma problembilder. Bland annat genom regeringsuppdrag till Boverket om mått på bostadsbristen och regeringsuppdrag om områdesindelning som Statistiska centralbyrån (SCB) och Delegationen mot segregation (Delmos) har tagit fram tillsammans samt Delmos olika statistikverktyg för att mäta segregationens utveckling. Det är inte uteslutet att vidare utveckling behövs.

4 Ett offentligt åtagande och historiskt perspektiv

4.1 Inledning

Det finns ett offentligt åtagande i bostadsfrågor som grundar sig i synen på bostaden som en grundläggande förutsättning för den enskildes och hushållens levnadsförhållanden. Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.¹ Bestämmelsen är ett målsättningsstadgande som, utan att anses rättsligt bindande, kan sägas innebära en skyldighet för det allmänna att verka för att målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt.²

Rätten till bostad berörs i flera konventioner och deklarationer som Sverige anslutit sig till. Rätten till bostad omnämns bland annat i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Europarådets sociala stadga, FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

År 2015 antogs resolutionen Agenda 2030 av FN:s generalförsamling. Av agendan framgår att uppfyllelsen av målet syftar till att gagna alla människor i samhället, förverkliga mänskliga rättigheter och uppnå jämställdhet. Hållbar utveckling ska uppnås genom att balansera och förena ekonomisk, social och miljömässig utveckling. Enligt agendan ska särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen och behoven hos

¹ 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen.

² Kommittédirektiv En socialt hållbar bostadsförsörjning (dir. 2020:539).

de mest utsatta. En bärande princip är att ingen ska lämnas utanför. Särskilt relevanta mål inom bostadspolitikerna är mål 11 om hållbara städer och samhällen samt delmål 11.1 om säkra bostäder till överkomlig kostnad.³

4.1.1 Mål för bostadsfrågor

Den politiska inriktningen i bostadsfrågor framgår av de mål som politiska församlingar på olika nivåer beslutat om. På nationell nivå finns flera mål som på olika sätt berör frågan.⁴ Mot bakgrund av att bostadsförsörjningen står i fokus för utredningen är det naturligt att i första hand utgå från det mål som kopplar till sakområdet i statens budget: Utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik. Av utgiftsområde 18 framgår att det finns två riksdagsbundna mål på området:

Målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:CU1, rskr. 2011/12:89).

Målet för bostadsmarknad är även långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116).

Det övergripande nationella målet betonar ett medel: bostadsbyggande. Målet för bostadsmarknaden betonar dess funktionssätt samt bostadskonsumentens efterfrågan och behov. När målet för bostadsmarknaden infördes framhölls bland annat vikten av att underlätta för bostadsmarknaden att fungera på ett sätt som inkluderar alla männi-

³ Prop. 2019/20:188: Sveriges genomförande av Agenda 2030.

⁴ – Riksdagen har antagit följande nationella mål för bildkonst, arkitektur, form och design: Arkitektur, form och design ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Se prop. 2017/18:110, bet. 2017/18:CKrU1, rskr. 2017/18:316.

– Riksdagen har antagit följande mål för arbetet mot segregation: Minskad segregation, jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla. Se prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114. Delmål: Minskad boendesegregation, bra bostäder för alla och stärkt samhällsservice. Se Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation, Ku18:03.

– Övergripande mål för folkhälsopolitiken: Att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Se prop. 2017/18:249, bet. 2017/18:SoU26, rskr. 2017/18:406). Särskilt målområde: Boende och närmiljö, där vikten av en god bostad och närmiljö betonas.

skor.⁵ Målet var föremål för analys i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) med följande slutsatser:

- Efterfrågan kommer, givet de villkor som råder på marknaden, att tillfredsställas på marknaden. De allra flesta hushåll har en efterfrågan som gör att de inte bara kan tillfredsställa sina behov utan också andra önskemål som de kan ha på sin boendesituation.
- Behov är subjektiva och individuella men kan beskrivas i kollektiva termer av vad som politiskt anses vara godtagbart, t.ex. en i tid obegränsad nyttjanderätt av bostaden, trångboddhet och konsumtionsutrymme efter att boendekostnaden är betald.
- Utbudet speglar den kollektiva efterfrågan, inte de kollektiva behoven.
- Utan en uppfattning om behoven finns det ingen bostadsbrist att åtgärda med politiskt beslutade insatser. Omvänt innebär bostadsbrist ett åtagande att vidta åtgärder.⁶

Boverket har på regeringens uppdrag definierat behoven eller vad som är att betrakta som en rimlig boendesituation (se avsnitt 3.1.1).⁷

På kommunal nivå ska bostadsförsörjningsplaneringen utgå från att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.⁸ Vidare ska kommunerna i sina riktlinjer för bostadsförsörjning ange mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.⁹ Frågan behandlas vidare i avsnitt 4.2.2.

4.1.2 Åtagandet förverkligas genom bostadsmarknaden

Bostadsfrågan är och har varit en del av välfärdspolitiken under lång tid men skiljer sig från andra välfärdsområden. Enligt skollagen har t.ex. alla barn som omfattas av skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning, vilket kommunen ansvarar för att tillhandahålla.¹⁰ Motsvarande rättighets- och skyldighetsbestämmelser saknas inom

⁵ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

⁶ Det kan också argumenteras för att det är vår kollektiva uppfattning om behoven som bör förändras för att därigenom minska bostadsbristen och åtagandet för det allmänna.

⁷ Boverket (2021): *Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras*. Rapport 2020:21.

⁸ 1 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

⁹ 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁰ Jfr 2 kap. 18 §, regeringsformen.

bostadsområdet. Det finns ingen offentlig tilldelning av bostäder och ingen del av det allmänna ”äger” bostadsförsörjningen genom ett utpekad huvudmannaskap. Huvudsakligen konkurrerar alla på samma marknad och på denna marknad möts två parter, till exempel säljare och köpare eller hyresvärd och hyresgäst som frivilligt sluter en upp-
görrelse.

Det allmännas roll, primärt statens och kommunernas, är historiskt och än i dag inriktat på att med olika åtgärder förmå bostadsmarknaden att fungera så att den i sin helhet möter politiskt uppsatta mål. I vad mån bostaden är en rättighet kan därför sägas bero på i vilken utsträckning stat och kommun genom olika åtgärder skapar en reell möjlighet för alla att skaffa sig en bostad på bostadsmarknaden. Bostadsfrågan har beskrivits som välfärdsstatens marknadsvara.¹¹

De som i praktiken förser invånarna med bostäder är inte politiker, utan privata och allmännyttiga byggherrar, förvaltare, organisationer, kreditinstitut och hushållen själva, enskilt eller kollektivt. Dessa aktörer och deras förutsättningar att agera på marknaden är således centrala för bostadsförsörjningen. Allt genomförande inom bostadsförsörjningen måste bygga på en förståelse för och involvera bygg- och fastighetssektorn.

4.2 Ett delat ansvar att vidta åtgärder

4.2.1 Stat, kommun och handlingsutrymme

Bostadsförsörjningen är ett delat ansvar mellan stat och kommun. Staten har ett stort handlingsutrymme att, inom ramen för EU-rätten, förändra spelreglerna på bostadsmarknaden. Exempelvis genom penningpolitiken, lagar¹², skatter, avdrag, bidrag och andra ekonomiska insatser gentemot byggherrar, fastighetsägare, enskilda och kommuner. Staten sätter centrala ramar för befolkningstillväxten genom migrationspolitiken och har ett särskilt ansvar för mottagande av asylsökande.¹³ Staten har ansvar för olika socialförsäkringssystem som avser att ge enskilda hushåll ekonomisk trygghet vid bland annat ålderdom, sjukdom och när barnen är små. Staten agerar också i viss utsträck-

¹¹ Bengtsson, Bo (1995): *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Uppsala universitet.

¹² Exempelvis sätter staten spelreglerna genom reglering av olika upplåtelseformer, se bland annat 12 kap. jordabalken (1970:994), bostadsrättslagen (1991:614).

¹³ Se bland annat lag (1994:137) om mottagande av asylsökande.

ning som byggherre, bland annat genom Akademiska hus AB som bygger studentbostäder och Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) som genom ombyggnad tillskapar seniorbostäder på svaga bostadsmarknader. Staten styr kommunerna och ansvarar för att de har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade kommunala uppdraget, bland annat genom det kommunala utjämningsystemet.

Genom lagar, förordningar och budgetar med mera dimensionerar staten sin och kommunernas roll inom bostadsförsörjningen. Hur detta i sin helhet är tänkt att fungera är ideologiskt präglad och kan variera mellan olika mandatperioder och, givet ett osäkert parlamentariskt läge, även under mandatperioder.¹⁴

Den svenska förvaltningsmodellen bygger samtidigt på decentralisering och grundar sig på idén om att den lokala politiska nivån är den bäst lämpade arenan för att medborgaren ska kunna påverka och utöva inflytande över lokala angelägenheter. Det innebär att beslutsfattande ska ske nära medborgarna och att den politiska makten ska spridas. Det ska finnas en flexibilitet och anpassningsförmåga utifrån lokala behov och förutsättningar.

Kommunernas kompetens på bostadsområdet

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst och innebär att kommuner och regioner får sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och att kommuner och regioner får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.¹⁵

Den *allmänna kompetensen* regleras i kommunallagen (2017:725) och sätter de grundläggande ramarna för kommunernas och regionernas handlingsutrymme. Den allmänna kompetensen ger ett handlingsutrymme att på frivillig basis engagera sig och ta initiativ i olika frågor. Det är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen.

Gränser för vad som ryms inom den allmänna kompetensen avgörs genom rättspraxis i samband med laglighetsprövningar. Allmänintres-

¹⁴ Under utredningens arbete har riksdagen exempelvis beslutat att avveckla det statliga investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande, förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Se civilutskottets betänkande 2021/22:CU1.

¹⁵ Se 14 kap. kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

set bedöms då ytterst utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten.¹⁶

Kommunernas befogenheter inom bostadsförsörjningen fick sin första specialreglering genom lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. vilket var en relativt detaljerad lag som upphävdes år 1992. Det finns många rättsfall om kommunernas befogenheter inom bostadsförsörjningen men det stora flertalet hänför sig till tiden innan 1992. Numera är relevansen av dessa avgöranden ofta låg när kommunernas operativa verksamhet ligger i aktiebolag¹⁷ som omfattas av särskild reglering, numera i form av allbologna.

Av senare rättspraxis (RÅ 1997 ref. 47) framgår att verksamhet som innefattar upplåtelse i en egen fastighet av bostäder åt kommunmedlemmar är sådan näringsverksamhet som är tillåten enligt nuvarande 2 kap. 7 § kommunallagen (2017:725). Med kompetens avses i kommunalrättsliga sammanhang kommunens rätt att vidta vissa åtgärder eller driva vissa verksamheter. Viss kommunal kompetens speglas av skyldigheter för kommunen på området, annan kompetens gör det inte. Den senare situationen brukar beskrivas som att verksamheterna är ”frivilliga” eller fakultativa.

Det har tydliggjorts i flera sammanhang att någon avsikt att inskränka sådan kommunal kompetens som tidigare har funnits och som fortsatt får anses gälla för kommunen inom bostadsförsörjningen aldrig har funnits.¹⁸ Kommunerna har således rätt att engagera sig i bostadsförsörjningen med stöd av de allmänna kompetensbestämmelserna i kommunallagen.¹⁹

Den bestämmelse som i första hand har aktualitet är numera 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) som anger de främsta kännetecknen på en kommunal angelägenhet, dvs. allmänintresset och anknytningen till kommunens område eller till kommunens medlemmar.²⁰ Av den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner får ta hand om sådana angelägenheter av all-

¹⁶ För vidare resonemang i frågan, se bland annat *EU och kommunernas bostadspolitik* (SOU 2015:58) och *Kommunal reglering av upplåtelseformer* (SOU 2018:46).

¹⁷ Lindquist, U., Lundin, O. & Madell, T., *Kommunala befogenheter*. 8:e uppl., s. 269, 276–277.

¹⁸ Se till exempel prop. 1992/93:242, s. 20, och Lindquist, U., Lundin, O. & Madell, T., *Kommunala befogenheter*. 8:e uppl., s. 269 och 278.

¹⁹ Prop. 2006/07:61 s. 19, 20, 29 och 30.

²⁰ Lindquist, U., Lundin, O. & Madell, T., *Kommunala befogenheter*. 8 uppl., s. 271. Mera utförliga framställningar av vad som utgör ett allmänt kommunalt intresse återfinns även i SOU 1947:53 s. 76 ff. och SOU 1982:20, s. 58 ff.

mänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av någon annan.

Den *specialreglerade kompetensen* regleras i speciallagstiftning och gör vissa angelägenheter eller *uppgifter* obligatoriska för kommuner och regioner. Genom speciallagstiftning åläggs kommuner och regioner att sköta viktiga uppgifter där samhället kräver en större grad av likformighet. Speciallagstiftning kan ta sig uttryck på olika sätt. Exempelvis att ”det är en kommunal angelägenhet” (planläggning av mark och vatten), att ”en kommun är skyldig att [...]” (ta emot nyanländ för bosättning) eller att ”varje kommun ska med riktlinjer planera” (för bostadsförsörjningen i kommunen). Det finns också inslag av rättighetsbestämmelser gentemot enskilda. Det går inte alltid att hålla isär vad som utgör specialreglerad respektive allmän kompetens. Kommunernas kompetens på bostadsområdet behöver inte nödvändigtvis ha ändrats oavsett om viss specialreglerad kompetens har funnits lagstiftad eller inte.

Det finns ett antal lagar som reglerar specifika kommunala uppgifter med koppling till bostadsfrågor: lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, plan- och bygglagen (2010:900), socialtjänstlagen (2001:453), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) och lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (2016:38). Därutöver finns även lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (2014:899) och lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag.

Inom vissa områden har det ansetts nödvändigt att skapa rättslig klarhet angående kommunernas och regionernas handlingsutrymme. Det handlar om *kompetensutvidgande bestämmelser* som i förhållande till kommunallagen ger kommuner och regioner tydliga och ofta utökade befogenheter. Kompetensutvidgande bestämmelser utgör ett samlingsbegrepp. I praktiken är det inte sällan oklart om en regel endast tydliggör redan befintlig kompetens eller materiellt sett medför en kompetensutvidgning för kommunerna. Specialreglerad kompetens har vanligen tillkommit i något slags kompetensutvidgande syfte eftersom lagstiftaren i princip inte har avsett förändra ramarna för kommunernas allmänna kompetens sedan 1860-talet när nuvarande kommunalväsende tillkom.

De kompetensutvidgande bestämmelserna finns numera huvudsakligen samlade i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (den så kallade befogenhetslagen) men även andra lagar kan innehålla

kompetensutvidgande bestämmelser. Enligt befogenhetslagen har kommunerna exempelvis möjlighet att ge enskilda stöd för att kunna skaffa eller inneha en bostad samt möjlighet att gå i borgen för enskilda hushåll under vissa omständigheter.²¹

Utöver ovan nämnda exempel finns även andra lagar och bestämmelser som berör kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor. Särskilt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, men även bostadsrättslagen (1991:614) och den så kallade hyreslagen (12 kap. jordabalken (1970:994), JB) innehåller bestämmelser som ger kommuner rätt att till exempel göra vissa avvikelser från huvudregler om andrahandsuthyrning och överlåtelser.²²

Den allmänna och specialreglerade kompetensen, däribland kompetensutvidgande bestämmelser, kompletterar och växelverkar med varandra. Bestämmelserna är dock föränderliga och en kommunal angelägenhet kan växla från allmän kompetens till specialreglerad och omvänt. Samhällsutvecklingen påverkar denna växelverkan och staten måste vid varje övervägande förhålla sig till att förändringar kan innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen²³ samt till att den allmänna kompetensen är avsedd att tolkas baserat på de förutsättningar som varje tid uppställer vilket i praktiken har medfört att den samma får anses ha växt över tid.

4.2.2 Kommunerna har skyldigheter och utrymme att dimensionera sin roll

Kommunal planering för bostadsförsörjningen

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommuner med riktlinjer planera för 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.²⁴ Lagen infördes som en reaktion på utvecklingen efter de bostadspolitiska reformerna i början av 1990-talet. När lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar formulerades framhölls att kommunerna behövde påminnas om sitt ansvar

²¹ Se 2 kap. 6 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

²² Se 2 kap. 3 § och 7 kap. 10 § bostadsrättslagen (1991:614) och 12 kap. 37, 39 §§ jordabalken (1970:994).

²³ SOU 2009:17: *Kommunal kompetenskatalog – en problemorientering*. Grundlagsutredningen.

²⁴ Se 1 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

och att bostadsfrågorna bör ges en förankring i den lokala politiska debatten. Medborgarna skulle genom en väl fungerande bostadsförsörjningsplanering få bättre inflytande och överblick över boendesituationen i kommunen. Genom att förankra bostadsförsörjningsplaneringen i en demokratisk process skulle bättre förutsättningar för att se bostadsförsörjningen i ett helhetsperspektiv skapas.²⁵

Syftesbeskrivningen om goda bostäder i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kan hänföras till ett äldre nationellt mål för bostadspolitiken.²⁶ När lagen tillkom framhövdes att förverkligandet av målsättningen förutsätter aktiva insatser av kommunerna.²⁷ De ändamålsenliga åtgärder som kommunerna genom sin planering ska främja tar sikte på nybyggnad, ombyggnad, ändring och komplettering av bostadsbeståndet samt andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl.²⁸ Av samma lag framgår också att kommuner vid behov ska anordna en kommunal bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen.²⁹

Kommunerna ska i sina riktlinjer redogöra för mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt planerade insatser för att åstadkomma det. Kommunerna ska även redogöra för hur hänsyn tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.³⁰ Exempelvis det nu gällande nationella målet för bostadsmarknaden, det övergripande målet för samhällsplanering, mål för integrationspolitiken, funktionshinderspolitiken och folkhälsa. Därtill kommer de regionala målen.³¹

Specificeringen av bestämmelserna om riktlinjernas innehåll tillkom 2014. Avsikten var att införa ett tydligare regionalt perspektiv.

Regeringen anser att det regionala perspektivet i bostadsförsörjningen är av mycket stor vikt, särskilt i tillväxtregioner. I dessa regioner behövs det regionala perspektivet framför allt för att skapa balans i utbudet av bostäder. Samtidigt kan det vara lika relevant att kommuner med vikande befolkningsunderlag, eller på annat sätt förändrad befolkningsstruktur,

²⁵ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 15.

²⁶ Det nationella bostadspolitiska målet var fram till 2008: "Målet för bostadspolitiken är att 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" Se prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

²⁷ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 14 ff.

²⁸ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 50.

²⁹ Se 2 och 7 §§ lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

³⁰ Se 2 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

³¹ Boverkets digitala handbok för bostadsförsörjning – hämtad 2021-12-02.

tar hänsyn till ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen. Regeringen har tidigare bedömt att arbetet för näringslivsutveckling och attraktiva livs- och boendemiljöer är nära kopplat till den fysiska planeringen. Samordning av planeringen av bostäder, näringsverksamhet, infrastruktur och grönområden bidrar till lokal och regional tillväxt och utveckling. Ett mellankommunalt och regionalt perspektiv i arbetet med bostadsförsörjningen är därför en viktig förutsättning för att främja fungerande bostadsmarknader och näringslivets utveckling. Avsikten är att i BFL tydliggöra behovet av att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen tar hänsyn till bostadsbehovet utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv.³²

Den kommunala planeringen föreslås enligt en ny proposition grundas på en analys av demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Analysen föreslås genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med (se beskrivning av indikatorer i kapitel 3). Kommunen ska också få använda ytterligare underlag som behövs för analysen. Syftet med förslagen är att förbättra förutsättningarna såväl för regeringens uppföljning av riksdagens mål för bostadsmarknaden som för kommunernas planering av bostadsförsörjningen.³³

Det i sammanhanget författningsreglerade åtagandet för staten är att genom länsstyrelserna samordna kommuner samt ge dem råd och stöd i deras arbete med bostadsförsörjningen. Avsikten med att reglera länsstyrelsernas roll är att stärka det regionala hänsynstagandet genom att de medverkar till att berörda kommuner utbyter information om pågående arbete med kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen.³⁴ Enligt flera länsstyrelser har framtagandet av riktlinjer betydelse för samarbetet inom kommunen och framtagandeprocessen har kommit att fungera som en plattform för kommunens bostadsförsörjningsarbete då riktlinjerna utgör en dokumentation av kommunens samlade bild som antas av kommunfullmäktige.³⁵

Regeringen har möjlighet att förelägga kommuner att anordna kommunal bostadsförmedling. Föreläggandet kan hänföras till ”den bety-

³² Prop. 2012/13:178: *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, s. 12.

³³ Prop. 2021/22:95: *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden*.

³⁴ Prop. 2012/13:178: *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, s. 20. I förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns bestämmelser om länsstyrelsernas och Boverkets uppföljning av bostadsmarknaden och kommunernas arbete.

³⁵ Se remissvar till SOU 2018:35 *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (N2018/02915/BB).

delse från bostadsförsörjningssynpunkt som en kommunal bostadsförmedling kan ha”.³⁶

Regeringen får förelägga en kommun att anta nya riktlinjer för bostadsförsörjningen om kommunens riktlinjer saknar uppgifter om hur de tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. När möjligheten för regeringen att förelägga kommuner att anta nya riktlinjer infördes betonades att det var av stor vikt att ett samarbete kommuner emellan kommer till stånd samt att kommuner har ett nationellt och regionalt perspektiv i arbetet med riktlinjer.³⁷

Regeringen har inte förelagt någon kommun att inrätta en kommunal bostadsförmedling eller att ta fram nya riktlinjer för bostadsförsörjning sedan lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar trädde i kraft.³⁸

Sammantaget är det i hög utsträckning upp till varje kommun att bedöma och besluta om vilka insatser som ska vidtas. Från lagstiftarens sida är det dock stort fokus på insatser för bostadsbyggande och bostadsbeståndets utveckling.

Kommuner har ett särskilt ansvar

Kommunerna har ett särskilt ansvar för vissa grupper. Det handlar om att kommuner ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.³⁹ De ska också inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring.⁴⁰ Därtill ansvarar varje kommun för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboenden.⁴¹ Kommuner har också en skyldighet att ta emot anvisade nyanlända för bosättning och ordna boende åt ensamkommande barn.⁴²

Kommuner har även det yttersta ansvaret för att hjälpa den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på

³⁶ Se 3 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och prop. 2000/01:26 s. 20.

³⁷ Se 7 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och prop. 2012/13:178: *En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, s. 21.

³⁸ Uppgift från Regeringskansliet

³⁹ Se 5 kap. 5 § socialtjänstlagen.

⁴⁰ Se 5 kap. 7 § socialtjänstlagen.

⁴¹ Se 6 kap. 2 § socialtjänstlagen.

⁴² Se 5 § Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

annat sätt. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.⁴³ Ansvaret utgår från individuella behov och kan i vissa fall innebära hjälp med boende. Liksom för det grupp-specifika ansvaret får varje kommun själv utforma insatserna för att fullgöra uppgiften.

Behovet av biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen kan till viss del ses som ett uttryck för brister på bostadsmarknaden eller att verktyg inom bostadsförsörjningen eller andra områden, såsom socialförsäkringarna, inte används fullt ut.

En studie har visat att den lokala bostadsmarknadens sammansättning har betydelse för hur omfattande insatser som behövs från socialtjänsten. Det går att mäta genom att sociala kontrakt är mer förekommande i kommuner utan allmännyttan. Förekomsten av hyresrätter överlag och i synnerhet inom allmännyttan verkar dämpande för kommunens sociala boendeinsatser.⁴⁴ Kommunernas övergripande ansvar för bostadsförsörjningen och särskilda ansvar enligt exempelvis socialtjänstlagen är således två kommunicerande kärn. Hur en kommun dimensionerar sin egen organisation och vidtar åtgärder och styrning genom t.ex. plan- och markpolitiken efter vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden kan ha betydelse för socialtjänstens arbete.

4.2.3 Statlig styrning och samverkan

Staten har ett intresse av att de uppgifter som givits kommuner och regioner utförs på det sätt som är avsett samt att den nationella politikens mål och ambitioner får genomslag i den kommunala sektorn. Styrningen är ofta inriktad på att skapa likvärdighet mellan kommuner och regioner inom viktiga samhällsområden.⁴⁵

Regelstyrning är en central del av styrningen och sker genom lagar, förordningar och föreskrifter. Statskontoret har under flera år följt den statliga styrningen av kommuner och regioner. Myndigheten konsta-

⁴³ De 4 kap. 1, 2 §§ socialtjänstlagen.

⁴⁴ Grander, Martin & Frisch, Morten (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännyttan. En analys av privatägd hyresrätt och den sekundära bostadsmarknaden i kommuner som saknar allmännyttan*. 22:2; SBV Working Paper Series. Malmö universitet.

⁴⁵ Statskontoret (2019): *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – En analys*. Rapport 2019:2.

terar att speciallagstiftning, i form av ramlagar⁴⁶, tenderar att bli alltmer detaljerade och att nya regleringar ofta innebär fler krav och skyldigheter än befogenheter och förenklingar.⁴⁷

Ekonomisk styrning sker dels genom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet, dels genom statsbidrag. Det kommunalekonomiska utjämnningssystemet har till syfte att ge kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar, trots strukturella skillnader. Statsbidrag syftar till att bidra till finansiering av kommunala verksamheter och styra verksamheterna i en viss riktning. Det sker dels genom generella statsbidrag, dels genom riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen kan å ena sidan skapa incitament för kommunerna att stärka sin verksamhet inom de områden regeringen prioriterar. Å andra sidan kan bidragen vara administrativt betungande och försvåra planeringen i kommunerna. Statsbidragen är en viktig inkomstkälla för kommunerna.⁴⁸

Kontrollstyrning är ett sätt för staten att i efterhand kontrollera hur kommuner och regioner efterlever den styrning som staten ger med andra styrmedel. Tillsyn, uppföljning och utvärdering är typiska exempel på kontrollstyrning.⁴⁹

Kunskapsstyrning använder staten för att stödja och skapa förutsättningar för kommuner och regioner att arbeta med beprövad erfarenhet som grund vilket förväntas öka kvaliteten och likvärdigheten inom verksamheterna. Kommuner och regioner är överlag positiva till kunskapsstyrning då den inte är bindande.⁵⁰

Organisationstyrning är den styrning som sker genom att staten organiserar en verksamhet på ett visst sätt. Organisationsstyrning kan innebära att nya organisationsformer introduceras, till exempel att öppna för privata utförare inom en verksamhet där kommunerna tidigare haft monopol.⁵¹

Ett ytterligare sätt för staten att styra är genom *nationella mål och inriktningsdokument*. Det används ofta för att styra inom områden där inflytandet är begränsat och där det bedöms viktigt med samver-

⁴⁶ En ramlag ställer upp ramar och mål för verksamheten i stället för att i detalj reglera hur verksamheten ska bedrivas.

⁴⁷ Statskontoret (2019): *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – En analys*, rapport 2019:2, s. 13, 23 ff. samt Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet, s. 69 ff.

⁴⁸ Statskontoret (2019): *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – En analys*. Rapport 2019:2, s. 31.

⁴⁹ Ibid, s. 14.

⁵⁰ Ibid, s. 67.

⁵¹ Ibid, s. 14.

kan. Statskontoret har konstaterat att mål utanför lagstiftningen har liten styreffekt medan mål som finns i lagstiftning och andra regelverk är välkända, välförankrade och styrande i kommuner. De konstaterar också att företrädare för kommuner och regioner vill att staten tydligare ska visa den politiska viljeriktningen.⁵²

I relationen mellan stat och kommun förekommer också *avtalsstyrning*. Det sker genom att företrädare för respektive part tecknar överenskommelser med varandra. Vanligtvis tecknas avtal mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), något som är vanligt inom sjukvårdsområdet. Sådana överenskommelser kan användas för att stimulera en utveckling i önskad riktning inom områden där regeringen och SKR gemensamt identifierat ett utvecklingsbehov. Genom överenskommelser ges förutsättningar för att insatser kan ske samordnat på nationell, regional och lokal nivå. Överenskommelser kan också uppnås genom andra former av avtal där parter förbinder sig till vissa åtaganden. De senaste åren har sådana förhandlingar skett där exempelvis staten genom en förhandlingsperson åtagit sig att finansiera infrastruktur och kommuner åtagit sig att själva eller genom andra uppföra bostäder.⁵³

Det förekommer även andra former av speciallösningar. Styrningen av Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) avviker i sin form från hur samverkan mellan stat och kommun vanligtvis fungerar. Utgångspunkten för Sbo är att stat och kommun är överens om en problembeskrivning och samarbetar för att vidta marknadskompletterande åtgärder för att komma till rätta med problemet. Staten tar det finansiella ansvaret och värdet skapas i samverkan. Det som avviker från många andra åtgärder är att stat och kommun i detta fall tar gemensamt ansvar för genomförandet. Intresset från berörda kommuner att genom Sbo tillskapa bostäder för äldre är stort och bolaget erhöll i december 2020 ett ägartillskott.⁵⁴

Statskontoret har i en rapport om regeringens styrning konstaterat att den i tvärssektoriella frågor ofta är otydlig. Av rapporten framgår att när den politiska ledningen tydligt signalerar att en tvärssektoriell fråga är prioriterad får styrningen stort genomslag. Samtidigt konstateras att regeringens politik för tvärssektoriella frågor ofta saknar en tydlig inriktning. Med det avses både ett bristfälligt uttryckt

⁵² Ibid, s. 70.

⁵³ Exempel är Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen.

⁵⁴ Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020*.

behov av att arbeta med en viss fråga, det vill säga vilka problem det ska lösas, och målen med arbetet, det vill säga vad regeringen vill att arbetet ska leda till. Handlingsplanen för Agenda 2030 lyfts som ett exempel på en uppräkningsplan av genomförda eller planerade aktiviteter, snarare än en tydlig inriktning för regeringens politik.⁵⁵

Ett ytterligare perspektiv på den statliga styrningen är frågan om ansvarsutkrävande. Statlig styrning för likvärdighet och gemensamt ansvar mellan stat och kommun riskerar att skapa otydligheter. I en forskningsantologi från Statskontoret sammanfattas utmaningen med utgångspunkt i skolan enligt följande:

När staten börjar styra för att upprätthålla likvärdigheten uppstår också problem med ansvarsutkrävandet. För vem är egentligen ansvarig för exempelvis skolan när utföransvaret ligger på kommunerna men den statliga regleringen (lagar, förordningar och läroplaner) samtidigt är mycket långtgående, när finansieringen främst sker genom kommunal inkomstbeskattning (som staten kan sätta gränser för) samtidigt som staten utfärdar en mängd riktade statsbidrag till skolan, och när kontroll och uppföljning i hög grad utförs av staten genom Skolinspektionen och Skolverket? Det kan vara frestande för statliga politiker att införa kostnadsdrivande regler när finansieringsansvaret i första hand åvilar kommunerna. Men var ska medborgaren söka och utkräva ansvaret i denna komplexa styrning?⁵⁶

4.3 Framväxten av relationen mellan stat och kommun inom bostadsförsörjningen⁵⁷

Socialpolitiken uppfattas allmänt ha skapats under 1890-talet. Redan från start var bostadsfrågan central. Statens insatser var då främst riktade mot landsbygden som en reaktion på den omfattande emigrationen. Det märktes inte minst inom egnahemspolitiken som var ett omfattande offentligt åtagande med en lantlig tyngdpunkt. Av de drygt 100 000 egnahemslån som beviljades under tiden 1905–1946 avsåg uppåt 60 procent bildandet av jordbruksegnahem.⁵⁸ Fram till 1930-

⁵⁵ Statskontoret (2022): *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

⁵⁶ Edström Fors, Eva (2020): *Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor*. Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi. Statskontoret 2020.

⁵⁷ Om inte annat framgår är källmaterialet hämtat från: Johansson, Alf (1962): *Bostadspolitiken, Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962*, en minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund. SOU 2001:27: *Allbo-kommitténs förslag till förbättringar av bostadspolitiken*. SOU 2008:38: *EU, allmännyttan och hyrorna*.

⁵⁸ Edling, Nils (1996): *Det fosterländska hemmet. Egnahemspolitik, småbruk och hemideologi kring sekelskiftet 1900*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.

talet hade statens engagemang i bostadsförsörjningen i städer och stads-samhällen en tillfällig och krisbetonad karaktär. Bostadsförsörjningen, särskilt den bostadssociala, i städer och stadssamhället hade i stället vuxit fram som en fråga för kommuner, arbetsgivare, fackliga organisationer samt intresse- och välgörenhetsorganisationer. Deras engagemang i bostadsfrågan var påtagligt men lyckades inte lösa dåtidens bostadsnöd.⁵⁹

År 1933 identifierades ett behov av att samordna bostadspolitiska medel för att främja en allmän höjning av boendestandarden och en bostadssocial utredning (1933–1947) tillsattes av dåvarande socialminister Gustav Möller. Utredningen analyserade de faktiska förhållandena på bostadsmarknaden och kom fram till att trångboddheten, särskilt bland barnfamiljer, var det dominerande missförhållandet.

Det behövdes ökad tillgång på lämpliga familjebostäder. Staten klev fram på grundval av oro för sjunkande nativitetstal som kopplades till barnfamiljernas undermåliga boendestandard. Problemet var att bostäderna som kunde hantera trångboddheten var för få och höll låg standard samtidigt som barnrika familjer saknade ekonomiska förutsättningar att efterfråga sådana bostäder.⁶⁰

På förslag från utredningen infördes förmånliga statliga lån för så kallade barnrikehus. I kombination med detta finansieringsstöd infördes ett individuellt hyresreducerande bostadsstöd, så kallade familjebidrag. Staten stod för finansiering och av kommunerna krävdes, utöver administrativ medverkan genom förmedling av lån och bidrag, att de vid behov skulle tillhandahålla de översta 5 procenten av fastighetskapitalet, utan kostnad upplåta lämpliga tomter samt ansvara för den förlust som kunde uppkomma genom obetalda hyror. Det kom att bildas flera kommunala företag i syfte att bygga och förvalta barnrikehusen men även andra icke-spekulativa aktörer kom att ha en viktig roll. Fördelningen av bostäderna sköttes av kommunerna efter individuell behovsprövning. Från statligt håll framhölls vikten av att undvika att bygga storskaliga barnrikeområden.⁶¹

Satsningen på barnrikehus innebar att den ekonomiska risken för byggande huvudsakligen togs av staten. Det innebar en brytning med

⁵⁹ Johansson, Alf (1962): *Bostadspolitiken, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund.

⁶⁰ Johansson, Alf (1962): *Bostadspolitiken, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund.

⁶¹ Nilsson, Micael (2021): *Från barnrikehus till sociala byreskontrakt – Den selektiva bostadspolitiken ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.

uppfattningen om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun om bostadspolitiska angelägenheter i stadssamhällen. Staten, med utgångspunkt i bostadssociala, arbetsmarknadspolitiska och familjepolitiska ambitioner, finansierade och subventionerade nu byggande. Kommuner fick ta ett begränsat ekonomiskt ansvar, men fick stå för initiativen.⁶²

Den statliga satsningen var beroende av kommunernas aktiva medverkan. Staten la fast de allmänna ekonomiska förutsättningarna men organisation och initiativ låg på kommunerna. Kommunerna förut-sattes vara ett verkställande organ inom bostadspolitiken men med fritt val att fungera som sådant och i den omfattning den själv önskade. Satsningen för barnrika familjer blev inte så omfattande som regeringen hade önskat. Enligt historiebeteckningen nämns två orsaker, dels andra världskriget, dels den kommunala kapaciteten och initiativförmågan.⁶³ Efter kriget vidgades gruppen som kunde ta del av stöden till familjer boende i andra fastigheter än barnrikehusen, vilket betyder att det fanns en bostadssocial sektor som inte var direkt knuten till specifika fastigheter.⁶⁴

Den bostadssociala utredningen som arbetade under nästan 15 år, 1933–1947, och föreslagit satsningen på barnrikehusen, överlämnade sina sista betänkanden under andra halvan av 1940-talet.⁶⁵ Förslagen syftade till att skapa förutsättningar för en fortsatt bostadsproduktion på hög och jämn nivå för att motverka bostadsbrist och framför allt en allmän höjning av bostadsstandarden och motverkande av trångboddhet. I ett betänkande angav utredningen följande:

Såsom i föregående kapitel utvecklats bör den statliga stödverksamheten i görligaste mån undvika att arbeta med individuell behovsprövning och därpå byggd differentiering av bidragen efter inkomst. Detta medför emellertid med nödvändighet, att de statliga subventionsåtgärderna icke kunna nå alla. Det kommer alltid att kvarstå en rest av hushåll i så svaga ekonomiska omständigheter, att de icke kunna tillgodogöra sig de statliga subventionerna, därest ej standardkraven sätts så låga, att all bostadspolitisk effekt äventyras. Det gäller här skikt, där en på objektiva

⁶² Johansson, Alf (1962): *Bostadspolitiken, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund.

⁶³ Johansson, Alf (1962): *Bostadspolitiken, Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. En minneskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund och Haste, Hans (1986): *Barnrikehus*. Familjebostäder, Stockholm.

⁶⁴ Nilsson, Micael (2021): *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt – Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.

⁶⁵ SOU 1945:63: *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken – Förslag till låne- och bidragsformer* och SOU 1947:26: *Sanering av stadssamhällellenas bebyggelse – Organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål*.

kriterier, andra än inkomst, baserad bostadssubvention möter behov, som enligt gällande allmän ordning måste i högre eller lägre grad, mer eller mindre varaktigt tillgodoses genom kommunens socialvårdande verksamhet. En stor grupp utgöres här av pensionärer, för vilkas bostadsförsörjning särskilda anordningar vidtagits, relativt fristående från bostadssubventionssystemet i övrigt. En annan grupp är de barnrika familjer, som trots mycket kraftiga subventioner icke förmå tillgodogöra sig stödet. Det kan förväntas att genomförandet av ett allmänt barnbidrag enligt kommande förslag av 1941 års befolkningsutredning skall kunna avsevärt reducera denna grupp.⁶⁶

Det föreslogs en permanent ordning med statligt risktagande i form av statlig låneverksamhet som skulle vara generell⁶⁷ men med förmånliga villkor för de allmännyttiga bostadsföretag som stod under kommunal kontroll och agerade på icke-spekulativa grunder. Förslagen innebar inga väsentliga förändringar i själva huvudprincipen om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i produktionsfrågor. På ett övergripande plan ansåg den bostadssociala utredningen att fördelningen mellan kommunalt och statligt ansvar skulle se ut enligt följande:

Den ekonomiska bördan av risktagande och subventioner bör bäras av staten. Ekonomiska åtaganden av kommunen bör begränsas till vissa anordningar för att förhindra missbruk vid högbelåning; därutöver bör kommunens eventuella ekonomiska insatser för bostadssubventionering vara en kommunens egen angelägenhet, uttryck för dess självständiga bostadspolitiska strävanden, för vilka inga lagliga hinder bör resas. Den organisativa insatsen för bostadspolitiken måste däremot i stor utsträckning vila på kommunerna. För detta ändamål bör å ena sidan administrationen av bostadsärendena i största möjliga mån decentraliseras. Å andra sidan bör förmedling av statliga lån och bidrag för bostadsändamål vara obligatoriska för kommunerna. Vidare bör kommuns skyldighet att, i händelse bostadsförsörjningen inom kommunerna icke är tillfredsställande, vidta åtgärder för dess förbättrande fastslås genom lagstiftning. Slutligen bör beträffande större stadssamhällen skyldighet föreligga att uppgöra plan för bostadsförsörjningen.⁶⁸

Däremot bedömdes det finnas ett behov av att i lag fastställa det kommunala ansvaret, deras skyldigheter och befogenheter på området som ett led i att möjliggöra *genomförandet* av det bostadspolitiska pro-

⁶⁶ SOU 1945:63: *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken – Förslag till låne- och bidragsformer*, s. 512.

⁶⁷ Stöd skulle gå till alla typer av bostadsproducenter, till alla upplåtelseformer och till bostäder åt alla typer av hushåll.

⁶⁸ SOU 1945:63: *Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken – Förslag till låne- och bidragsformer*, s. 525.

grammet. Ett bärande argument i propositionen från 1947 handlade om behovet av att aktivera kommunerna.

Propositionen⁶⁹ berörde huvudsakligen tre områden:

- befogenheten att anslå medel för förbättring av bostadsförhållandena inom kommunen,
- skyldigheten för kommuner att biträda vid den statliga låne- och bidragsgivningen,
- skyldigheten att vidta åtgärder för bättring av bostadsförsörjningen inom kommunen.

Den första punkten handlade om att i lag tydliggöra att kommunerna fick lämna särskilda subventioner för bostadsförsörjningsändamål. Det framfördes att det var naturligt att de statliga stödåtgärderna kompletterades med kommunala stödåtgärder eftersom det inte kunde uteslutas att de statliga stöden inte skulle vara tillräckliga. Det framgick också att kommunerna skulle ha stor frihet att själva utforma åtgärderna så länge de syftade till en förbättrad bostadsförsörjning på orten och att ”nedbringa kostnaderna för anskaffande och behållande av en fullvärdig bostad”.⁷⁰ Det fanns inga hinder för en kommun att på detta sätt minska fattigvårdsbehovet. Skrivningarna får ses som en spegling av bostadssociala utredningens slutsatser om att de statliga subventionsåtgärderna inte kommer att kunna nå alla, att det kommer att kvarstå en rest av hushåll i så svaga ekonomiska omständigheter att de i högre eller lägre grad, mer eller mindre varaktigt behöver tillgodoses genom socialtjänstens socialvårdade verksamhet. Kommunerna skulle behöva komplettera de statliga subventionerna med egna insatser vilket skulle minska behovet av fattigvård.⁷¹

Den andra punkten handlade om en skyldighet för kommunerna att förmedla statliga lån och bidrag. Det framfördes att tidigare statliga bostadspolitiska initiativ inte fått det genomslag som önskats på grund av att kommunerna inte bistått vid långivningen på det sätt som förväntats. Det fanns därför skäl att göra det till en skyldighet, dock med undantag för de mindre kommunerna. Kommunerna inrättade för-

⁶⁹ Prop. 1947:259.

⁷⁰ Se prop. 1947 nr 259, s. 9–11.

⁷¹ Nilsson, Micael (2021): *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt – Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.

medlingsorgan för ändamålet. Organen förmedlade lån och beviljade bostadsbidrag.⁷²

Den tredje punkten var tvådelad. Det handlade dels om att större stadssamhällen och mindre samhällen där en snabb utveckling av bostadsproduktionen kunde förväntas ske skulle ha en skyldighet att planera för bostadsförsörjningen och ta fram en bostadsförsörjningsplan, avsedd att ligga till grund för de kommunala åtgärderna för bostadsproduktionen. Därutöver fanns det i propositionen en del som aldrig antogs i riksdagen och som avsåg fastställa att det åligger en kommun att

till främjande av bostadsförsörjningen inom kommunen vidtaga alla de åtgärder i fråga om planläggning av byggnadsproduktionen, initiativtagande till bildande av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen, som erfordras för att åstadkomma en tillfredsställande tillgång på fullvärdiga bostäder inom kommunen.⁷³

Av andra lagutskottets utlåtande framgår att denna del utgjorde lagstiftningens viktigaste nyhet och kunde betraktas som lagförslaget centrala bestämmelse. Samtidigt såg utskottet att bestämmelsen skulle kunna komma att utgöra en grund för en omfattande kommunal expropriationsrätt och att det vore olämpligt att föregå den markutredning som hade uppdraget att se över frågan om utvidgad expropriationsrätt för kommunerna. Därutöver ansåg utskottet att frågan om ett förhållningssätt till inte bara kommunens invånare utan även de som flyttar in till en kommun behövde utredas närmare.⁷⁴ Utredningen har inte funnit någon förklaring till varför bestämmelsen aldrig kom att genomföras i ett senare skede. En hypotes är att den uteblivna bestämmelsen bidrog till att bestämmelserna om kommunernas rätt att anslå medel för att sänka enskilda hushålls boendekostnader blev mindre tydlig.⁷⁵

1947 års bostadsförsörjningslag⁷⁶ kom att finnas kvar fram till början av 1990-talet och ändrades elva gånger under sin giltighetstid. Enligt den så kallade allbo-kommittén var en återkommande princip i lagstiftningen under hela dess giltighetstid

⁷² Nilsson, Micael (2021): *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt – Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.

⁷³ Prop. 1947 nr 259, s. 2.

⁷⁴ Andra lagutskottets utlåtande nr 53 år 1947.

⁷⁵ För mer utförlig beskrivning, se Nilsson, Micael (2021) *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt*, s. 212.

⁷⁶ Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (SFS 1947:523).

[...] att kommunerna bör ges utrymme att anpassa sina åtgärder till lokala förhållanden. Mer allmänna hänvisningar till principen om den kommunala självstyrelsen görs genomgående. I tidigare skeden har särskilt bristande kommunal kompetens och bristande kommunala resurser påverkat förslagen. I senare skeden märks i större utsträckning insikten om att olikheterna i kommunernas behov och förutsättningar varit för mångskiftande för att en central styrning skall vara effektiv. Ytterst har det också varit en fråga om hur kommunerna skall använda sina resurser på det mest ändamålsenliga sättet.⁷⁷

De förändringar av bostadsförsörjningslagen som skedde under perioden fram till 1990-talets början bestod av såväl obligatoriska som kompetensutvidgande bestämmelser⁷⁸, men den principiella uppgiftsfördelningen inom bostadsbyggandet var alltjämt att staten skulle stå för de rättsliga och finansiella förutsättningarna och kommunerna för planering och genomförande. Staten stod exempelvis för finansieringen under miljonprogrammet och kommunernas allmännyttiga bostadsföretag tog ett stort ansvar för produktionen. Under perioden 1950 till 1990 tillkom även andra lagar och bestämmelser som syftade till att underlätta det kommunala genomförandet av den statliga bostadspolitiken, till exempel förköpsrätten på mark (1967–2010)⁷⁹ liksom markvillkoret för statliga bostadslån (1974–1991). Kommunerna rekommenderades att ha en markberedskap som innebar att mark var säkerställd för minst tio års byggande. Det fanns under en period även statliga lån till kommuner för markförvärv. Det gjordes också lättare för kommunerna att köpa statens och kyrkans mark.⁸⁰

Särskilt om de svagaste, barnfamiljerna och socialtjänstens roll

Den historiebereskrivning som utredningen tagit del av ger vid handen att kommunerna fram till mitten av 1990-talet, när staten tog över bostadsbidraget till fullo, fungerat som förmedlingsorgan av statliga bostadsstöd och med en statlig förväntan att kommunerna skulle bidra med egna medel i syfte att minska behovet av socialvårdade insatser.

⁷⁷ SOU 2001:27: *Allbo-kommitténs förslag till förbättringar av bostadspolitiken*, s. 297.

⁷⁸ 1959 blev det exempelvis möjligt för kommuner att vidta åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i andra kommuner om de berörda kommunerna utgör en enhet i bostadsförsörjningshänseende i syfte att underlätta samverkan i fråga om bostadsförsörjningen. Se prop. 1959 nr 173 och tredje lagutskottets utlåtande nr 27 år 1959.

⁷⁹ Förköpslag (1967:868), upphävd 2010-05-01.

⁸⁰ Historiebereskrivningen är hämtad från Sveriges kommuner och regioner (SKR).

I en bok om svensk bostadspolitik⁸¹ framhålls 1953 som ett intressant år i fråga om bostadsförsörjningen för de sämst ställda på bostadsmarknaden och för relationen mellan stat och kommun. Under 1940-talet breddades först det statliga familjebidraget till fastigheter som uppförts med statligt stöd, alltså inte längre enbart till barnrikehusen. Stödet kom senare att kopplas till inkomstnivåer vilket innebar att den tidigare behovsbedömningen upphörde. Det hyresreducerande inslaget ersattes av en schablon per barn och kallades familjebostadsbidrag. Samtidigt fanns en insikt om att det fanns fler hushåll som skulle ha svårt att kunna betala för en nyproducerad bostad. Därför infördes även det så kallade trekronorsbidraget (1946–1953). Det var ett statligt bidrag till kommunerna på tre kronor per kvadratmeter och år för hushåll med begränsade inkomster som flyttade in i bostäder som förvaltades av en kommun eller ett allmännyttigt företag. Bidragsformen, eller snarare hyresrabatten, betecknades som en försöksverksamhet för att stödja hushåll med särskilt svag betalningsförmåga och andra än familjer med minst två barn som då utgjorde målgruppen för familjebostadsbidraget. Urvalet av hushåll avgjordes av kommunerna med utgångspunkt i att det skulle handla om hushåll med begränsade inkomster och kommunerna skulle undvika att upplåta allt för många lägenheter med rabatterad hyra i samma hus. Staten tog två tredjedelar av kostnaderna för stödet och kommunen en tredjedel.

Mot bakgrund av att kommunerna med statens mått mätt hade svårt att skilja ut rätt målgrupp föreslog 1951 års bostadsutredning att trekronorsbidraget skulle upphöra och ersättas med ett stats-kommunalt stöd, i form av ett särskilt behovsprövat bostadsbidrag. Trekronorsbidraget kom att upphöra 1953 men ersattes aldrig av något annat, bland annat utifrån ett ställningstagande om att de sämre ställda hushållens bostadsbehov inte borde tillfredsställas inom bostadspolitikens ram. Det innebar att i den mån hushåll inte kunde tillgodogöra sig olika statliga stöd och subventioner, blev det kommunernas ansvar att hantera situationen genom socialvården.

Det fanns en förhoppning om att kommunerna självmant skulle komplettera med stöd utanför socialvården vilket inte minst framgick av 1947 års bostadsförsörjningslag. Stockholms stad verkar dock ha varit den enda kommunen som arbetat med egna ekonomiska stöd till hushåll, ensamstående kvinnor med ett barn och personer med

⁸¹ Nilsson, Micael (2021): *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt – Den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Nordic Academic Press.

särskilda behov, medan övriga kommuner hanterade frågan genom den socialvårdande verksamheten. Stockholms stad bedrev sin verksamhet fram till 1968 då staten ersatte familjebostadsbidraget med ett statskommunalt bostadstillägg. Det var ett system med schabloniserade bidrag från såväl stat som kommun med viss statlig finansiering och därutöver med möjlighet för kommuner att bekosta egna tillägg. Ingen kommun verkar ha infört högre tillägg än vad gränsen för statsbidrag föreskrev och kostnaderna för socialhjälp för boendekostnader minskade inte.

Sammanfattningsvis har det kommunala engagemanget att bistå med behovsprövade bostadsstöd utöver det statliga och vid sidan av socialtjänsten varit blygsam, trots statliga förhoppningar om en sådan ordning. Det har huvudsakligen varit den socialvårdande verksamheten som bistått inkomstsvaga hushåll, främst barnfamiljer, och deras strävan att hålla sig med goda bostäder. Från mitten av 1950-talet handlade det om att ekonomiskt stödja hushåll, bland annat för att ha råd att bo i de bostäder som uppfördes innan och under miljonprogrammet och i viss mån stötta i anskaffningen, för att under 1980-talet mer fokusera på de allra svagaste hushållen och stöd i anskaffning genom att agera som förstahandshyresgäst (så kallade sociala kontrakt).

Särskilt om förmedlingsfrågan

Bostadsförmedling har sedan drygt 100 år tillbaka i tiden betraktats som en kommunal, eller i viss mån regional, uppgift där staten med olika medel styrt och stöttat verksamheten. De första regleringarna om kommunal bostadsförmedling kom redan under första världskriget.⁸² Staten har styrt kommunerna genom att på olika sätt rättsligt reglera behovet av bostadsförmedlingar. Staten har också haft, och har än i dag, möjlighet att om så behövs förelägga kommuner att anordna bostadsförmedling.⁸³

Historiskt har de fördelar som framförts kring bostadsförmedlingarna handlat om möjligheten att få kännedom om den lokala bostadsefterfrågan, minskad risk för att privata fastighetsägare ”väljer och vrakar” bland bostadssökande och behovet av att få till stånd rätt-

⁸² SOU 1992:71: *Bostadsförmedling i nya former*, s. 30.

⁸³ Se prop. 1987/88:35: *om kommunal bostadsanvisningsrätt m.m.*, s. 16, samt 7§ lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

visa villkor och god service gentemot medborgarna.⁸⁴ Det motstånd som funnits har huvudsakligen varit inriktat på att bostadsförmedlingar inte bidrar till att fler bostäder kommer ut på marknaden.⁸⁵

En röd tråd genom historieskrivningen är bekymret kring de kommunala bostadsförmedlingarnas tillgång till bostäder att förmedla, såväl nyproducerade som inom det befintliga beståndet. Kommuner har historiskt använt möjligheten att ställa villkor vid markförsäljningar som verktyg för att få förmedlingsrätten till nyproducerade bostäder. Staten har historiskt också sanktionerat den möjligheten genom villkor för statligt stöd till bostadsbyggande.⁸⁶

För att underlätta bostadsanskaffningen för hushåll som haft svårt att klara sig på marknads villkor och för att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning fanns under 1980-talet även en bostadsanvisningslag.⁸⁷ Lagen gav kommunerna ett verktyg som innebar en möjlighet att besluta om att en viss del av kommunen skulle utgöra ett bostadsanvisningsområde. Det innebar att alla eller en del av bostäderna inom området skulle förmedlas till bostadssökande i den kommunala kön eller att upplåtelsen skulle ske till kommunen. I samband med att bostadsanvisningslagen infördes tillkom även bestämmelser i hyreslagen och bostadsrättslagen. Bestämmelserna gav kommunerna möjlighet att hyra ut bostäderna i andra hand utan tillstånd från hyresvärd eller styrelse samt en möjlighet för kommuner att överlåta en hyresrätt givet att det skedde utan påtaglig olägenhet för hyresvärderna, dock med möjlighet för hyresvärderna att förena överlåtelsen med villkor.⁸⁸

Den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten som den ser ut i dag beskriver utredningen närmare i kapitel 7.

⁸⁴ Wiktorin, Marianne (1983): *Kommunal bostadsförmedling serviceorgan eller bostadspolitiskt medel?* Statens råd för byggnadsforskning, s. 14 f.

⁸⁵ Se bland annat SOU 1992:47: *Avreglerad bostadsmarknad*, del II.

⁸⁶ Infördes i Bostadslånekungörelse 1967:552. Bestämmelserna överfördes utan ändring till bostadsfinansieringsförordningen 1974:946.

⁸⁷ Se bostadsanvisningslag (1980:94) och lag (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.

⁸⁸ Bestämmelserna finns fortfarande. Se 37 och 39 §§ 12 kap. jordabalken och 2 kap. 4 § 2 st. bostadsrättslag (1991:614). Se även rättsfall RH 1995:115 där frågan om ett kommunalt borgensåtagande aktualiserades.

Särskilt om allmännyttan

Allmännyttan har följt med i den statliga bostadspolitikens olika stadier. Allmännyttan var, som redogjorts för ovan, en viktig pusselbit i att förverkliga den selektiva bostadspolitik som sattes genom barnrikehusen, för att i samband med de generellt inriktade välfärdsprogrammen bli ett viktigt verktyg i förverkligandet av de statliga målen om goda bostäder åt alla, att bygga bort bostadsbristen och höja den allmänna bostadsstandarden. De allmännyttiga bostadsföretagen var mottagare av såväl bostadsanskaffningslån som familjebidrag.

För att initialt erkännas som ett allmännyttigt bostadsföretag skulle bland annat företagets utdelning på eget kapital inte överstiga vad den statliga byggnadslånebyrå efter prövning funnit vara skäligt. Ekonomiska fördelar för ledare och anställda utöver rimlig ersättning för utfört arbete fick inte förekomma. Till villkoren hörde också att företaget, för att få förvalta en fastighet som fått de aktuella stöden, måste underkasta sig ”kommunal kontroll och av kommunen godkänd revision jämte statlig inspektion”. Företagen behövde däremot inte vara kommunägda, även om de allra flesta var det.⁸⁹

Idén med de allmännyttiga bostadsföretagen var, enligt Sveriges Allmännytta, att främja jämn bostadsproduktion, hålla en låg hyresnivå, motverka fastighetspekulation och att bedriva en god förvaltning. Kommunerna satsade grundkapitalet och utsåg därför företagets styrelse, och de allmännyttiga bostadsföretagen skulle bygga och förvalta bostäder utan enskilt vinstsyfte. Att de allmännyttiga företagen i allt väsentligt är kommunalt ägda utgör således sedan länge ett utmärkande drag för svensk bostadsmarknad, även om det historiskt även funnits vissa allmännyttiga företag med andra ägare.

Ett kännetecken för allmännyttiga bostadsföretag var också under lång tid att dess hyror var norm inom hela hyressektorn, det vill säga också för privata hyresvärdar. Detta institutionaliserades i lagtext i mitten av 1970-talet. Det innebar i praktiken att hyrans skälighet vid en prövning enligt 12 kap. jordabalken (hyreslagen) i första hand prövades med hänsyn till hyran för motsvarande lägenheter i det allmännyttiga beståndet. Denna ordning avvecklades i samband med att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag tillkom 2011.⁹⁰

⁸⁹ SOU 2008:38, volym 2, bilaga 11.

⁹⁰ SOU 2008:38: *EU, allmännyttan och hyroma*, volym 2, bilaga 11, prop. 2009/10:185: *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.

Den nuvarande verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag beskrivs närmare i kapitel 8.

1990-talet och avregleringens grunder

I början av 1990-talet inleddes en avreglering som ett led i att skapa bättre balans i statsbudgeten och ett mer marknadsstyrt system med hushållens efterfrågan som ledstjärna. Lånefinansieringen skulle ske på den allmänna lånemarknaden och de finansiella riskerna skulle huvudsakligen ligga på marknadsaktörerna, alltså enskilda hushåll (ensamt eller gemensamt) och byggherrarna. Allmännyttan, som definierades genom de lag- och förordningstexter som var knutna till statens ekonomiska stöd, förlorade sin särställning vilket i förlängningen innebär att staten inte längre hade något instrument för att motivera kommuner att ha kvar sina allmännyttiga bolag.⁹¹

Som en del av avregleringarna upphävdes också 1947 års bostadsförsörjningslag. De kommunala förmedlingsorgan som funnits och som såväl medborgare som byggherrar vänt sig till för att ansöka om statliga medel avvecklades. Även kommunernas roll som förmedlingsorgan för bostadsbidrag upphörde i samband med att Försäkringskassan övertog administrationen 1994.

I propositionen som låg till grund för upphävandet av bostadsförsörjningslagen underströks att slopandet av lagen inte syftade till att ändra den ”hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågor” och det förutsattes att kommunerna självmant skulle vidta de åtgärder som behövdes för att kommuninvånarna skulle få godtagbara bostäder. Det konstaterades att statliga regler för en verksamhet bör utfärdas bara om staten har krav på att kommunen vidtar åtgärder som inte annars skulle komma till stånd och att statens krav på kommunerna när det gäller planering av bostadsbyggandet inte bör gå utöver det som följer av plan- och bygglagen.⁹²

I samband med upphävandet av 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes även bestämmelserna om att en kommun ska anordna

⁹¹ Det var i lagar och förordningar kring de statliga stöden som villkor ställdes upp enligt vilka staten godkände bostadsföretag som allmännyttiga, och därmed berättigade till särskilt gynnsamma ekonomiska stöd från statens sida. Två avgörande kriterier var att de skulle agera utan vinstsyfte och att de skulle stå under kommunal kontroll. Boverket (2008): *Den kommunala allmännyttans historia. Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor* (SOU 2008:38).

⁹² Prop. 1992/93:242: *om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor* och 2001:27: *Allbo-kommitténs förslag till förbättringar av bostadspolitiken*, bilaga 3, s. 296.

bostadsförmedling. Kommunerna ansågs lämpligen själva få besluta om bostadsförmedling. Genom samma proposition upphävdes även 1987 års bostadsanvisningslag, dock inte de tillhörande bestämmelserna i jordabalken. I frågan om bostadsanvisning hade två utredningar kommit fram till motsatta slutsatser där den ena ansåg att bostadsanvisningsrätten borde behållas⁹³ och den andra att den borde avskaffas⁹⁴. Regeringen föreslog dock att lagen skulle upphävas då den ansågs utgöra ett hinder för nya former av förmedlingsverksamheter. De föreslagna förändringarnas effekt på ”hushåll som kan ha svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden” bemöttes i propositionen med hänvisning till kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen och att Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan, då SABO, utfäst sig för att verka för att lägenheter skulle komma till kommunernas förfogade under förutsättning att rimliga ekonomiska och andra garantier lämnades av kommunerna. Regeringen uteslöt dock inte att ett begränsat regelsystem skulle behöva aktualiseras i framtiden.⁹⁵

År 1990 fanns kommunala bostadsförmedlingar i 105 kommuner eller i 39 procent av kommunerna. Nästan alla kommuner med minst 50 000 invånare hade en kommunal bostadsförmedling. Under 1990-talet gick de kommunala bostadsförmedlingarna igenom stora förändringar och antalet sjönk snabbt. Kommunernas ansträngda ekonomi innebar att resurserna för bostadsförmedling minskade. Därtill innebar bättre balans på bostadsmarknaden och ett stort antal outhyrda lägenheter på många orter att behovet av en kommunal bostadsförmedling inte ansågs föreligga. Verksamheten i flertalet kommuner avvecklades eller skars ned. På vissa håll behölls endast förtursverksamheten.⁹⁶ År 2000 fanns kommunala bostadsförmedlingar i 16 kommuner.⁹⁷

Befogenheten för kommuner att ge enskilda hushåll ekonomiskt stöd var en av de befogenheter som behölls i samband med att 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes (se vidare kapitel 6). I fråga om kompletterande bostadsbidrag beskrivs det inte i propositionen vilken funktion de förväntades fylla.⁹⁸

En ny lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kom sedermera att införas 2001 mot bakgrund av att kommunerna ansågs behöva

⁹³ SOU 1992:71: *Bostadsförmedling i nya former*.

⁹⁴ SOU 1992:47: *Avreglerad bostadsmarknad*, del II.

⁹⁵ Prop. 1992/93:242: *om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor*, s. 23 f.

⁹⁶ Fi2000/1847 Promemoria, *Kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, s. 15.

⁹⁷ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 12.

⁹⁸ Prop. 1992/93:242: *om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor*.

påminnas om sitt ansvar. Bestämmelserna i lagen kom att fokusera på uppgiften att planera för bostadsförsörjningen och skyldigheten att vid behov anordna bostadsförmedling. I övrigt betonades det kommunala åtagandet genom kommunallagen, socialtjänstlagen samt plan- och bygglagen.⁹⁹

Under 1990- och början av 2000-talet fanns olika investeringsstimulanser och investeringsbidrag för hyresbostäder. Kommunens roll i dessa stöd var huvudsakligen att delta i förmedlingen av bostäderna. Stöden upphävdes 2007.¹⁰⁰

Under 1990-talet och 2000-talet, fram till början av 2010-talet, var allmännyttan föremål för flera utredningar och statliga insatser. Under senare halvan av 1990-talet fanns bestämmelser som avsåg förhindra avyttringar av kommunala allmännyttiga bostadsföretag genom återkallat räntestöd och minskat generellt statsbidrag för kommuner (den så kallade stopplagen). Det fanns ett statligt intresse av att de medel som tillförts allmännyttan skulle förvaltas. Ett motiv var det statliga intresset av att ”kommunerna även fortsättningsvis skulle kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som var grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken.”¹⁰¹ Regleringen var dock bara tillfällig i avvaktan på utredning.

År 2002 infördes en lag som definierade allmännyttan, såväl kommunala som andra bolag. I samband med detta ersattes den tidigare stopplagen med att en kommun måste begära tillstånd hos länsstyrelsen för att få sälja hela eller delar av sitt bostadsbestånd (den så kallade tillståndsplikten). Tillstånd skulle inte beviljas om det kunde befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte skulle komma att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdesreglerna i samband med hyresprövningar. Regleringen upphörde att gälla 2007, bland annat med motivet att det ansågs utgöra ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen.¹⁰²

Senare under 2000-talet ifrågasattes de kommunala bostadsföretagens verksamhet, om än på olika grunder. Företrädare för hyresgästerna framförde kritik mot att kommuner som ägare av allmännyttiga bostadsföretag bröt mot syftet med förbudet mot att driva

⁹⁹ Se prop. 2000/01:26, s. 15.

¹⁰⁰ Se bland annat förordning (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder samt förordning (2001:531) om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist. Förordningarna upphävdes 2007. Se prop. 2006/07:1, utgiftsområde 18. Fram till 2007 fanns även ett räntebidrag.

¹⁰¹ Prop. 1998/99:122: *Kommunala bostadsföretag*, s. 11.

¹⁰² Prop. 2006/07:61: *Vissa bostadspolitiska åtgärder*.

företag i vinstsyfte, och därigenom lät hyresgästerna svara för kostnader som det fanns ett vidare kollektivt ansvar för. Kritik från de privata fastighetsägarna utgick från EU-rättsliga regler om statsstöd och konkurrensbegränsning och frågan om hur dessa ska tillämpas på bostadssektorn. Det resulterade sedermera i nu gällande lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Enligt lagen ska kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag bland annat bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. I propositionen framhövdes vikten av att värna den svenska modellen med allmännyttiga bostadsföretag som vänder sig till alla hushåll på bostadsmarknaden, inte endast till personer med låga inkomster eller som av andra skäl behöver hjälp att få en bostad.¹⁰³

I mitten av 2000-talet aktualiserades frågan om svårigheten att bli godkänd som hyresgäst. Det kom bland annat att resultera i de statliga satsningarna på att förmå kommuner att garantera hyran för bostadsökande hushåll (hyresgarantier). Under 2010-talet har bland annat ett investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande införts och riksdagen har, som tidigare nämnts, vid två tillfällen beslutat att fasa ut stödet. Det finns även ett investeringsstöd till bostäder för äldre¹⁰⁴ samt ett stöd för efterbehandling av förorenad mark för att bygga bostäder¹⁰⁵. Staten har också genom Akademiska Hus AB tagit rollen som byggherre för studentbostäder och genom Statens Bostadsomvandling AB (Sbo) tagit ett praktiskt ansvar för att bostadsmarknaden kommer i balans på orter med vikande befolkningsunderlag.

4.4 Utredningens bedömning

4.4.1 Uppgiftsfördelningen behöver uppdateras och fyllas med innehåll

Ansvar för bostadsförsörjningen har under lång tid varit delat mellan stat och kommun. Historiskt har rollerna definierats och fördelats genom lagar samt finansiella regelverk och villkor. Med grund i en bostadsnöd och omsorg om barnfamiljer tog staten under 1940-talet ledning i frågan och stakade ut en riktning medan kommunerna

¹⁰³ Prop. 2009/10:185: *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*.

¹⁰⁴ Se förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer.

¹⁰⁵ Se förordning (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningssskador.

genom allmännyttiga bolag och stort initiativ- och handlingsutrymme skulle planera för bostadsbyggandet och genomföra det bostadspolitiska programmet. Den statliga politiken dimensionerade den kommunala organisationen. I ljuset av historiebeteckningen ovan framstår den traditionella framställningen av uppgiftsfördelningen som logisk:

Staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggande medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande.¹⁰⁶

I början 1990-talet förändrades premisserna för bostadspolitiken och ansvaret för bostadsförsörjningen kom att i högre grad åvila marknaden, såväl enskilda som företag. Det var en tid som präglades av finansiell åtstramning, avregleringar och mindre statlig styrning av den kommunala verksamheten samtidigt som socialförvaltningarna fortsatt förutsattes ha en viktig roll. Möjligheten för kommunerna att komplettera det statliga bostadsbidraget med egna bidrag behölls. Ställningstagandet om minskad styrning av kommunerna omvärderades i samband med att lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar genomfördes respektive förtydligades under 2014. Men det kommunala självbestämmandet över att utforma åtgärder kvarstår än i dag och kommunernas socialförvaltningar är fortsatt den instans som möter de yttersta konsekvenserna av att vissa hushåll inte kan lösa sin boendesituation.

I dag finns inget uttalat statligt bostadspolitiskt program för kommuner att genomföra såsom det var tänkt på 1940-talet och sedermera reglerat genom 1947 års bostadsförsörjningslag. Den traditionella beskrivningen av uppgiftsfördelningen bygger således på föråldrade premisser. Allmännyttan har inte längre någon särställning och staten agerar som byggherre genom till exempel Akademiska Hus AB.

Kommunernas roll får i dag förstås som att de förväntas genomföra åtgärder för att möta, och ta hänsyn till, en rad olika statliga och regionala mål med tyngdpunkt på att uppnå dem genom åtgärder för att främja bostadsbyggande, möta särskilda gruppers bostadsbehov och vid behov även anordna bostadsförmedling. Handlings- och initiativutrymmet är större än vad de specifika uppgifterna gör gällande vilket ger kommunerna utrymme och flexibilitet att utforma åtgärder utifrån lokala förutsättningar.

¹⁰⁶ Se kommittédirektiv En socialt hållbar bostadsförsörjning (dir. 2020:539 med hänvisning till prop. 2000/01:26, bet. 2000/01:BoU2, rskr. 2000/01:91).

Statens roll får förstås som att ställa upp spelregler för bygg- och bostadsmarknadens funktionssätt och för kommunerna. Exempelvis genom att möjliggöra ekonomisk trygghet för hushållen, samt reglera och stötta såväl kommunernas som byggherrarnas och fastighetsägarnas arbete. De beslut som tas av regering och riksdag och som riktar sig till bostadsmarknaden ska då tas i syfte att uppnå väl fungerande bostadsmarknader och underlätta bostadsbyggandet.

Att nu gällande ordning inte har förmått generera tillräckligt verkningfulla åtgärder är utmaningarna på bostadsmarknaden som utredningen har redogjort för i kapitel 3 ett yttersta tecken på. En central fråga att diskutera är vad som då behövs för att tillräckligt verkningfulla åtgärder ska vidtas – om det behövs en mer uttömmande beskrivning av statens och kommunernas uppgifter och åtaganden.

Att rättsligt tydliggöra ansvar och roller skulle skapa förutsättningar för tydlighet, inte minst gentemot medborgare. Att tydliggöra roller och ansvar skulle dock riskera att begränsa det statliga och kommunala initiativutrymmet. Utredningen ser ingen anledning att efterhandskonstruera och låsa stat och kommun till snäva och teoretiska utgångspunkter. Kommunernas generella och sedan länge hävdvunna kompetens på bostadsområdet talar enligt utredningens bedömning uppenbarligen emot att en mer uttömmande beskrivning av deras ansvar behövs.

Även om ansvarsdelningen inom bostadsförsörjningen är föråldrad medför den inte hinder för någon aktör att genomföra sådana åtgärder som krävs. Tvärtom finns överlappningar mellan statens och kommunernas möjligheter att agera och det problem som behöver lösas är att någon av aktörerna, ibland bägge, behöver agera – inte att peka ut vilken aktör som ska göra det ena eller det andra eller vilken aktör som hittills har brustit. Det finns också få exempel på framgångsrika reformer där kompetens och ansvar som enda åtgärd flyttats för att komma till rätta med grundläggande ofullständigheter i den allmänna verksamhetens inriktning och utformning. Att flytta en uppgift medför inte automatiskt att den löses på ett bättre sätt.

Enligt utredningen är ett bättre alternativ att i stället sträva efter en ökad ömsesidig förståelse för stat och kommuns respektive roller och praktiska möjligheter att agera. Att tillsammans skapa insikt om behovet av att mobilisera och agera. Det ställer höga krav på en tydlig politisk viljeinriktning, samverkan och transparens mellan stat och kommun. Statskontorets rapporter indikerar också att resultat kan

uppnås genom tydlig politisk viljeinriktning och att det är något som generellt efterfrågas av kommunsektorn. Att stat och kommun i dag har olika mål för sitt arbete med bostadsförsörjningsfrågor ter sig enligt utredningens bedömning därför inte som ändamålsenligt. Utredningen gör bedömningen att en av åtgärderna för att skapa bättre förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning och en bostadsmarknad i balans bör vara att formulera ett gemensamt mål för det allmänna i bostadsförsörjningen som också omfattar kommersiella och idéburna aktörer på marknaden.

Det finns en inneboende konflikt mellan att hantera komplexa frågeställningar genom delat ansvar och samverkan men samtidigt ge möjlighet till ansvarsutkrävande. Det är en balansgång som utredningen anser bör kunna hanteras med ökad tydlighet och transparens vad gäller såväl analys som åtgärder.

Även om ett tydligt statligt ledarskap kan leda långt, kan behov uppstå av reglering och specificering av olika uppgifter. Vad som i specifika fall utgör en statlig respektive kommunal uppgift måste då definieras för varje åtgärd baserat på vad som ska uppnås och hur det ska uppnås.

1940-talets bostadssociala utredning förordade en utveckling mot en kommunalisering av sådana bostadspolitiska funktioner som kunde decentraliseras. Detta motiverades med att bostadsfrågorna till sin natur var lokalt präglade. Utredningen ansluter sig till den övergripande inriktningen att decentralisering bör vara en bärande del i bostadsförsörjningens genomförande. Principen om att kommunerna ska ha ett genomförandansvar medför dock i sig själv inte en tillräcklig tydlighet, särskilt inte i en tid när vi inte har någon nämnvärd statlig finansiering av bostadsbyggandet.

När 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes var en allmän utgångspunkt att man kunde förutsätta att en kommun självmant vidtog de åtgärder som behövdes för att kommunens invånare skulle kunna få godtagbara bostäder i kommunen.¹⁰⁷ En hög befolkningstillväxt och strukturella problem på bostadsmarknaden medför enligt utredningen att ett sådant ställningstagande inte ter sig rimligt i den situation vi nu står i. Bostadsfrågornas betydelse för hushållens livsföring och samhällsutvecklingen i stort gör att staten behöver se till att kommunerna har förutsättningar och incitament att agera. Det skapar ett behov av bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan

¹⁰⁷ SOU 2001:27, bilaga 3, s. 296.

socialtjänstens arbete och den reguljära bostadsmarknaden samt ett behov av selektiva åtgärder vid sidan av de generella.

Utredningen ser det sammantaget som angeläget att stat och kommun bygger vidare på den ansvarsfördelning som tidigare bostads-sociala utredning förordade och strävar efter att hitta verksamma åtgärder i samverkan, hellre än att kraften läggs på att i grunden rita om ansvarsfördelningen. Det finns inget skäl att frångå decentralisering som bärande princip i bostadsförsörjningsarbetet, då kommunerna alltjämt bör ges utrymme att anpassa sina åtgärder till lokala förhållanden. Behovet av att staten är aktiv och tar ett finansiellt ansvar kvarstår. Staten har ett övergripande ansvar för och förutsättningar att förändra spelreglerna på bostadsmarknaden så att kommuner och byggaktörer ges förutsättningar och verktyg att kunna agera. Ett gemensamt ansvarstagande förutsätter en acceptans för att statens och kommunernas möjligheter att agera är överlappande, inte minst när det gäller selektiva åtgärder för de bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Syftet bör nu som då vara att åstadkomma det som av Gustav Möller beskrevs som ett grundskydd för alla och särskilt för de allra svagaste på bostadsmarknaden.

Det som behövs är att ansvarsfördelningen uppdateras och fylls med innehåll utifrån dagens förutsättningar. Utredningen gör bedömningen att det kan åstadkommas genom att det gemensamma ansvaret förtydligas i en ny bostadsförsörjningslag med ett nytt gemensamt mål som omfattar såväl stat som kommun, samt genom att nya former för samverkan och samordning tas fram för att aktörerna ska kunna verka inom ramen för ett delat ansvar.

5 Kommunala hyresgarantier och hyresvärdars krav

5.1 Inledning

En hyresgaranti är en säkerhet för avtal om hyra i form av ett borgensåtagande. Till skillnad från en deposition kräver den inte kontanta medel.

Kommunala hyresgarantier är ett kommunalt borgensåtagande. 2007 förtydligades att kommunerna har befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs om det sker i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, till exempel lämna borgen till säkerhet för att ett hushåll uppfyller sina skyldigheter enligt ett hyresavtal. Innan en kommun lämnar stöd till ett enskilt hushåll ska kommunen göra en prövning av om hushållet är i behov av sådan hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden.¹

Det är frivilligt för kommuner att ställa säkerhet för avtal om hyra (se vidare beskrivningen av kommunens rättsliga kompetens på området i kapitel 6). För att stimulera kommunerna att gå i borgen för enskilda hushåll infördes 2007 ett statligt bidrag som kommuner kan söka med utgångspunkt i antal beviljade hyresgarantier.² En kommun som utfärdar en hyresgaranti till ett hushåll som bedöms ha ekonomiska förutsättningar att kunna betala hyran, utan försörjningsstöd, kan söka ett statligt bidrag om 5 000 kronor per garanti. För att kommunen ska vara berättigad till bidraget ska hyresgarantin omfatta minst sex månadshyror och gälla under minst två år.³

¹ Se 2 kap. 6 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och prop. 2006/07:61 *Vissa bostadspolitiska åtgärder*.

² Se förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier samt prop. 2006/07:100, s. 207.

³ Se förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Ett exempel på en situation där en hyresgaranti skulle kunna vara till hjälp för en bostadssökande är när den möts av ett inkomstkrav om tre gånger årshyran vilket den sökande inte klarar att leva upp till. Om kommunen bedömer att den sökande har betalningsförmåga och kan fullgöra sina förpliktelser som hyresgäst samt om hyresvärden godtar kommunen som borgensman kan ett hyresavtal, trots inkomstkravet, ingås.

Andra exempel på situationer där en bostadssökande är tänkt att bli hjälpt av en kommunal hyresgaranti är om den bostadssökande har en betalningsanmärkning, visstidsanställning eller inkomster som hyresvärden inte godtar och kommunen bedömt att den sökande kan betala hyran. En infriad hyresgaranti innebär att hyresgästen får en skuld till kommunen i stället för till hyresvärden.

5.2 Hyresgarantins framväxt och tidigare överväganden

Idén till hyresgarantier presenterades 2005. Förslaget benämndes som statliga hyresgarantier även om kommunerna, genom bostadsförmedlingarna⁴, föreslogs utfärda hyresgarantierna. Staten skulle enligt förslaget ersätta kommunerna för 80 procent av de kostnader som var förknippade med infriade garantier genom tillägg i det generella statsbidraget till kommunerna. Tanken var också att kommunerna skulle få behålla de regressfodringar de kunde erhålla.⁵

Senare samma år presenterades en omarbetad idé till hyresgarantier i departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39). Förslaget omarbetades mot bakgrund av att BKN:s förslag la den huvudsakliga förlustrisken på staten vilket skulle ge kommunerna otillräckliga incitament att bedöma behovet av och risken med ett kommunalt åtagande. En annan orsak var att förslaget förutsatte obligatoriska bostadsförmedlingar. Förslaget var utformat som ett system där staten lämnar bidrag till kommunerna som kan användas för att bygga upp fonder som i tur skulle täcka förluster för bland annat kommunala hyresgarantier.⁶ Förslaget remitterades⁷ och regeringen

⁴ Obligatoriska bostadsförmedlingar var vid tidpunkten föremål för övervägande.

⁵ BKN (2005): *En egen bård – Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden – beskrivning och förslag till åtgärder* – april 2005.

⁶ Ds 2005:39: *Bostadsfinansiering*, rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering.

⁷ En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2005/4721/Bo).

aviserade i vårpropositionen för 2006 en avsikt att införa ett statligt stöd i syfte att underlätta för ungdomar och andra grupper att etablera sig på bostadsmarknaden.⁸

Förslaget i departementspromemorian kom att omarbetas. Ett nytt förslag presenterades i en särskild promemoria som remitterades och som låg till grund för förtydligandet i befogenhetslagen och statsstödet till kommuner.⁹ Av vårpropositionen för 2007 framgår att regeringen antog att hyresgarantierna i stor utsträckning skulle rikta sig till ungdomar men att andra grupper inte borde uteslutas. Hyresgarantierna förväntades också bidra till en ökad integration.¹⁰

5.2.1 Kommunerna ansågs mest lämpade att handlägga hyresgarantier, men det har ifrågasatts

De utredningar och utvärderingar av kommunala hyresgarantier som har gjorts lyfter flera perspektiv på vilken del av det allmänna som skulle kunna betraktas som bäst lämpad att handlägga hyresgarantier. Departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39), som delvis låg till grund för hyresgarantierna, har följande resonemang:

Frågan om svaga grupper, däribland ungdomars, etablering på bostadsmarknaden ligger inom ramen för kommunernas ansvar, men kommunerna saknar i dag i många fall organisation för att hantera den. Det är därför angeläget att skapa nya instrument för kommunerna att arbeta aktivt för att hjälpa ungdomar att etablera sig på bostadsmarknaden. Även andra svaga grupper på bostadsmarknaden bör dra nytta av en sådan utveckling.¹¹

I samma promemoria konstateras också, i samband med en analys av ett förslag om en statlig kreditgaranti för lån till unga vuxna, att lånegarantier bör vara behovsprövade och att kommunerna är väsentligt mer lämpade för en behovsprövning än vad staten är:

Kommunerna har bättre förutsättningar än staten att bedöma vilka hushåll som inte av egen kraft kan etablera sig på bostadsmarknaden.¹²

⁸ Prop. 2005/06:100: 2006 års ekonomiska vårproposition, s. 33 och 36.

⁹ Miljödepartementet (2006): *Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden*, M2006/2447. Lagändringen trädde i kraft 1 juli 2007. Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier trädde i kraft 1 augusti 2007.

¹⁰ Prop. 2006/07:100: 2007 års ekonomiska vårproposition, s. 207.

¹¹ Ds 2005:39: *Bostadsfinansiering*, rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, s. 205.

¹² Ds 2005:39: *Bostadsfinansiering*, rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, s. 206.

Regeringen valde ett kommunalt spår för hyresgarantierna. Av förarbetena framgår följande:

Kommunerna bör kunna samordna prövningen av ansökningar om kommunala åtaganden för enskildas boende med den verksamhet som kommuner driver inom ramen för socialtjänstlagen. Det kan därför antas att ett system med kommunala hyresgarantier inte kräver uppbyggnad av någon ny organisation. Avsikten är att Statens bostadskreditnämnd (nu Boverket) skall kunna bistå kommunerna med råd och stöd i kommunernas hantering av hyresgarantier samt ta fram avtalsförslag och riskanalysmodell för kommunerna att använda. Detta bör begränsa behovet av insatser för omfattande kompetensuppbyggnad i varje enskild kommun. Kunskap och erfarenhet av att pröva behov av bistånd finns redan i kommunerna. Denna kompetens är användbar även vid den behovsprövning som kan antas ske innan en kommun ingår ett åtagande i syfte att en enskild skall få hyra en bostad. Förslaget bör därför inte kräva någon betydande personalutbildning från kommunernas sida. Sammantaget kan de kostnader som förslaget innebär för kommunerna antas bli begränsade.¹³

I en utvärdering av hyresgarantierna från Bostadskreditnämnden (BKN) 2010 framgår ett resonemang i likhet med det som fördes 2005:

[...] anser BKN att en statlig garanti hade gett störst effekt men att bostadsförsörjningsfrågor med dagens ansvarsfördelning i första hand ligger på kommunerna.

Att göra hyresgarantier till ett obligatoriskt verktyg för kommunerna kan också vara ett alternativ. En sådan omfattande förändring skulle dock kräva en särskild utredning.¹⁴

I en utvärdering från Boverket 2014 görs däremot annan bedömning:

Hyresgarantin är inte ett verktyg för att främja bostadsförsörjningen. Boverket anser att hyresgarantier är en form av riktat stöd till enskilda hushåll för att de ska kunna hyra en bostad.¹⁵

Citaten belyser två centrala avvägningar: Vad som ingår i det kommunala bostadsförsörjningsansvaret och vem är bäst lämpad att göra enskilda behovsbedömningar.

¹³ Prop. 2006/07:61: *Vissa bostadspolitiska åtgärder*, s. 26.

¹⁴ BKN (2010): *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*, december 2010, s. 21.

¹⁵ Boverket (2014): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, rapport 2014:33, s. 106.

5.2.2 Närmare om det statliga stimulansstödet

Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier reglerar det bidrag till kommuner som dels avser stimulera kommunernas användning av hyresgarantier, dels täcka den risk som kommuner genom hyresgarantier tar.

Varför statligt stöd motsvarande 5 000 kronor?

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 att 100 miljoner kronor skulle avsättas för det statliga bidraget. I budgetpropositionen för 2009 sänktes anslaget till 50 miljoner kronor på grund av låg efterfrågan. För budgetåret 2024 är 39 miljoner beräknade kronor för ändamålet.¹⁶

I departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) lämnades ett förslag om att statens bidrag till kommunerna skulle uppgå till högst 1 200 kronor per åtagande. Beloppet baserades på att en genomsnittlig betalningsgaranti kan antas vara värd 30 000 kronor vilket motsvarar betalning av en månadshyra om 5 000 kronor under sex månader. I promemorian redovisas en riskbedömning som räknar med att fyra procent av kommunernas åtaganden kan komma att behöva infrias. Därför föreslogs i promemorian att stödet skulle uppgå till 1 200 kronor per åtagande.

Kommunerna gjorde dock i sina remissyttranden en annan bedömning av risken att hyresgarantier måste tas i anspråk. Regeringen konstaterade senare att risken för att kommunerna måste infria sina åtaganden kan antas vara begränsad eftersom hyresgarantierna avses tillämpas för hushåll som bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga. Regeringen konstaterade samtidigt att det var angeläget att bidragets storlek baseras på en riskbedömning som har stöd hos kommunerna. Resultatet blev 5 000 kronor per åtagande.¹⁷

¹⁶ Del av UO18, anslag 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad.

¹⁷ Miljödepartementet (2006): *Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden*, M2006/2447.

Varför ett åtagande om två år?

När befogenheten att införa kommunala hyresgarantier infördes hänvisades till 12 kap. 28 a § jordabalken, bestämmelsen som reglerar borgensåtaganden för hyresavtal. Av bestämmelsen framgår att borgensmannen får säga upp sitt åtagande att upphöra att gälla vid det månadsskifte som inträffar närmast efter nio månader från uppsägningen, dock tidigast till en tidpunkt som infaller två år från det att åtagandet började att gälla. Enligt förarbetena bör det inte finnas något hinder för att avtala om kortare uppsägningstid.¹⁸

Av förarbetena till 28 a § framgår också att det är rimligt att hyresgästen får bo kvar efter att borgensåtagandet upphört om hyresgästen inte har försummat att betala hyran eller på annat sätt har åsidosatt sina avtalsenliga skyldigheter. Om en hyresvärd säger upp hyresavtalet vid den tidpunkt åtagandet upphör och hyresgästen inte vill flytta kan frågan prövas i förlängningstvist.¹⁹

Varför en omfattning om minst sex månadshyror?

Utredningen har inte funnit motiven till att hyresgarantin ska täcka upp för minst sex månaders obetald hyra. Det är enligt utredningen rimligt att anta att sex månader motsvarar tiden för en process med avhysning och möjligheten att hitta en ny hyresgäst.

Varför utesluta försörjningsstöd?

Av promemorian som låg till grund för systemet med kommunala hyresgarantier framgår att ett statligt bidrag inte ska ges till åtgärder som kommuner vidtar för att uppfylla sina skyldigheter gentemot invånarna. Systemet med hyresgarantier riktar sig till dem som inte har rätt till bistånd för sitt boende.²⁰

¹⁸ Prop. 1997/98:46: *Ändringar i hyreslagen*.

¹⁹ Prop. 1997/98:46: *Ändringar i hyreslagen*.

²⁰ Miljödepartementet (2006): *Promemoria, Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda bushålls etablering på bostadsmarknaden*, (M2006/2447).

Varför enbart kontrakt med besittningsskydd?

Syftet med satsningen på kommunala hyresgarantier var att underlätta etablering på bostadsmarknaden. Regeringen bedömde därför att den kommunala befogenheten och det statliga stödet bara ska omfatta kommunala hyresgarantier som lämnats för att enskilda hushåll skall få hyra en hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning (besittningsskydd).²¹

5.3 Användning av kommunala hyresgarantier

5.3.1 Få kommuner ansöker om statligt stöd

Sedan systemet hyresgarantier infördes 2007 har totalt 40 olika kommuner beviljats statligt stöd. Antalet beviljande garantier per kommun ligger mellan 1–345 sedan 2007. Drygt hälften av kommunerna som någon gång använt systemet med hyresgarantier tillhör kommungruppen övriga kommuner med färre än 25 000 invånare.

Tabell 5.1 Beviljat bidrag per kommun

T.o.m. 2021-12-31

Kommun	Antal	Belopp
Alingsås	114	570 000
Arboga	9	45 000
Botkyrka	57	285 000
Bromölla	1	5 000
Gnesta	1	5 000
Gotland	145	725 000
Grums	37	185 000
Götene	19	95 000
Hjo	18	90 000
Hudiksvall	345	1 725 000
Hässleholm	46	230 000
Kalix	52	260 000
Karlstad	200	1 000 000
Kungsbacka	68	340 000
Kungälv	93	465 000
Lekeberg	13	65 000

²¹ Miljödepartementet (2006): Promemoria, *Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden*, (M2006/2447).

Kommun	Antal	Belopp
Ljusdal	40	200 000
Luleå	1	5 000
Lund	4	20 000
Mark	77	385 000
Munkfors	24	120 000
Nybro	45	225 000
Oskarshamn	43	215 000
Pajala	18	90 000
Sigtuna	60	300 000
Sjöbo	7	35 000
Skövde	5	25 000
Sorsele	7	35 000
Storuman	10	50 000
Strängnäs	5	25 000
Sundsvall	60	300 000
Svenljunga	92	460 000
Södertälje	2	10 000
Tierp	33	165 000
Tingsryd	9	45 000
Ulricehamn	57	285 000
Upplands-Bro	57	285 000
Vaggeryd	251	1 255 000
Vara	1	5 000
Värmdö	25	125 000
Växjö	64	320 000
Älvsbyn	2	10 000
Summa	2 217	11 085 000

Källa: Boverket.

Årligen beviljas i genomsnitt cirka 15 kommuner bidrag för utställda hyresgarantier. Antalet beviljade bidrag är i genomsnitt cirka 150 per år, men det kan variera från år till år. Se tabell nedan.

Tabell 5.2 Antal beviljade bidrag för hyresgarantier samt antal kommuner som beviljats bidrag

Från 2007-07-01 till 2021-12-31

År	Antal kommuner	Antal bidrag	Belopp
2007	5	36	180 000
2008	13	91	455 000
2009	15	128	640 000
2010	15	163	815 000
2011	14	260	1 300 000
2012	14	155	775 000
2013	13	161	805 000
2014	16	179	895 000
2015	14	110	550 000
2016	18	166	830 000
2017	17	149	745 000
2018	16	158	790 000
2019	19	226	1 130 000
2020	19	146	570 000
2021	13	89	445 000
Totalt	42	2 217	11 085 000

Källa: Boverket.

Boverket administrerar det statliga bidraget till kommuner för hyresgarantier. Som framgår av tabell 5.2 utnyttjas en mycket liten del av de 40 miljoner kronor som är avsatta för ändamålet. Under exempelvis 2021 beviljade Boverket bidrag för knappt 450 000 kronor för 89 garantier till 13 kommuner.

5.3.2 Varierande tillämpning

Av de intervjuer som utredningen genomfört och av resultatet i BME 2021 framgår att det finns flera tolkningar av begreppet hyresgarantier. Kommunernas tillämpning och vad de lägger i begreppet skiljer sig åt. Exempelvis kan sociala kontrakt ses som en hyresgaranti och det lagliga stödet för att utfärda en hyresgaranti kan vara såväl befogenhetslagen som socialtjänstlagen. Det innebär att resultatet i BME 2021 gällande hyresgarantier är osäkert. Även om resultatet bör tolkas med försiktighet kan de ge en indikation på hur många

kommuner som anser sig tillämpa någon form av hyresgaranti och hur arbetet är organiserat i kommunerna.

Socialtjänsten handlägger hyresgarantierna

Bland de kommuner som i BME 2021 uppger att de använder hyresgarantier är det huvudsakligen socialförvaltningen eller motsvarande som utfärdar garantierna. Den bilden har bekräftats utifrån de intervjuer utredningen genomfört.

Variierande orsaker bland kommuner till att inte söka stöd

Sedan 2014 har totalt knappt 180 kommuner uppgett att de använder sig av någon form av hyresgaranti, 60–70 kommuner årligen fram till 2020. Cirka hälften av kommunerna uppger att de ställer ut hyresgarantier som de har möjlighet att söka statligt stöd för och andra hälften att de ställer ut hyresgarantier som de inte har möjlighet att söka statligt stöd för.

Av BME 2021 framgår att 55 kommuner ställer ut hyresgarantier. En majoritet av kommunerna har inte sökt statligt stöd de senaste två åren. Drygt hälften av kommunerna anger ”Annan orsak” som anledning till att statligt stöd inte söks. Av fritextsvaren framgår bland annat att ett antal kommuner inte haft någon eller ett fåtal sökande, att ersättning begärts från Migrationsverket eller att sökande har försörjningsstöd. 7 kommuner uppger att det är administrativt betungande och 6 kommuner att garantierna inte lever upp till kraven om giltighetstid (2 år) och månadshyror (6 månader).

Statliga stödet – både tillräckligt och otillräckligt

Frågan om det statliga stödet har lyfts i de intervjuer utredningen genomfört. Av intervjuerna framgår att systemet med hyresgarantier å ena sidan anses fungera väl och att det statliga bidraget finansierar verksamheten givet att antalet hyresgarantier kommer upp i en viss kvantitet. Om hyresgarantierna å andra sidan är få, täcker det statliga bidraget inte utgifterna. Kommuner med en snäv tolkning av när en enskild har behov av hyresgaranti, till exempel att den enskilde ska

ha betalningsförmåga men skulder och stå på gränsen till hemlöshet, upplever risken för infriade garantier vara hög och det statliga stödet allt för lågt.

Hyresgarantierna, hyresvärdars krav och den lokala kontexten

Av intervjuerna framträder olika arbetssätt för att omhänderta hushåll som har svårt på bostadsmarknaden. Hyresgarantier eller andra former av borgensåtaganden beskrivs som en fråga om tradition i kommunen, hur samarbetet med fastighetsägare på orten fungerar, främst med allmännyttan, och vilka krav som hyresvärdar ställer på bostadssökande.

I en kommun beskrivs hur de sociala kontrakten stramades åt för ett antal år sedan samtidigt som allmännyttan lättade på sina krav och började godta försörjningsstöd. Allmännyttan hade dock fortsatt vissa krav som riskerade att kunna leda till att vissa bostadssökande föll mellan stolarna. Det gällde bland annat kraven på skuldfrihet och att inkomster behöver ha en viss varaktighet. Kommunen kom överens med allmännyttan om att hyresgarantier skulle vara ett bra komplement. Även om hyresgarantierna infördes i samarbete med allmännyttan finns inget hinder för att hyresgarantier tillämpas även för privata hyresvärdar.

I en annan kommun beskrivs hur kommunen erbjuder hyresgaranti för att stödja såväl självförsörjande som icke-självförsörjande hushåll, men att efterfrågan på och behovet av båda garantierna sjunkit sedan det allmännyttiga bostadsföretaget sänkt sina inkomstkrav och börjat godta försörjningsstöd som inkomst. Villkoren mellan de två olika formerna av hyresgarantier skiljde sig åt. Tidsgränserna för de hyresgarantier som erbjöds självförsörjande hushåll var längre på grund av villkoren i stödförordningen. Kommunen hade senare beslutat att justera tidsgränserna till de som gällde för icke-självförsörjande hushåll och därmed avstå möjligheten till statligt stöd.

I en tredje kommun beskrivs hur hyresgarantier minskar behovet av olika sociala kontrakt, till exempel för anvisade nyanlända, och att det fungerar väl. Kostnader för hyresgarantier eftersöks hos Migrationsverket.

I en fjärde kommun beskrivs att det finns sociala kontrakt och hyresgaranti, men att arbetet med garantier mer och mer kommit att

fokusera på icke-självförsörjande. Garantier används som en del i boendetrappan för dem med sociala kontrakt och i det vräkningsförebyggande arbetet. Hushåll med egen försörjning hänvisas i första hand till att lösa situationen på egen hand.

I en femte kommun beskrivs att användningen av hyresgarantier minskat sedan allmännyttan kräver sociala kontrakt för personer med betalningsanmärkning.

Organisering och marknadsföring

Kommunerna som intervjuats har olika system för hur ansökan går till. I en kommun bygger hyresgarantierna på att hushållet i förväg ansöker om hyresgaranti med möjlighet till förhandsbesked och en giltighetstid i sex månader. I en annan kommun är det hyresvärderna som kontaktar kommunen om det ska tecknas kontrakt med ett hushåll som av olika anledningar anses vara en för stor risk för bolaget. I en tredje kommun informeras enskilda genom kontakter med socialtjänsten.

En kommun har haft breda informationsinsatser för att nå ut till hushållen medan en annan kommun hänvisar till att hyresvärdarna har information om möjligheten till hyresgaranti. Med utgångspunkt i BME 2021 är det vanligaste att informationen går via socialtjänsten, följt av information via hyresvärdar eller webbplats.

Främst hushåll med skulder blir hjälpta av hyresgarantier

Samtliga intervjuade tjänstepersoner i kommuner beskriver att det främst är hushåll med skulder, men i vissa fall även anvisade nyanlända, som blir hjälpta av hyresgarantier och att det minskar behovet av sociala kontrakt. Vissa kommuner har avgränsat målgruppen snävt, andra inte. Kommunerna ser olika på när ett behov av hyresgaranti föreligger och hur långt ansvaret för att försöka ordna med egen borgensman går samt om hyresgarantier ska kunna användas vid bytessituationer.

Exempel Södertälje: Följande arbetssätt och villkor för hyresgaranti tillämpas i Södertälje kommun:

- Tillräckligt god ekonomi och egna inkomster för att klara boendekostnaden, utan försörjningsstöd, med utgångspunkt i riksnormen för försörjningsstöd. Olika ersättningar från Försäkringskassan m.m. räknas som inkomst. Sökande ska ha varit inskriven i A-kassan de senaste 12 månaderna.
- Inga betalningsanmärkningar de senaste 18 månaderna. Inlett eventuella avbetalningsplaner med fordringsägare eller Kronofogden och skött avbetalningarna de senaste 12 månaderna.
- Får ej ha ett förstahandskontrakt eller äga en bostad.
- Ansökan görs genom kommunal e-tjänst dit alla handlingar skickas.
- Beslut om hyresgaranti ges som ett förhandsbesked som är giltigt i sex månader. Om kontrakt inte tecknats under den perioden behöver ny ansökan göras.
- Eventuell skuld till kommunen ska normalt betalas till kommunen inom 30 dagar från förfallodatum på hyresavin.
- Borgensåtagandet gäller i två år och kommunen betalar max sex månadshyror.

Källa: Södertälje kommuns hemsida, hämtat 2021-10-21.

5.3.3 Kommuner utan hyresgaranti

Enligt BME 2021 är det 208 kommuner som uppgett att de inte ställer ut hyresgarantier. Det resultatet ligger i linje med tidigare års svar. Som skäl uppger 131 kommuner att frågan inte varit föremål för övervägande. Andra skäl till att inte utnyttja befogenheten är att det statliga bidraget inte täcker den ekonomiska risken för kommunen (13 kommuner), att målgruppen bedöms kunna lösa situationen på egen hand (12 kommuner), att det är för administrativt betungande (11 kommuner), att målgruppen inte finns i kommunen (10 kommuner) och andra skäl (43 kommuner). Bland andra skäl återfinns bl.a.

att sociala kontrakt eller andra insatser används i stället (10–15 kommuner). Vissa utreder frågan (6 kommuner). I övrigt uppges att det saknas politisk vilja, politiskt beslut eller att orsaken är oklar. I vissa fall överlappar förklaringen med befintliga svarsalternativ, till exempel att det var länge sedan frågan övervägdes eller att målgruppen saknas. 27 kommuner har inte besvarat frågan. Enligt utredningen är de rättsliga förutsättningarna för kommunerna att ställa ut hyresgarantier över huvud taget relativt okända (se vidare avsnitt 6.4.3).

Utredningen har varit i kontakt med flera kommuner som saknar hyresgarantier. I samtal med dessa kommuner har bilden från bostadsmarknadsenkäten bekräftats, alltså att frågan inte finns på den lokala agendan. I ett par kommuner framhävs en farhåga att hyresvärdar höjer sina krav eller anpassar dem efter hyresgarantierna. Det är en farhåga som även beskrivits i tidigare utvärderingar.²²

5.3.4 Tidigare utvärderingar och undersökningar

Sedan kommunernas möjligheter att utfärda hyresgarantier förtydligades och det statliga stimulansstödet infördes 2007 har två utvärderingar genomförts.²³ Bostadskreditnämnden (BKN) genomförde en utvärdering 2010 och Boverket genomförde en 2014. Utvärderingarna skiljer sig åt i frågeställningarna men ger i stort samma bild kring motiv för tillämpning och upplevda problem.

I utvärderingen från 2014 konstaterades att det var svårt att få rättsida på kommunernas svar och inställning till hyresgarantier mot bakgrund av att det sker en sammanblandning av mål och åtgärder. Exempelvis mot bakgrund av att hyresgarantier beskrivs som ett komplement i de lägen kommunen väger mellan ett socialt kontrakt eller möjligheten till eget kontrakt. Tidigare utvärderingar har också visat att socialförvaltningarna handlägger garantierna och att ingen kommun aktivt informerat medborgarna om möjligheten.

Det har också lyfts att bidraget innebär en risk för att hyresgarantier med statligt bidrag gör att hyresvärdar höjer sina krav på hyresgästerna. Vissa kommuner har ställt sig frågande till varför för-

²² Se Boverket (2014): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, rapport 2014:33.

²³ Statens bostadskreditnämnd (2010): *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*, 21 december 2010, och Boverket (2014): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, rapport 2014:33.

sörjningsstöd inte kan räknas som inkomst och att kommunen i stället arbetar med sociala kontrakt och samarbeten med fastighetsägare.

Enligt utvärderingen från 2014 lyfter kommuner med hyresgarantier att hyresvärdarnas inställning till hyresgarantier är tudelad. Vissa hyresvärdar verkar vara positivt inställda medan andra är negativt inställda. De negativt inställda ser en risk i att få ”fel hyresgäster” och vill inte gå den långa vägen som en eventuell avhysning innebär.

5.4 Hyresvärdars krav

Systemet med hyresgarantier syftar till att hjälpa bostadssökande som trots betalningsförmåga, utan försörjningsstöd, inte lever upp till hyresvärdens krav och därför har svårt att bli godkända som hyresgäster. Centrala frågor i sammanhanget är därför varför hyresvärdar ställer krav, hur kraven är utformade, vilka regler en hyresvärd behöver förhålla sig till och vilken inställning de har till borgensåtaganden samt vad som hänt när hyresvärdar sänkt sina krav.

5.4.1 Diskrimineringsförbudet

Det är förbjudet att diskriminera för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller bostäder till allmänheten enligt 2 kap. 12 § diskrimineringslagen (2008:567).²⁴ Diskriminering kan ske på olika sätt, bland annat genom direkt diskriminering och indirekt diskriminering.

Direkt diskriminering innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder enligt 1 kap. 4 § 1 p. diskrimineringslagen.

²⁴ Genom paragrafen har artikel 3 h) i direktivet 2000/43 och artikel 3.1 direktivet 2004/113 implementerats. I fråga om kön, ålder och bristande tillgänglighet finns dock särregleringar om undantag i 12 a §, 12 b § respektive 12 c §. Eftersom det är fråga om undantag från 12 § ska 12 § läsas tillsammans med 12 a, 12 b § och 12 c §§. Förbudet mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet gäller inte i fråga om bostäder. De diskriminerande handlingar som tas upp i paragrafen kan också utgöra straffbar gärning enligt 16 kap. 9 § brottsbalken och bedömas som olaga diskriminering.

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet enligt 1 kap. 4 § 2 p. diskrimineringslagen.

En hyresvärd behöver därför säkerställa att dess uthyrningskriterier inte riskerar att leda till diskriminering. Diskrimineringsombudsmannens (DO) erfarenhet är att det ofta saknas kunskap bland hyresvärdar om vilka uthyrningskriterier som kan vara problematiska ur diskrimineringssynpunkt. DO har därför tagit fram en guide mot diskriminering vid uthyrning av bostad där hyresvärdar uppmuntras att reflektera över kraven, om kraven riskerar att missgynna personer utifrån de sju diskrimineringsgrunderna, om det är tydligt vad syftet bakom kraven är, om syftet uppnås med hjälp av kraven och om det finns andra alternativ eller medel för att uppnå syftet. I guiden finns ett antal exempel på uthyrningskriterier som skulle kunna medföra en risk för diskriminering. Exempelen som DO redogör för är inte prövade i domstol.

DO pekar exempelvis på att höga inkomstkrav om 4–5 gånger årshyran riskerar att missgynna personer med viss ålder, visst kön, viss funktionsnedsättning och viss etnisk tillhörighet. Det konstateras att kravens syfte är att säkerställa betalningsförmåga, vilket troligen skulle kunna anses berättigat, men att det kan ifrågasättas om orimligt höga inkomstkrav är lämpligt och nödvändigt för att hyra både blir betald och betald i tid. Ett annat exempel är de ersättningar och bidrag som inte godkänns som inkomst. Ett krav om att endast inkomst från lönearbete godkänns skulle kunna missgynna personer med pension och därmed personer som uppnått en viss ålder.²⁵

Nuvarande reglering innebär att hyresvärdar är fria att ställa de uthyrningskriterier de vill så länge som dessa inte är diskriminerande.

²⁵ Diskrimineringsombudsmannen (DO): *Din guide mot diskriminering vid uthyrning av bostad*, <https://diskriminering-bostad.do.se/>. Hämtad 2021-08-19.

Tillsynsärende om diskriminering

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i ett tillsynsärende under 2021 granskat om ett bostadsbolag tillämpat kriterier som inte har varit förenliga med diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering som har samband med ålder. Bostadsbolaget ställde krav på att ha huvudsaklig inkomst från tjänst (lön) eller studiemedel för att få hyra den aktuella bostaden. Den berörda personens inkomst kom från pension och hen levde därför inte upp till bolagets inkomstkrav.

Under utredningen uppgav bostadsbolaget att syftet med policyn var att förbättra de sociala förhållandena i områden som av polisen hade identifierats som särskilt utsatta. Hälften av bostäderna i de utpekade områdena skulle därför hyras ut till personer som förvärvsarbetar eller studerar. Detta eftersom det enligt bolaget hade en stabiliserande verkan, och att dessa personer kunde verka som positiva förebilder för barn och ungdomar som växer upp i området. Under utredningens gång kom bostadsbolaget sedermera att hävda att förvärvsinkomsttagare framöver också skulle inkludera pensionärer.

Enligt DO var dock bostadsbolagets krav på inkomst eller studiemedel inte förenligt med diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering som har samband med ålder. Även om kravet i policyn var neutralt utformat hade det särskilt kommit att missgynna personer med viss ålder, som till högre andel än andra åldersgrupper får sin inkomst via pension. DO konstaterade i tillsynsbeslutet att syftet med policyn visserligen borde anses vara berättigat, men att inkomstkravet inte kunde anses ha varit lämpligt eller nödvändigt för att uppnå det önskade syftet.²⁶

5.4.2 Det finns olika motiv till tillträdeskrav

Motiven till att hyresvärdar ställer krav på blivande hyresgäster varierar. Det kan handla om att hitta ett visst kundsegment, uppnå blandat boende eller säkerställa att den sökande ska kunna fullgöra sina förpliktelser som hyresgäst, alltså betala hyran, sköta om bostaden och inte störa grannar.

Motiven till att säkerställa att blivande hyresgäster kan fullgöra sina förpliktelser som hyresgäst har tydliga kopplingar till hyreslagens

²⁶ DO:s tillsynsbeslut om indirekt diskriminering i fråga om att krav på lön hindrade pensionär från att få bostad (dnr TIL 2019-530), 6 september 2021.

bestämmelser om byte, överlåtelse och förlängning av hyresavtal. Av bestämmelserna framgår bland annat att tillstånd ska lämnas om hyresvärden skäligen ska nöja sig med honom eller henne som hyresgäst eller om det kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Enligt lagkommentarerna innebär det kortfattat att ta hänsyn till förmågan att betala hyran och sköta om lägenheten.²⁷

Viljan att ha skötsamma hyresgäster tar sig ofta uttryck i krav på en viss inkomst i relation till hyran, inkomstens varaktighet, inkomst-källa, goda boenderefereanser, inga betalningsanmärkningar eller skulder och maximalt antal boende.²⁸

Inkomstkravens utformning kan hänföras till branschpraxis snarare än forskning.²⁹ Inkomstkrav är ett uttryck för att undvika att bostadssökande hyr en bostad som de inte klarar av att betala hyran för, men också ett samhällsansvar. Krav om tre gånger årshyran i årsinkomst kan exempelvis härledas till den allmänna normen om att boendeutgiften för hushåll inte bör överstiga 40 procent av den disponibla inkomsten.³⁰ Begränsningar till antal boende kan härledas till trångboddhetsfrågor och slitage på bostaden.

Motiv till att inte godta försörjningsstöd kan hänföras till att stödet anses vara kortvarigt och en uppfattning om att stödet plötsligt kan upphöra. En annan anledning kan vara osäkerheten kring varför ett hushåll är i behov av försörjningsstöd.³¹

Bostadsbidraget betraktas som osäkert för att beloppet inte är fastställt i samband med kontraktsskrivning. Motiv till att inte godta barnbidrag och underhållsstöd kan troligen hänföras till att bidraget är avsett för de utgifter som kan hänföras till att ha barn.³²

Utöver de ovan beskrivna tillträdeskraven förekommer även mer selektiva kriterier. Kraven på blivande hyresgäster kan då vara anpassade till läget i en specifik stad, till ett geografiskt avgränsat område eller till vissa grupper. Motiv till att ha särskilda regler för vissa grupper är att underlätta deras möjligheter att få tillträde till hyresmarknaden. Motiv till att ha särskilda regler för vissa områden är ofta att det bor en hög andel invånare som står utanför arbetsmarknaden

²⁷ Se bland annat 34, 35, 37, 47 §§ 12 kap. jordabalken (1970:994) samt lagkommentar från Karnov.

²⁸ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30.

²⁹ Sveriges Allmännyttan (2017): *Ansvarsfull uthyrning av bostäder – En vägledning från allmännyttan*.

³⁰ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30.

³¹ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30.

³² Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, rapport 2017:30, och Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*, rapport 2021:9.

i området. Genom särskilda krav, ofta högre än för andra delar av bostadsbeståndet, önskar hyresvärdar motverka socioekonomisk boendesegregation (jfr DO:s tillsynsbeslut som beskrivits i avsnitt 5.4.1).

Det kan inte uteslutas att det finns fler motiv bakom utformningen av tillträdeskrav. Det kan finnas en risk att tillträdeskrav har sin utgångspunkt i fördomar och förutfattade meningar.³³

5.4.3 Tillträdeskrav i praktiken

Informationen nedan är, om inget annat anges, hämtad från Boverkets enkät om hyresvärdars krav från 2020.³⁴ Resultatet från den är inte fullt ut generaliserbar för de privata hyresvärdarna, men ger trots allt goda indikationer om läget.

Både höjda och sänkta tillträdeskrav de senaste två åren

Enligt enkätundersökningen har 20 procent av de tillfrågade bolagen på något sätt förändrat sina krav de senaste åren. Av de som svarat på frågan hur de förändrat kraven säger ungefär hälften vardera att de höjt respektive sänkt kraven. De privata har i högre utsträckning höjt, medan de kommunala har sänkt.

Boverkets undersökning från 2017 visade att flera hyresvärdar redan då sänkt sina krav, inte minst de större kommunala bolagen i storstäderna.³⁵

Inkomstkrav – en utveckling mot KALP³⁶

Majoriteten av alla bolag ställer ofta eller alltid krav på en viss lägsta inkomst. Vanligaste kraven är att ha ett visst belopp kvar när hyran är betald eller ett inkomstkrav i förhållande till hyran. Det finns en stor spridning i hur inkomstkraven är utformade men under senare år har det blivit allt vanligare med krav på ett visst belopp kvar att leva på, vanligtvis med hänvisning till Kronofogdens normalbelopp,

³³ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

³⁴ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

³⁵ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*. Rapport 2017:30.

³⁶ KALP står för ”kvar att leva på”.

Konsumentverkets referensvärden för levnadskostnader eller riksnormen för försörjningsstöd.³⁷

En undersökning från Sveriges Allmännyttan visar att drygt en tredjedel av bolagen ställer krav på att den sökande ska ha en viss summa kvar när hyran är betald. Det vanligaste är att de hänvisar till Kronofogdens normalbelopp följt av Konsumentverkets referensvärden för levnadskostnader och riksnormen för försörjningsstöd. Drygt en tredjedel av bolagen tillämpar principen att hushållets årliga bruttoinkomst ska stå i relation till hyran. Vanligast är att bruttoinkomsten per år ska vara tre gånger årshyran. Näst vanligast är krav på två gånger årshyran, och därefter 2,5 gånger årshyran. Fem företag har högre krav än tre gånger årshyran, och sex har lägre krav än två gånger årshyran.³⁸

Data från en aktör som erbjuder hyresvärdar en plattform för utyrningsverksamhet visar samtidigt att det vid 91 procent av förmedlingarna ställdes inkomstkrav i relation till hyran. Det genomsnittliga kravet var tre gånger hyran i inkomst.³⁹ Enligt data från fyra kommunala bostadsförmedlingar finns en stor spridning på inkomstkraven. Vissa bolag har inga krav alls, medan andra har krav om bruttoinkomst om fyra gånger årshyran.

Hur inkomstkraven slår i praktiken varierar med vilken mall som hyresvärdar använder, till exempel Kronofogdens eller Konsumentverkets, och om full hänsyn tas till antalet barn i familjen. Boverket har efter en fördjupad analys av slumpvis utvalda hyresvärdar konstaterat att de flesta bortser från kostnaden för barn, men inte alla. Ett exempel från Boverket visar hur olika inkomstkrav kan fungera i praktiken: En familj med två vuxna och två barn på åtta och tio år söker en bostad med en hyra på 8 247 kronor/månad (snitthyran för tre rum och kök i Storstockholm år 2020 enligt SCB). Kronofogdens normalbelopp tillämpas vilket innebär att inkomstkravet är 22 662 kronor i *nettoinkomst* (8 287 + 3 064 + 3 064) + (8 247 för hyra). Vid ett inkomstkrav på tre gånger hyran i bruttoinkomst blir kravet i stället 24 741 kronor, alltså en *nettoinkomst på 19 392 kronor*

³⁷ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, rapport 2017:30. Undersökningen visade att ungefär var femte bostadsbolag har ett inkomstkrav om tre gånger årshyran, men att betydligt fler utgår från att hushållet ska ha en viss summa kvar efter att hyran är betald, inom allmännyttan ofta Kronofogdens förbehållsbelopp.

³⁸ Sveriges Allmännyttan (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar – en marknadsrapport från Sveriges Allmännyttan 2021*.

³⁹ Uppgifterna är från HomeQ.

(riksgenomsnitt år 2021, ej medlem i svenska kyrkan) om hela inkomsten kommer av förvärvsarbete.⁴⁰

Om hyresvärderna däremot bortser från kostnaden för barn inom förbehållsbeloppen blir nettoinkomstkravet i stället 16 534 kronor, alltså betydligt lägre och i nivå med ett inkomstkrav om 2,5 gånger hyran i bruttoinkomst. Boendeutgiftens andel av disponibel inkomst blir utifrån ovanstående exempel mellan 36 och 50 procent. Exemplet visar att effekterna av olika inkomstkrav i praktiken kan se olika ut och få olika utfall.

Kronofogdens normalbelopp är den summa man får behålla vid en eventuell löneutmätning, en sorts existensminimum. I beloppet ingår kostnader för sådant som mat, kläder och andra hushållskostnader och tar hänsyn till hushållets sammansättning. För år 2021 är normalbeloppet fastställt till 5 016 kronor för en ensamstående vuxen eller 8 287 kronor för sammanlevande makar eller sambor.

Riksnormen för försörjningsstöd styr nivån på försörjningsstödet och beslutas av riksdagen inför varje kalenderår. Beloppet ska täcka de grundläggande behoven, som mat och kläder med mera. Riksnormen tar hänsyn till hushållets sammansättning. För år 2021 ligger riksnormen på 4 180 kronor för en ensamstående vuxen och 6 830 kronor för två sammanboende vuxna.

Konsumentverkets referensvärden för levnadskostnader bygger på Konsumentverkets undersökningar av hushållens levnadskostnader. Referensvärdena tar hänsyn till hushållets sammansättning, individernas ålder och om man bor i storstad, mellanstor stad eller mindre tätort. För en ensamstående vuxen i 30-årsåldern boende i storstad hamnar kalkylen på 7 029 kronor, för två sammanboende i samma ålder och boende i storstad 12 120 kronor.

Källa: Boverket, Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden, rapport 2021:9.

⁴⁰ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*, rapport 2021:9, s. 52.

Inkomstslag – svårast för hushåll med försörjningsstöd och etableringsersättning

Vilka inkomstslag som hyresvärden godtar som inkomst påverkar förutsättningarna för hushåll att uppnå ett visst inkomstkrav. Det ger också en indikation på hur välfärdssystemets olika delar mottas bland hyresvärdar och påverkar enskilda hushålls förutsättningar att kunna förändra sin boendesituation. Välfärdssystemet innehåller flera beståndsdelar, bland annat ekonomiska stöd till hushåll i olika situationer. Exempel på ekonomiska stöd är försörjningsstöd, etableringsersättning, studiestöd, a-kassa, sjukpenning, barnbidrag och bostadsbidrag. Stöden kompletterar eller ersätter arbetsinkomster. Försörjningsstöd är avsett att vara tillfälligt och minskar med arbetsinkomster eller andra stöd. Andra stöd är avhängigt att man har barn och syftar till att utjämna ekonomiska skillnader mellan dem med och utan barn.

Överlag är det stora skillnader mellan privata och kommunala hyresvärdar gällande vilka inkomstslag som godtas, men bara det faktum att stöd från det offentliga inte godtas som inkomst indikerar att hushåll som är beroende av dessa stöd har sämre förutsättningar än andra på bostadsmarknaden. Det indikerar också att det inte är givet att ökade transfereringar till hushållen kan underlätta deras situation på bostadsmarknaden.

Försörjningsstöd och etableringsersättning är de inkomstslag som hyresvärdar i minst utsträckning godtar. Ungefär hälften av hyresvärdarna godtar dessa inkomstslag. Försörjningsstöd godtas av 37 procent av de privata hyresvärdarna och 64 procent av de kommunala. Etableringsersättning godtas av 29 procent av de privata hyresvärdarna och 73 procent av de kommunala. Bostadsbidrag godtas av 64 procent av de privata hyresvärdarna och 79 procent av de kommunala bolagen.

Underhållsstöd, underhållsbidrag, barnbidrag, aktivitets- och sjukersättning samt bostadsbidrag godtas alltid eller ofta av mellan 45–64 procent av de privata hyresvärdarna. Motsvarande för de kommunala är 71–87 procent.

Tabell 5.3 Inkomstslag som godkänns av privata respektive kommunala bolag

Andelar i procent av bolagen

Inkomstslag	Bostadsbolag	Alltid/ofta	Sällan/ aldrig	Vet ej/ vill ej svara
A-kassa	Privat	54	35	10
	Kommunalt	95	1	3
	Alla bolag	75	19	7
Sjukpenning	Privat	59	30	11
	Kommunalt	91	4	5
	Alla bolag	74	18	8
Aktivitetsersättning/ sjukersättning	Privat	52	36	13
	Kommunalt	87	8	5
	Alla bolag	69	22	9
Etableringsersättning	Privat	29	48	22
	Kommunalt	73	19	7
	Alla bolag	52	34	15
Försörjningsstöd	Privat	37	47	16
	Kommunalt	64	31	4
	Alla bolag	50	39	10
Underhållsbidrag/ underhållsstöd	Privat	45	39	16
	Kommunalt	71	19	9
	Alla bolag	58	29	12
Bostadsbidrag	Privat	64	26	10
	Kommunalt Alla	79	12	7
	bolag	72	20	9
Barnbidrag	Privat	53	33	14
	Kommunalt	71	20	8
	Alla bolag	62	27	11
Studiestöd/stipendium	Privat	66	23	11
	Kommunalt	87	6	6
	Alla bolag	77	15	9

Källa: Boverket, Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden, rapport 2021:9.

Resultatet är i linje med den undersökning som Sveriges Allmännyttan låtit genomföra bland sina medlemmar. Undersökningen visar att pension, a-kassa, studiemedel och sjukersättning vanligen godtas som inkomst vid ekonomisk prövning bland de allmännyttiga bolagen. Pension godtas till exempel hos 99 procent av bolagen, sjukersättning hos 89 procent och a-kassa hos 95 procent. Bostadsbidrag, bostadstillägg, etableringsersättning, försörjningsstöd, barnbidrag och

underhållsbidrag accepteras i mindre utsträckning. En viss utveckling mot att i högre utsträckning godtas vissa inkomstslag har dock skett mellan 2020 och 2021. Försörjningsstöd godtas av 65 procent av bolagen 2021, vilket kan jämföras med 62 procent året innan. Bostadsbidrag godtas av 75 procent av bolagen jämfört med 63 procent året innan. Andelen bolag som godtar barnbidrag har ökat från 56 procent till 65 procent.⁴¹

Varaktighetskrav – sammanfaller med förhållningssätt till olika inkomstslag

Hyresvärdars förhållningssätt till olika anställningsformer påverkar förutsättningarna att bli godkänd som hyresgäst. De kommunala hyresvärdarna godtar överlag de flesta anställningsformerna. De privata är mer restriktiva. Exempelvis godtar 85 procent av de kommunala hyresvärdarna timanställning medan motsvarande för de privata är 67 procent.

Det är vanligt att hyresvärdar vill att en bostadssökande ska styrka sin förvärvsinkomst. Ungefär hälften av alla hyresvärdar vill att sökande ska kunna styrka att inkomsten varar i minst sex månader framåt i tiden. Den typen av varaktighetskrav finns bland såväl privata som kommunala hyresvärdar. Det är dock vanligare bland kommunala (56 procent) jämfört med privata (44 procent). Hyresvärdar som har varaktighetskrav godtar i betydligt mindre utsträckning osäkra och tillfälliga anställningsformer. Dessa hyresvärdar är också mer strikta gällande vilka inkomstslag som accepteras. De godtar i mindre utsträckning sjukpenning, etableringsersättning och försörjningsstöd.

Undersökningen från Sveriges Allmännyttan visar att en hög andel av företagen godkänner merparten av inkomstslagen av anställningar. Det är dock tydligt att bostadsbolagen har ett intresse av en viss varaktighet i anställningen vilket avspeglas i att inkomster från provanställningar och projektanställningar accepteras i något lägre grad än mer fasta anställningar, av 78 procent respektive 84 procent av bolagen.

⁴¹ Sveriges Allmännyttan (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännyttan 2021.*

Krav på referenser förekommer

Boendereferenser ger hyresvärdar möjlighet att få en bred bild av en blivande hyresgäst. Genom referenstagning kan till exempel upplysningar om störning erhållas. Det kan också vara ett sätt att få bekräftat att ett hushåll med låga inkomster trots allt klarar att betala hyran.

43 procent av hyresvärdarna begär ofta eller alltid referenser från tidigare hyresvärd. 46 procent av de privata hyresvärdarna och 40 procent av de kommunala begär referenser. 10 procent av hyresvärdarna begär aldrig referenser. Jämfört med tidigare undersökningar som Boverket genomfört är andelen privata hyresvärdar som begär referenser densamma, medan andelen kommunala har sjunkit kraftigt.

Boendereferenser där det till exempel framgår anmärkning om misskötsamhet i tidigare boende, godtas bara av ett fåtal bolag.

Betalningsanmärkningar och skuld – hyresskuld gör det svårt att bli godkänd

Att kontrollera bostadssökandes skulder och betalningshistorik är ett sätt att få en uppfattning om den bostadssökandes förmåga att sköta sin ekonomi.

Bostadssökande med betalningsanmärkning eller skuld hos Kronofogden har svårt att bli godkänd som hyresgäst⁴². Den som har en hyresskuld blir i princip inte godkänd hos någon hyresvärd. 56 procent av de kommunala och 73 procent av de privata hyresvärdarna godkänner sällan eller aldrig en eller två betalningsanmärkningar. Fler betalningsanmärkningar eller skuld hos Kronofogden eller hyresskuld försvårar förutsättningarna att bli godkänd. Trenden är att hyresvärdar blivit mer strikta i synen på skulder och betalningsanmärkningar.

⁴² Betalningsanmärkning är en anteckning hos kreditupplysningsföretag. En betalningsanmärkning uppkommer genom att en skuld gått vidare till Kronofogden varpå den betalningsskyldige ändå inte betalat eller bestridit skulden varefter Kronofogden meddelat ett så kallat utslag. Cirka 470 000 personer hade en betalningsanmärkning hos UC i maj 2021. Betalningsanmärkningar ligger kvar i tre år.

Borgensman, förmögenhet och individuella prövningar godtas i vissa fall

En individuell bedömning, möjlighet till borgensman, deposition eller möjlighet att ta hänsyn till förmögenhet kan vara till hjälp för hushåll som inte klarar tillträdeskraven. Drygt hälften av hyresvärdarna, både privata och kommunala, gör alltid eller oftast en individuell bedömning av den sökandes betalningsförmåga om denne inte klarat att nå upp till inkomstkraven. 43 procent av de privata hyresvärdarna och 42 procent av de kommunala bolagen godtar alltid eller oftast förmögenhet som alternativ till lägsta inkomst.

Knappt hälften av hyresvärdarna, både privata och kommunala, godtar alltid eller nästan alltid borgensman eller hyresgaranti. Det accepteras i högst grad om inkomsten är för låg. Det är mindre vanligt att det godtas för fel inkomstslag, fel anställningsform eller för betalningsanmärkning. Det är ovanligt att borgensman eller hyresgaranti godtas för någon som inte skött sina hyresbetalningar.

I undersökningen från Sveriges Allmännyttan är frågan ställd som huruvida borgensman respektive hyresgaranti förekommer. Resultatet visar att 69 procent av bolagen använder borgensman i något fall och 33 procent hyresgaranti. Det förekommer i högst utsträckning bland mindre företag (500–999 lägenheter, 80 respektive 43 procent) och i minst utsträckning bland större (fler än 5 000 lägenheter, 53 respektive 26 procent). Möjligheten till borgensman är vanligast när inkomsten är för låg (56 procent), men förekommer även vid betalningsanmärkning/skuld (45 procent) och ett icke-godkänt inkomstslag (34 procent). Hyresgarantier är mindre vanligt förekommande, men bolagen gör ingen större skillnad i fråga om orsakerna i dessa fall.

De flesta hyresvärdar har samma krav för hela beståndet

En övervägande majoritet av bolagen har samma tillträdeskrav i hela beståndet, men det förekommer att kraven kan skilja sig mellan olika bostadsområden, för nyproduktion eller för vissa grupper. De bolag som har olika krav anger i fritextsvar bland annat att det beror på hur attraktiv bostaden är, att kraven är lägre i nyproduktion, att blandning av hushåll eller lugn i området vill uppnås eller att kraven kan

avvika på grund av att bostäderna uppförts med investeringsstöd⁴³. Studenter, unga och äldre är de grupper som mer frekvent uppges mötas med lägre krav, till exempel lägre inkomstkrav, att borgensman godtas eller att boenderefrens inte krävs.

5.4.4 Orsakssamband är ifrågasatta

Den vanligaste orsaken till en avhysning är obetald hyra, motsvarande 80 procent av fallen.⁴⁴ I övrigt är grunden för avhysning att hyresgästen stört grannar, misskött bostaden eller olovligen hyrt ut bostaden i andra hand. De personer som riskerar att bli avhysta befinner sig ofta i någon form av ekonomisk eller social utsatthet till följd av relationsproblem, separation, långvarig arbetslöshet, psykisk eller fysisk sjukdom eller missbruk.⁴⁵ Orsaken till situationen är ofta plötsliga händelser i livet som är svåra för både hyresgäst och hyresvärd att förutse.⁴⁶ Enligt en analys från Finansinspektionen har hushåll med lägre inkomster oftare betalningsproblem, men det behöver inte innebära hyresförluster för en hyresvärd om hushållet prioriterar hyran.⁴⁷

Enligt forskning verkar det inte finnas några orsakssamband mellan höga krav på inkomst och uteblivna hyresinbetalningar och vräkningar. I en studie från 1995 uttalas att det saknas stöd för att inkomstkrav eller krav på inkomst från förvärvsarbete är ett bra mått på förmågan att betala för sitt boende. Det beskrivs att det snarare finns stöd för det motsatta. Frågan om hur hushåll i praktiken lyckas

⁴³ Se förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Av 9 § 2 p. framgår bland annat stödmottagaren förbinder sig att ställa rimliga krav på bostadssökandens ekonomi och inte tillämpa andra inkomstkrav än vad som följer av föreskrifter som har meddelats av Boverket. Boverkets allmänna råd föreskriver att stödmottagaren kan använda Kronofogdens förbehållsbelopp vid beräkning av vad ett hushåll behöver ha kvar att leva på efter att hyran är betald och att disponibla medel, utöver förvärvsinkomst, inkluderar bland annat försörjningsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Se Boverkets förtättningsssamling (BFS 2016:17): *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande*. (Investeringsstödet är för närvarande under utfasning enligt beslut från riksdagen. Se civilutskottets betänkande 2021/22:CU1).

⁴⁴ Uppgifterna är hämtade från Kronofogden i oktober 2021 och avser år 2020 och 2019. För barnfamiljer är andelen avhysningar på grund av obetald hyra 83 procent för 2019 och 87 procent för 2020.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2021): *Handbok för ekonomiskt bistånd* och Blomé, Gunnar och Annadotter, Kerstin (2015): *Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering: en antologi, Uthyrningspolicys och förmedlingsprinciper i kommuner och bostadsföretag*.

⁴⁶ Ibid. Och Finansinspektionen (2021): *Lån, betalningsproblem och skuld hos Kronofogden*, FI-analys nr 32.

⁴⁷ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

tillgodose sina behov, inklusive behovet av att kunna betala sin hyra, är för komplex och mångsidig för att sammanfattas som ett inkomstkrav.⁴⁸

Utredningen har varit i kontakt med hyresvärdar, både privata och allmännyttiga, som har lättat på tillträdeskraven. ”Lättade tillträdeskrav” kan exempelvis innebära att inkomstkraven förändrats från tre gånger årshyran till en nivå som innebär att ett hushåll ska ha ett visst belopp kvar när hyran är betald som motsvarar riksnormer för försörjningsstöd, Kronofogdens förbehållsbelopp, 1,5 gånger årshyran eller helt slopade inkomstkrav. Det kan också innebära att fler inkomstslag än tidigare godkänns. Samtliga bolag som lättat på kraven och som utredningen varit i kontakt med ger uttryck för att det inte inneburit fler avhysningar på grund av obetalda hyror eller fler störningar. I flera fall beskrivs att utvecklingen blivit den motsatta och att administrationen i uthyrningsverksamheten minskat. Dessa hyresvärdar gav också uttryck för att hyresgäster är måna om sina kontrakt och att de som har en mer utsatt ekonomisk situation är mer måna om sina kontrakt än andra.⁴⁹

Allmännyttan i Göteborg tog 2017 bort flera av sina krav, bland annat togs inkomstkravet bort helt. En uppföljning från koncernen Framtiden visade att medelinkomsten för små lägenheter minskat med cirka fem procent, inkassokraven minskat med 8 procent och antalet avhysningar ökat med 22 procent. Justeringen av policyn sammanföll med ett ändrat arbetssätt gällande bland annat insatser mot oriktiga hyresförhållanden och sena hyresbetalningar. Därför gick det inte att dra några säkra slutsatser kring effekterna av enskilda förändringar i uthyrningspolicyn. Sammantaget bedömdes dock policyförändringarna ha gjort allmännyttan tillgänglig för fler. För att motverka otrygghet i bostadsområden, missbruk av kösystem, olovlig andrahandsuthyrning och avhysningar återinfördes 2020 vissa krav, bland annat kreditkontroll, krav på boenderefrens och att inga allvarliga störningar ska ha skett de senaste tolv månaderna. Inkomstkrav har däremot inte återinförts.⁵⁰

⁴⁸ Hulchanski, J. David (1995) *The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-Income Ratio*, Housing Studies, Vol. 10, No. 4. Se även Blomé, Gunnar och Annadotter, Kerstin (2015): *Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering: en antologi, Uthyrningspolicys och förmedlingsprinciper i kommuner och bostadsföretag*.

⁴⁹ Rundabordssamtal med tio hyresvärdar 2021-01-25.

⁵⁰ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

5.4.5 Befintlig vägledning på området

På initiativ från regeringen har Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Allmännyttan utformat en gemensam vägledning för tillträdeskrav. Vägledningen arbetades fram och lanserades 2018.⁵¹ Vägledningen avser utgöra ett stöd och ett underlag för hyresvärdar i arbetet med att ta fram och redovisa sin uthyrningspolicy. Av vägledningen framgår bland annat att det är viktigt att bostadssökande kan förstå hur uthyrningsprocessen går till, i vilken turordning lägenheterna hyrs ut och vilka tillträdeskrav som avgör om en person får teckna ett hyresavtal. Den som vill ha information om hur bostäder hyrs ut och vilka tillträdeskrav som hyresvärderna tillämpar, ska enligt vägledningen få det på ett enkelt sätt. Det kan ske vid ansökningstillfället, hemsida eller muntligt.

Det framgår också att en uthyrningspolicy inte får innehålla diskriminerande inslag. Vägledningen innehåller också en genomgång av hur hyresvärdar kan förhålla sig till olika krav för att få hyra en bostad, synsätt på inkomstnivå och inkomstslag. I fråga om försörjningsstöd framgår exempelvis att det är hyresgästens betalningsförmåga som är det viktiga, inte varifrån pengarna kommer, och att försörjningsstödet som regel betalas ut till dess att det ersätts av en annan inkomstkälla.

Få bolag känner till vägledningen och endast 8 av 33 hyresvärdar som lättat på sina tillträdeskrav de senaste åren har gjort det med anledning av vägledningen.⁵²

5.4.6 Höga krav och bristande transparens har lyfts i andra utredningar och rapporter

Utredningen Kommunal planering för bostäder genomförde under 2017 kommunintervjuer i fråga om läget för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden. Ett hinder som framhövdes av kommunrepresentanterna var hyresvärdars krav på blivande hyresgäster. Den bild som förmedlades var att hushåll med försörjningsstöd kan nekas

⁵¹ Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna (2018): *Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder*, september 2018. Se även Aftonbladet Debatt (2017): Fler måste ha tillgång till hyresrätterna, 14 juni 2017, en gemensam debattartikel mellan regeringsföreträdare och företrädare för Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan.

⁵² Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*. Rapport 2021:9.

hyreskontrakt hos både kommunala bostadsbolag och hos privata hyresvärdar. Kommunrepresentanterna var överlag särskilt kritiska till att privata hyresvärdar har så pass hårda krav att det i princip blir omöjligt för den med svag ställning på bostadsmarknaden att komma ifråga för ett hyreskontrakt.⁵³

Boverket har i ett par rapporter kritiserat bristen på transparens och tydlighet gällande hyresvärdars krav, vilket innebär att det kan vara svårt för bostadssökande att veta vilka krav som gäller och hur hyresvärdar i praktiken gör sina bedömningar.⁵⁴ DO har lyft att när fördelningsprocessen och de krav som ställs på bostadssökande inte är tydliga riskerar individer att uppleva sig diskriminerade och att brist på transparens och förutsägbarhet kan leda till diskriminering.⁵⁵

Något som kartläggningen visat ett behov av – och som också Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna framhåller som viktigt – är tydliga och transparenta uthyrningsregler. För såväl fastighetsägare som den bostadssökande är det bra med tydliga och transparenta villkor, så att det tydligt framgår vilka villkor man som bostadssökande ska uppfylla för att kunna bli accepterad som hyresgäst. Tydlighet, transparens – och att man följer de kriterier man satt upp – minskar också risken för att den som inte fått en bostad ska känna sig diskriminerad.⁵⁶

5.5 Utredningens bedömningar

5.5.1 Hyresvärdars krav utgör en tröskel för bostadssökande

Utredningen bedömer att hyresvärdars krav på blivande hyresgästers ekonomiska förhållanden utgör en tröskel för bostadssökande hushåll. Kraven riskerar att utestänga hushåll med betalningsförmåga och betalningsvilja från bostadsmarknaden och försvåra välfärds-systemens genomslagskraft när inkomster från olika socialförsäkringar inte godtas. Erfarenheter från forskning och hyresvärdar som lättat på sina krav tyder på att kraven många gånger är omotiverade.

⁵³ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

⁵⁴ Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*, rapport 2021:9 och Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, rapport 2017:30.

⁵⁵ Diskrimineringsombudsmannen (2021): *Diskriminering vid tillhandahållande av hyresbostäder*. Rapport 2021:3.

⁵⁶ Boverket (2017): *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, rapport 2017:30, s. 45.

Det har funnits en trend med lättade krav på blivande hyresgäster och den har fortsatt bland de kommunala bolagen. Utvecklingen har dock varit den motsatta bland privata (se avsnitt 5.4.3). Att det finns en trend med lättade krav för delar av beståndet är givetvis positivt. Men mot bakgrund av att utvecklingen är motsatt i andra delar av beståndet och de höga krav som många hyresvärdar fortsatt tillämpar bedömer utredningen att ytterligare åtgärder behövs. Inte minst för motverka att kraven bidrar till ökad socioekonomisk bostadsegregation, med tyngdpunkt på allmännyttans bestånd. Tidigare vidtagna åtgärder och nu gällande regleringar på området bedömer utredningen som otillräckliga.

Tidigare arbete otillräckligt

Debatten om hyresvärdars krav har pågått under lång tid. Regeringen har på olika sätt försökt sänka tröskeln genom systemet med hyresgarantier och tagit initiativ för att etablera ett nytt synsätt på tillträdeskraven, bland annat genom att efter samtal med Fastighetsägarna Sverige och Sveriges Allmännytta uppmuntrat dem att utforma en gemensam vägledning för tillträdeskrav. Få bolag känner dock till den och den har bara i ett fåtal fall bidragit till lättade krav. Regeringen har också genom investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande ställt villkor om lägre krav på blivande hyresgäster, något som inte tycks ha bidragit till ett större genomslag än för de bostäder som uppförts med stödet.

Något bredare genomslag på hyresvärdarnas krav bedömer utredningen således att dessa åtgärder inte haft. Kraven är i stället baserade på branschpraxis där erfarenheter från forskning, det vräkningsförbyggande arbetet och bolag som lättat sina krav har svårt att få genomslag.

Bättre förutsättningar att mötas på marknaden

Systemet med hyresgarantier används enbart av ett fåtal kommuner. Avsikten med kommunala hyresgarantier är att möjliggöra för fler att bli godkända som hyresgäster. Målgruppen beskrevs vid införandet som dem med betalningsförmåga, utan försörjningsstöd, men som ändå har svårt att bli godkända som hyresgäster. Hyresgaran-

tierna förutsätter att en kommun gör en annan bedömning av till exempel betalningsförmågan än vad en hyresvärd gör och att kommunen har kriterier för när behovet av en hyresgaranti uppstår. Det förutsätter också att hyresvärden accepterar en säkerhet i form av ett borgensåtagande.

Utredningen anser inte att ett omfattande system med hyresgarantier är en självklar lösning på hyresvärdars höga krav. En lösning som bygger på att med generösa villkor locka hyresvärdar att acceptera säkerhet för avtal om hyra och därmed godta hyresgäster som det allmänna anser kommer kunna fullgöra sina förpliktelser ter sig inte effektivt. Det riskerar att leda till att fler hushåll behöver myndighetskontakter för att bli godkända som hyresgäster och att det skapas ett läge där hyresgarantier blir det nya normala. Bilden bekräftas av resultatet från utredningens intervjuer och av tidigare utvärderingar genom den beskrivna farhågan att hyresvärdar börjar anpassa sina krav.

Utredningen anser att det i första hand behöver skapas bättre förutsättningar för enskilda hushåll och hyresvärdar att kunna mötas på marknaden. Bland hyresvärdar behöver det finnas en större förståelse för att betalningsviljan kan vara högre än vad branschpraxis ger uttryck för. Erfarenheterna bland bolag som lättat sina krav i termer av sänkta inkomstkrav och godkännande av fler inkomstslag är goda och erfarenheter från vräkningsförebyggande arbete tyder på att betalningssvårigheter ofta uppkommer på grund av händelser i livet som är svåra att förutse, både för enskilda och hyresvärdar. Även risken för störning är svår att förutse.

Att det dessutom kan vara svårt för bostadssökande att veta vilka krav som gäller försvårar inte bara bostadssökande utan riskerar också att leda till upplevd och faktisk diskriminering. Det är enligt utredningen en uppenbar orimlighet.

En hyresvärd ska givetvis kunna känna sig trygg i sin uthyrningsverksamhet och kunna ha en flexibilitet utifrån lokala förutsättningar, men det allmänna har också ett intresse av att krav på blivande hyresgästers ekonomiska förhållanden är rimliga och transparenta. Det finns enligt utredningens bedömning ett utrymme för ökad transparens, mer erfarenhets- och evidensbaserade krav och mindre branschpraxis.

Utredningen har noterat att det finns hyresvärdar som genom striktare uthyrningskrav avser minska socioekonomisk boendesegregation i områden med lägre inkomster. Vad utredningen erfar saknas

exempel där uthyrningskraven används för att hushåll med svag ekonomi ska få tillträde i socioekonomiskt starkare områden. Det kan givetvis bero på en rad orsaker, till exempel att hyrorna i områdena är högre, men det indikerar att vällovliga initiativ kan innebära ett minskat utbud för hushåll med lägre inkomster när arbetssättet inte ger några fördelar i andra områden.

5.5.2 Hyresgarantierna är i behov av ett omtag

Den finns ingen skyldighet för kommuner att erbjuda, eller en rättighet för enskilda att få, en garanti för hyresbetalningar. Att erbjuda hyresgaranti är frivilligt för kommuner. För att kommunen ska få statligt stöd för hyresgarantin behöver även en bedömning enligt den s.k. befogenhetslagen ha genomförts (se kapitel 6) och villkoren i stödförordningen⁵⁷ vara uppfyllda, vilket innebär att garantin ska gälla i två år, omfatta minst sex månadshyror, att den eller de som mottagit hyresgaranti fått en bostad med hyresrätt som är garanterad med hyresavtal och bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd fullgöra hyresbetalningar.

Utredningens underlag visar att det är ett femtontal kommuner som årligen söker statligt stöd för hyresgaranti, ofta kommuner med färre än 25 000 invånare. Endast en bråkdel av anslaget för hyresgarantier i statens budget utnyttjas (se avsnitt 5.3.1). Hyresgarantierna används för att stötta hushåll som har egen försörjning men som exempelvis på grund av skulder har svårt att bli godkända som hyresgäster. Det förekommer även att kommuner erbjuder hyresgaranti utan att söka statligt stöd, antingen för att målgruppen har försörjningsstöd eller för att villkoren har arbetats fram lokalt och därför inte överensstämmer med villkoren i stödförordningen. Det totala antalet kommuner som använder någon form av hyresgaranti är 60–70 kommuner årligen och överlag är det en fråga för socialförvaltning eller motsvarande att handlägga.

Utredningen uppfattar att kommuner som arbetar med borgensåtaganden för att hjälpa hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden arbetar pragmatiskt och lösningsinriktat givet de lokala förutsättningarna. Arbetet med hyresgarantier vilar ofta på lokala samarbeten och överenskommelser mellan kommuner och hyresvärdar. Det be-

⁵⁷ Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

slut som kommunen tar kan ske med grund i såväl befogenhetslagen som socialtjänstlagen och vilar på lokala policies och bedömningar av individers situation. Bilden ger en förståelse för varför sociala kontrakt ofta nämns som alternativ till hyresgaranti. Det beror på att det av vissa hyresvärdar, och i vissa kommuner, upplevs som en bättre lösning än ett borgensåtagande eller depositionslösning. Liknande slutsatser har lyfts i andra studier med innebörden att ökningen av sociala kontrakt inte nödvändigtvis innebär att personer med sociala utmaningar har ökat, utan att sociala kontrakt är en bekväm och riskfri lösning som många hyresvärdar föredrar när ett hushåll av olika anledningar inte bedöms kunna fullgöra sina förpliktelser som hyresgäst.⁵⁸

Majoriteten av kommunerna tillämpar inte hyresgarantier som verktyg för att stötta hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden, huvudsakligen på grund av att frågan inte varit föremål för övervägande. Vad utredningen erfar handlar det om en rad olika orsaker. Exempelvis att kommuner har svårt att motivera nya åtaganden som går utöver skyldigheterna enligt socialtjänstlagen, att sociala kontrakt i vissa fall upplevs som en enklare lösning samt att det statliga stödet är för lågt för att täcka risken och uppfattas som en stimulans. Därutöver skapar den potentiellt breda målgruppen osäkerheter om hur hyresvärdars krav på orten kommer att utvecklas om hyresgarantier tillämpas. Sammantaget indikerar den låga användningen av systemet med hyresgarantier och de kommunala arbetsätt som tillämpas att det finns behov av ett omtag i frågan.

⁵⁸ Grander, Martin (2020): *Allmännyttan och jämlikheten – Svensk bostadspolitik vid vägskalet*, SNS Förlag.

6 Kommunalt stöd för att skaffa eller inneha en bostad

6.1 Inledning

Ekonomiskt stöd till enskilda hushåll för att de ska kunna betala för sitt boende har varit en del av bostadspolitiken under en lång tid.

Det finns olika statliga stöd till enskilda för boendekostnader bl.a. i form av bostadsbidrag till unga och barnfamiljer, bostadstillägg för pensionärer, bostadsersättning till vissa nyanlända som har etableringsersättning och bostadstillägg för den som får aktivitetsersättning eller sjukersättning.¹

Att ge olika former av stöd till enskilda för boendekostnader är dock inte enbart förbehållet staten utan även kommunerna har en möjlighet att lämna ekonomiskt stöd till enskilda för att minska deras boendekostnader.

Den kommunala befogenheten att ge stöd till enskilda för att skaffa eller inneha en bostad kan innefatta flera olika typer av åtgärder och insatser som en kommun kan besluta om med stöd i befogenhetslagen. Kommuner kan lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd till boendet t.ex. i form av bostadsbidrag utöver de regler som staten har fastställt.²

Det är fråga om en utvidgad befogenhet för kommunen, inte en skyldighet. Lagstiftningen ger kommuner ett handlingsutrymme som det är frivilligt för en kommun att använda eller inte använda. Denna befogenhet skiljer sig därvid väldigt tydligt från de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagens (2001:453) huvudregler. Det framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (den s.k. befogenhetslagen) att en kommuns rätt att lämna stöd till enskilda för

¹ Se Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)(SOU 2021:101) som arbetat parallellt med denna utredning.

² Prop. 1992/93:242, s. 27.

boendet enligt den lagen inte begränsar kommunens skyldighet att lämna bistånd enligt bestämmelser i socialtjänstlagen.³

6.2 Framväxten av nuvarande reglering

I slutet av 1940-talet infördes lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. Enligt lagen fick en kommun ställa medel till förfogande för att, enligt de grunder och i den ordning som kommunen hade bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad.

Lagen tillkom mot bakgrund av att det fanns en osäkerhet om kommunerna fick ägna sig åt att lämna bostadssubventioner utan särskilt lagstöd och i situationer där något statligt stöd inte utgick. Den var ett led i att aktivera kommunernas bostadspolitiska verksamhet bl.a. mot bakgrund av svårigheten att få de statliga åtgärderna att nå alla.⁴

Redan innan 1947 års bostadsförsörjningslag beslutades hade kommunen enligt förarbetena befogenhet att själv

vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter

såvitt inte handhavandet av dessa enligt gällande författningar tillkom annan. Beträffande frågan huruvida kommunala subventioner för bostadsförsörjningsändamål var att betrakta som sådana gemensamma hushållningsangelägenheter saknades däremot klara riktlinjer. Kommunala beslut om vidtagande av åtgärder i syfte att främja bostadsproduktionen inom kommunen hade i en del fall undanröjts såsom icke förenliga med kommunallagarnas bestämmelser, medan andra sådana beslut hade ansetts inte strida mot dessa bestämmelser.⁵

I förarbetena framhölls särskilt att den vid kommunallagarnas tillämpning upprätthållna likställighetsprincipen hade visat sig lägga hinder i vägen för kommuner att lämna kommunala bostadssubventioner. Av remissomgången över bostadssociala utredningens betänkande framgick också att det var en utbredd uppfattning att kom-

³ 1 kap. 4 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

⁴ Se Allbo-kommitténs förslag till förbättringar av bostadspolitiken (SOU 2001:27), s. 334.

⁵ Prop. 1947:259 s. 5–11.

munernas rätt att utge sådana subventioner snarast möjligt borde fastslås i lag.⁶

Trots att ekonomiska subventioner stod i fokus såväl i förarbetena som i lagtexten (jfr ”ställa medel till förfogande” och ”nedbringa” kostnader) framgår det att statsmakternas ambitioner var bredare än så. I förarbetena erinrade departementschefen om att statsutskottet vid 1944 års riksdag hade uttalat att kommuner, i avvaktan på statsmakternas beslut med anledning av bostadssociala utredningens kommande förslag,

borde äga att understödja bostadsbehövande personer på de vägar kommunen funne lämpliga.

Enligt departementschefens mening borde det enda kravet som uppställdes för rätten att utge kommunala subventioner vara att dessa skulle vara ägnade att bidra till en förbättrad bostadsförsörjning på orten. Syftet borde enligt departementschefen formuleras så att de kommunala subventionerna för inom kommunen bosatta personer nedbringade kostnaderna för anskaffande och behållande av en fullvärdig bostad.⁷

När 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes ansågs regeln ifråga behöva bevaras men dess formulering moderniserades något. Den kom därefter att återfinnas i lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet. Av förarbetena till den lagen framgår att det ansågs viktigt att kommunerna fortsatt kunde bidra ekonomiskt till att minska hushållens kostnader för att skaffa sig bostäder.⁸

Regeln flyttades sedermera tillsammans med andra kommunala kompetensutvidgande befogenhetsregler till lagen (2007:49) om vissa kommunala befogenheter (den s.k. befogenhetslagen)⁹.

⁶ Prop. 1947:259, s. 5–11.

⁷ Prop. 1947:259, s. 5–11.

⁸ Prop. 1992/93:242, s. 26.

⁹ Befogenhetslagen samlar ihop regler från tidigare speciallagar. En stor del av kommunernas och regionernas kompetens återfanns tidigare i olika kompetensutvidgande speciallagar, som reglerade vitt skilda områden. Genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter sammanfördes dessa speciallagar i en gemensam lag.

6.3 Rättsliga förutsättningar för att lämna stöd

För att en kommun ska ha rätt (kommunal kompetens) att lämna stöd till enskilda hushåll för att skaffa eller inneha ett permanent-boende enligt 2 kap. 6 § första stycket befogenhetslagen krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Det ska vara fråga om ett enskilt hushåll, stödet ska gälla boendet och stödet ska lämnas på objektiva grunder. När det gäller stöd enligt andra stycket, som avser borgensåtaganden i form av s.k. hyresgarantier, är dessa numera särskilt reglerade (se avsnitt 6.3.3).

Det är upp till varje kommun att besluta om ersättnings villkor och nivå. Det är därmed inte förvånande att kommunerna har olika regler och olika metoder för beräkning. I vissa sammanhang ställer t.ex. kommunerna krav på att sökande först har ansökt om statligt bostadstillägg hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten och fått det beviljat.

Det finns inte heller någon rättighet som en enskild kan göra gällande i domstol även om en domstol vanligen kan ta ställning till lagligheten i beslutet, det vill säga göra en laglighetsprövning, och antingen undanröja eller fastställa beslutet. Beslutet kan däremot inte ändras i samband med en sådan prövning.

6.3.1 Stödet ska gå till enskilda hushåll

Kommuners rätt att lämna ekonomiskt stöd är begränsat till stöd som är riktat till enskilda hushåll. I förarbetena nämns särskilt kommunal borgen samt bostadsbidrag utöver vad som följer av regler som fastställs av staten. Även annat stöd bör enligt förarbetena omfattas eftersom syftet med stödet är att sänka hushållens bostadskostnader. I fråga om vilka hushåll som skulle kunna få stöd och var bostäderna skulle vara belägna avsågs dock ingen ändring. Med stöd till enskilda hushåll för boendet i den föreslagna lagtexten avsågs alla former av stöd till de boende som syftar till att sänka enskildas bostadskostnader.¹⁰

Att stödet ska gå till enskilda hushåll innebär att det inte finns någon möjlighet för en kommun att lämna ekonomiskt stöd till den

¹⁰ Prop. 1992/93:242, s. 29–30. Begreppet hushåll har samma innebörd som i förslaget till lag om bostadsbidrag som lagts fram i prop. 1992/93:174 om *administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m.m.*

som yrkesmässigt upplåter bostäder utöver vad som följer av kommunallagen. Bestämmelsen i befogenhetslagen tillåter inte att kommunalt stöd ges till ägare av hyresfastigheter eller bostadsrättsföreningar, även om stödet skulle komma de som bor i fastigheterna till nytta. En avgränsning ansågs nödvändig, eftersom det i annat fall skulle öppna upp för att med kommunala medel gynna vissa ägare av i första hand flerbostadshus framför andra, vilket skulle stå i strid med likställighetsprincipen i kommunallagen.¹¹

6.3.2 Stöd ska lämnas på objektiv grund och kommuninvånare ska behandlas lika

Kommunala stöd till enskilda måste lämnas utifrån objektiva grunder. Det följer av regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kommuner ska även enligt kommunallagen (2017:725) behandla sina invånare lika om det inte finns sakliga skäl för annat enligt den så kallade *likställighetsprincipen* (2 kap. 3 §).

Det är alltså tillåtet för en kommun att med lagstöd särbehandla vissa kommuninvånare eller grupper av kommuninvånare på objektiv grund. Det innebär att vid beslut om kommunala stöd till enskilda hushåll för att skaffa eller inneha en bostad måste kommunen säkerställa att beslut fattas på objektiv grund och att kommuninvånare i samma situation behandlas lika.

Lagen hindrar inte att bara vissa hushåll får ekonomiskt stöd, men kräver att alla hushåll som uppfyller uppställda kriterier har möjlighet att få stöd. För att göra det tydligt hur man i så fall valt att hantera likabehandlingen rekommenderar Boverket att kommunen fattar någon form av policybeslut innan man tar ställning i enskilda ärenden.¹²

6.3.3 Särskilt om stöd till kommunala hyresgarantier

Sedan den 1 juli 2007 finns en särskild reglering av kommunala hyresgarantier. Numera återfinns regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen).

¹¹ Prop. 1992/93:242, s. 29–30.

¹² Boverket webbsida: www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/ekonomiskt-stod-for-enskilda. Hämtad 2021-10-19.

Enligt nu gällande reglering kan således kommuner ställa säkerhet för att enskilda hushåll betalar hyran för en bostadslägenhet, om det sker i syfte att hushållet skall få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Med rätt till förlängning avses den rätt till förlängning av hyresavtalet som en hyresgäst har enligt bestämmelserna i hyreslagen (12 kap. jordabalken, JB).¹³

För att befogenheten att lämna stöd ska riktas till de individer som har behov av det ska däremot, enligt förarbetena, kommuner inte få utfärda hyresgarantier om det enskilda hushållets behov av en egen permanentbostad med hyresrätt kan tillgodoses på annat sätt.¹⁴

Innan en kommun ställer ut en hyresgaranti för ett enskilt hushåll bör det därför göras en prövning av om hushållet är i behov av hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom beaktas likställighetsprincipen innebärande att stöd till enskilda ska lämnas efter individuell behovsprövning.¹⁵

6.3.4 Behovet av den kompetensutvidgande regeln för kommunala hyresgarantier

Införandet av nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter utgjorde enligt förarbetena en utökning av kommunernas kompetens.¹⁶ Som utredningen noterat är det emellertid ovanligt att kommuner närmare kan precisera vilken rättslig grund som finns för hyresgarantier och dessa anses frekvent ha stöd även i socialtjänstlagen (2001:453).

När förslaget till ny socialtjänstlag behandlades av Lagrådet anförde Lagrådet att det borde finnas en bestämmelse enligt vilken en socialnämnd skulle ha befogenhet att utge bistånd även om den enskilde inte hade rätt till sådan hjälp. Lagrådet anförde att det visserligen tidigare hade förekommit i praxis, men att en sådan befogenhet borde ges lagstöd. Den bestämmelse som Lagrådet föreslog fördes in i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.¹⁷

Det kan uppkomma situationer där socialnämnden finner att en person – trots att han eller hon inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen – ändå har behov av

¹³ Prop. 2006/07:61, s. 27.

¹⁴ Prop. 2006/07:61, s. 23.

¹⁵ Prop. 2006/07:61, s. 22–23.

¹⁶ Prop. 2006/07:61, s. 27.

¹⁷ JO:s ämbetsberättelse 2003/04, s. 239, prop. 2000/01:80, s. 165.

någon form av social insats. Bistånd kan då enligt 4 kap. 2 § utgå enligt kommunens egna regler. Sådant bistånd kan dock inte ersätta bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och den enskilde har alltid rätt att få sin rätt till bistånd prövad enligt den förstnämnda regeln. Först om det är klarlagt att det inte kan vara fråga om en sådan rätt kan det bli aktuellt att ge bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.¹⁸

Syftet med den enligt förarbetena kompetensutvidgande regeln för kommunala hyresgarantier var att ge kommuner befogenhet att lämna stöd till hushåll som inte befinner sig i en så svår situation att de har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för sitt boende men som ändå har behov av stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Gällande regelns förhållande till socialtjänstlagen anförde regeringen att socialtjänstlagen inte var avsedd att ge kommunerna befogenhet att vidta åtgärder för att hjälpa enskilda att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁹

Även om åtgärden att explicit reglera kommunala hyresgarantier i kommunalrättslig lagstiftning enligt förarbetena innefattade en kompetensutvidgning, bedömer förevarande utredning att en motsvarande kompetens måste ha funnits genom socialtjänstlagens redan då och fortsatt befintliga regler.

Frågan blir då om det finns andra skäl att särskilt reglera hyresgarantierna, t.ex. processuella skillnader i form av överklagandemöjligheter? Utredningen finner inte att så är fallet. Eftersom beslut enligt socialtjänstlagen 4 kap. 2 § inte är överklagbara genom förvaltningsbesvär uppkommer inte någon beaktansvärd skillnad i förhållande till situationen att ett stöd beviljas med hänvisning till lagen om vissa kommunala befogenheter.

Det uppkommer heller inte, enligt utredningen, någon nackdel för individen om kommuner i högre grad skulle tillämpa socialtjänstlagen i stället för gällande regler om hyresgarantier i befogenhetslagen. Kravet att i första hand lämna stöd enligt socialtjänstlagens tvingande regler, när dessa är tillämpliga, gäller som framgått ovan inte bara i förhållande till 4 kap. 2 § socialtjänstlagen utan på samma sätt i förhållande till regeln i nuvarande 2 kap. 6 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

¹⁸ Fahlberg, G. & Larsson, M. (2017): *Socialtjänstlagarna*, version 14 (JUNO), s. 81–82.

¹⁹ Prop. 2006/07:61, s. 22.

Utredningens bedömning är därför att den utvidgning som gjordes av befogenhetsreglerna den 1 juli 2007 framstår som materiellt sett innehållslös, eftersom kommunen redan hade och fortfarande har samma kompetens enligt socialtjänstlagen. Därvid beaktar utredningen framför allt att en permanent bostad utgör ett sådant behov i livsföringen som kan omfattas av socialtjänstlagen²⁰ och att den i befogenhetsregeln uppställda förutsättningen att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt rimligen måste medföra att kravet på ”skäl”, som uppställs i socialtjänstlagen 4 kap. 2 §, regelmässigt blir uppfyllt.

Således måste förutsättningarna för att lämna stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen regelmässigt redan föreligga i alla situationer där befogenhetsregeln i 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter är tillämplig. Med andra ord innebär det att kommunerna, åtminstone sedan den 1 januari 2002, när nuvarande socialtjänstlag trädde i kraft, har haft kommunal befogenhet att lämna kommunala hyresgarantier för permanentbostäder åt hushåll vars behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på något annat sätt. En sådan rätt fanns alltså redan innan den explicit kompetensutvidgande regeln om hyresgarantier tillkom den 1 juli 2007.

6.4 Användningen av kommunala stöd

Endast ett fåtal kommuner erbjuder någon form av stöd till enskilda hushåll för boendet utifrån befogenhetslagen. Den vanligaste formen för hur befogenheten används är kommunalt bostadstillägg.

6.4.1 Få kommuner erbjuder kommunalt bostadsbidrag eller bostadstillägg

Utredningen har utrett hur kommuner använder befogenheten att lämna stöd till enskilda för att *inneha* en permanentbostad enligt befogenhetslagen. I bostadsmarknadsenkäten 2021 ställdes frågan om kommunen lämnar ett sådant stöd. En liten andel av kommunerna, ungefär 15 procent, svarade att de använder sig av möjligheten (40 av 290 kommuner). Det frågades även på vilket sätt möjligheten används

²⁰ Det är som framgår av JO:s ämbetsberättelse 2017/18, s. 425, möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av en bostad.

varvid 26 kommuner svarade att de använder sig av möjligheten genom att de beviljar kommunalt bostadsbidrag eller bostadstillägg.

Det är alltså endast en liten andel av kommunerna som använder sig av befogenheten. Vissa kommuner anger i sina fritextsvar att de använder sig av möjligheten genom att de ger kommunalt bostadstillägg för de som har särskilt boende enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen (2001:453). De 14 kommuner som uppger att de använder befogenheten på annat sätt beskriver i fritextsvaren att det handlar om ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen vilket omfattar enskildas boendekostnader.

Dessa fritextsvar har försvårat tolkningen av resultatet. Svaren blir missvisande då frågan avsåg stöd till enskilda för att skaffa eller inneha en bostad enligt befogenhetslagen. Enkätundersökningen medförde således påtagliga metodproblem då respondenter tolkade frågor olika vilket påverkar tillförlitligheten.

6.4.2 Stöd riktas till funktionshindrade

Vissa kommuner använder sig av befogenhetslagen till att erbjuda sina kommuninvånare kommunalt bostadstillägg för personer med funktionsnedsättning som har höga kostnader för sin bostad.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innebär att de personer som omfattas av lagen har rätt till den hjälp de behöver i det dagliga livet, vilket beroende på omsorgsbehovet kan innebära rätt till en gruppboende eller en serviceboende.²¹ Personer som bor i bostad med särskild service eller särskilt anpassad bostad enligt LSS eller som är under 65 år och har beslut om särskilt boende enligt socialtjänstlagen (2001:453) har i vissa kommuner möjlighet att få kommunalt bostadsbidrag eller bostadstillägg. Det kommunala stödet lämnas för att minska dessa personers boendekostnader.

I en enkät som redovisas av en annan statlig utredning angav 21 kommuner (12 procent) att de hade ett kommunalt bostadstillägg.²² Det rör sig alltså om samma ungefärliga antal kommuner som angav att de använder sig av kommunalt bostadstillägg i bostadsmarknadsenkäten.

²¹ 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

²² SOU 2021:14: *Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS.*

Utredningen drar av detta slutsatsen att kommunala bostadstilllägg huvudsakligen används riktat till grupper som redan omfattas antingen av socialtjänstlagen eller LSS.

6.4.3 Regelverket är förhållandevis okänt

Många kommuner känner inte till att de har en möjlighet att erbjuda ekonomiskt stöd till enskilda för boendet utöver de möjligheter som socialtjänstlagen (2001:453) ger. Det har framkommit dels vid de kommunintervjuer som utredningen har haft, dels av uppgifter i bostadsmarknadsenkäten 2021.

Utredningen har vid intervjuer med kommunala tjänstepersoner ställt frågor om kommunalt stöd enligt befogenhetslagen. I en del fall framkom att den rådande uppfattningen i kommunen var att det inte är tillåtet eller möjligt för kommun att hjälpa enskilda med boendekostnader.

Utredningens intryck utifrån dessa intervjuer är att ekonomiska stöd till enskilda för boendekostnader uppfattas mer som en statlig uppgift. När det gäller kommunens ansvar att hjälpa enskilda med boendekostnader så uppfattas det framför allt handla om kommunens skyldigheter att ge enskilda stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Utredningen har även i samtal med statliga myndigheter fått uppfattningen att det är relativt okänt även för dessa att kommuner har sådan befogenhet. Den närmare omfattningen av kommunala hyresgarantier framgår i kapitel 5.

6.4.4 Få kommuner erbjuder stöd för att skaffa en bostad

Som framgått är det inte tydligt hur kommunerna gör gränsdragningen mellan olika rättsliga grunder för att hjälpa enskilda med deras boende. Det är därför svårt att allmänt uttala sig om i vilken utsträckning kommunerna erbjuder stöd för att skaffa en bostad åt enskilda hushåll. I bostadsmarknadsenkäten 2021 svarade dock endast fem kommuner att de använder sig av befogenheten. De fem kommuner som har svarat ja anger samtliga att de använder sig av befogenheten men på ett annat sätt än genom kommunal borgen för nybyggnad.

I fritext anger en kommun att det allmännyttiga bostadsbolaget kan erbjuda enskilda hushåll egna kontrakt. En annan kommun anger

i fritextsvar att ett högre belopp för ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd, kan beviljas för boendekostnader. En tredje kommun anger att stöd kan lämnas vid flytt till särskilt boende.

Anledningen till det osäkra utfallet är enligt utredningens bedömning att befogenhetslagen är okänd vilket har medfört att frågan har missuppfattats.

I de intervjuer som utredningen har genomfört med enskilda kommuner har det inte i någon kommun framkommit att de använder sig av denna befogenhet. Kommuner som tidigare har ingått borgensåtagande för egnahem och småhus med bostadsrätt har numera som målsättning att om möjligt avsluta borgensåtagandena.²³

Utredningen har varit i kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som därvid angav att de har fått frågor från kommuner om möjligheten att ge enskilda rabatt på tomtpris och att SKR då har svarat att det finns en sådan möjlighet enligt befogenhetslagen.²⁴ Det verkar dock enligt SKR inte vara något som används i någon större utsträckning och inte på så sätt att kommuner har ett förberett förfarande eller process för handläggning av frågan.

6.4.5 Kommuner överväger inte att införa nya stöd

Utredningen kan konstatera att kommuners befogenhet att lämna ekonomiskt stöd i syfte att minska enskildas kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad inte används i någon större utsträckning. Det verkar inte heller finnas anledning att tro att detta kommer att ändras framöver.

I bostadsmarknadsenkäten 2021 anger endast fyra kommuner att de överväger att införa kommunalt stöd för enskilda hushåll att skaffa en bostad. Utredningen om kommunal planering för bostäder redovisade i sitt slutbetänkande²⁵ att ytterst få kommuner övervägde att införa ett kommunalt bostadsbidrag för att stödja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden.²⁶

²³ Sölvesborgs kommun är ett exempel på detta, se Kommunfullmäktige i Sölvesborg, dnr 2020/216, Beslut om reglemente för hantering av kommunens borgensåtagande, Kommunfullmäktiges protokoll från sammanträde den 1 november 2020, § 127/2020.

²⁴ Att en sådan möjlighet finns framskyntar bland annat i förarbetena till 1947 års bostadsförsörjningslag, prop. 1947:259.

²⁵ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

²⁶ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, s. 83.

I de intervjuer som utredningen genomfört med kommunala tjänstepersoner framhölls bl.a. okunskap kring möjligheterna och – i likhet med de resultat som framkommit i fråga om hyresgarantier – att det är svårt att motivera nya åtaganden utöver socialtjänstlagen. Det framkom även att det skulle uppfattas som ohållbart om grannkommuner agerade olika.

6.4.6 Befogenhetslagens regler om kommunalt stöd till boende uppfattas inte som ett bostadspolitiskt verktyg

Kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor är olika organiserat och arbetssätten skiljer sig åt. Kommunerna har en skyldighet att ge enskilda stöd för boendekostnader om den enskilda har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Kommunernas arbete med boendeinsatser och bedömningar utifrån socialtjänstlagen angränsar till kommunernas tillämpning av, eller val att inte tillämpa möjligheten att ge stöd till enskilda utifrån befogenhetslagen.

Utredningens bild är emellertid att olika former av kommunalt initierade stöd till enskilda i syfte att minska deras boendekostnader inte ses som ett bostadspolitiskt verktyg i kommunerna. Det baseras på de intervjuer som utredningen haft med ett tjugotal kommuner, enkätsvaren i bostadsmarknadsenkäten 2021 och utredningens kontakter med Sveriges Kommuner och Regioner.

Utredningen har också noterat att befogenheten är relativt okänd hos kommunerna men även hos statliga myndigheter. Det är däremot väl känt att en kommun måste behandla sina medborgare lika och inte får lämna stöd till enskilda företag.

6.5 Utredningens bedömning

6.5.1 Angeläget att regelverket blir mera känt

I kommunintervjuerna beskriver flera kommuner att socialtjänsten är hårt belastad. Kommuner som ger stöd enligt befogenhetslagen gör det som ett sätt att kunna hjälpa en särskild grupp. Kommunalt bostadstillägg eller kommunalt bostadsbidrag används däremot inte som ett sätt att lämna stöd till enskilda utanför socialtjänstlagen.

I utredningen om merkostnader i bostad med särskild service enligt LSS föreslås en schabloniserad ersättning till gruppen som bor i bostad med särskild service enligt LSS.²⁷ Med förslaget ville utredningen tydliggöra att det är ett offentligt ansvar, först och främst ett statligt ansvar, att ersätta merkostnader för boende som enskilda drabbas av.

Kommunalt stöd till enskilda för att skaffa eller inneha boende är sammanfattningsvis inte något som kommuner ser som ett verktyg för att stödja ekonomiskt svaga hushåll på bostadsmarknaden. Socialtjänstlagens bestämmelser är de som huvudsakligen tillämpas.

Kommunala initiativ och åtgärder därutöver i fråga om bostadsrelaterade stöd till enskilda är avhängiga ett kommunalpolitiskt intresse att lösa en utmaning. Ett sådant intresse skulle potentiellt kunna stödjas av staten. Frågan om att stötta hushåll ekonomiskt för att klara boendekostnader utanför socialtjänstlagens ramar uppfattas generellt som en statlig uppgift.

Att kommunerna inte använder sig av befogenheten i någon större utsträckning innebär inte i sig att de kompetensutvidgande reglerna bör ändras eller upphävas. Möjligheten för kommuner att ge ekonomiskt stöd till enskilda hushåll behövs, inte minst mot bakgrund av hur vissa kommuner använder dem för att stötta personer som omfattas av LSS. Den ger en laglig grund för olika åtgärder som en kommun kan vidta för att enskilda kommunmedborgare ska kunna skaffa eller inneha en bostad. Regleringen ger kommunerna en frihet i att anpassa och utforma ett kommunalt stöd utifrån omständigheterna och förutsättningarna i kommunen.

Även om utredningen anser att ekonomiskt stöd till hushåll för att klara boendekostnader huvudsakligen bör vara en statlig uppgift anser utredningen att nuvarande regler som ger möjlighet för kommunerna att komplettera sådant stöd bör kvarstå i materiellt oförändrad form. Det är emellertid angeläget att regelverket blir mera känt för såväl kommunerna som för deras invånare samt även för olika myndighetsföreträdare.

²⁷ SOU 2021:14.

7 Kommunal bostadsförmedling och förturer

7.1 Inledning

Frågor om uthyrning och förmedling av hyresbostäder är centrala för bostadssökande. Den som söker och är i behov av en hyresbostad behöver ha en uppfattning om hur man ska gå till väga och vilka regler som gäller. För samhället är det angeläget att enskilda vid behov har förutsättningar att skaffa en ändamålsenlig hyresbostad.

Det finns inget enhetligt system för en enskild bostadssökande att söka och få tillgång till en hyresbostad. Det kan till exempel ske genom direktkontakt mellan upplåtare och bostadssökande, genom en kommunal bostadsförmedling, särskild studentförmedling och genom privata annonsplatser eller liknande tjänster.

Förekomsten av kommunala förmedlingar har pendlat genom åren och olika frågor har varit i blickfånget under olika perioder. Men några frågor har återkommit. Det handlar dels om hur kommuner ska få tillgång till bostäder att förmedla, dels om vilka principer som ska gälla för hur bostäderna förmedlas.

I praktiken har både debatten om behovet av bostadsförmedlingar och den faktiska förekomsten av dem styrts av läget på bostadsmarknaden. Då efterfrågan på bostäder ofta varit påtagligt större än tillgången har trycket på kommunerna att inrätta bostadsförmedling varit starkt. Argumenten har varit både service- och rättvisebetonade. Med service har då avsetts att ge bostadssökande en samlad överblick över bostadsutbudet och möjligheten att vända sig till ett enda ställe för att kunna förmedlas en bostad. I tider av bostadsbrist har också synen att det begränsade utbudet ska fördelas rättvist blivit starkare.¹

¹ Se Wiktorin, Marianne (1983): *Kommunal bostadsförmedling, Serviceorgan eller bostadspolitiskt medel?* Statens råd för byggnadsforskning, för historisk genomgång.

Det har alltid varit upp till kommunerna att avgöra om de ska upprätta en kommunal bostadsförmedling eller inte. Förslag om lagstiftning om obligatorisk kommunal bostadsförmedling har historiskt avvisats, oftast med hänvisning till att den skulle kräva för omfattande kontroll och bli för byråkratisk.² Se även avsnitt 4.3 för historisk tillbakablick om kommunala bostadsförmedlingar.

Sedan år 2000 regleras kommunal bostadsförmedling i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

7.1.1 Det är skillnad på bostadsförmedling och uthyrningsverksamhet

Bostadsförmedling är en verksamhet som syftar till att skapa kontakt mellan en bostadssökande och en bostadsupplåtare som inte är identisk med förmedlaren.³ I de fall en fastighetsägare⁴ upplåter sina lägenheter direkt till en bostadssökande är det att betrakta som *uthyrningsverksamhet*, inte bostadsförmedling.⁵ Definitionerna av *bostadsförmedling* enligt förarbetena till bostadsförsörjningslagen och *förmedling* i fastighetsmäklarlagen är i det närmaste synonyma. Enligt förarbetena till fastighetsmäklarlagen är *förmedling* en verksamhet som grundar sig på ett uppdragsavtal och som syftar till att anvisa en motpart med vilken uppdragsgivaren kan träffa avtal om överlåtelse eller upplåtelse. Det handlar om att sammanföra en uppdragsgivare med en motpart med vilken han eller hon kan träffa avtal, t.ex. om upplåtelse av hyresrätt i första eller andra hand.⁶ Utredningen har avgränsat uppdraget om kommunala bostadsförmedlingar till att handla om *förmedling* av hyresrätter, därmed inte förmedling av bostadsrätter, äganderätter, småhus med mera. Då *uthyrning* av hyresbostäder behandlas sker det i syfte att beskriva den kontext de kommunala bostadsförmedlingarna verkar i. I avsnitt 7.4 innefattas även uthyrning av bostäder.

För att fastighetsmäklarlagen ska vara tillämplig krävs att förmedlingen sker *yrkesmässigt*. Vid bedömningen av om förmedling sker yrkes-

² SOU 1992:71: *Bostadsförmedling i nya former*, s. 32, samt Prop. 1967:100: *angående riktlinjer för bostadspolitiken, m.m.*, s. 250.

³ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 19.

⁴ I kapitlet används huvudsakligen begreppet fastighetsägare. Begreppet hyresvärd förekommer som en synonym och används huvudsakligen i fråga om hyresvärdars krav, likt i kapitel 5 Kommunala hyresgarantier och hyresvärdars krav.

⁵ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.* Se även 1 § fastighetsmäklarlagen (2011:666).

⁶ Se prop. 2002/03:71: *Registrering av hyresförmedlare*, s. 7, som hänvisar till prop. 1994:95:14 *Ny fastighetsmäklarlag*, s. 63, som hänvisar till 1983/84:16 *Om fastighetsmäklare*, s. 27 f.

mässigt ska hänsyn tas till i vad mån förmedlingen är en återkommande företeelse. För att det i praktiken ska anses vara fråga om förmedling krävs också att det vidtas en marknadsföringsåtgärd, t.ex. annonsering i tidning eller på internet, eller en annan inledande kontakt med presumtiva motparter. I begreppet yrkesmässigt ligger också att förmedlingen ska bedrivas som ett led i näringsverksamhet. I förarbetena beskrivs att lagen blir tillämplig om en näringsidkare erbjuder allmänheten sina tjänster som fastighetsförmedlare även om förmedling rent faktiskt äger rum endast vid något enstaka tillfälle.⁷ Att i annonser eller på annat sätt erbjuda förmedlartjänster kan därmed anses vara yrkesmässig förmedling oberoende av hur framgångsrik förmedlingen sedan är.

Yrkesmässig bostadsförmedling får ta ut avgift för förmedling

Gränsdragning mellan *uthyrning* och *förmedling* är av betydelse för möjligheten att ta ut avgifter från den bostadssökande. Uthyrningsverksamhet regleras i första hand av jordabalkens 12 kapitel, hyreslagen. Huvudregeln är att ingen får begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning för att upplåta en bostadslägenhet eller för att överlåta hyresrätten till en sådan lägenhet.⁸ En principiell utgångspunkt vid införandet av bestämmelsen var att det inte skulle vara möjligt att tjäna pengar på andra personers behov av en bostad.⁹ Huvudregeln gällande förmedling är att ingen får begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning av hyressökande för förmedling av en bostadslägenhet. Det gäller dock inte om förmedlingen sker för fritidsändamål eller om det är en yrkesmässig bostadsförmedling.¹⁰

⁷ Prop. 2010/11:15: *Ny fastighetsmäklarlag*, s. 45–46. Där anges att innebörden av ”yrkesmässig” överensstämmer med den innebörd begreppet haft i 1995 års lag. Det behandlas i prop. 1994/95:14: *Ny fastighetsmäklarlag*, s. 62, som hänvisar till prop. 1983/84:16: *Om fastighetsmäklare*, där innebörden av ”yrkesmässig” anges på s. 27 f.

⁸ 12 kap. 65a § jordabalken.

⁹ Prop. 1973:23: *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i jordabalken, m.m.*, s. 143–145.

¹⁰ Se 12 kap. § 65 a jordabalken. Enligt § 65 a är det också brottsligt att begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning av hyressökande för förmedling av en bostadslägenhet. Enligt § 65 är det även brottsligt att begära, träffa avtal om eller ta emot särskild ersättning för att upplåta en bostadslägenhet eller för att överlåta hyresrätten till en sådan lägenhet.

Anställda på kommunala bostadsförmedlingar är undantagna registreringskyldighet

Om en fysisk person yrkesmässigt förmedlar hyresrätter är den att betrakta som fastighetsmäklare och ska som huvudregel vara registrerad hos Fastighetsmäklarinspektionen.¹¹ För den som vill registrera sig som hyresförmedlare gäller ett antal krav på utbildning och försäkring. Bakgrunden till införandet var förekomst av oseriös bostadsförmedling. Syftet med regleringen var att åstadkomma en ökad samhällskontroll och ett förbättrat konsumentskydd vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter. Omfattningen av oseriös privat bostadsförmedling antogs vara betydande.¹² En person som enbart ägnar sig åt kommunal förmedling av hyresrätter är emellertid inte skyldig att vara registrerad som fastighetsmäklare.¹³

7.1.2 Kommunal bostadsförmedling är en kommunal tjänst

Huruvida en bostadsförmedling är att betrakta som kommunal eller inte avgörs av om bostadsförmedlingen är en sådan kommunal tjänst som kommunen har beslutat att tillhandahålla kommuninvånarna efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper. Det avgörande är alltså inte i vilken form förmedlingen bedrivs.¹⁴ Ett kommunalt bostadsföretag som utan något särskilt uppdrag att vara kommunal bostadsförmedling fördelar egna lägenheter är inte att betrakta som kommunal bostadsförmedling.¹⁵

Någon särskild verksamhetsform för de kommunala bostadsförmedlingarna föreskrevs inte i lagen. I förarbetena anges att det bör stå kommunen fritt att i enlighet med kommunallagens bestämmelser avgöra på vilket sätt förmedlingsuppgiften skall utföras.¹⁶ Även 1991 års bostadsförmedlingsutredning ansåg att formen för att bedriva förmedling var upp till kommunen att bestämma, baserat på de lokala förutsättningarna.¹⁷

¹¹ 1 § 2 kap. fastighetsmäklarlag (2021:516) och prop. 2002/03:71: *Registrering av hyresförmedlare*, s. 4 f. Regleringen infördes i fastighetsmäklarlag (1995:400), med grund i prop. 2002/03:71 *Registrering av hyresförmedlare*, Ds 2002:37: *Registrering av hyresförmedlare*, och SOU 1999:71: *Oseriösa bostadsförmedlare*.

¹² Prop. 2002/03:71: *Registrering av hyresförmedlare*, s. 1, 10.

¹³ 2 § 2 kap. fastighetsmäklarlag (2021:516).

¹⁴ Prop. 2001/01:26: *Bostadsförsljningsfrågor m.m.*, s. 19.

¹⁵ *Ibid.*, s. 51.

¹⁶ *Ibid.*, s. 51.

¹⁷ SOU 1992:71: *Bostadsförmedling i nya former*, s. 8.

En kommunal bostadsförmedling kan bedrivas i egen regi, lämnas över till ett kommunalt företag eller genom avtal om drift av verksamheten på entreprenad lämnas över till ett annat privaträttsligt subjekt. En gemensam bostadsförmedling kan bedrivas genom ett kommunalförbund eller gemensam nämnd. I förarbetena poängteras att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får lämnas över till ett privaträttsligt subjekt endast om det finns stöd för det i lag. Den del av bostadsförmedlingens verksamhet som kan anses innefatta myndighetsutövning måste därför även i fortsättningen ligga kvar under kommunalt beslutsfattande. Som exempel på detta anges framför allt förtursärenden där en enskild tillhandahåller en bostad i form av bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Även om en kommun lägger ut verksamheten på entreprenad så har kommunen alltjämt huvudmannaskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten. Det åligger därför kommunen att ange bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten i samband med att den lämnar över vården av den kommunala angelägenheten.¹⁸

Behoven styr om en kommun ska anordna bostadsförmedling

En kommun ska anordna en bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen.¹⁹ Behovet av en kommunal bostadsförmedling är beroende av bostadssituationen i den enskilda kommunen. Som en allmän utgångspunkt gäller därför att kommunerna själva utifrån lokala förutsättningar får avgöra om en bostadsförmedling behövs. Behovet av en gemensam bostadsförmedling kan föreligga i ett bostadsförsörjningsområde som omfattar mer än en kommun, i första hand storstadsområdena.²⁰ Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.²¹

I skälen för regeringens förslag om kommunal bostadsförmedling ges viss vägledning om vilken typ av behov som är en anledning för en kommun att överväga att anordna en kommunal bostadsförmedling:

¹⁸ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 20.

¹⁹ 7 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

²⁰ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 20–21, 51.

²¹ 7 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

I en besvärlig bostadsmarknadssituation med brist på bostäder är en kommunal bostadsförmedling ofta det lämpligaste sättet att se till att även resurssvaga hushåll ges rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad. En aktiv och serviceinriktad bostadsförmedling är således ett viktigt medel i arbetet med att uppnå målet om allas rätt till en god bostad.²²

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.²³ För att regeringen ska ha möjlighet att ingripa med tvång ska det dels visa sig att kommunen eller kommunerna inte fullgör sin skyldighet på frivillig väg, dels att läget på bostadsmarknaden är sådant att det från allmän synpunkt kan anses nödvändigt att bostadsförmedling inrättas.²⁴ Regeringen har inte förelagt någon kommun att inrätta en bostadsförmedling sedan lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar trädde i kraft.²⁵

7.1.3 Kötid, förmedlingsprinciper m.m.

En kommunal bostadsförmedling har rätt att ta ut köavgift om förmedling sker i turordning efter kötid

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i *turordning efter kötid* får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö, en köavgift, av den sökande.²⁶ Allmänt gäller att kommunerna inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Detta följer av den s.k. självkostnadsprincipen, som regleras i kommunallagen.²⁷

Enligt förarbetena bedömdes kötid tillgodose grundläggande krav på en rättvis fördelning av tillgängliga lägenheter. Samtidigt redogjordes för en insikt om att sådan verksamhet kan vara kostsam. Regeringen anförde att det framstod som ändamålsenligt med en möjlighet att få ta ut en särskild avgift. Möjligheten att ta ut en köavgift bedömdes också kunna bidra till att köerna bättre skulle återspegla det verkliga behovet av hyreslägenheter på orten.²⁸

²² Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 19.

²³ 7 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

²⁴ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 51.

²⁵ Uppgift från Regeringskansliet.

²⁶ 8 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

²⁷ Prop. 2001/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 26.

²⁸ *Ibid.*, s. 23.

Regeringen bedömde att kravet på förmedling i turordning efter kötid var grundläggande för att systemet skulle bli rättssäkert och genomslagskraftigt, samt att ett sådant system normalt uppfattas som att det tillgodoser grundläggande krav på en rättvis fördelning av tillgängliga lägenheter.²⁹ Förmedlingsprincipen turordning efter kötid innebär en rangordning av inkomna ansökningar och tillämpas på så sätt att den person som söker en ledig bostad och har längst kötid erbjuds bostaden först.

Endast kommunala bostadsförmedlingar får ta ut köavgift. Övriga bostadsförmedlingar får inte ta ut köavgifter. I förarbetena prövas om det är förenligt med EG-rätten att inte ge yrkesmässiga bostadsförmedlare samma möjlighet som kommunala bostadsförmedlingarnas att ta ut köavgift. Regeringens slutsats var att kommunal förmedling och övrig förmedling inte kan ses som utbytbara tjänster. Kommunal förmedling bedömdes vara ett medel för att uppfylla den kommunala skyldigheten att främja bostadsförsörjningen.³⁰

Särskilt om förmedlingsprinciper

Av lag och förarbeten framgår vad som är tillåtet beroende på om förmedling av lägenheter sker i en *allmän kö*, *särskild kö*, *utanför kösystemet*, eller *efter andra principer än turordningskravet*.

En kommun har möjlighet att inom ramen för förmedling i turordning efter kötid organisera köverksamheten på det mest ändamålsenliga sättet och själv bestämma de närmare principerna för hur kösystemet skall vara utformat. Men förmedlingen får i en *allmän kö* inte ge fördelar exempelvis till personer i kön som kan erbjuda en byteslägenhet eller till dem som har särskilt stort behov av en lägenhet. För en *allmän kö* beskrivs i förarbetena att det inte ställs upp några specifika krav vare sig på de hyressökande eller på lägenheterna i kön. I en *allmän kö* får inte bostadsförmedlingen ge fördelar till dem som har särskilt stort behov av en lägenhet. Däremot kan en kommun ha flera köer, för olika kategorier av lägenheter eller olika kategorier av hyressökande. Det är t.ex. möjligt att ha en *särskild kö* för sådana sökande som kan erbjuda en byteslägenhet eller en särskild kö för ungdomslägenheter. Kommunen kan också bestämma

²⁹ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 24 f. Se även Fi2000/1847: *Kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, s. 16.

³⁰ *Ibid.*, s. 23 f., 52.

t.ex. vad som skall gälla om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön. Kommunen måste härvid behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat, enligt den s.k. likställighetsprincipen.³¹ Om en kommunal bostadsförmedling som förmedlar bostäder till flera olika kommuners invånare ska förhålla sig lika till samtliga kommuners invånare framgår ej av lagen eller förarbetena.

Vidare är det möjligt att hålla vissa lägenheter *utanför kösystemet* och förmedla *efter andra principer än turordningskravet*. Så kan t.ex. vara fallet för förtursförmedling eller för att tillgodose önskemål om blandade bostadsområden. För denna förmedling får ingen köavgift tas ut, men den omständigheten att sådan förmedling existerar hos bostadsförmedlingen hindrar alltså inte att köavgift tas ut i övrigt.³²

Lagen anger att kravet på förmedling efter kötid inte hindrar att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.³³ Detta är att betrakta som ett undantag från kötidsordningen. I förarbetena poängteras att det i lagen inte ansetts nödvändigt att ställa upp några särskilda krav i fråga om vilka förturer som skall få medföra ingrepp i den normala turordningen efter kötid. De enda krav som ställs är att det skall röra sig om ett begränsat antal lägenheter och ett ”förturssystem”. Det sistnämnda kravet är avsett att innebära att kommunen måste hålla sig till vissa bestämda regler när det gäller vilka fall som behandlas som förturer. Det kan vara fråga om dels fall där en enskild tillhandahålls en bostad i form av bistånd enligt sociallagtjänstlagen, dels fall då förtur medges på annan grund.³⁴

7.1.4 Transparenta och förutsägbara förmedlingssystem minskar risken för diskriminering

Transparenta och förutsägbara förmedlingssystem minskar risken för diskriminering och kan bidra till att diskriminering upptäcks. Motsatsvis kan förmedlingssystem som medger undantag och flexibilitet vid urval av bostadssökande ge utrymme för diskriminering. Det är slutsatser från en undersökning av Diskrimineringsombudsmannen

³¹ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 25, 52. För information om likställighetsprincipen, se 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

³² Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 52–54.

³³ 8 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

³⁴ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 52–53.

(DO) om olika aspekter av diskriminering på hyresbostadsmarknaden. När fördelningsprocessen och de krav som ställs på bostadssökande inte är tydliga riskerar individer att uppleva sig diskriminerade. Brist på transparens och förutsägbarhet och därmed utrymmet för diskriminering kan vara utmaningar vid förtur och fördelning efter behov. Ur ett diskrimineringsperspektiv är det avgörande att bedömningen av behov görs utifrån tydliga kriterier. Kriterierna får inte vara diskriminerande eller tillämpas diskriminerande. Till exempel kan tillämpning av till synes neutrala kriterier under vissa omständigheter utgöra direkt diskriminering.³⁵

7.2 Användning av kommunala bostadsförmedlingar

7.2.1 Kommunala bostadsförmedlingar förmedlar bostäder i 66 kommuner

Det finns sju kommunala bostadsförmedlingar, som förmedlar bostäder i 66 kommuner. Den största kommunala bostadsförmedlingen finns i Stockholm. Övriga sex finns i Göteborg, Malmö, Uppsala, Växjö, Kungsbacka och Sigtuna³⁶. Bostadsförmedlingars marknadsområden i termer av anslutna kommuner och fastighetsägare skiljer sig mycket åt. Bostadsförmedlingarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala har regionala funktioner. Störst marknadsområde har Stockholms bostadsförmedling, med förmedling i 28 kommuner. Boplats Syd i Malmö förmedlar i 20 kommuner, Boplats Göteborg i nio kommuner och Uppsala i sex kommuner. Det skiljer sig mot bostadsförmedlingarna i Kungsbacka, Växjö, Sigtuna som endast förmedlar bostäder inom respektive kommun.

Samtliga bostadsförmedlingar ägs av en kommun vardera. Det finns alltså inga bostadsförmedlingar som samägs av flera kommuner, trots

³⁵ Diskrimineringsombudsmannen (2021): *Diskriminering vid tillhandahållande av hyresbostäder*, Rapport 2021:3, s. 5, 15, 17, 32, 55. En av rapportens två frågeställningar är: Hur kan utformningen och tillämpningen av olika bostadsförmedlingssystem påverka förekomsten av diskriminering? Med bostadsförmedlingssystem och fördelningsprinciper avser DO de system och principer som hyresvärdar använder för att fördela bostäder, exempelvis kötid, lottning och först till kvarn. DO:s definition av bostadsförmedlingssystem bär likheter med gällande rätt om uthyrningsverksamhet. Myndighetens slutsatser är även relevanta ur perspektivet kommunal bostadsförmedling.

³⁶ Bostadsförmedlingarna benämns i betänkandet både med namn på staden/kommunen och förmedlingen. Deras namn är Bostadsförmedlingen i Stockholm, Boplats Göteborg, Boplats Syd, Uppsala bostadsförmedling, Boplats Växjö, Bostadsförmedling Kungsbacka och Sigtuna bostadsförmedling.

att flera bostadsförmedlingar har ett regionalt uppdrag och regionala bostadsförmedlingar är tillåtna enligt lag.³⁷ Samtliga bostadsförmedlingar tar ut köavgift och använder kötid som förmedlingsprincip. Uppsala, Kungsbacka och Sigtuna tar ut en förmedlingsavgift.³⁸

Tabell 7.1 Information om de sju kommunala bostadsförmedlingarna

Kommunal bostadsförmedling	Ägandeform	Antal kommuner	Kommunala samarbeten	Antal fastighetsägare
Bostadsförmedlingen i Stockholm	Aktiebolag	28	9	198
Boplats Göteborg	Aktiebolag	9	1	27
Boplats Syd	Aktiebolag	20	9	55
Uppsala				
Bostadsförmedling	Aktiebolag	6	3	36
Bostadsförmedling				
Kungsbacka	Förvaltning	1	0	3
Boplats Växjö	Aktiebolag	1	0	2
Sigtuna				
Bostadsförmedling	Aktiebolag	1	0	6

Anm. 1: Uppgifterna avser 2020 om inte annat anges.

Anm. 2: Antal kommuner avser antal kommuner som bostadsförmedlingens förmedlade bostäder återfinns i. Kommunala samarbeten avser antal kommuner vars allmännyttiga bostadsbolag bostadsförmedlingen förmedlar bostäder på uppdrag av. Antal fastighetsägare avser antalet fastighetsägare som bostadsförmedlingen förmedlat bostäder åt.

Källa: Respektive kommuns webbplats och uppgifter direkt från bostadsförmedlingarna.

Förekomsten av kommunala bostadsförmedlingar kan jämföras med förekomsten av övrig kommunal service till bostadssökande. Det vanligaste sättet för kommuner att ge service till bostadssökande invånare är enligt BME 2021 det egna kommunala bostadsbolagets uthyrningsverksamhet. 246 kommuner har svarat att det kommunala bostadsbolaget har en egen bostadskö. 175 kommuner anger att kommunen har en lista med hyresvärdar på sin webbplats och 22 kommuner svarar att de har en bostadsportal på kommunens webbplats. 14 kommuner anger att kommunen är med i en regional bostadsportal på webben. 50 kommuner anger att de hänvisar till privata, digitala plattformar/annonsplatser för uthyrning av bostäder. 11 kommuner har ett samarbete med privata digitala plattformar/annonsplatser för uthyrning av bostäder, 46 kommuner ger service och in-

³⁷ WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 4.

³⁸ Bostadsförmedlingarnas webbplatser.

formation på annat sätt och 8 kommuner har ingen service för de som söker bostad.³⁹

7.2.2 Ägarstyrningen synliggör kommunernas ambitioner

Kommunen styr bostadsförmedlingens verksamhet genom bl.a. ägardirektiv och bolagsordningar. Styrningen påverkar hur bostadsförmedlingarna används för att främja bostadsförsörjningen. Utredningen har tagit del av bostadsförmedlingarnas ägardirektiv, bolagsordningar och andra relevanta dokument.⁴⁰

Genomgången av kommunernas styrning har gjorts med utgångspunkt i begreppen *aktiv* och *serviceinriktad*. De återfinns i förarbetena till regleringen om kommunala bostadsförmedlingar där det framgår att aktiva och serviceinriktade bostadsförmedlingar sågs som ett viktigt medel i arbetet med att uppnå målet om allas rätt till en god bostad.⁴¹ I denna utredning används begreppen för att belysa karaktären på den verksamhet som kommunen genom sin styrning vill att bostadsförmedlingen ska bedriva. Begreppen är inte ett motsatspar.

Med *aktiv* avses enligt utredningen en styrning för en verksamhet som ska vara ett verktyg som skapar förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Exempel på hur en aktiv bostadsförmedling verkar är att den arbetar för att fastighetsägare ska reservera bostäder till hushåll efter särskilda kriterier, behov eller sociala ändamål. Eller att den verkar för att hyresvärdars villkor och krav för tillträde till en bostad ska justeras i syfte att åstadkomma sänkta trösklar till en bostad för individer.

Med *serviceinriktad* avses enligt utredningen en styrning för en verksamhet som syftar till att vara ett transparent och effektivt serviceorgan för bostadssökare och fastighetsägare, med tjänster som fastighetsägarna har nytta av. I styrning för en serviceinriktad verksamhet betonas bostadsförmedlingens generella karaktär, att tillämpa en rak kö och att vara till för alla invånare.

³⁹ BME 2021.

⁴⁰ Kungsbacka bostadsförmedling drivs inom en förvaltning och styrs primärt genom kommunens budget. Övriga sex förmedlingar drivs som kommunala bolag. Där förekommer styrning både genom bolagsordning, affärsplan, användarvillkor och ägardirektiv, där de senare antingen kan vara fristående eller vara en del i kommunens årliga budget. Det förekommer också att kommuner har ombett sina förmedlingar att ta fram mer detaljerade strategier och styrdokument för beslut av bolagsstyrelse eller nämnd.

⁴¹ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 19.

De större kommunernas bostadsförmedlingar förväntas i olika grad vara aktiva

I styrningen av de större bostadsförmedlingarna betonas både verksamheternas aktiva och serviceinriktade karaktär. Samtliga förväntas av sina ägare bedriva aktiva verksamheter, om än i olika grad. Jämförelsen av styrningen av de fyra större bostadsförmedlingarna visar att styrningen av Bostadsförmedlingen i Stockholm har mest fokus på att förmedlingen ska bedriva en aktiv verksamhet. I beskrivningen av bolagets uppgift anges att bolaget ska vara ett aktivt verktyg i den sociala bostadspolitiken. Bolaget ska utreda och fördjupa sig i frågan om hur bostadskön kan utvecklas, för att göra fler bostäder överkomliga i synnerhet för resurssvaga hushåll. Bostadsförmedlingen ska också bedriva förtursverksamhet (se avsnitt 7.3.6). Vidare förväntas bolaget på olika sätt bidra i stadens arbete med att förmedla olika former av sociala kontrakt. Dels genom att i samverkan med aktörer inom staden verka för att säkerställa tillgång till genomgångsbostäder till barnfamiljer som under lång tid levt i osäkra boendeförhållanden, dels genom att bidra till stadens mål om att förmedla försöks- och träningslägenheter inklusive Bostad Först.⁴²

Även i Göteborgs stads styrning av Boplats Göteborg finns uppdrag till verksamheten av aktiv karaktär. Boplats Göteborg ska bland annat bidra till att minska boendesegregationen, underlätta för ungdomar att komma in på bostadsmarknaden och aktivt marknadsföra möjligheten för fastighetsägare att lämna in studentlägenheter för förmedling.⁴³

Styrningen av Uppsala bostadsförmedling kan endast till viss del sägas styra mot en aktiv förmedling. Bolaget ska spela en viktig roll inom det bostadssociala området och kunna bidra i förmedlingen av bostadssociala kontrakt, samt verka för att underlätta inträde på bostadsmarknaden för de som har det särskilt svårt att ta sig in.⁴⁴ Sättet detta ska ske på är genom riktade marknads- och kommunikationsinsatser.⁴⁵ Det handlar således om att nå ut till dessa grupper så att de använder bostadsförmedlingen, snarare än att utforma förmed-

⁴² Stockholms stad (2020): *Budget 2021–2023*, s. 295.

⁴³ Göteborgs stad (2020): *Revidering av ägardirektiv för Boplats Göteborg AB*. Handling 2020 nr 108.

⁴⁴ Uppsala kommun (2020): § 248 *Mål och budget 2021–2023 samt fastställande av skattesats för 2021*, KSN-2019-03310.

⁴⁵ Uppsala kommun (2020): *Uppsala Bostadsförmedling AB, Affärsplan och budget 2021–2023*. Diarienummer: UBAB-2020-00478.

lingen på ett sätt som ökar gruppernas möjlighet att förmedlas en lägenhet.

I styrningen av Boplats Syd beskrivs att syftet med dess verksamhet är att främja bostadsförsörjningen och verka för att underlätta inträde på bostadsmarknaden, vilket får ses som ett uttryck för en styrning mot en aktiv kommunal bostadsförmedling.⁴⁶

Flera har i uppdrag att verka för att hyresvärdars villkor och krav justeras så att individers trösklar till en bostad sänks

Boplats Syd har ett tydligt uppdrag att få fler hyresvärdar att lämna lägenheter till bolagets förmedling och få de hyresvärdar vars lägenheter Boplats Syd förmedlar att ställa rimliga krav på hyresgäster. I arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden förväntas Boplats Syd informera hyresvärdarna om hur arbetsmarknaden utvecklats och hur anställningsformer förändrats, samt ta fram en kravmall som alla medverkande hyresvärdar kan godkänna. Målet med åtgärderna är att påverka hyresvärdarna till en annan syn på anställningsformer och lagstadgade offentliga trygghetssystem.⁴⁷

Bostadsförmedlingen i Stockholm har ett liknande uppdrag. I dialog med privata hyresvärdar ska bostadsförmedlingen i Stockholm informera om goda erfarenheter från stadens allmännyttiga bolag och deras sänkta inkomstkrav, i syfte att fler ska göra motsvarande justeringar av sina krav.⁴⁸

Styrning som betonar verksamheternas serviceinriktade karaktär som transparenta och effektiva serviceorgan

Gemensamt för bostadsförmedlingarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala är att de av sina ägare förväntas bidra till effektivt fungerande hyresrättsmarknader. Samtliga ägare hänvisar också till kommunallagens likställighetsprincip. Gemensamt för samtliga sju kommunala bostadsförmedlingar är att den huvudsakliga förmedlingsprincipen ska vara kötid.

⁴⁶ Malmö stad (2020): *Särskilda ägardirektiv för Boplats Syd AB*, Godk av kf 22/6 2016, § 158, bih 92., Ändr av kf 29/4 2020, § 100.

⁴⁷ Boplats Syd (2018): *Strategi för en effektiv hyresmarknad i Malmöregionen med omnejd*.

⁴⁸ Stockholms stad (2020): *Budget 2021–2023*.

Det finns en tydlig förväntan från ägarna att bostadsförmedlingen i Stockholm ska öka sin marknadsandel.⁴⁹ Styrningen av Boplats Syd har tydliga inslag av styrning mot en serviceinriktad verksamhet. Ägarna tar t.ex. ställning för att boplatsens målgrupp är alla människor som är i behov av bostad, i kontrast till andra aktörer som enligt ägarna arbetar mer selektivt och beräknande. I styrningen betonas också att de bostadssökande ska kunna lita på att bostadskön är rättvis och att varje lägenhet går till den som står på tur. Det anges även att bostadsförmedlingen ska bidra till en bostadsmarknad fri från diskriminering.⁵⁰

Även styrningen av Uppsala bostadsförmedling betonar verksamhetens serviceinriktning. Verksamheten ska underlätta och effektivisera förmedling av hyresrätter på ett transparent, enkelt och tryggt sätt till förmedlingens bostadssökande och samarbetspartners. I styrningen slås fast att en serviceinriktad organisation förväntas gynna samarbetet med fastighetsägarna och affärsplanens innehåll är ett bra exempel på hur ökat förtroende mellan parterna kan uppnås.⁵¹

Styrningen av de tre mindre bostadsförmedlingarna kännetecknas av att den består av serviceinriktade uppdrag till bostadsförmedlingarna. Boplats Växjö styrs delvis mot en mer aktiv verksamhet i det att den ska bedriva en särskild studentbostadskö, men i övrigt är uppdraget serviceinriktat.⁵² I ägardirektivet till Sigtunahem och Bostad Sigtuna uttrycks att bolagen ska motverka bostadssegregation, men i annan styrning av bostadsförmedlingen betonas dess serviceinriktade uppdrag.⁵³ Styrningen av Bostadsförmedling Kungsbacka kännetecknas av att den fokuserar på en serviceinriktad verksamhet.⁵⁴

⁴⁹ Samtal med Bostadsförmedlingen i Stockholm, 2021-12-17.

⁵⁰ Boplats Syd (2020): *Verksamhetsplan 2021–2024*.

⁵¹ Uppsala kommun (2020): *Uppsala Bostadsförmedling AB, Affärsplan och budget 2021–2023*, Diarienummer: UBAB-2020-00478.

⁵² Växjö Kommunföretag AB (2019): *Förslag till nya användarvillkor för Boplats Växjö*, dnr 2017-00068, Växjö Kommunföretag AB (2019): § 74 *Nya användarvillkor för Boplats Växjö – Redovisning av uppdrag till vd att utreda vad Boplats kan göra för att stimulera en ökad omsättning av Boplats lägenheter*, dnr 2017-00068.

⁵³ Sigtuna kommun (2020): *Mål och budget 2021–2023*, Bilaga 5. Ägardirektiv AB Sigtunahem. Den kommunala bostadsförmedlingen drivs som ett dotterbolag till AB Sigtunahem. Som sådant lyder det under ägardirektivet till AB Sigtunahem och bedöms lyda under samma övergripande styrning som moderbolaget.

⁵⁴ Kungsbacka kommun (2013): § 14 *Förändring av bostadsförmedlingen i Kungsbacka kommun*, KS11-00186/10.

7.2.3 Exempel på motiv till att inrätta bostadsförmedling

Antalet förmedlingar har varierat något de senaste åren. Sigtuna bostadsförmedling är den senast startade kommunala bostadsförmedlingen och har funnits sedan september 2020. Uppsala bostadsförmedling påbörjade sin verksamhet i juni 2016. Boplats Göteborg började förmedla bostäder som en kommunal bostadsförmedling i september 2019. Dessförinnan var den en marknadsplats som ägdes gemensamt av kommunen och privata fastighetsägare. I samband med förändringen till bostadsförmedling så ändrades reglerna till att alla hyresvärdar som annonserar lägenheter via Boplats, oavsett om de är privata eller kommunägda, måste följa kötiden. Det ledde till att ett antal större fastighetsägare valde att lämna förmedlingen och gå över till en privat aktör.⁵⁵

Nedan beskrivs de motiv och syften som poängterades av Sigtuna kommun, Uppsala kommun och Luleå kommun vid inrättandet av sina respektive kommunala bostadsförmedlingar.

Uppsala

I juni 2015 fattade kommunfullmäktige i Uppsala beslut att inrätta en bostadsförmedling med huvuduppdraget att förmedla hyreslägenheter i Uppsalaregionen med start den 1 januari 2016. Den övergripande beskrivningen av bostadsförmedlingens uppdrag var att den skulle erbjuda en transparent, effektiv och rättvis förmedlingstjänst till bostadssökande och fastighetsägare.⁵⁶

I Uppsala kommuns underlag till beslutet att inrätta kommunal bostadsförmedling beskrivs att antalet byggherrar, hyresvärdar och aktörer inom studentbostadsområdet ökat på kort tid. Det medförde en utveckling med en rad olika köer och system på bostadsmarknaden, vilket bedömdes göra det svårt för den bostadssökande att orientera sig och söka lägenhet. På samma sätt upplevde många fastighetsägare svårighet att få till en effektiv förmedling och träffa rätt hyressökande.⁵⁷

Kommunen menade att ett inrättande av en bostadsförmedling kunde underlätta fastighetsägarers egen administration kring köer

⁵⁵ Se Göteborgs stad (2018): *Ägardirektiv, bolagsordning och organisatorisk placering för Boplats Göteborg AB*, Handling 2018 nr 208, för de förändringar som genomfördes. Se Göteborg Direkt (2019): *Premiär för nya Boplats*, för beskrivning av vissa fastighetsägarers val att lämna.

⁵⁶ Uppsala kommun (2014): *Nr 60. Inrättande av en bostadsförmedling i Uppsala*, KSN-2014-1585.

⁵⁷ Ibid.

och uthyrning. Ett antal fastighetsägare var delaktiga i beredningen och var positiva till en bostadsförmedling i Uppsala. Utöver en rättvis, transparent och effektiv förmedlingsprocess efterfrågade fastighetsägarna kundvård, evakueringstjänst och en tydlig kontakt till verksamheten, såväl till förmedlingen som till kommunen i stort.⁵⁸ Inför beslutet att anordna en bostadsförmedling uttrycktes en ambition att den kunde ges en regional roll för att den skulle bli framgångsrik och ge ett mervärde för medborgarna.⁵⁹

Sigtuna

Sigtuna Bostadsförmedling är ett fristående dotterbolag till det kommunala bostadsbolaget SigtunaHem.⁶⁰ Sigtuna kommun ville göra det lättare för den som står i bostadskö genom att samla alla lediga hyresbostäder på ett och samma ställe.⁶¹ Att ställa sig i bostadskön beskrivs som

en viktig och klok investering för framtiden, eftersom alla behöver en bostad. Inte minst för ungdomar som vill flytta hemifrån är det viktigt att stå i bostadskön om de vill kunna hyra sitt första boende. Även senare i livet är det praktiskt med en köplats, även om man redan har ett boende man trivs med.⁶²

Uppdraget att låta det kommunala bostadsbolaget Sigtunahem AB anordna kommunal bostadsförmedling har funnits sedan mitten av 2000-talet. Det var emellertid först när privata fastighetsägare visade intresse för att få sina bostäder förmedlade via det kommunala bostadsbolagets SigtunaHems kö som det blev verklighet. Då gav kommunen SigtunaHem i uppdrag starta en ny och fristående bostadsförmedling som skulle förmedla befintliga och nyproducerade lägenheter åt SigtunaHem, privata fastighetsägare och andra allmännyttiga bostadsbolag.⁶³

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., s. 8.

⁶⁰ bostadsigtuna.se.

⁶¹ sigtunahem.se/2020/01/06/sigtuna-far-bostadsformledning.

⁶² bostadsigtuna.se.

⁶³ sigtunahem.se/2020/01/06/sigtuna-far-bostadsformledning, samt Sigtuna kommun (2019): *Bilaga 4. Ågardirektiv AV Sigtunahem*, KF 2019/94.

Luleå

Luleå kommun beslutade 2016 att starta en bostadsförmedling i samband med att delar av det allmännyttiga bostadsbeståndet såldes till privata fastighetsägare. Motivet var att fortsatt kunna samla alla lediga hyreslägenheter på samma ställe och möjliggöra för dem som köat inom Luleås allmännytta att få behålla sin kötid för hela beståndet. Intresset från de privata hyresvärdarna att ansluta till den kommunala bostadsförmedlingen visade sig vara lågt vilket innebar att den inte fick avsedd funktion. I praktiken kom bostadsförmedlingen främst att utgöra en avgiftsbelagd kö till allmännyttan. Luleå avvecklade därför bostadsförmedlingen i januari 2021 och fastighetsägarna på orten har nu egna köer utan avgift.⁶⁴

7.2.4 Exempel på kommuner som övervägt att starta en kommunal bostadsförmedling

I BME svarar 22 kommuner att de övervägt att inrätta en kommunal bostadsförmedling eller att ansluta till någon annan kommuns bostadsförmedling. Nedan följer två fördjupande exempel på kommuner som övervägt att inrätta kommunal bostadsförmedling.

Örebro kommun

Örebro kommun har övervägt att starta bostadsförmedling. Stadsbyggnadsförvaltningen har haft ett uppdrag att utreda hur en bostadsförmedling skulle kunna se ut i Örebro kommun. Tre olika typer av förmedlingsalternativ har utretts: kommunal bostadsförmedling, privat driven bostadsförmedling eller en webbplats som utgör en samordnad marknadsplats av lediga bostäder. Uppdraget initierades mot bakgrund av att det i Örebro planerades uppföras bostäder med statligt investeringsstöd. Av 9 § förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande framgår att en kommunal bostadsförmedling kan nyttjas för att förmedla de bostäder som producerats med hjälp av det statliga investeringsstö-

⁶⁴ Luleå kommun (2020): *Avveckling av Bostad Luleå*. Ärendenr 2019/1739-3.1.0.1.

det.⁶⁵ Örebro bedömde att kommunen saknade verktyg att tillämpa den möjlighet som gavs av förordningen.⁶⁶

En annan bakgrund till att utreda frågan var att kommunen i takt med att antalet aktörer på bostadsmarknaden ökade såg att vinsterna med att samla lediga hyresrätter på en gemensam yta också gjorde det. I Örebro kommun har det sedan 2016 tillkommit 17 nya aktörer som byggt eller bygger hyresrätter. I en utredning från Örebro kommun bedöms en bostadsförmedling kunna underlätta för bostadsökande att hitta en ledig bostad, särskilt nyinflyttade som annars har svårt att orientera sig i utbudet av möjliga hyresvärdar och utbudet av lediga hyresrätter. En samlad yta för marknadsföring av lediga hyresrätter bedöms även underlätta för hyresvärdar att marknadsföra och få spridning på sina lediga bostäder. Det anges att särskilt nyetablerade bostadsföretag, som annars kan ha svårt att etablera sig på en ny marknad, kan dra nytta av detta.⁶⁷

I kommunens utredning jämförs utredningsalternativen ingående utifrån bostadssökandes, allmännyttans, privata fastighetsägares samt kommunens perspektiv. Sammanfattande för- och nackdelar presenteras för vart och ett av de tre alternativen men kommunen tar i utredningsmaterialet inte ställning för vilket alternativ som är att föredra. Den fördel som lyfts fram med kommunal bostadsförmedling är att det ger rättvis och transparent förmedling av hyresbostäder för bostadssökande. En nackdel som lyfts fram är att fastighetsägare ej ges full rådighet över förmedlingsprocessen. En annan nackdel som lyfts är att kommunal bostadsförmedling innebär en kostnad för bostadssökande, men är gratis för hyresvärdar.

I diskussionen om för- och nackdelar med rak kö beskrivs i kommunens utredning att systemet framför allt gynnar äldre personer samt personer som har möjlighet att vänta på en bostad medan det missgynnar bland annat unga samt nyinflyttade. Att möjligheten att kringgå kösystemet begränsas i och med en rak kö kan därför ses som både en fördel och en nackdel beroende på olika gruppers perspektiv.⁶⁸

Örebro kommun har 2022 valt att inte gå vidare med frågan om kommunal bostadsförmedling. Den huvudsakliga anledningen är att

⁶⁵ 9 § förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

⁶⁶ Samtal med Örebro kommun 2021-01-12

⁶⁷ Örebro kommun (2020): *Bostadsförmedling, Utredning av alternativ för Örebro kommun* samt Samtal med Örebro kommun 2021-01-12.

⁶⁸ Örebro kommun (2020): *Bostadsförmedling, Utredning av alternativ för Örebro kommun.*

det skulle innebära en kostnad för varje individ att stå i kö. Enligt kommunen innebär det en risk att de mest utsatta hushållen inte har råd att stå i kö och därmed kommer längre från bostadsmarknaden.⁶⁹

Sundsvall

Sundsvalls kommun har utrett en gemensam kö och en gemensam kommunal bostadsförmedling.⁷⁰ Kommunens motiv för att utreda frågorna var att förenkla den bostadssökandes kontaktyta mot bostadsmarknaden genom att möjliggöra en samlad väg in till en hyresbostad. Tanken var att bostadsförmedlingen endast skulle gälla Sundsvalls kommun och en regional bostadsförmedling med fler kommuner var inte aktuell. Utredningen visade emellertid att intresset bland fastighetsägare att tillsammans ingå i en kommunal bostadsförmedling var lågt. Kommunen har gjort bedömningen att det mer digitala samhället har gjort det enkelt för en sökande att få överblick över utbudet av hyresbostäder på orten, vilket minskar behovet av en kommunal bostadsförmedling. Kommunen valde att inte gå vidare med att inrätta en kommunal bostadsförmedling.⁷¹

7.3 De kommunala bostadsförmedlingarnas funktion

7.3.1 Det finns två trösklar för bostadssökande

För att förmedlas en bostad behöver en sökande registrera sig i bostadskön och betala en köavgift. Registreringen är öppen för alla som har uppnått rätt ålder för registrering och har ett svenskt person- eller samordningsnummer. Efter registrering behöver den sökande bevaka utbudet av lediga bostäder som publiceras på bostadsförmedlingens webb. Vid intresse för en lägenhet så lämnar den sökande en intresseanmälan som sorteras i turordning efter kötid. Placeringen i kön avgör om den sökande går vidare till nästa steg. *Kötid är den första tröskeln för en sökande att förmedlas en bostad.*

Om den sökande är en av dem med längst kötid när publiceringstiden på webben har gått ut blir den inbjuden till en visning av

⁶⁹ Örebro kommun.

⁷⁰ Uppdraget utgjorde en av aktiviteterna i Sundsvalls kommun (2016): *Sundsvalls handlingsplan för bostadsförsörjning 2016–2021*.

⁷¹ Samtal med Sundsvalls kommun, 2021-05-06.

bostaden. Om den sökande är intresserad av bostaden behöver den meddela bostadsförmedlingen detta. Om den sökande är först i kön så kontrolleras att den uppfyller hyresvärdens villkor och krav för bostaden. *Hyresvärdens krav utgör den andra tröskeln.*

När bostadsförmedlingen kontrollerat att den sökande uppfyller hyresvärdens kriterier så lämnas den sökandes uppgifter över till hyresvärdens som gör det slutgiltiga godkännandet. Hyresvärdens tar därefter kontakt med den sökande för att teckna hyreskontrakt. I förekommande fall betalas här förmedlingsavgiften. I samband med att den sökande tillträder sin förmedlade bostad så nollställs dennes köddagar. Undantag från denna regel sker då lägenheten upplåts med ett korttidskontrakt. Då behåller den sökande sina köddagar.

I stora drag gäller samma tillvägagångssätt för en individ som vill förmedlas en lägenhet oavsett vilken av de sju kommunala bostadsförmedlingarna det sker i. Men vissa skillnader mellan bostadsförmedlingarnas tillvägagångssätt finns, till exempel avseende ålder för registrering (vanligast är 18 år) och hur många bostäder som kan sökas samtidigt.⁷²

7.3.2 Kommunala bostadsförmedlingar bygger på ett samspel⁷³

I samtal med de kommunala bostadsförmedlingarna har deras funktionsätt och samarbete med fastighetsägare diskuterats för att kunna beskriva den balans som verksamheterna vilar på. Samarbete och förtroende mellan olika parter som påverkar utfallet av kommunala bostadsförmedling kan sammanfattas i samspelen mellan nedanstående fyra förutsättningar.

Staten reglerar via lag de skyldigheter och befogenheter en kommun har att förhålla sig till vid anordnande av kommunal bostadsförmedling.

Kommunen beslutar via direktiv eller andra sätt vilka förmedlingsprinciper och prioriteringar som gäller för verksamheten.

Kommunen tillhandahåller en plattform för att bostadssökande och fastighetsägare ska hitta varandra. Plattformen består av en webb-

⁷² Uppgifter hämtade från de kommunala bostadsförmedlingarnas webbplatser. Se till exempel Vägen till bostad på bostad.upsala.se.

⁷³ Avsnittet bygger på Rundabordsamtal med kommunala bostadsförmedlingar 2020-10-05 och 2020-12-07 och fakta har verifierats via angivna tillgängliga källor.

plats och en serviceorganisation. Webbplatsen syftar till att samla lediga lägenheter på ett och samma ställe. Tydlighet och transparens om de viktigaste reglerna och förutsättningarna är centrala för att en kommunal bostadsförmedling ska upprätthålla trovärdighet gentemot både fastighetsägare och sökande. Den mest centrala regeln som kommuniceras till de sökande är att bostäder förmedlas i turordning efter kötid. Viktig är också informationen att det är hyresvärden som bestämmer de villkor och krav som gäller för att den bostadssökande ska bli godkänd som ny hyresgäst.⁷⁴ Dessa anges i bostadsannonserna eller i anslutning till övriga regler. De flesta moment som leder fram till kontraktsskrivning sker direkt via plattformen. Bostadsförmedlingens serviceorganisation erbjuder fastighetsägare olika tjänster. Huvudsakligen att ta hand om hela förmedlingsprocessen för de lägenheter fastighetsägaren lämnar in för förmedling. Som en del av detta erbjuds fastighetsägaren en kontaktperson och rådgivning. Fastighetsägare erbjuds också andra tjänster såsom relevant statistik. De mest avancerade tjänsterna erbjuds av de större bostadsförmedlingarna. Det kan handla om marknadsanalyser, marknadsindex och information om de sökandes boendepreferenser. Samtliga kommunala bostadsförmedlingar utom Kungsbacka erbjuder sina tjänster till fastighetsägare utan kostnad.⁷⁵

Hyresvärden bestämmer vilka villkor och krav som gäller för att kunna tillträda en bostad. Hur detta sker i praktiken har beskrivits i 7.3.1 och mer information finns i kapitel 5 om kommunala hyresgarantier och hyresvärdars krav.

7.3.3 Kommunala bostadsförmedlingar förmedlade cirka 40 000 lägenheter år 2020

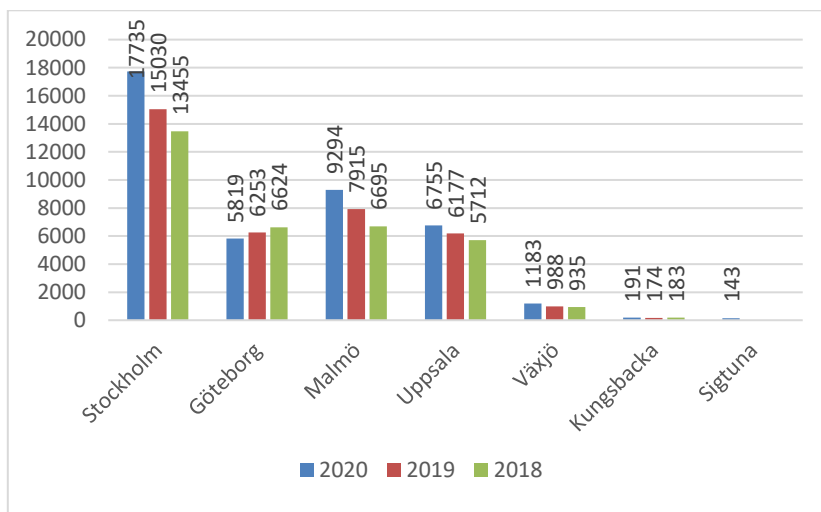
De kommunala bostadsförmedlingarna förmedlade totalt 41 120 lägenheter år 2020. 2019 var antalet 36 537 och 2018 var antalet 33 604. Ökningen mellan 2018 och 2020 var 22 procent. Flest lägenheter förmedlas av Stockholms bostadsförmedling. Bostadsförmedlingarna i Göteborg, Malmö och Uppsala är jämförbara i antal förmedlade lägenheter. Det är även Växjö, Kungsbacka och Sigtuna. Det totala

⁷⁴ Information har hämtats från bostadsförmedlingarnas webbplatser och diskuterats vid rundabordsamtal med kommunala bostadsförmedlingar, 2020-10-05 och 2020-12-07.

⁷⁵ Information om bostadsförmedlingarna är hämtad från webbplatserna. Se till exempel bostadsformedling.kungsbacka.se och bostad.stockholm.se.

antalet förmedlade lägenheter har ökat i fem av sex bostadsförmedlingar som bedrivit verksamhet under 2018–2020. Undantaget är Göteborg, vars antal minskat som en konsekvens av verksamhetens förändrade förutsättningar under perioden, vilket beskrivits ovan.⁷⁶ Störst ökning mellan 2018 och 2020 har Boplats Syd och Stockholms bostadsförmedling haft, 39 procent respektive 32 procent.

Figur 7.1 Totalt antal förmedlade lägenheter per kommunal bostadsförmedling år 2020, 2019, 2018



Anm.: Sigtuna startade sin verksamhet år 2020 och saknar därmed uppgifter för 2019 och 2018. Boplats Göteborg började förmedla som kommunal bostadsförmedling fr.o.m. den 1 september 2019. Innan dess visar statistiken antal av hyresvärdarna förmedlade lägenheter, som har annonserats och sökts via den tidigare boplats.se.

Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 1.

Bostadsförmedlingarnas marknadsandelar skiftar

De kommunala bostadsförmedlingarna har ombetts att uppskatta hur stor marknadsandel de har i sin respektive stad/region. Marknadsandelarna avser hyresbostäder med förstahandskontrakt som förmedlats, i relation till det totala antalet hyresbostäder som teoretiskt skulle kunna förmedlas av bostadsförmedlingen. Uppskattningarna har i huvudsak skett med samma metod⁷⁷ men bör tolkas med för-

⁷⁶ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 1.

⁷⁷ Beräkningsmetod marknadsandel: Bostadsförmedlingens totalt antal förmedlade hyresbostäder 2020 dividerat med (Antalet totala hyresbostäder som teoretiskt skulle kunna förmedlas

siktighet. Främst eftersom omsättningen på hyresbostäder på respektive marknad inte baseras på statistik utan uppskattningar. Därtill finns överlappning mellan de områden Göteborg och Kungsbacka förmedlar i och förmedlingarna behövt göra mindre korrigeringar i underlag som en följd av brist på data.

Uppskattningarna visar att det finns stora skillnader mellan de större städerna. Stockholm och Uppsala har störst marknadsandelar. Uppsalas bostadsförmedling står för knappt 80 procent och Stockholms för cirka 70 procent, Malmö för cirka 50 procent och Göteborg för cirka 30 procent. Den relativt sett låga andelen i Göteborg beror sannolikt på verksamhetens förändrade förutsättningar under perioden. Kungsbackas marknadsandel är cirka 40 procent. Växjö och Sigtuna har ej haft möjlighet att uppskatta marknadsandel.

Många står i kö, men få är aktiva

I Stockholms bostadsförmedling står cirka 700 000 personer i kö, i Malmös Boplats Syd gör cirka 110 000 personer det och i Göteborg står cirka 250 000 i bostadskö genom Boplats Göteborg. Uppsala bostadsförmedling har cirka 115 000 köande.⁷⁸ Kostnaden för att stå i bostadskö är låg vilket kan innebära att även en liten sannolikhet för ett framtida behov av hyreslägenhet kan motivera kostnaden.⁷⁹

Antalet köande överstiger antalet hushåll med behov av att hitta en lägenhet i närtid. Det synliggörs genom att jämföra andelen sökande som är aktiva med det totala antalet sökande per bostadsförmedling. Bland de bostadsförmedlingar som redovisat statistik över sökande som gjort 5 eller fler sökningar under 2020 så har Malmö högst andel, 23 procent, Göteborg 19 procent, Uppsala 15 procent, Stockholm 12 procent och Växjö 7 procent. Samma mönster gäller för de som gjort 10 eller fler sökningar under 2020 och som kan antas vara i ännu

av bostadsförmedlingen i staden/regionen multiplicerat med antagen omsättning av hyresrätter i staden/regionen). Det totala antalet förmedlade bostäder baseras på förmedlingarnas egna uppgifter. Antalet totala hyresbostäder som teoretiskt skulle kunna förmedlas av bostadsförmedlingen i staden/regionen baseras på förmedlingarnas egna avgränsningar av den stad/region de verkar i. För denna avgränsning har bostadsförmedlingarna hämtat uppgifter från SCB:s statistik över *Antal lägenheter efter region, bustyp och upplåtelseform (inklusive specialbostäder). År 1990–2019*. Specialbostäder har exkluderats i förmedlingarnas beräkningar. Antagen omsättning baseras på bostadsförmedlingarnas egen lokala kunskap och skiftar mellan 7 procent och 12 procent.

⁷⁸ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 6.

⁷⁹ Kopsch, Fredrik (2020): *Hur ska hyreslägenheter fördelas? Ett alternativ till dagens bostadsköer*, Fores s. 45.

större behov av en bostad.⁸⁰ Statistiken indikerar att människor står i kö av fler anledningar än att lösa sitt bostadsbehov i närtid.

Förmedlingar ses som försäkring för förändrade bostadsbehov framåt i tiden och köande med ordnat boende är i majoritet. Det framgår av kundundersökningar som Stockholms och Uppsalas bostadsförmedlingar har låtit genomföra. Bostadsförmedlingen i Stockholm gjorde sin senaste undersökning 2020.⁸¹ En relativt liten andel sökande var i behov av en bostad på kort sikt. På frågan *Vad är det främsta skälet till att du står i bostadskön?* så är svarsalternativet *För framtida behov* det vanligaste svaret med 32 procent av de svarande. Andelen har ökat sedan 2014 och 2017. Näst vanligast med 13 procent av de svarande är *Vill på sikt sälja nuvarande bostad och flytta till hyresrätt*. Först som tredje vanligaste svarsalternativ kommer *Vill ha ett förstahandskontrakt* med 11 procent. Endast 9 procent har angett *Nuvarande bostad passar inte längre mina behov*. Detta är en kraftig nedgång sedan 2014 och 2017. 8 procent har angett *Bor hemma och behöver egen bostad* och 2 procent *Är bostadslös*.

På frågan *I vilken typ av bostad bor du nu?* har störst andel, 30 procent, svarat *Hyresrätt med eget kontrakt (inkl. seniorlägenhet)*. Därefter *Bostadsrättslägenhet (inkl. seniorlägenhet)* (28 procent), *Villa/radhus/kedjehus* (20 procent), *Bor i andra hand* (11 procent), *Annat* (7 procent) och *Studentbostad* (3 procent).

Syftet med Uppsalas kundundersökning var att skapa en bild av hur kunderna ser på bostadsförmedlingens tjänster.⁸² På frågan *Vad är främsta skälet till att du står i bostadskö?* så är svarsalternativet *Som en "försäkring" för framtiden* det vanligaste svaret med 29 procent. Sedan följer *Nuvarande bostad passar inte längre min livssituation* (22 procent), *Vill ha ett förstahandskontrakt* (15 procent), *Bor hos förälder/föräldrar/vårdnadshavare eller någon annan och behöver egen bostad* (4 procent) och *Är bostadslös* (2 procent).

⁸⁰ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 6. Kungsbacka och Sigtuna redovisar ej statistik över antal aktiva.

⁸¹ Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Bostadsköns profil 2020*. Undersökningen genomfördes som en webbenkät under september–oktober 2020. Målgruppen utgjordes av ett slumpmässigt urval med totalt 25 000 personer registrerade hos Bostadsförmedlingen. Totalt 7 082 inkomna svar, vilket ger en svarsfrekvens om 28 procent. Liknande undersökning genomfördes även 2014 och 2017.

⁸² Enkätfabriken (2020): *Uppsala bostadsförmedling NKI-undersökning hyresgäster och bostadsökande*. Undersökningen genomfördes som en webbenkät under november 2020. Ett slumpmässigt urval på 5 000 valdes ut och av dessa svarade sammanlagt 1 555 på hela undersökningen, vilket ger en svarsfrekvens om 31 procent.

På frågan *Vilket av alternativen passar bäst in på ditt boende i dag?* är det vanligaste svarsalternativet *Hyresrätt med eget förstahandskontrakt* med 54 procent. Därefter följer *Studentbostad* med 20 procent och *Bostadsrätt, Villa /Radhus/Kedjehus/Parhus* med 8 procent. En mycket liten andel har valt något av de alternativ som handlar om en boendesituation som kan betraktas vara utanför den ordinarie bostadsmarknaden: *Inneboende hos förälder, vårdnadshavare, vän eller liknande* (6 procent), *Jag saknar bostad* (4 procent) och *Andrahandskontrakt* (3 procent).

Fler kvinnor än män står i kö och fler kvinnor än män söker aktivt efter en lägenhet

Fler kvinnor än män står i kö i samtliga kommunala bostadsförmedlingar som redovisar statistik uppdelat på kön.⁸³ Samma mönster gäller för grad av aktivitet i bostadskön, mätt som fem eller fler sökningar per år. Utfallet kan sannolikt kopplas till skillnader i samhället om hur bl.a. löneinkomster, näringsinkomster och avkastning på kapital är fördelade mellan kvinnor och män. Kvinnor har generellt en sämre ekonomisk ställning än män.⁸⁴ Undersökningar har visat att kvinnor har svårare att hantera sin boendesituation vid en separation.⁸⁵ Kvinnor utsätts också för våld i nära relationer i högre utsträckning än män.⁸⁶ Sannolikt ser kvinnor i högre utsträckning än män en köplats i en kommunal bostadsförmedling som ett sätt att hantera kommande förändringar i boendebehov.

Genomsnittliga kötider för förmedling varierar kraftigt mellan förmedlingarna och mellan nyproduktion och befintligt bestånd

Stockholms bostadsförmedling har längst genomsnittlig total kötid⁸⁷. Kortast kötid har Malmö. Stockholm, Malmö, Uppsala och Kungsbäcka redovisar en något sjunkande genomsnittlig kötid för

⁸³ Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Växjö.

⁸⁴ SCB (2019): *Statistiksamling, Inkomster och löner*. www.scb.se/hitta-statistik/temaomraden/jamstallldhet/ekonomisk-jamstallldhet/inkomster-och-loner/#129776. Hämtad 2021-05-02.

⁸⁵ SBAB (2020): *Svårt för kvinnor att separera*, samt Länsförsäkringar (2021): *Ny Sifounder-sökning visar: Fyra av tio kvinnor har inte råd att bo kvar vid en separation*.

⁸⁶ BRÅ (2014): *Brott i nära relationer, En nationell kartläggning*, Rapport 2014:8, s. 7–8.

⁸⁷ Med totalt kötid innefattas kötid för samtliga bostadstyper, för både nyproduktion och successionslägenheter samt för både privata och allmännyttiga fastighetsägare.

2020 i jämförelse med föregående år medan Göteborg redovisar en ökning. Om student- och ungdomslägenheter räknas bort ur statistiken så höjs de genomsnittliga kötiderna.⁸⁸

Tabell 7.2 Genomsnittlig kötid totalt

	2020	2019	2018
Stockholm	8,2	8,8	8,7
Göteborg	6,5	5,9	5,4
Malmö	2,7	2,8	2,7
Uppsala	4,5	4,8	5
Kungsbacka	5,8	6,7	6,7

Anm.: Växjö redovisar ej totalt genomsnittlig kötid. Sigtuna har verkat för kort tid för att följa upp.
Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 9.

Tabell 7.3 Genomsnittlig kötid, nyproduktion respektive succession

	Nyproduktion:			Succession:		
	2020	2019	2018	2020	2019	2018
Stockholm	6,1	7,3	7,3	8,7	9,2	9,1
Göteborg	5	4,6	4,7	6,9	6,2	5,5
Malmö	2,1	1,9	1,8	3	3,2	3,5
Uppsala	3	2,8	3,9	4,6	5,1	5,2
Växjö	3,3	3,3	3,3	6,4	6,8	7,7

Anm.: Kungsbacka redovisar ej uppgifterna. Sigtuna har verkat för kort tid för att följa upp.
Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 9.

Samtliga kommunala bostadsförmedlingar redovisar högre genomsnittliga kötider för lägenheter i det befintliga beståndet (succession) i jämförelse med nyproduktion (tabell 7.3). Det kan ha olika förklaringar och diskuteras nedan i relationen mellan kötid och genomsnittlig månadshyra.

Det finns ett samband mellan kötid och hyra

Bostadsförmedlingarna i Stockholm, Malmö och Uppsala bedömer att det finns en koppling mellan kötid och genomsnittlig månadshyra för en vanlig lägenhet. Stockholm beskriver att lägenheter i det befintliga beståndet generellt och vid direkt jämförelse på samma ort har längre kötider än nyproduktion. Den tydligaste skillnaden mellan

⁸⁸ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 9.

dessa två lägenhetstyper är just hyresnivån. Lägenheter med mycket långa kötider utgörs av det äldre beståndet i attraktiva lägen med låg hyra, oftast inom stadens mer centrala stadsdelar, i kombination med att det är ett relativt sett mycket begränsat utbud.

Göteborgs bostadsförmedling för ett liknande resonemang. Kötiden är längre ju mer attraktiv en lägenhet är och det beror förutom hyresnivån på var lägenheten ligger, storlek, byggnadsår och planlösning. En lägenhet med hög hyra som ligger långt från centrum har kortare kötid. Göteborg poängterar emellertid att genomsnittlig hyra inte är ett bra mått att mäta sambandet mellan kötid och hyresnivå och anser att det bör göras en analys av samtliga samvarierande variabler.

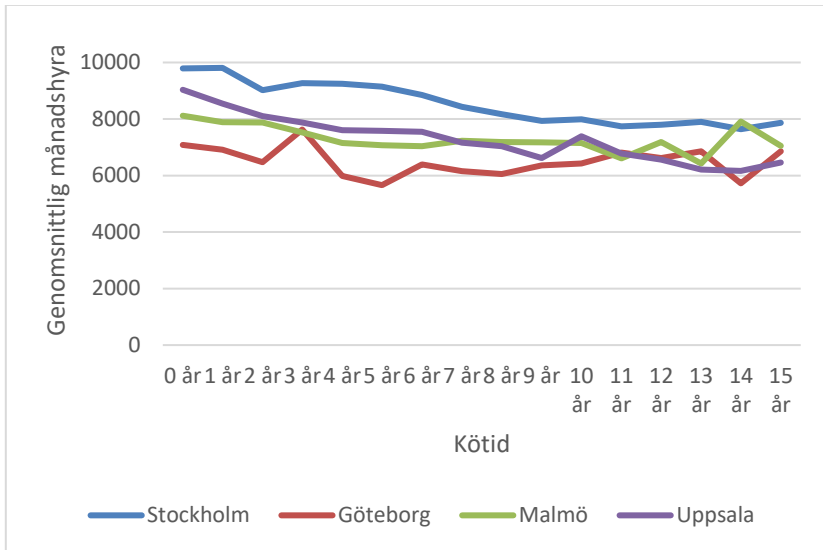
Malmö lyfter fram att under 2020 förmedlades 393 vanliga lägenheter⁸⁹ till sökande med 2 månaders kötid eller kortare. Den genomsnittliga månadshyran i dessa lägenheter var i genomsnitt 800 kronor högre än den genomsnittliga hyran i alla lägenheter.⁹⁰

Bostadsförmedlingarna har redovisat statistik för genomsnittlig månadshyra för lägenheter med 2 rum och kök förmedlade med en viss kötid. Av figur 7.2 framgår en trend där lägenheter med kortast kötid har de högsta genomsnittliga hyrorna.

⁸⁹ Med vanlig lägenhet avses de lägenheter som alla i bostadskön kan söka.

⁹⁰ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 12. *Finns det en koppling mellan kötid och genomsnittlig månadshyra för en vanlig lägenhet?* Göteborg, Växjö, Kungsbacka och Sigtuna har svarat vet ej. Fördjupande bilagor från Stockholm och Uppsala.

Figur 7.2 Genomsnittlig månadshyra för samtliga lägenheter med 2 rum och kök som förmedlats med kötid 0–15 år, 2020



Anm. 1: Köttidsintervall redovisas i ettårsklasser, från noll till 15 år.

Anm. 2: Växjö, Kungsbacka och Sigtuna har ej redovisat underlag.

Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 12.

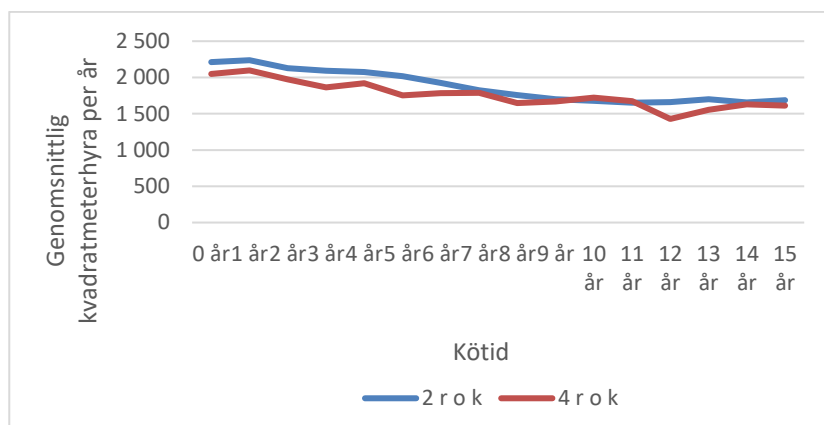
Uppsala beskriver att trenden för 2 rum och kök är tydlig: ju högre hyra desto kortare kötid. Den genomsnittliga hyran går ner ju längre kötid den sökande har. För Göteborg, Malmö och Uppsala är antalet lägenheter förmedlade med mer än 10 års kötid relativt sett få, vilket sannolikt förklarar svängningar i statistiken.

Statistiken ger inte svar på om månadshyran är den enda eller huvudsakliga orsaken till en kort eller lång kötid.

Eftersom en lägenhet med ett visst antal rum kan variera i storlek har Stockholms bostadsförmedling även studerat den genomsnittliga kötiden i relation till kvadratmeterhyra⁹¹ per år för 2 och 4 rum och kök. Statistiken i figur 7.3 uppvisar samma relation som för genomsnittlig månadshyra i figur 7.2.

⁹¹ Kvadratmeterhyra är ett jämförelsemått som ofta används för att diskutera kostnad för boende i olika typer av lägenheter.

Figur 7.3 Genomsnittlig kvadratmeterhyra för samtliga lägenheter med 2 respektive 4 rum och kök som förmedlats av Bostadsförmedlingen i Stockholm med kötid 0–15 år, år 2020



Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 12. Bilaga till enkät, Bostadsförmedlingen i Stockholm.

Det finns en koppling mellan kötid och inkomst

Bostadsförmedlingarna i Stockholm, Malmö och Uppsala anser att det finns ett samband mellan kötid och inkomst. Malmö och Uppsala beskriver att de som har möjlighet att efterfråga en lägenhet med högre hyra kan få en bostad med kortare kötid. Göteborg beskriver att ju längre kötid desto högre inkomst, men betonar vikten av att göra en vetenskaplig studie där hänsyn tas olika samverkande variabler för att kunna dra slutsatser om samband. Göteborg ser att det finns en rad bakomliggande faktorer som förklarar den långa kötiden eller den högre inkomsten. Till exempel att sökande ställer sig i kö av olika skäl. Antingen vill de ha en bostad för att man behöver någonstans att bo eller så planerar man lång tid i förväg för att på sikt skaffa sig ett annat boende. Då hinner den sökande komma upp i åren, bli etablerad och därmed få en högre inkomst.⁹²

Hushåll med högre inkomster tenderar att ha längre kötider än hushåll med låga inkomster. Resultatet kommer från en studie där kötid undersökts i relation till inkomst för personer som fått en lägenhet genom Bostadsförmedlingen i Stockholm 2011–2016. Undersökningen har utförts baserat på inkomstkvarter för förort respektive

⁹² Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 14.

innerstad och resultatet är tydligare för innerstad än för förort. I studien av kötid i relation till inkomst har eventuella andra påverkande variabler såsom ålder ej undersökts.

Som en förklaring till resultatet beskrivs att hushåll med högre inkomster kan förväntas ha haft större möjligheter att ta sig in på den ägda marknaden än hushåll med låga inkomster. Det innebär också att de har haft bättre möjligheter att vänta på det rätta kontraktet, eftersom de inte varit i lika akut behov av en ny bostad.⁹³

För hushåll som har svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden och har en svag hushållsekonomi är det ett problem att lägenheter med relativt låg hyra kräver lång kötid. Uppsala har fördjupat sig i problematiken att de som har en kort kötid och ett bostadsbehov i närtid kan bli tvungna att efterfråga en lägenhet med relativt hög hyra:

Mellan de samhällsgrupper som har lägst betalningsförmåga ökar konkurrensen om bostäder till överkomliga hyror. Ju längre kötid en person har desto större är möjligheten att få ett förstahandskontrakt på en hyresrätt med lägre hyra. Men unga eller nyinflyttade personer har sällan lång kötid vilket gör att hyresrätterna med lägre hyra inte kommer dem till del. Trångboddhet är en annan konsekvens av bristen på bostäder med lägre boendekostnad. För gruppen nyanlända riskerar osäkra och kort-siktiga boendelösningar att utgöra ett hinder för etableringen, leda till ökad segregation och vidare sociala klyftor i samhället.⁹⁴

Kommunen har också analyserat hushållens ekonomiska förutsättningar i relation till utbudet av bostäder i kommunen. Många hushåll som i dag har en osäker boendesituation behöver någon form av stöd för att hitta en bättre lämpad bostad. Nyproduktion är ett möjligt alternativ för några om det är fråga om en hyresrätt med relativt lägre hyra och att bostaden förmedlas direkt till hushållet. För många är inte ens nybyggd hyresrätt med relativt låg hyra ett alternativ. Då handlar det bland annat om att matchas mot en billig hyresrätt i beståndet kombinerat med andra åtgärder. En lägenhet med relativt hög hyra är inte ett alternativ för dessa hushåll.⁹⁵

⁹³ Kopsch, Fredrik (2019): *En hyresmarknad i kris. Fortsätt lindra symptomen eller bota sjukdomen?* SNS Förslag, s. 13, 147–148, 152.

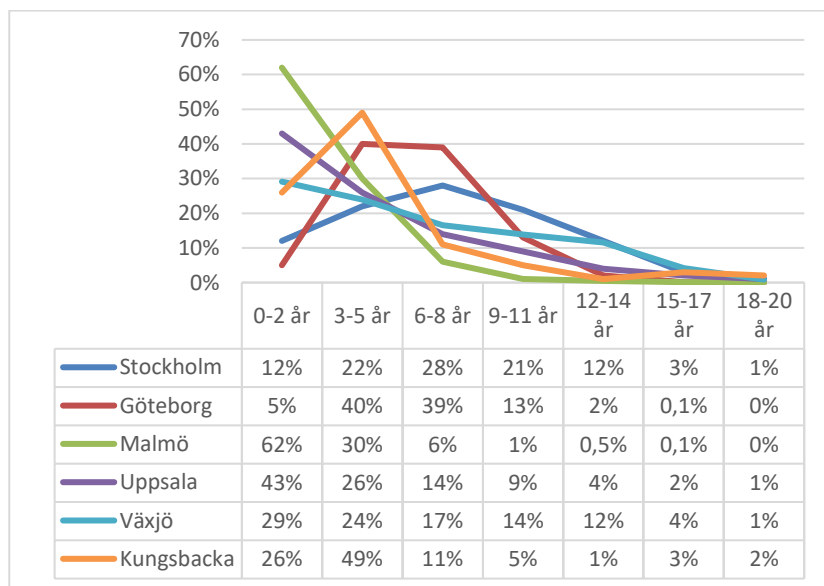
⁹⁴ Uppsala kommun (2020): *Uppsala Bostadsförmedling AB, Affärsplan och budget 2021–2023*, Diarienummer: UBAB-2020-00478, s. 4.

⁹⁵ Uppsala kommun (2021): *Bostad för alla – program för bostadsförsörjningen*. Se även Tyréns (2019): *Beräkning av bostadsförsörjningsbehov Uppsala*.

Stora skillnader i fördelning mellan olika kötidintervall

Den genomsnittliga kötiden för alla förmedlade lägenheter indikerar att det är mycket svårt att få en lägenhet för sökande med kort kötid. Andel av det totala antalet förmedlade lägenheter inom olika kötidintervall (figur 7.4) kompletterar bilden genom att visa att en del lägenheter förmedlas med relativt kort kötid. I Malmö förmedlas 62 procent av lägenheterna inom 0–2 år och i samma intervall förmedlas 43 procent av lägenheterna i Uppsala. I Malmö förmedlas endast cirka 2 procent av lägenheterna med en kötid på 9 år eller mer. Det kan jämföras med Stockholm och Växjö där 37 procent respektive 31 procent förmedlas med kötid i det intervallet. Som beskrivits ovan är det generellt sett nyproducerade bostäder som har korta kötider.

Figur 7.4 Andel av det totala antalet förmedlade lägenheter år 2020 förmedlades inom olika kötidintervall



Anm.: Sigtuna har verkat för kort tid för att följa upp. Lägenheter med längre kötid än 20 år ingick ej som svarsalternativ, därav adderar summorna ej till 100 procent.

Anm. 2: Varje kötidintervall innefattar 3 år. Kötiden 1 dag upp till 364 dagar motsvarar kötid 0 år, 2 år och 365 dagar räknas som 3 års kötid, osv.

Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 10.

7.3.4 Det förekommer reservation av hyresrätter

Reservation av hyresrätter sker i huvudsak till unga

I Stockholm, Göteborg och Uppsala förekommer det att fastighetsägare reserverar hyresrätter.⁹⁶ Reservationer innebär att lägenheter inom bostadsförmedlingen reserveras för en särskild grupp eller enligt andra särskilda kriterier, men där kötid alltså är den avgörande förmedlingsprincipen för den sökande som kvalificerar sig för att söka den reserverade bostaden.⁹⁷

Stockholm och Uppsala anger att reservationer av ungdomslägenheter förekommer. I Stockholm avses oftast unga 18–25 år, men ibland upp till 30 år. I Uppsala sker det för åldrarna 18–28 och bostäderna återfinns både i hela fastigheter för ungdomar och enskilda lägenheter i andra fastigheter. Ungdomslägenheter är den enda lägenhetstyp som reserveras i Stockholms bostadsförmedling.

Stockholms stads allmännytta har ett uppdrag att identifiera lämpliga ungdomslägenheter vid inlämning av lägenheter till bostadsförmedlingen.⁹⁸ Dessa lägenheter förmedlas till specifika åldersgrupper i ett roterande system: första lägenheten går till en 18-åring, andra till en 19-åring osv. till dess att det börjar om igen efter en 25-åring. Bostadsförmedlingen i Stockholm arbetar aktivt för att uppmärksamma såväl andra kommunala bolag som privata fastighetsägare om möjligheten att reservera i första hand små och prisrimliga bostäder som ungdomslägenheter.⁹⁹ Sannolikt bidrar det till att bostadsförmedlingen i Stockholm förmedlar högst andel ungdomsbostäder (se figur 7.7 i avsnitt 7.3.5). Det är upp till varje fastighetsägare att själv bestämma om och när reservationer ska göras.

I Göteborg kan samtliga hyresvärdar ställa krav på till exempel sysselsättning, typ av inkomst och inkomstnivå, antal personer i hushållet och nuvarande typ av boende. Oftast handlar det om krav kopplat till inkomst. Det är således ovanligt att hyresvärdarna använder

⁹⁶ Malmö, Kungsbacka och Sigtuna har svarat nej medan Växjö angett vet ej i den enkätundersökning som utredningen låtit genomföra.

⁹⁷ Jfr Kopsch, Fredrik (2020): *Hur ska hyreslägenheter fördelas? Ett alternativ till dagens bostadsköer*, Fores, som för samma arbetssätt använder begreppet *ransonering*, samt Stockholms stad (2018): *Vägen hem – socialt hållbar bostadsförsörjning i Stockholms stad*, som använder begreppet *prekvalifikation*. Se även WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 27, där begreppet *öronmärkta* används.

⁹⁸ Samtal med Bostadsförmedlingen i Stockholm.

⁹⁹ Se även Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Preliminärt årsbokslut och verksamhetsberättelse 2020*, s. 9.

de kriterier som finns för att reservera bostäder. Allmännyttan i Göteborg har krav på att en viss andel av lägenheterna i så kallade utsatta områden går till personer som antingen har sin inkomst från arbete eller studier.¹⁰⁰

Även inom Boplats Syd i Malmö förekommer det att fastighetsägare vill upplåta bostäder som endast ska kunna hyras av unga i en viss ålder. Skillnaden mot Stockholm, Göteborg och Uppsala är att Boplats Syd definierar ungdomsbostäder som en kategoribostad och inte en reservation. För den sökande är det emellertid samma utfall. Fastighetsägare tar själva initiativ till att upplåta bostäder till unga och det finns ingen skillnad mellan allmännyttiga och privata aktörer.

På frågan *Vilka fastighetsägare är mest benägna att reservera hyresrätter?* svarade Göteborgs bostadsförmedling *Privata* medan Stockholm och Uppsala svarade *Allmännyttiga aktörer*. Övriga svarade ej.¹⁰¹

Bostäder reserveras inte till barnfamiljer, trångbodda hushåll eller hushåll med låg inkomst

I samtal med bostadsförmedlingarna har det framkommit att lägenheter även har reserverats till barnfamiljer. Till exempel har Boplats Göteborg inom ramen för Göteborgs stads *Satsning barnfamiljer* åren 2016–2019 reserverat bostäder inom kösystemet till barnfamiljer med en osäker boendesituation. Bostäderna kunde endast sökas av hushåll som uppfyllde kriterierna för satsningen.¹⁰² Sedan Göteborgs tidigare marknadsplats för bostäder gjordes om till bostadsförmedling förekommer det inte att fastighetsägare reserverar bostäder åt barnfamiljer, trångbodda hushåll eller hushåll med en låg inkomst.¹⁰³ I Stockholms bostadsförmedling förekommer förmedling med inkomsttak, efter villkor från den stiftelse som upplåter bostäderna.¹⁰⁴ I övrigt förekommer inte reservationer till barnfamiljer eller trångbodda hushåll. Inte heller i Boplats Syd i Malmö förekommer reservation efter kriterier som särskilt underlättar för barnfamiljer, trångbodda hushåll eller hushåll med låg inkomst.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 5.

¹⁰¹ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 5, och Boplats Syd 2021-05-11.

¹⁰² Göteborgs stad (2018): *Satsning Barnfamiljer, Uppföljningsrapport*, s. 7.

¹⁰³ Rundabordsamtal med kommunala bostadsförmedlingar 2020-10-05 och 2021-05-07.

¹⁰⁴ Samtal med Arbetarebostadsfonden 2021-05-05.

¹⁰⁵ Samtal med Boplats Syd 2021-05-10.

Växjö förmedlar bostäder i en familjebostadskö och en studentbostadskö men familjebostadskön är öppen för alla.¹⁰⁶ Barnfamiljer får alltså inte några fördelar annat än att de inte konkurrerar med studenter om bostäder.

På frågan om vem som tar initiativ till att hyresrätter reserveras angav endast Stockholms bostadsförmedling svarsalternativet *Aktiv styrning av bostadsförmedlingen från uppdragsgivaren, dvs. kommunen*. Varken Göteborg eller Uppsala angav det alternativet. Stockholm, Göteborg och Uppsala har också angett *Aktiv styrning av allmännyttan från uppdragsgivaren, dvs. kommunen*. Samtliga tre kommuner kryssade i svarsalternativet *Fastighetsägare tar själva initiativ till det*.¹⁰⁷ Det finns potential för en utvecklad kommunal styrning där bostadsförmedlingarna i dialog med fastighetsägare verkar för fler reservationer av hyresrätter enligt särskilda kriterier eller.

Lyckat exempel på reservation för trångbodda i Örebro

Utformning av kriterier som kan främja ett inkluderande bostadsbyggande har beskrivits i en rapport om svenska och internationella exempel på bostäder med lägre hyra i nyproduktion. Internationella modeller har ofta inkomst och i vissa fall behov som definierande urvalskriterier. Målgruppen för olika bostäder är tydligt definierad och urvalssystemen är utformade så att bostäderna kommer att bebos av målgruppen. I Sverige har ett projekt med det upplägget genomförts i Örebro, om än inte genom en kommunal bostadsförmedling. Där har de hushåll som fått teckna hyreskontrakt valts ut enligt uppställda kriterier för att säkerställa att lägenheterna når trångbodda, som kommunen pekat ut som målgrupp. Urval har skett dels genom projektutvecklarens egen kö, dels genom samverkan med det kommunala bostadsbolaget som har en mer omfattande kö. I rapporten beskrivs projektet som effektivt utifrån ett fördelningsperspektiv eftersom bostäderna går till den typ av hushåll som det var tänkt.¹⁰⁸

¹⁰⁶ www.boplats.vaxjo.se/Sa-fungerar-boplats/Familjebostadskon.aspx, hämtad 2022-02-08.

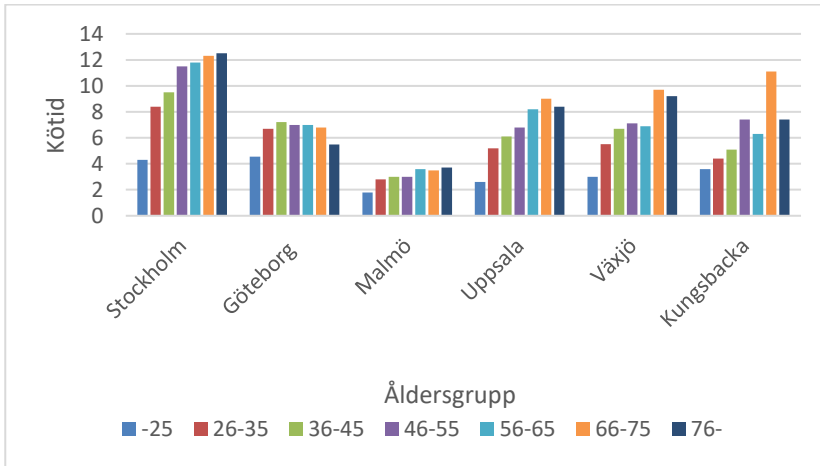
¹⁰⁷ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 5.

¹⁰⁸ Anna Granath Hansson (2021): *Krav på bostäder med lägre hyra och sociala kontrakt i nyproduktionen*, s. 9, 19.

Äldre åldersgrupper har längre kötid än yngre, men andel bostäder som förmedlas till olika åldersgrupper skiftar

Äldre åldersgrupper har generellt längre kötider än yngre (figur 7.5), vilket är förväntat eftersom äldre har haft större möjligheter att spara kötid. Det innebär att äldre generellt sett kommer att ha större chans att förmedlas lägenheter än yngre på en marknad med större efterfrågan än utbud.

Figur 7.5 Genomsnittlig kötid för de som förmedlas en lägenhet genom bostadsförmedlingen, redovisat per åldersgrupp, år 2020



Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 13.

Utfallet av att bostäder reserveras till olika grupper eller hushållstyper tydliggörs i en jämförelse av andel förmedlade bostäder per åldersgrupp med andel sökande och andel aktiva i respektive åldersgrupp (tabell 7.4). Tydligast framträder det för gruppen till och med 25 år. I bostadsförmedlingarna i Stockholm, Malmö och Uppsala är utfallet av bland annat reservationer att denna grupp förmedlas en högre andel bostäder än de utgör andel av antalet i kö. Det omvända gäller för Göteborg och Växjö.

Tabell 7.4 Andel av antalet förmedlade bostäder i relation till andel aktiva sökande och andel i kö, per åldersgrupp, år 2020

Bostadsförmedling	Åldersgrupp	Andel i kö	Andel aktiva sökande	Andel förmedlade bostäder
Stockholm	-25	18 procent	21 procent	25 procent
	26-35	29 procent	35 procent	39 procent
	36-45	22 procent	21 procent	17 procent
	46-55	16 procent	13 procent	11 procent
	56-65	10 procent	7 procent	5 procent
	66-75	5 procent	3 procent	2 procent
	76-	2 procent	1 procent	<1 procent
Göteborg	-25	20 procent	17 procent	10 procent
	26-35	36 procent	39 procent	48 procent
	36-45	19 procent	20 procent	19 procent
	46-55	10 procent	12 procent	10 procent
	56-65	8 procent	8 procent	7 procent
	66-75	5 procent	3 procent	4 procent
	76-	2 procent	1 procent	2 procent
Malmö	-25	18 procent	19 procent	22 procent
	26-35	32 procent	35 procent	36 procent
	36-45	19 procent	21 procent	19 procent
	46-55	12 procent	12 procent	11 procent
	56-65	9 procent	7 procent	6 procent
	66-75	7 procent	4 procent	4 procent
	76-	4 procent	1 procent	2 procent
Uppsala	-25	25 procent	36 procent	44 procent
	26-35	30 procent	31 procent	32 procent
	36-45	17 procent	16 procent	11 procent
	46-55	11 procent	8 procent	6 procent
	56-65	8 procent	4 procent	4 procent
	66-75	6 procent	2 procent	2 procent
	76-	3 procent	1 procent	1 procent
Växjö	-25	23 procent	22 procent	14 procent
	26-35	23 procent	36 procent	31 procent
	36-45	15 procent	21 procent	21 procent
	46-55	12 procent	14 procent	13 procent
	56-65	11 procent	1 procent	9 procent
	66-75	9 procent	4 procent	7 procent
	76-	7 procent	1 procent	5 procent

Anm.: Bostadsförmedlingarna har redovisat antal, vilket räknats om till andelar. Som aktiv sökande räknas sökande som gjort 5 eller fler ansökningar per år. Kungsbacka, Sigtuna saknar vissa uppgifter.
 Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 8 och 13.

Liknande mönster syns vid jämförelse mellan andel bostäder som förmedlas till olika åldersgrupper inom respektive bostadsförmedling (tabell 7.4). Uppsala avviker från övriga som enda bostadsförmedling där bostadssökande upp till och med 25 år förmedlas högst andel bostäder. Det förklaras av att ungefär en tredjedel av alla förmedlade bostäder i Uppsala är ungdomsbostäder och studentbostäder (se figur 7.7 i avsnitt 7.3.5). Stockholm och Göteborg förmedlar 25 respektive 10 procent till denna grupp. Även detta kan kopplas till hur stor andel av förmedlingen som sker till olika typer av boende (se figur 7.7 i avsnitt 7.3.5). Stockholm förmedlar en relativt hög andel bostäder inom typerna ungdomsbostad, studentbostad och korttidskontrakt medan Göteborg har låg andel inom samtliga dessa typer. Malmö förmedlar 22 procent av bostäderna till den yngsta målgruppen trots att de har en relativt liten andel ungdomsbostäder och studentbostäder. Den relativt höga andelen till målgruppen förklaras sannolikt av att Malmö generellt har kortare kötider vilket gör att det ger högre utslag hur aktiv en åldersgrupp är.

I samtliga bostadsförmedlingar som kunnat uppge uppgifter är gruppen 26–35 år mycket aktiv. I alla utom Växjö gäller också att åldersgruppen förmedlas fler bostäder än de utgör andel av kön och andel av de sökande. För åldersgrupperna 65–75 och 76 år och äldre gäller att de får ungefär lika stor andel av de förmedlade bostäderna som de utgör andel aktiva. Det indikerar att när de söker en bostad så har de goda möjligheter att förmedlas den. När deras bostadsbehov förändras har de möjlighet att söka och förmedlas en bostad som motsvarar behovet eftersom de har kunnat spara kötid.

Kötid i relation till områdets attraktivitet och andra faktorer

För utredningen är det relevant att belysa bostadsförmedlingarnas påverkan på boendesegregation. Frågan är komplex och utredningen konstaterar att det i nuläget saknas robusta underlag för att dra säkra slutsatser. Bostadsförmedlingarna har utifrån erfarenhet och sina tillgängliga statistiska underlag besvarat frågan om vad som kännetecknar de geografiska områden som har längst respektive kortast kötid. Svaren knyter både an till generella orsaker till kort eller lång kötid och bostadens läge i staden/regionen.

Stockholms bostadsförmedling har sammanställt vilka postorter och stadsdelar inom regionen som har kortast respektive längst kötid och utifrån kunskap och erfarenhet värderat vilka egenskaper som kännetecknar områdena. Förmedlingens sammanfattande bedömning är att de två parametrar som har allra störst påverkan på kötid är hyra och avstånd till centrala Stockholm. Utan undantag är de orter med kortast kötid de som ligger längst bort i förhållande till centrala Stockholm. Förmedlingen har även analyserat vilken påverkan områdenas socioekonomiska status har. Socioekonomiskt svagare områden med lägre medelinkomster, högre arbetslöshet och högre andel med försörjningsstöd uppfattas enligt förmedlingen som mindre attraktiva och de har lägre kötid. Omvänt gäller att det är längre kötid till områden som förmedlingen bedömer ha högre socioekonomisk status.¹⁰⁹ Mönstret bekräftas i stort i en analys av Stockholms stad över medelkötid för hyreslägenheter i tio stadsdelar med kortast respektive längst kötid.¹¹⁰

Kännetecknande för områden med lång kötid i Göteborg är att det är attraktiva områden i stadens centrala delar. Områden långt bort från kommersiella centra och kommunikationer har kortare kötider relativt sett. Malmö bedömer att kort kötid antingen handlar om stort utbud av lediga lägenheter, omfattande nyproduktion eller mindre tätort med långt avstånd till större stad. Längst kötid beror antingen på mindre utbud eller attraktiv centralort med bra läge och goda kommunikationer. Uppsala beskriver att de bostäder som förmedlats med 15 års kötid eller mer är från det befintliga beståndet eller nyproduktion med investeringsstöd. Kötiden är kopplad till både hyresnivån och det geografiska området. Vid en jämförelse mellan bostäder med likvärdig hyra i det befintliga beståndet krävs längre kötid i mer attraktiva områden. Nyproducerade bostäder med högre hyra har kortare genomsnittlig kötid oavsett område. I Sigtuna stad har bostäder med närhet till Mälaren har längre kötid.¹¹¹

¹⁰⁹ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 15, samt svar Stockholm, bilaga 2.

¹¹⁰ Stockholms stad (2018): *Vägen hem – socialt hållbar bostadsförsörjning i Stockholms stad*, s. 52. Visar kartläggning av medelkötid för hyreslägenheter i antal år, tio stadsdelar med kortast respektive längst kötid, år 2016 och 2017 inom Stockholms stad.

¹¹¹ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 15.

Alternativa fördelningsprinciper kan påverka inkomstfördelning och inkomstsegregation

Alternativa och kompletterande fördelningsprinciper till förmedling genom kö har analyserats i rapporten *Hur ska hyreslägenheter fördelas?* I studien simuleras utfallet av fördelningsprinciperna *lotteri* samt *fördelning efter inkomsttak*. För fördelning efter inkomsttak så simuleras dels att var tionde lägenhet fördelas till den i urvalet som haft lägst inkomst, dels att var tjugonde lägenhet fördelas på motsvarande sätt. Simuleringsresultaten jämförs med det faktiska utfallet av förmedling av cirka 84 000 lägenheter av Bostadsförmedlingen i Stockholm åren 2010–2019. Uppgifter om de sökandes årsinkomst baseras på deras självs kattade årsinkomst.

I det faktiska utfallet har de som förmedlats en hyresrätt en något högre årsinkomst än de som inte förmedlats en lägenhet, 372 000 kronor mot 345 000 kronor. I alla simulerade fall blir den genomsnittliga inkomstskillnaden mindre mellan de som fördelas en lägenhet och de som inte fördelas en lägenhet.

Resultaten av simuleringarna fördelat på olika geografiska områden visar att alternativa fördelningsmetoder av befintliga lägenheter sannolikt skulle resultera i en annorlunda genomsnittlig inkomstprofil bland de boende i olika områden. I rapporten dras också slutsatsen att det mest säkra sättet att motverka inkomstsegregation, om detta är ett politiskt mål, är att fördela åtminstone en del av lägenheterna i varje område till hushåll med lägre inkomster. Detta eftersom de andra undersökta fördelningsmetoderna inte lämnar några garantier mot inkomstsegregation.¹¹²

Alternativa förmedlingsprinciper har även diskuterats av exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm¹¹³ och i forskning relaterat till förekomst av selektivitet inom svensk bostadspolitik.¹¹⁴

¹¹² Kopsch, Fredrik (2020): *Hur ska hyreslägenheter fördelas? Ett alternativ till dagens bostadsköer*, Fores. Se kapitel 5 för urval av data samt kapitel 6 för metoddiskussion och resultat. Rapportens valda begrepp *fördelning* snarare än *förmedling* har behållits för de alternativa principerna, medan resultaten från det faktiska utfallet beskrivs som förmedling, för att bättre överensstämma med hur det i övrigt beskrivs i denna utredning.

¹¹³ Länsstyrelsen Stockholm (2020): *Läget i länet Bostadsmarknaden i Stockholms län 2020*, Rapport 2020:10, s. 167.

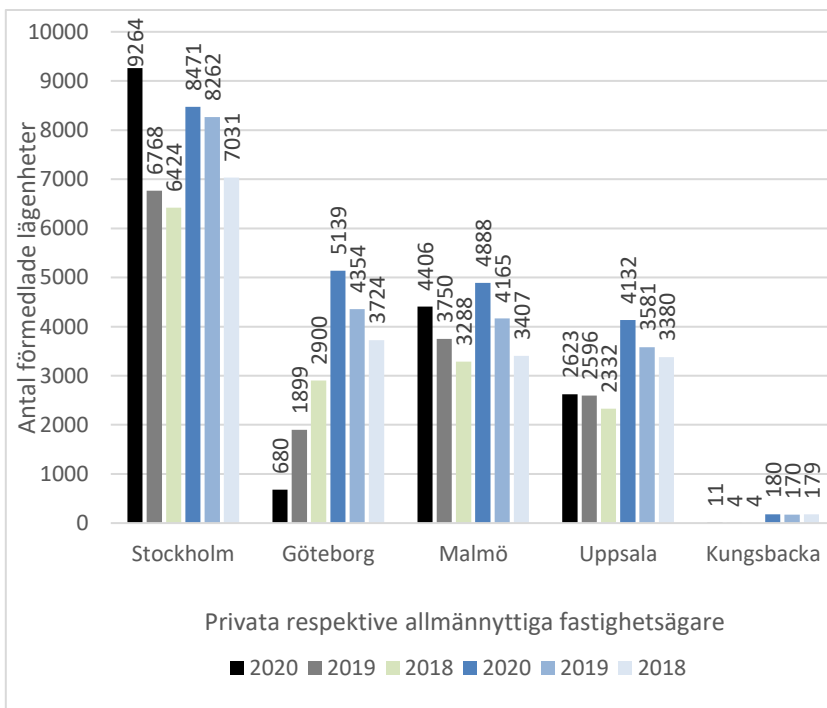
¹¹⁴ Grander, Martin (2020): *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskalet?*, s. 177.

7.3.5 Tillgången till bostäder att förmedla

Ökning av antal förmedlade lägenheter från både privata och allmännyttiga fastighetsägare

För förmedling av lägenheter från privata fastighetsägare finns tydliga skillnader i antalet, både mellan bostadsförmedlingar och över tid (figur 7.6).

Figur 7.6 Antal förmedlade lägenheter från privata respektive allmännyttiga fastighetsägare år 2020, 2019, 2018



Anm.: Växjö bostadsförmedling saknar statistik för privata/allmännyttiga. Sigtuna har endast statistik för 2020 och redovisas därför ej.

Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021.

Stockholms bostadsförmedling har kraftigt ökat antalet privata hyresrätter mellan 2018 och 2020. Andelen privata hyresrätter utgör år 2020 52 procent av antalet förmedlade hyresrätter. Antalet privata hyresrätter har ökat kraftigt även i Boplats Syd mellan 2018 och 2020. Däremot utgör andelen privata hyresrätter ungefär densamma efter-

som antalet förmedlade allmännyttiga hyresrätter har ökat ungefär lika mycket. För Boplats Göteborg är utvecklingen omvänd. Antalet förmedlade privata hyresrätter har minskat med 77 procent mellan 2018 och 2020. Detta är en direkt effekt av att privata fastighetsägare valde att lämna förmedlingen 2019 då förmedlingen började tillämpa kötid.

Antalet förmedlade lägenheter från allmännyttiga fastighetsägare ökar i samtliga redovisade bostadsförmedlingar. Samtliga bostadsförmedlingar redovisar att en klar majoritet av alla förmedlade bostäder är i det befintliga beståndet.¹¹⁵ Detta indikerar att bostadsförmedlingarna har allt större möjligheter att påverka fördelning av de relativt sett mest prisrimliga bostäderna på bostadsmarknaden.

Det förekommer att kommuner i samband med markanvisningsprocesser ställer krav på att en fastighetsägare ska tillgängliggöra nyproducerade bostäder genom en kommunal bostadsförmedling.¹¹⁶

Fastighetsägare av olika storlek använder bostadsförmedlingar

En fastighetsägars storlek kan påverka bostadsförmedlingens möjligheter att i dialog med fastighetsägaren påverka enligt vilka villkor förmedling ska ske. Fastighetsägare av olika storlek förmedlar bostäder via kommunala bostadsförmedlingar. I Stockholm, som i relation till övriga bostadsförmedlingar samlar ett stort antal fastighetsägare (tabell 7.1), är små fastighetsägare vanligast. Men sett till volym står de mycket stora fastighetsägarna för cirka tre fjärdedelar av alla förmedlade lägenheter. Bostadsförmedlingarna i Göteborg och Malmö har flest fastighetsägare i medelstorlek. I Uppsala är små fastighetsägare vanligast. För Kungsbacka, Sigtuna och Växjö som i huvudsak förmedlar hyreslägenheter åt respektive allmännyttigt företag så är mycket stora fastighetsägare vanligast.¹¹⁷

¹¹⁵ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 1.

¹¹⁶ Se till exempel Stockholms stad (2015): *Markanvisningspolicy 2015*, s. 10. Där beskrivs att den som erhåller markanvisning för hyresrätt skall ha avtal eller sluta avtal med bostadsförmedlingen i samband med anvisningen. Jfr Malmö stad (2021): *Markanvisningspolicy*, s. 9.

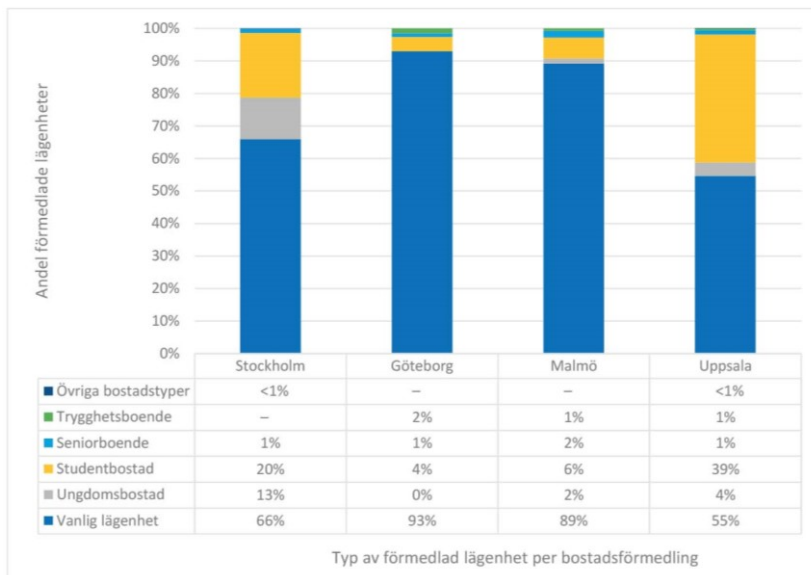
¹¹⁷ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 4. Bostadsförmedlingarna fick välja på fyra olika kategorier: Mycket stora – 2001 eller fler bostäder i sitt bestånd, Stora – mellan 801 och 2 000 bostäder i sitt bestånd, Medel – mellan 201 och 800 bostäder i sitt bestånd, Små – upp till 200 bostäder i sitt bestånd.

Trots konkurrens från privata plattformar och annonsplatser så har antalet anslutna privata fastighetsägare ökat i de kommunala bostadsförmedlingarna i Stockholm, Malmö och Uppsala.¹¹⁸

Det finns skillnader i vilken typ av bostad som förmedlas

Det finns stora skillnader mellan bostadsförmedlingar avseende andel av de förmedlade bostäderna som är av en viss typ (figur 7.7).

Figur 7.7 Andel av förmedlade hyresbostäder per typ, år 2020



Anm. 1: Växjö och Kungsbacka redovisar ej olika typer. Sigtuna har verkat för kort tid för att följa upp.
 Anm. 2: Olika typer av bostäder kan heta olika saker i olika förmedlingar och ha något olika definitioner, t.ex. avseende ungdomsbostad, seniorboende och trygghetsboende. Bostadsförmedlingarna har redovisat statistik för de typer som bäst motsvarar de som erbjuds inom sin bostadsförmedling. Av denna anledning har korttidskontrakt utgått som egen kategori i beräkningen. Korttidskontrakt innebär att den som förmedlas lägenheten ej får besittningsskydd och får behålla sina ködagar. I statistiken för Stockholm, Göteborg och Malmö är korttidskontrakten i denna figur inräknade i typen vanliga bostäder. För Uppsala är korttidskontrakten i stället en del av typerna Seniorboende, Studentbostad, Ungdomsbostad och Vanlig lägenhet. Cirka två tredjedelar av alla korttidskontrakt i Uppsala förmedla som studentbostäder och utgör cirka 40 procent av alla studentbostäder.
 Källa: Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 11.

¹¹⁸ Jämförelse mellan år 2020, som i betänkandet redovisas i tabell 7.1, och 2019 redovisat i WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 14.

Lägst andel vanliga lägenheter¹¹⁹ har Uppsala (55 procent) och Stockholm (66 procent). Högst andel vanliga lägenheter har Göteborg (93 procent) och Malmö (89 procent). I Uppsala förmedlas cirka fyra av tio bostäder som studentbostäder. Därtill finns en liten andel ungdomsbostäder. Ungefär en tredjedel av alla förmedlade bostäder i Stockholm går till unga och studenter. Stockholm är den förmedling som har högst andel ungdomsbostäder. Olika typer av bostäder till äldre utgör en låg andel för samtliga redovisade förmedlingar. Skillnaden i andel förmedling av olika typer av bostäder får genomslag i andel bostäder som går till olika åldersgrupper (tabell 7.4).

7.3.6 Förturer inom kommunal bostadsförmedling

Vid samtal med de kommunala bostadsförmedlingarna om hur de ser på att hantera förturer inom ramen för sina verksamheter betonar de att det är svårt. Förtur innebär ett avsteg från principen om att bostäder förmedlas i turordning efter kötid, vilket de anser gör att verksamheten som helhet blir mindre tydlig. För en bostadssökande är det enkelt och tydligt att förstå villkoren när förmedlingen sker på ett transparent sätt utifrån kötid och hyresvärdens kriterier.¹²⁰

Stockholms stad är landets enda kommun där förtur ges inom ramen för en kommunal bostadsförmedling

Stockholms stad är landets enda kommun där förtur ges inom ramen för en kommunal bostadsförmedling. Förturer i Stockholm utgår från riktlinjer beslutade av bostadsförmedlingens styrelse. Förtursverksamheten sker på uppdrag av kommunfullmäktige i Stockholms stad och är, till skillnad från bostadskön, anslagsfinansierad. Beslut i förtursärenden fattas av förturshandläggare med beslutsdelegation. Den som får avslag och begär ny prövning får sitt ärende prövat av politiskt tillsatta representanter i bostadsförmedlingens särskilda förtursutskott.¹²¹

¹¹⁹ Med vanlig lägenhet avses de lägenheter som alla i en bostadskö kan söka.

¹²⁰ Rundabordsamtal med kommunala bostadsförmedlingar 2020-10-05. Se även WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 11.

¹²¹ *Förtur till bostad inom Stockholms stad*, via bostad.stockholm.se/sa-gar-det-till/sarskilda-behov/fortur-till-bostad-inom-stockholms-stad/, hämtad 2022-01-05, samt Bostadsförmedlingen i Stockholm (2019): *Riktlinjer för förtursverksamheten*.

Verksamheten riktar sig till den som är och har varit bosatt och folkbokförd utan avbrott inom Stockholms stad de senaste två åren med undantag för personal som är knutna till utländska ambassader i Stockholm. Den som söker ska ha svenskt personnummer. Skälen till förtur måste alltid styrkas med intyg från person(er) som i sin yrkesroll har en professionell stödjande eller behandlande kontakt, och som genom denna kontakt väl känner den sökandes situation. Det som ska styrkas är dels de anförda skälen för förtur, dels behovet av en ändrad boendesituation. Förtur till en lägenhet kan beviljas den

- som har styrkta starka medicinska och/eller sociala behov av en viss bostad, eller som av ytterst trängande omständigheter är i akut behov av ändrade bostadsförhållanden,
- som saknar möjlighet att tillgodose detta behov på annat sätt,
- som uppfyller kraven på att kunna bo på egen hand i en lägenhet i en hyresfastighet,
- som är och har varit bosatt och folkbokförd i Stockholms stad utan avbrott i minst två år.

Till samtliga kriterier finns förtydliganden om vilka skäl som kan anses motsvara den situation som beskrivs.¹²² Sammantaget innebär riktlinjerna att det inom Stockholms stad krävs mycket för att beviljas en förtur. Det bekräftas av statistik över antal ansökningar om respektive antal beviljade förturer. Antalet ansökningar har sjunkit de senaste åren. År 2020 var antalet förtursansökningar 1 108, 2019 1 277 stycken och 2018 1 430. Antalet förturer som beviljats var år 2020 var 41 stycken, år 2019 41 och år 2018 71. Andelen förtursansökningar som fick bifall 2020 var 4 procent. Av de ansökningar som fick bifall var både antalet (12 stycken) och andelen (9 procent) bifall under året högst i kategorin våld i nära relationer. Därefter följer kategorierna allvarlig sjukdom (4 procent), övriga hot (4 procent) och funktionsnedsättning (2 procent). De 41 beviljade förturerna under 2020 utgjorde 2 promille av de totalt 17 735 lägenheter som förmedlades av bostadsförmedlingen under året.¹²³ Stockholms andel kan

¹²² Bostadsförmedlingen i Stockholm (2019): *Riktlinjer för förtursverksamheten*.

¹²³ Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Årsredovisning 2019*, Bostadsförmedlingen i Stockholm (2021): *Årsredovisning 2020*, Bostadsförmedlingen i Stockholm (2021): *Preliminärt årsboksut och verksamhetsberättelse 2020*, Stockholms stad (2020): *Riktlinjer för bostadsförsörjningen 2021–2024*.

jämföras med Sveriges allmännyttas uppskattning att förturer beviljade av allmännyttan år 2020 utgjorde mindre än 2 procent av den totala uthyrningen inom allmännyttans samlade bestånd.¹²⁴

Bostadsförmedlingen i Stockholm har på uppdrag av Stockholms stad utrett förutsättningarna för att inkludera barnfamiljer med långvarig hemlöshet i riktlinjerna för förtur. I utredningen läggs stor vikt vid hur en eventuell inkludering av gruppen påverkas av regleringen i 8 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar om att lägenheter som förmedlas genom förturer ska vara ett ”begränsat antal”. Bolagets bedömning är att den volym potentiella beviljade förtursärenden det kan bli fråga om i detta fall är så pass betydande att det finns skäl att anse att den riskerar att överstiga gränsen för vad som kan anses vara ett begränsat antal lägenheter. Med denna bedömning dras slutsatsen att det kan föreligga lagliga hinder mot att utöka antalet förturslägenheter med kategorin barnfamiljer med långvarig hemlöshet. Vidare konstateras att vad som kan anses som ett begränsat antal lägenheter aldrig prövats rättsligt och att bolaget därmed är hänvisat till att göra sin egen rimlighetsbedömning.¹²⁵

7.4 Förturer utanför kommunal bostadsförmedling

Förtur inom annan verksamhet än kommunal bostadsförmedling är ej reglerat i lag. Det saknas en allmän definition av vad en förtur är utöver den som finns för kommunal bostadsförmedling.¹²⁶ Utredningen har utgått ifrån att förtur avser att vissa hushåll som uppfyller särskilda kriterier får gå före andra i en kö till permanent bostad med förstahandskontrakt. Förtur skiljer sig från sociala kontrakt där hushållet får ett andrahandskontrakt via kommunen. Avsaknaden av en allmän definition innebär svårigheter i att följa upp kommunernas arbete och med säkerhet särskilja kommunernas arbete med förtur från deras tillämpning av sociala kontrakt.¹²⁷

¹²⁴ Sveriges Allmännyttan (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännyttan*, s. 23.

¹²⁵ Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Förutsättningarna för att inkludera barnfamiljer med långvarig hemlöshet i riktlinjerna för förtur*, dnr 012/2020, s. 8–9.

¹²⁶ 8 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 53.

¹²⁷ Se även slutsats i WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 54.

Utredningen har genomfört 15 kommunintervjuer. Kommunerna har valts ut för att täcka samtliga nio kommuntyper i SKR:s kommungruppsindelning, vara från olika delar av landet och belysa olika typer av förturssystem.¹²⁸ Resultat från intervjuerna beskrivs i avsnitt 7.4.1 och vägleder utredningens tolkning av resultaten om förtur i Bostadsmarknadsenkäten 2021, som beskrivs i avsnitt 7.4.3. Tillämpning av förturssystem i större städer adresseras särskilt i avsnitt 7.4.2 och är därmed inte del i underlaget för avsnitt 7.4.1.

7.4.1 Kommunintervjuer visar olika system och oklar grund¹²⁹

Arbetet kopplas i låg grad till lagstiftning

På frågan om vilka juridiska grunder förtur huvudsakligen erbjuds på svarar flera intervjuade kommuner att det inte finns någon särskild lagstiftning kommunerna stödjer sig på. I de kommuner där allmännyttan tar ett stort ansvar (se efterföljande avsnitt) så hänvisar flera till att arbetet följer av ägardirektiv, hyrespolicy, uthyrningsrutin eller annat dokument med styrelsebeslut. En kommun anser att förturer ligger inom ramen för det allmännyttiga uppdraget. En annan kommun hänvisar till att hyreslagen ger en hyresvärd en stor frihet att själv välja sin hyresgäst. Flera kommuners svar handlar om att grunden för deras tillämpning av förturer handlar om att sätta människans behov i centrum.

Kommunernas arbete skiljer sig åt avseende vilken typ av kontrakt som erbjuds, på vilka grunder förturer erbjuds och hur arbetet är organiserat. De flesta intervjuade kommunerna erbjuder ett förstahandskontrakt. Men det framkommer också att kommuners förturssystem till viss del överlappar med andra kommunala insatser. En kommun svarar att de erbjuder förstahandskontrakt med stöd av en hyresgaranti som gäller i två år. En annan att det för vissa grupper kan bli socialt kontrakt. En tredje kommun har ett system för förturer med förstahandskontrakt genom allmännyttan samt olika in-

¹²⁸ SKR.se, *Kommungruppsindelning, Översiktstabell och lista på indelning*, hämtad 2021-05-13. De intervjuade kommunerna är: Bengtsfors, Botkyrka, Gällivare, Göteborg, Hallsberg, Helsingborg, Kungsbacka, Malmö, Motala, Skellefteå, Stockholm, Sundsvall, Uppsala, Vara och Åre.

¹²⁹ Avsnittet baseras på de genomförda kommunintervjuerna om inte annan källa anges. Information från intervjuer med Göteborg, Malmö, Stockholm, Uppsala är inte del av underlaget för detta avsnitt.

satser som sker med stöd i socialtjänstlagen där kontraktsformen beror på individens situation.

Olika organ inom kommunen tar beslut om förturssystemen och allmännyttan tar störst ansvar för genomförandet

Ett stort ansvar för arbete med förturer i kommunerna faller på allmännyttan. På frågan om hur kommunens förturssystem beslutats så svarar mer än hälften av kommunerna att det skett inom styrelsen för ett allmännyttigt bostadsaktiebolag. Något färre svarar att det är beslut i kommunfullmäktige eller i samråd mellan ägare och allmännyttans styrelse. Allmännyttan tar också stort ansvar som utförare av att tillhandahålla lägenheter för förturer, efter ägardirektiv från kommunen eller att annan förvaltning gjort bedömningar om behov. I ett par intervjuade kommuner ansvarar kommunens allmännyttiga stiftelse för förturer.

Även om det är tydligt att allmännyttan i många kommuner bär ansvaret så spelar socialtjänsten en viktig roll.¹³⁰ I flera fall finns en strukturerad samverkan mellan allmännytta och socialtjänst eller motsvarande. I system där inte allmännyttan bär hela ansvaret så förefaller samverkan mellan kommun och allmännyttan ofta vara en förutsättning för en effektiv verksamhet. En kommun beskriver ett tydligt system där socialtjänsten tar beslut om vem som ska beviljas förtur och allmännyttan ordnar fram lägenheter. En annan kommun beskriver att allmännyttan tar beslut men att socialtjänsten kan inkomma med intyg samt underlag om hur mycket lägenheten får kosta om personen i fråga får försörjningsstöd. Utredningen kan med grund i intervjuerna inte svara på om socialtjänsternas medverkan utgörs av myndighetsutövning i form av biståndsbeslut med grund i socialtjänstlagen.

Intervjuerna visar att förtur i huvudsak söks av den enskilde individen, men kan ske i samverkan med kommunens socialtjänst.

I intervjuer med mindre kommuner synliggörs att arbetet med förturer i viss utsträckning kan bygga på pragmatism, med individers behov av lämplig bostad i fokus. I ett par kommuner där det finns beslut om förtursgrunder så beskrivs att om det uppstår behov för personer som inte passar in på dessa förtursgrunder så löses situa-

¹³⁰ Se även Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Det boendesociala arbetet i förändring – Erfarenheter från sex kommuner*, s. 60.

tionen ändå. I dessa fall, när individers situation och behov inte passar in i en kommuns system, förefaller samverkan inom kommunen avgörande.

Resultat från en enkätundersökning av Sveriges allmännyttas om medlemsföretagens användning av förturer visar att deras förturshantering ofta regleras i ett samarbetsavtal med kommunen. I avtalen kan det framgå vilket antal lägenheter som bostadsbolaget förväntas tillhandahålla samt under vilka förutsättningar förtur ges. De bostadsföretag som inte har avtal med sina kommuner kring förturshantering kommer överens om tilldelning efterhand. Undersökningen visar även, i likhet med kommunintervjuerna, att det förekommer att bostadsbolaget själva hanterar förturer utan samarbete med kommunen.¹³¹

Privata fastighetsägare är i låg utsträckning involverade i kommunernas arbete med förturer. Civilsamhällesaktörer såsom privata bostadsstiftelser har ingen funktion i de intervjuade kommunernas arbete med förturer.

Kommuner anser att förturer underlättar för de som har svårt att skaffa en bostad på ordinarie bostadsmarknad

De intervjuade kommunerna anser att förturer underlättar för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. En kommun beskriver det som att allmännyttan genom förturer förser personer i gränslandet mellan ordinarie och sekundär bostadsmarknad med bostäder och att det är en del av allmännyttans ansvar. En annan beskriver att vissa personer inte skulle kunna få en lägenhet utan förtur samt att systemet bygger på att det finns kunniga handläggare som identifierar personer med behov. En tredje kommun uttrycker att de förturer som ges på medicinska och sociala grunder underlättar situationen medan det är tveksamt om näringslivsförturerna gör det.

¹³¹ Sveriges Allmännyttas (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännyttas*, s. 22–24.

7.4.2 Det saknas tydlig skiljelinje mellan förtur och sociala kontrakt i större städer

Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala visar på skillnader i fråga om förekomst av förturer. Stockholms stad är landets enda kommun där förtur ges inom ramen för en kommunal bostadsförmedling. Förturerna beviljas med stöd i kriterier (se 7.3.6). Göteborgs stad har ett system för sociala kontrakt, vilka av staden benämns förtur. Dessa beviljas, i likhet med systemet i Stockholms stad, med stöd i kriterier. Malmö stad och Uppsala kommun arbetar inte med förturer. De har båda strukturer för att arbeta med sociala kontrakt, men i motsats till i Göteborgs stad benämns dessa inte förtur. För att visa på svårigheten att följa upp förturssystem när det saknas en allmänt känd definition av förtur utanför kommunal bostadsförmedling väljer utredningen att lyfta fram exemplen Göteborg, Malmö och Uppsala. Detta trots att de arbeten som utförs inte är i linje med utredningens utgångspunkt som är att förtur avser hushåll som uppfyller särskilda kriterier får gå före andra i en kö till permanent bostad med förstahandskontrakt.

Göteborgs stad beviljar sociala kontrakt och kallar det förturer

Göteborgs stad har ett strukturerat arbetssätt för bostadsanskaffning och sociala kontrakt, vilka av staden benämns förturer. Utredningen väljer därför att använda begreppet förtur för att beskriva Göteborgs stads arbete, även fast innebörden skiljer sig från utredningens definition. Arbetssättet består dels av samarbete mellan fastighetskontoret och stadens fyra socialförvaltningar, dels av ett samarbetsavtal med fastighetsägare. Fastighetskontoret säkerställer tillgång till bostäder och prövar vilka som ska beviljas förtur. Socialförvaltningarna ansvarar för att, mot bakgrund av kommunens skyldigheter och möjligheter enligt socialtjänstlagen (2001:453), skicka remiss till bostadsenheten med förslag om hushåll för prövning.

Fastighetskontoret arbetar med två olika typer av förturer. Den ena baseras på remisser från socialförvaltningarna och handlar om förturer av medicinska eller sociala skäl. Enheten prövar om det är lämpligt med socialt kontrakt. Om enheten beviljar förtur så står bostadsenheten på kontraktet i 18 månader, sedan kan den boende få ta över kontraktet. Det finns möjlighet att göra avsteg från huvud-

regeln och bevilja förstahandskontrakt. I dessa fall är stadens arbete i linje med utredningens utgångspunkt för vad en förtur är. Den andra typen av förtur handlar om anvisade boende utifrån bostadslagen.

Förtur till en lägenhet kan beviljas av fastighetskontoret om hushållets situation överensstämmer med kriterier i stadens riktlinjer för bostadsanskaffning. Exempel på kriterier är att medicinskt eller socialt förtursskäl ska finnas och att hushållet inte på egen hand kan söka och erhålla en bostad, eller har ett omedelbart behov av bostad som inte kan tillgodoses genom sökvägar inom den ordinarie bostadsmarknaden.¹³²

Tillgång till bostäder för förtursändamål bygger på ett samarbetsavtal med fastighetsägare som samtliga som bygger nytt i Göteborg förväntas skriva på.¹³³ Anledningen till att stadens förturer som huvudregel upplåts som ett socialt kontrakt är att det efterfrågas av fastighetsägarna.¹³⁴

Göteborgs stad gav förturer till barnfamiljer i en osäker boendesituation i en tidsbegränsad satsning

Utöver sitt ordinarie system för förtur genomförde Göteborgs stad under åren 2016–2019 *Satsning barnfamiljer* som handlade om att tillföra fler lägenheter på den ordinarie bostadsmarknaden till målgruppen familjer med barn under 18 år. Bakgrunden var en kartläggning av Fastighetskontoret om nyanlända barnfamiljer i staden som socialtjänsten hade kännedom om som bodde i osäkra boendeförhållanden. Satsningen genomfördes enligt staden med stöd av förtursregleringen i 8 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Familjerna erbjöds genom satsningen ett förstahandskontrakt. Nominering av barnfamiljer gjordes av socialförvaltningar och etableringsenheten med stöd i en checklista med kriterier. Ett av de kriterier som skulle vara uppfyllt för att en familj skulle kunna nomineras var att de hade bistånd till boende, t.ex. förhöjt försörjningsstöd för att täcka boendekostnad. De barnfamiljer som nominerades

¹³² Göteborgs stad (2019): *Avsiktsförklaring för anskaffning av bostäder i Göteborg, bilaga 2 – Riktlinjer för bostadsanskaffning*, s. 10.

¹³³ Göteborgs stad (2019): *Avsiktsförklaring för anskaffning av bostäder i Göteborg*, s. 3, samt samtal med Fastighetskontoret, Göteborgs stad. Se även Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Det boendesociala arbetet i förändring – Erfarenheter från sex kommuner*, s. 68.

¹³⁴ Samtal med Fastighetskontoret, Göteborgs stad.

i satsningen hade i och med detta ett biståndsbeslut med stöd i socialtjänstlagen.¹³⁵

Bostäderna förmedlades dels genom att en andel av de nominerade barnfamiljerna tilldelades en lägenhet av bostadsenheten, dels genom att dåvarande marknadsplatsen Boplats Göteborg förmedlade 60 bostäder genom reservationer (se 7.3.4).¹³⁶

Malmös modell med sociala kontrakt liknar Göteborgs, men kallas inte för förturer

Malmö stad har en strukturerad modell för att anskaffa, förvalta och fördela sociala kontrakt. Tre parter samarbetar. Fastighets- och gatukontoret har en lägenhetsenhet som anskaffar och förvaltar sociala boenden. Socialtjänsten har kontakt med individen, utreder och tar beslut om eventuellt bistånd med boende. Det kommunala bostadsbolaget MKB och privata aktörer äger bostäderna, skriver kontrakt med lägenhetsenheten och har uppföljningssamtal. Samverkan mellan dessa tre parter och den boende är avgörande för modellen. Lägenhetsenheten samarbetar också med privata fastighetsägare för att säkra tillgång till lägenheter. Markpolitiken är en viktig del i arbetet med att anskaffa lägenheter i nyproduktion.¹³⁷

Det beskrivna systemet avser så kallade övergångslägenheter. De hyrs initialt ut i andra hand, men möjligheten finns att hushållen efter att de uppfyller framtagna kriterier kan överta bostaden med ett förstahandskontrakt.¹³⁸

Bedömningarna av vilka som ska få hjälp av modellen har skiftat över tid. De riktas nu i högre utsträckning till individer med svår social problematik som inte klarar sitt boende på egen hand, i enlighet med § 1 4 kap socialtjänstlagen (2001:453). Tidigare fick individer och hushåll som hade svårt att själva etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden, men saknade en känd specifik problematik såsom psykisk ohälsa och missbruk, hjälp i högre utsträckning. Till exempel var barnfamiljer en prioriterad grupp. Om de inte kan lösa

¹³⁵ Fastighetskontoret, Göteborgs stad, mejl 2021-04-06 och 2021-04-20, Göteborgs stad (2019): *Nominering Satsning Barnfamiljer 2019*, samt Göteborgs stad (2018): *Satsning Barnfamiljer, Uppföljningsrapport*, s. 8.

¹³⁶ Göteborgs stad (2018): *Satsning Barnfamiljer, Uppföljningsrapport*, s. 7.

¹³⁷ WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning - Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 45, samt Malmö stad (2021): *Markanvisningspolicy*, s. 9.

¹³⁸ Malmö stad (2019): *Undersökning av möjligheten att införa näringslivsförtur*, STK-2019-1286, s. 6.

sin boendesituation på annat sätt får dessa grupper nu söka nödbistånd och bistånd veckovis via socialtjänsten.¹³⁹

Malmö stad har utrett frågan om näringslivsförtur

Malmö stad har undersökt möjligheten att införa näringslivsförtur. I undersökningen bedömdes det att det inte fanns något tydligt behov av näringslivsförtur riktad till näringslivet generellt, men att det fanns argument för en förtur riktad till yrkesgrupper där kompetensbristen är som störst för att motverka kompetensförsörjningsproblem. Undersökningen konstaterar att hur en eventuell kompetensförtur ska prioriteras i förhållande till andra grupper som också kan anses vara i behov av förtur är en svår avvägning. Med en bostadsmarknad delvis i obalans och en kraftigt ökad strukturell hemlöshet i Malmö såg undersökningen flera grupper som skulle kunna anses ha behov av en förtur. Till exempel hemlösa barnfamiljer, unga och nyanlända invandrare som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. Enligt undersökningen uppges varken MKB eller Boplatz Syd se några möjligheter att förmedla förturslägenheter.¹⁴⁰

Uppsala kommun har inget system som de benämner förtur

Uppsala kommun har inget system som de benämner förtur. Det finns tre vägar för att fördelas en hyresrätt i kommunen. För det första genom rak kö i den kommunala bostadsförmedlingen samt rak kö med särskilda kriterier, till exempel trygghetsboende, seniorboende, ungdomsboende och studentboende. För det andra i form av särskilt boende till hushåll som får biståndsbedömt boende genom SoL och LSS. För det tredje så kan hushåll beviljas boende inom kommunens sociala resurs.¹⁴¹ Genom dessa olika vägar säkerställer kommunen att de uppfyller sina skyldigheter i enlighet med SoL, LSS samt bostättningslagen och underlättar därmed enligt egen utsago för hushåll som annars skulle ha svårt att skaffa en bostad på den ordi-

¹³⁹ Samtal med Malmö stad. Se även Runquist, Wedding (2021): *Hur har andrabandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*, rapport nr 1 i forskningsprojektet Skånska hem, Socialhögskolan, Lunds universitet, s. 65.

¹⁴⁰ Malmö stad (2019): *Undersökning av möjligheten att införa näringslivsförtur*, STK-2019-1286, s. 3, 14.

¹⁴¹ BME 2021.

narie bostadsmarknadens villkor. Däremot innebär systemen ingen förenklad väg till bostad för strukturellt hemlösa, såsom personer med låg inkomst eller skulder, som inte har tillräckligt kötid, inte bott i Sverige särskilt länge eller inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

För att lösa kommunens behov av anskaffning av lägenheter att fördela finns en fastighetsstab som samarbetar med kommunens allmännyttiga bostadsbolag och privata fastighetsägare. Markpolitiken är en viktig del i arbetet med att anskaffa lägenheter i nyproduktion. Att ta del av privata fastighetsägares lägenheter i det befintliga beståndet till den sociala resursens arbete är svårare eftersom kommunen inte har ett lika strukturerat arbetssätt än som det som finns för att arbeta med kommunens allmännyttiga bostadsbolag.¹⁴²

7.4.3 Användning av förtur enligt BME 2021

Det finns möjlighet att ansöka om förtur i en majoritet av landets kommuner och allmännyttan är en viktig aktör

I 2021 års BME avsågs med kommunal förtur att vissa hushåll som uppfyller särskilda kriterier får gå före andra i en kö till permanent bostad med förstahandskontrakt. Detta är samma definition som utredningen använder. I enkäten ställdes frågan *Finns det någon möjlighet att ansöka om förtur till bostad i er kommun?* Totalt besvarade 268 kommuner frågan och 169 kommuner svarade något av de alternativ som indikerar att kommuner möjliggör förtur. 99 kommuner svarade nej på frågan och 22 kommuner lämnade inget svar. 112 kommuner svarade *Ja, det går att ansöka om förtur i det allmännyttiga bostadsföretagets egen kö*. 13 kommuner svarade *Ja, det går att ansöka om förtur i den kommunala bostadsförmedlingens kö*. Av dessa är det endast 2 kommuner som har en kommunal bostadsförmedling och endast en av dessa hanterar förturer inom den kommunala bostadsförmedlingen. 44 kommuner har svarat *Annat sätt*. Av fritextsvaren framkommer att många av dessa kommuners socialtjänster eller motsvarande är involverade, samt att det förekommer samarbeten mellan socialtjänster och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Av de 169 kommuner som uppger sig ha förturer så har flest kommuner, 115 stycken, angett att kommunens allmännyttiga bostads-

¹⁴² Samtal med Uppsala kommun 2021-04-27.

företag är den instans som tar ställning till ansökningar om förtur till bostad. 38 kommuner har svarat kommunens socialförvaltning eller motsvarande och 10 kommuner har svarat Annan instans. Därtill har två kommuner angett annan kommunal förvaltning, två kommuner kommunal bostadsförmedling och två kommuner har inte besvarat frågan.¹⁴³ Att allmännyttan tar ett stort ansvar för förturer är i linje med svaren från kommunintervjuerna.

Av de 169 kommunerna har 154 gett förtur under 2020 och 15 har svarat att de inte gett förtur.¹⁴⁴ I BME 2020 ställdes frågan: Vilka har fått förtur i er kommun under 2019? 78 kommuner svarade att kommunen inte gett någon förtur under 2019 och övriga 212 kommuner antogs ha gett förturer under året.¹⁴⁵ I BME 2020 fanns inte fanns någon definition av förtur. 40 färre kommuner i 2021 års BME synes använda förturer i jämförelse med 2020 års resultat. Det indikerar att ett antal kommuner som i BME 2020 svarat att de tillämpar vad de kallat förturer inte känner sig träffade av den tillförda definitionen.

Näringslivsförtur är vanligaste förtursgruppen

Den vanligaste förtursgruppen i BME 2021 är personer som fått arbete i kommunen (och som bor utom pendlingsavstånd), så kallad näringslivsförtur. Därefter är de fyra vanligaste förturerna personer med medicinska eller sociala skäl, anvisade nyanlända personer, personer med lättare funktionsnedsättning som behöver flytta till en bostad med bättre tillgänglighet (exempelvis med hiss) samt kvinnor utsatta för våld av närstående. Relativt få kommuner har gett förtur till studenter, äldre eller ungdomar (19–25 år).¹⁴⁶ Även i BME 2020 var näringslivsförtur vanligast.¹⁴⁷ Resultatet i BME 2021 om de vanligaste förturerna överensstämmer med resultaten från Sveriges allmännyttas enkätundersökning om hur sina medlemsföretag använder förturer.¹⁴⁸

Regeringen konstaterar i Åtgärdsprogrammet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor att det är angeläget att alla vålds-

¹⁴³ BME 2021.

¹⁴⁴ BME 2021, fråga 34: Finns det någon möjlighet att ansöka om förtur till bostad i er kommun?

¹⁴⁵ Boverket.se, *Bostadsförmedling, förtur och service*, hämtad 2021-04-07.

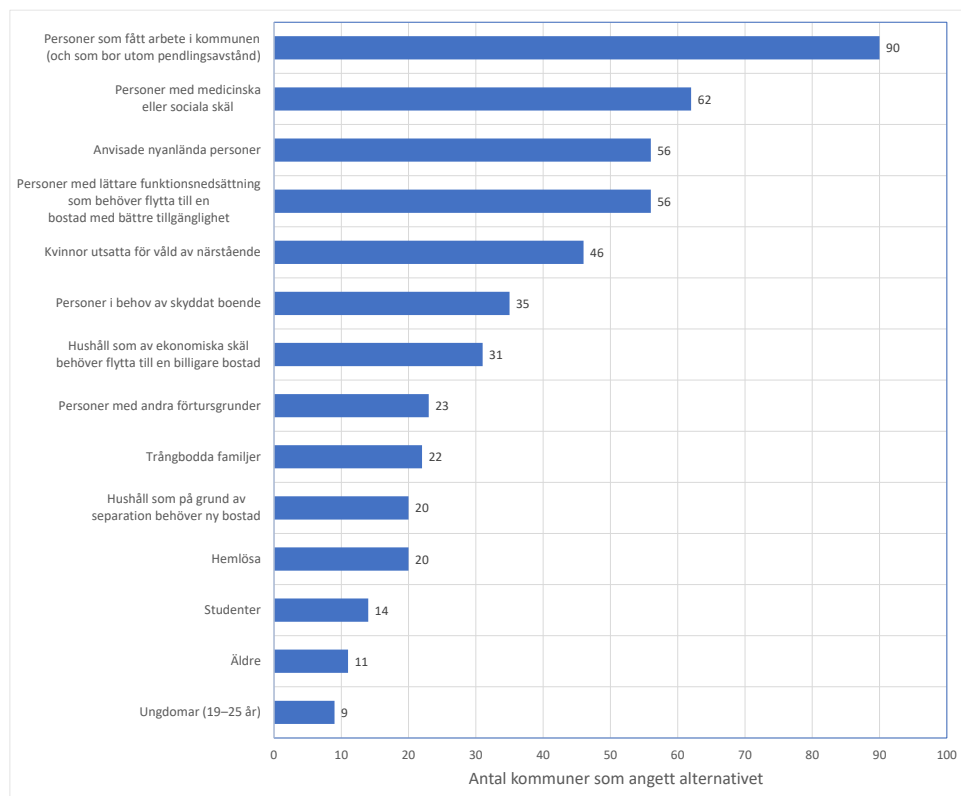
¹⁴⁶ BME 2021, fråga 37: Vilka har fått förtur i er kommun under 2020?

¹⁴⁷ Boverket.se, *Bostadsmarknadsenkäten 2020*, hämtad 2021-05-12.

¹⁴⁸ Sveriges Allmännytta (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännytta*, s. 22–24.

utsatta vuxna och barn som behöver det, inklusive kvinnor med drogrelaterade problem och funktionsnedsättningar, har tillgång till behovsanpassat skyddat boende och får stöd i övergången till stadigvarande boende.¹⁴⁹ Förturer kan vara en metod för att ge ett sådant stöd. 46 kommuner har i BME 2021 angett att de ger förtur till kvinnor utsatta för våld av närstående och 35 anger att de ger förtur till personer i behov av skyddat boende.

Figur 7.8 Vilka som fått förtur i kommunerna, år 2020



Anm. Det var möjligt att ange flera svarsalternativ.

Källa: BME 2021, fråga 37 Vilka har fått förtur i er kommun under 2020?

¹⁴⁹ Regeringskansliet (2021): *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023*, s. 47–48.

Kommunerna har angett att de totalt fördelat cirka 3 100 förturer under 2020. Göteborgs stad har angett högst antal, 401 stycken.¹⁵⁰ Som utredningen visat (se 7.6.2) är Göteborgs så kallade förturer i form av sociala kontrakt. Det indikerar osäkerheter i statistiken.

I cirka två tredjedelar av de kommuner som tillämpar förtur behöver personen som ansöker styrka behovet med ett intyg från en läkare, psykolog, kurator, socialsekreterare eller liknande.¹⁵¹ Dessa enkätsvar är i linje med kommunintervjuerna.

Mönster mellan olika kommuntyper och kommunstorlekar

Statistiken från BME 2021 har strukturerats med stöd i SKR:s kommungruppsindelning. Utredningens sammanställning visar att det finns skillnader mellan de olika kommuntyperna avseende möjlighet att ansöka om förtur. Mest framträdande är att pendlingskommuner nära storstäder är restriktiva. Endast 12 av dessa 43 kommuner erbjuder förturer och av dessa har endast 9 beviljat förturer under 2020. Landsbygdskommuner och större städer är de kommuntyper där högst andel av kommunerna svarat att det är möjligt att ansöka om förtur.

Utredningen har jämfört kommunernas svar på frågan om vilka som har fått förtur baserat på kommungrupp. Resultatet är att ju större kommunen är, desto färre olika grupper ges förtur. Landsbygdskommuner är mest benägna att bevilja näringslivsförturer. Även bland landsbygdskommuner med besöksnäring, pendlingskommun nära mindre stad/tätort och pendlingskommun nära större stad så är näringslivsförturer vanligast. Stockholms stad och Göteborgs stad beviljar inga näringslivsförturer och endast en av tolv pendlingskommuner nära storstäderna gör det. För Stockholms stad och Göteborgs stad är det vanligast att tilldela förtur till personer i behov av skyddat boende, kvinnor utsatta för våld av närstående, personer med lättare funktionsnedsättning och personer med medicinska eller sociala skäl. Bland de relativt sett restriktiva pendlingskommunerna nära storstäder är det vanligast med förturer till hemlösa, kvinnor utsatta för våld av närstående samt personer med medicinska eller sociala skäl.¹⁵²

¹⁵⁰ BME 2021, fråga 38: Hur många lägenheter fördelades till bostadssökande genom förtur under 2020?

¹⁵¹ BME 2021, fråga 37: Behöver personen som ansöker om förtur styrka behovet med ett intyg från en läkare, psykolog, kurator, socialsekreterare eller liknande?

¹⁵² BME 2021 fråga 37: Vilka har fått förtur i er kommun under 2020?, samt SKR, kommungruppsindelning 2017.

7.5 Utredningens bedömningar

7.5.1 Kommunal bostadsförmedling är ett ändamålsenligt verktyg, som bygger på samarbete

Kommunala bostadsförmedlingar är ett ändamålsenligt verktyg för kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Det råder bostadsbrist i många kommuner¹⁵³ och det finns flera olika sätt att söka en bostad, till exempel i form av annonsplatser och fastighetsägares egna köer. I denna situation utgör en transparent och serviceinriktad kommunal bostadsförmedling ett ändamålsenligt verktyg. Genom att samla lediga hyresbostäder på ett ställe ges sökande överblick över vilka boendialternativ som finns att söka och de slipper vända sig till många olika aktörer. Inom sina respektive bostadsmarknader hjälper förmedlingarna ett stort antal människor att matchas med en fastighetsägare och få en bostad. De kommunala bostadsförmedlingarna förmedlade cirka 40 000 lägenheter år 2020.¹⁵⁴ Det leder sannolikt till en mer effektiv hyresmarknad i respektive region.

Kommunala bostadsförmedlingar fyller en viktig funktion för en inkluderande bostadsmarknad. Kommunal bostadsförmedling och privat förmedling kan inte ses som två utbytbara tjänster.¹⁵⁵ Kommunal bostadsförmedling är ett kommunalt verktyg för bostadsförsörjningen som inom ramen för sin verksamhet bör förväntas ta ett socialt ansvar. Privata aktörer bedriver en ekonomisk verksamhet i vilken de tillhandahåller tjänster för fastighetsägare och bostadssökande. Målgrupperna är överlappande, men ändamålen för verksamheterna skiljer sig åt.

Genom kommunal bostadsförmedling har det allmänna viss rådgivning över vilka hushåll som kan tillgodose sina bostadsbehov på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta kräver emellertid att förmedlingarna förmår samla ihop många lägenheter, från många olika fastighetsägare. Utredningen bedömer att en bred kommunal bostadsförmedling bygger på samarbete och förtroende mellan förmedling och fastighetsägare. Samarbetet mellan parterna består främst i att bostadsförmedlingen tillhandahåller en effektiv och serviceinriktad tjänst till fastighetsägarna, som i utbyte ger bostadsförmedlingen inflytande över den samhällsnytta som möjliggörs av förmedlingen. Detta sker trots

¹⁵³ BME 2021.

¹⁵⁴ Enkät till kommunala bostadsförmedlingar, 2021, fråga 1.

¹⁵⁵ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 23 f.

att efterlevnad av förmedlingsprincipen turordning efter kötid innebär att hyresvärdarna därmed avsäger sig sin rätt att aktivt välja vilka de vill ha boende i sina lägenheter. Hyresvärden bestämmer emellertid fortsatt vilka villkor och krav som gäller för att en sökande ska kunna godkännas för tillträde till en bostad.¹⁵⁶

Trots konkurrens från privata marknadsplatser och annonsplatser så har både antalet anslutna privata fastighetsägare och antalet förmedlade privata hyresrätter ökat i de kommunala bostadsförmedlingarna i Stockholm, Malmö och Uppsala.¹⁵⁷ Det bör ses som att de erbjuder en service som uppskattas av fastighetsägarna.

Det förekommer att kommuner i samband med markanvisningsprocesser ställer krav på att en fastighetsägare ska tillgängliggöra nyproducerade bostäder genom en kommunal bostadsförmedling.¹⁵⁸ Men fastighetsägare ansluter sig huvudsakligen till en kommunal bostadsförmedling frivilligt. När lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt fortfarande gällde hade kommuner möjlighet att anvisa privata fastighetsägares lägenheter om det behövdes för bostadsförsörjningen. Men även då var frivilliga överenskommelser mellan kommun och fastighetsägare en central del av systemet.¹⁵⁹

Även fast det finns ett ömsesidigt samarbete och förtroende understryker företrädare för bostadsförmedlingarna att eventuella förändringar av bostadsförmedlingen måste ta i beaktande hur privata fastighetsägare kommer att reagera.¹⁶⁰ Ett tydligt exempel är förändringar av den marknadsplats för bostäder som ägdes gemensamt av kommunen och privata fastighetsägare i Göteborg. Förändringen av förmedlingsprincip till rak kö när Boplats Göteborg inrättades ledde till att ett antal större fastighetsägare valde att lämna förmedlingen och gå över till en privat aktör.¹⁶¹

Att en bred kommunal bostadsförmedling bygger på samarbete och förtroende mellan förmedling och fastighetsägare samt att fastig-

¹⁵⁶ Se avsnitt 7.3.2.

¹⁵⁷ Jämförelse mellan år 2020, som i betänkandet redovisas i tabell 7.1, och 2019 redovisat i WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 14.

¹⁵⁸ Se till exempel Stockholms stad (2015): *Markanvisningspolicy 2015*, s. 10. Där beskrivs att den som erhåller markanvisning för hyresrätt skall ha avtal eller sluta avtal med bostadsförmedlingen i samband med anvisningen. Jfr Malmö stad (2021): *Markanvisningspolicy*, s. 9.

¹⁵⁹ Prop. 1987/88:35: *Om kommunal bostadsanvisningsrätt m.m.*, s. 1.

¹⁶⁰ Rundabordssamtal med kommunala bostadsförmedlingar 2020-10-05 och 2020-12-07. Se även Uppsala kommun (2014): *Nr 60. Inrättande av en bostadsförmedling i Uppsala*, KSN-2014-1585.

¹⁶¹ Se Göteborgs stad (2018): *Ågardirektiv, bolagsordning och organisatorisk placering för Boplats Göteborg AB*, Handling 2018 nr 208, för de förändringar som genomfördes. Se Göteborg Direkt (2019): *Premiär för nya Boplats*, för beskrivning av vissa fastighetsägares val att lämna.

hetsägare huvudsakligen ansluter sig till en kommunal bostadsförmedling frivilligt är enligt utredningen viktigt att beakta vid justeringar av förutsättningar för kommunal bostadsförmedling.

7.5.2 Turordning efter kötid bör kompletteras med reservationer för en mer träffsäker förmedling

Turordning efter kötid är transparent, men att behålla systemet utan kompletteringar begränsar kommunerna

Kötid är enligt utredningens mening en transparent förmedlingsprincip som minskar risken för diskriminerande, godtyckliga och oklara grunder för urval av hyresgäster. Enligt gällande rätt utgör turordning efter kötid den huvudsakliga förmedlingsprincipen för kommunala bostadsförmedlingar.¹⁶²

När bestämmelserna infördes ansågs kommunal bostadsförmedling vara ett lämpligt sätt att ge resurssvaga hushåll rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad.¹⁶³ Statistik visar att de kommunala bostadsförmedlingarna generellt har relativt långa kötider.¹⁶⁴ De hushåll som står inför ett mer akut behov av bostad eller förändrad boendesituation men inte haft möjlighet att samla ihop många köddagar har därmed små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling. Att bostadsförmedlingarna är öppna för alla gör dem användbara för en bred målgrupp. Men utredningen har visat att bostadsförmedlingarna för många köande utgör ett sätt att hantera risken för förändrade bostadsbehov framåt i tiden. De med en ordnad boendesituation utgör en majoritet av de som står i kö (se avsnitt 7.3.3). Det försvårar möjligheten att förmedlas en god bostad för de som inte har en godtagbar boendesituation.

Att bostadsförmedlingarnas erfarenhet visar att det är kortare kötid till hyresbostäder med högre hyra kan tolkas som en brist med ett system baserat huvudsakligen på kötid. Att de som har möjlighet att efterfråga en hyreslägenhet med högre hyra kan få en bostad med kortare kötid kan omvänt beskrivas som att de som har en kort kötid och ett bostadsbehov i närtid blir tvungna att efterfråga en lägenhet med högre hyra. Detta om alternativen till det kostsamma boendet

¹⁶² 8 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁶³ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 19.

¹⁶⁴ Se tabell 7.2.

är ännu sämre, såsom en osäker eller ännu mer kostsam boendesituation på andrahandsmarknaden. En rimlig boendekostnad i förhållande till den disponibla inkomsten är ett av de kriterier som lyfts fram i Boverkets rapport om bostadsbrist.¹⁶⁵

Utredningen konstaterar vidare att det finns en koppling mellan kötid och inkomst. Hushåll med högre inkomster tenderar att ha längre kötider än hushåll med låga inkomster. Den slutsatsen drar utredningen baserat på resultat från forskning och de kommunala bostadsförmedlingarnas erfarenhet och tolkning av den statistik de har tillgänglig. Detta är en brist med ett system baserat huvudsakligen på kötid.

Att behålla gällande reglering om förmedlingsprincipen turordning efter kötid utan kompletteringar bedöms enligt utredningen begränsa kommunernas möjlighet att bedriva en aktiv och effektiv förmedlingsverksamhet som en del i en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Komplettera kötid med reservationer för en mer träffsäker förmedling

Det finns behov och utvecklingspotential för en mer träffsäker kommunal bostadsförmedling. Utredningen bedömer att potentialen behöver användas i högre utsträckning för att nå fler hushåll och grupper vars behov i dag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden. Flera av de kommunala bostadsförmedlingarna underlättar för unga att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden genom s.k. reservationer, vilket innebär att lägenheter med stöd i träffsäkra kriterier förmedlas till gruppen unga. Förfarandet kompenserar för att unga inte kan samla kötid på samma sätt som äldre. I flera bostadsförmedlingar får unga en högre andel bostäder förmedlade än den andel de utgör av det totala antalet sökande respektive den andel de utgör av antalet aktiva sökande. Det visar att bostadsförmedlingarna har en förmåga att tillsammans med fastighetsägare underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden.

Beroende på livssituation kan en bostadssökande ha olika mycket nytta av kommunal bostadsförmedling. Hushåll med otillfredsställande boendeförhållanden är särskilt betjänta av förmedling av bo-

¹⁶⁵ Boverket (2020): *Mått på bostadsbristen*.

städer efter fastställda behovskriterier.¹⁶⁶ Det finns därför motiv för att kommunal bostadsförmedling bör ha mer selektiva inslag. Utredningens kartläggning har visat att de kommunala bostadsförmedlingarna inte styrs på ett sådant sätt att de bidrar till att bostäder reserveras till exempelvis barnfamiljer, trångbodda hushåll eller hushåll med låg inkomst och att det bland förmedlingarna råder en osäkerhet om vad som är tillåtet enligt lag.

Nuvarande reglering tolkas av kommunala bostadsförmedlingar som att bostadsförmedling utifrån behov inte är tillåtet. Bestämmelserna om turordning efter kötid begränsar därmed möjligheterna att tillämpa kompletterande kriterier till en rak kötid samtidigt som köavgift tas ut. Analysen av kommunernas styrning visar också att fokus på turordning efter kötid sannolikt innebär att arbetet med kompletterande former bromsas. Regleringen av kommunal bostadsförmedling bör därför utformas så att det är tydligt att det är möjligt att arbeta med reservationer genom att komplettera kötid med behovskriterier som är transparenta och förutsägbara.

De kommunala bostadsförmedlingarnas uppskattningar om marknadsandelar ger en indikation av potentialen i att påverka den lokala bostadsförsörjningen med kommunal bostadsförmedling som verktyg. Med en aktiv styrning och gott samarbete med fastighetsägare finns möjligheter för bostadsförmedlingarna att påverka vilka hushåll som får tillgång till en hyresbostad med förstahandskontrakt.

För bostadsförmedlingarna innebär det i praktiken en balansgång att främja ett arbetsätt med fler reservationer utifrån träffsäkra kriterier. Utformningen av kriterier som i praktiken påverkar effekten av en lång kötid behöver ske på ett sätt som upprätthåller hushållens tillit till bostadsförmedlingarna som en rättvis samhällsinstitution. Samtidigt ska utformningen och processen ske i dialog med fastighetsägare och på ett sätt som upprätthåller intresse från och trovärdighet gentemot desamma. Utredningen bedömer att en kommun som genom en kommunal bostadsförmedling vill åstadkomma en träffsäker förmedling behöver säkerställa en transparent, effektiv och serviceinriktad verksamhet gentemot fastighetsägarna.

Utredningen bedömer att särskilda kriterier behöver vara transparenta och förutsägbara. Det skapar tydlighet. Bedömningen sker

¹⁶⁶ SOU 1992:71: *Bostadsförmedling i nya former*, s. 33–34. Se även Örebro kommun (2020): *Bostadsförmedling, Utredning av alternativ för Örebro kommun*, där för- och nackdelar beroende på olika grupper perspektiv diskuteras.

bland annat mot bakgrund av DO:s slutsatser om diskriminering på hyresmarknaden. Utformningen av kriterier bör lämpligen utgå ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden. Det kan ta sin utgångspunkt i de underlag som Boverket tillhandahåller i arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning eller andra relevanta underlag och erfarenheter.

För att möjliggöra en utveckling där kommunala bostadsförmedlingar i högre utsträckning kan sätta bostadssökandes behov och vad som i övrigt är ändamålsenligt i fokus bedömer utredningen att lagen behöver tydliggöras. I samband med detta behöver även de kommunala bostadsförmedlingarnas avgiftsrätt säkerställas.

Utvecklingen av de kommunala bostadsförmedlingarnas förutsättningar att förmedla bostäder till sökande genom reservationer äventyrar inte förmedlingarnas möjlighet att administrera en kommuns arbete med sociala kontrakt eller motsvarande (se exempel s. 13). Det kan exempelvis innefatta bostäder till socialtjänsten, som i sin tur hyr ur till en individ. Denna typ av verksamhet är något annat än ett förturssystem.

7.5.3 Möjliggör för fler förturer inom kommunal bostadsförmedling

Utredningen bedömer att förtur är ett träffsäkert sätt att förmedla bostäder till hushåll som enligt en kommunal analys har stora behov av att få tillgång till en god bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Stockholms stad är den enda av de kommunala bostadsförmedlingarna som har förturer inom förmedlingen. Varje år hanteras drygt 1 000 ansökningar om förtur. De 41 beviljade förturerna under 2020 utgjorde 2 promille av de totalt 17 735 lägenheter som förmedlades av bostadsförmedlingen under året.¹⁶⁷ Bland de som tilldelats förtur finns individer som varit utsatta för våld i nära relationer, har en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning eller varit föremål för hot. Utredningen har uppmärksammat att den nuvarande regleringen om att lägenheter som förmedlas genom förturer ska vara ett ”begränsat antal” hämmar en ökad tillämpning. I en utredning av

¹⁶⁷ Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Årsredovisning 2019*, Bostadsförmedlingen i Stockholm (2021): *Årsredovisning 2020*, Bostadsförmedlingen i Stockholm (2021): *Preliminärt årsboksut och verksamhetsberättelse 2020*, Stockholms stad (2020): *Riktlinjer för bostadsförsörjningen 2021–2024*.

Bostadsförmedlingen i Stockholm på uppdrag av Stockholms stad görs bedömningen att det kan föreligga lagliga hinder mot att utöka antalet förturslägenheter med kategorin barnfamiljer med långvarig hemlöshet.¹⁶⁸

Enligt Agenda 2030 ska särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen och behoven hos dem med sämst förutsättningar. Ur det allmännas perspektiv är det en central princip att ingen ska lämnas utanför.¹⁶⁹ Det är ett motiv till att säkerställa att kommunal bostadsförmedling ges bättre juridiska förutsättningar att hjälpa de människor som har störst behov av en ändamålsenlig bostad.

Företrädare för kommunala bostadsförmedlingar har betonat att det är svårt att hantera förturer inom en kommunal bostadsförmedling eftersom det innebär ett avsteg från principen om att bostäder förmedlas i turordning efter kötid. De anser att verksamheten som helhet blir mindre tydlig. För en bostadssökande är det enkelt att förstå villkoren när förmedlingen sker på ett transparent sätt utifrån kötid och fastighetsägarens kriterier (se avsnitt 7.3.2). Utredningen anser emellertid att det faktum att det finns förtur inom en kommunal bostadsförmedling talar för att det går att utforma verksamheten så att den förstås och accepteras av sökande.

7.5.4 Kommunerna överväger vid behov kommunal bostadsförmedling

Utredningen bedömer att det saknas motiv till att skärpa kraven på kommunerna i frågan om att anordna bostadsförmedling. Bedömningen görs för det första mot bakgrund av att en bred och träffsäker bostadsförmedling i så hög grad bygger på kommunens möjlighet att erbjuda service och ett intresse från fastighetsägare att få ta del av en sådan service. Förutsättningarna för att åstadkomma detta bedöms vara mest fördelaktiga om initiativet till kommunal bostadsförmedling kommer från kommunerna själva. För det andra har utredningen visat att det finns flera exempel på kommuner som övervägt att anordna kommunal bostadsförmedling. I vissa kommuner som startat kommunal bostadsförmedling har det blivit en varaktig satsning, medan det i andra inte har varit lika framgångsrikt och därför avslutats (se

¹⁶⁸ Bostadsförmedlingen i Stockholm (2020): *Förutsättningarna för att inkludera barnfamiljer med långvarig hemlöshet i riktlinjerna för förtur*, dnr 012/2020, s. 8–9.

¹⁶⁹ Prop. 2019/20:188: *Sveriges genomförande av Agenda 2030*, s. 12.

avsnitt 7.2.3 och 7.2.4). Utredningen bedömer att det fortsatt i huvudsak bör vara upp till kommunerna, ensamt eller gemensamt, att undersöka om behoven lokalt eller regionalt är sådana att det behövs en kommunal bostadsförmedling för att främja bostadsförsörjningen. Bedömningen är i linje med gällande rätt och föranleder därför ingen förändring.¹⁷⁰

7.5.5 Förtur utanför kommunal bostadsförmedling

Avsaknad av en allmän definition av vad en kommunal förtur är utanför kommunal bostadsförmedling

Förtur inom annan verksamhet än kommunal bostadsförmedling är ej reglerat i lag. Definitionen av vad en förtur är inom kommunal bostadsförmedling framgår indirekt av 8 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och beskrivs i dess förarbeten.¹⁷¹ Det har emellertid saknats en allmänt känd definition av vad en förtur är och vad som är dess särskiljande drag i relation till andra kommunala verktyg när det sker utanför kommunal bostadsförmedling. Utredningen bedömer att det vore ändamålsenligt att framöver skilja på begreppen förtur och sociala kontrakt. Utöver gällande reglering bör begreppet förtur avse hushåll som får teckna ett eget förstahandskontrakt. Därmed skiljer sig förtur från kommunernas särskilda boendelösningar där hushållet tecknar ett andrahandskontrakt via kommunen, så kallade sociala kontrakt.

Avsaknaden av en allmänt känd definition utöver den som gäller för förtur inom ramen för kommunal bostadsförmedling gör det svårt att följa upp kommunernas arbete på ett precist sätt och med säkerhet särskilja kommunernas arbete med förtur från deras tillämpning av sociala kontrakt.¹⁷² I BME 2021 svarade sammanlagt 169 kommuner något av de alternativen som indikerar att de möjliggör förtur, motsvarande ungefär 60 procent av landets kommuner. Sannolikt arbetar ett antal av dessa med sociala kontrakt snarare än förtur. Utredningen kan emellertid inte bedöma hur stor den andelen är.

Avsaknaden av en definition bidrar sannolikt också till att det enligt utredningens bedömning inte finns ett enhetligt gällande förturs-

¹⁷⁰ 7 § lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹⁷¹ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 53.

¹⁷² Se även WSP (2021): *Underlag social bostadsförsörjning – Bostadsförmedlingar och förtur*, s. 54.

system i Sverige utanför kommunal bostadsförmedling. Kommuners tillämpning av förturer kännetecknas av olika organisatoriska lösningar och grund för förtur. I kommunintervjuerna som utredningen genomfört så besvaras frågan om vilka juridiska grunder förtur erbjuds på huvudsakligen med att det inte finns någon särskild lagstiftning kommunerna stödjer sig på. Det är förväntat givet att förtur inom annan verksamhet än kommunal bostadsförmedling ej är reglerad särskilt. Utredningen har visat att ett stort ansvar för arbete med förturer i kommunerna faller på allmännyttan. Dels som ansvariga för att ta fram riktlinjer och liknande som grund för sitt eget arbete, dels som utförare efter att annan förvaltning gjort bedömningar om behov. Sammantaget bedömer utredningen att det mesta arbetet med förtur som sker i kommuner utanför kommunal bostadsförmedling är att betrakta som uthyrningsverksamhet.

Flera kommuner har strukturer för anskaffning av bostäder, både via en aktiv markpolitik och dialog med fastighetsägare. Utredningen bedömer att kommuner som har en funktion för att arbeta tillsammans med fastighetsägare för att trygga kommunens behov av bostäder kan arbeta mer proaktivt och förutsägbart.

Förtur utanför kommunal bostadsförmedling fyller en funktion för socialt hållbar bostadsförsörjning

Utredningen bedömer att förtur som verktyg kan fylla en allt viktigare funktion för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Genom sin potentiella träffsäkerhet och det faktum att det hushåll som fördelas en förtur tecknar ett förstahandskontrakt så innebär det en möjlighet för kommuner att tillgodose de lokala och regionala behoven utan att belasta socialtjänsten med åtaganden kopplade till sociala kontrakt.

Förtur fyller en funktion för en socialt hållbar bostadsförsörjning redan i dag. Bedömningen sker dels mot bakgrund av kommunintervjuerna där kommunerna själva anser att förturer underlättar för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden, dels med stöd i kommunernas svar på BME 2021 om vilka som är de vanligaste förtursgrupperna. Samtidigt konstaterar utredningen att personer som fått arbete i kommunen (och som bor utom pendlingsavstånd), så kallad näringslivsförtur, är den vanligaste förtursgruppen. Det innebär att kommuner i hög utsträckning också

använder förturer som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg. Denna förtur underlättar inte nödvändigtvis för personer som har det svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden.

Utredningen konstaterar också att personer med medicinska eller sociala skäl är den näst vanligaste förtursgruppen enligt BME 2021. Av kommunintervjuer samt fritextsvar till BME framkommer att många kommuners socialtjänster eller motsvarande är involverade i förtursverksamhet, även om ett stort ansvar för arbete med förturer i kommunerna faller på allmännyttan. Utredningen kan med grund i intervjuerna och BME inte svara på om socialtjänsternas medverkan sker mot bakgrund av biståndsbeslut om enskilda individer med grund i socialtjänstlagen.

Utredningen har inte kunnat utröna om kommunernas urval av grupper att fördela förturer till baseras på en analys av vilka hushåll eller grupper som har störst behov. Göteborgs stads arbete med förtur till barnfamiljer i en osäker boendesituation är ett gott exempel på när en behovsanalys utgjort underlag för arbete med förturer. För att förturer ska vara effektivt som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning bör kommunernas beslut om prioriterade förtursgrupper ske med grund i den analys kommunerna föreslås göra om vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Regeringen konstaterar i Åtgärdsprogrammet för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor att det är angeläget att alla våldsutsatta vuxna och barn som behöver det, inklusive kvinnor med drogrelaterade problem och funktionsnedsättningar, har tillgång till behovsanpassat skyddat boende och får stöd i övergången till stadigvarande boende.¹⁷³ Förturer är en metod för att ge ett sådant stöd, antingen som enskild åtgärd eller i kombination med en hyresgaranti eller annat kommunalt stöd till enskilda för att skaffa eller inneha en permanent bostad. (se kapitel 5 och 6 avseende kommunala hyresgarantier och de rättsliga förutsättningarna för sådana).

¹⁷³ Regeringskansliet (2021): *Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023*, s. 47–48.

7.5.6 Mer selektiv förmedling och fördelning av hyresbostäder för en mer inkluderande bostadsmarknad

Utredningen bedömer sammantaget att fördelning av hyresbostäder behöver ske med större inslag av selektivitet. Det finns en utvecklingspotential för en mer träffsäker kommunal bostadsförmedling. Utredningen bedömer att potentialen behöver användas i högre utsträckning för att nå fler hushåll och grupper vars behov i dag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden. Därtill bör verktyget användas mer aktivt för att motverka socioekonomisk boendesegregation. Inom kommunal bostadsförmedling bör det dels ske genom reservationer, där turordning efter kötid kompletteras med kriterier, dels genom förturer. Även kommunernas tillämpning av förturer utanför kommunal bostadsförmedling är att betrakta som en angelägen selektiv åtgärd som utredningen bedömer fyller en funktion för en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Det finns inget som hindrar kommuner som saknar kommunal bostadsförmedling att implementera den metod för reservationer enligt fastställda kriterier som föreslås för de kommunala förmedlingarna inom sina kommunala bostadsaktiebolags uthyrningsverksamhet. Utredningen bedömer att det är förenligt med likställighetsprincipen.

Utredningen bedömer sammantaget att det inte finns något hinder för att såväl privata som allmännyttiga fastighetsägare tillämpar en mer selektiv fördelning av hyresbostäder, i syfte att bidra till en mer inkluderande bostadsmarknad. En mer selektiv fördelning av hyresbostäder bör lämpligen utgå ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden och med fördel tillämpas med transparens. Utifrån detta kan aktörer själva tillämpa principer för uthyrning som mer träffsäkert hjälper de hushåll som har behov av en förbättrad boendesituation.

8 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

8.1 Inledning

Enligt SCB fanns 2020 totalt cirka 4,8 miljoner bostäder i landet varav 2 miljoner småhus och 2,3 miljoner lägenheter i flerbostadshus. Av lägenheterna i flerbostadshus var 1,4 miljoner hyresrätter.¹

En särskild genomgång av 264 medlemsföretag i Sveriges Allmännytta som är allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag visar att dessa har cirka 780 000 lägenheter. Motsvarande genomgång av 24 allmännyttiga bostadsstiftelser visar att dessa har cirka 32 000 lägenheter. Sveriges Allmännytta har därutöver även medlemsföretag som inte är allmännyttiga i nu avsedd mening, däribland 7 kommuner med cirka 2 000 bostäder i förvaltningsform och 4 studentbostadsstiftelser med cirka 9 000 studentbostäder. Några av medlemsföretagen är kooperativa och icke allmännyttiga stiftelser. Antalet medlemsföretag är totalt 309 och därutöver tillkommer 7 associerade medlemmar som är privatägda och tillsammans har knappt 90 000 bostäder.²

Allmännyttan har ibland betecknats som kommunernas ”universalverktyg” inom bostadsförsörjningen.³ Av de 2,3 miljoner lägenheterna svarar allmännyttan, oavsett hur man räknar, för omkring en tredjedel av bostadslägenhetsbeståndet i flerbostadshus, vilket utredningen har ansett vara den primärt relevanta jämförelsepunkten snarare än totalen av alla slags bostäder eller uteslutande hyresrätter.⁴

¹ SCB (2021): Boende i Sverige. www.scb.se. Uppdaterad: 2021-12-27, hämtad 2022-03-09.

² 45 procent av medlemsföretagen har färre än 1 000 lägenheter samtidigt som de 20 största medlemsföretagen äger cirka 40 procent av bostäderna. Medlemsföretagens samlade bostadsyta är cirka 60 miljoner kvadratmeter och deras samlade lokalyta är cirka 15 miljoner kvadratmeter (Källor: www.sverigesallmannnytta.se/allmannnytta/statistik/ hämtad 21 november 2021 och e-post från Sveriges Allmännytta den 3 november 2021.).

³ SOU 2018:35, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, s. 99.

⁴ Motsvarande avgränsning görs huvudsakligen även i Boverkets nyligen publicerade rapport om allmännyttan, Boverkets rapport 2022:4, s. 9.

8.1.1 Några viktiga omregleringar

Under 1990-talet försvann legaldefinitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag. Fördelarna med att vara klassad som ett allmännyttigt bostadsföretag eliminerades och därmed även indirekt de ekonomiska fördelarna med att äga sådana bolag. Det blev då tydligt att kommunala bostadsföretag hänför sig till den ”frivilliga” delen av kommunernas verksamhet och kan överlåtas till andra ägare. Genom olika typer av lagstiftning försökte lagstiftaren förmå kommunerna att inte avyttra sitt bostadsinnehav. Inledningsvis beslutades lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m.⁵ Av förarbetena till den lagen framgår att dess syfte var att

motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna.⁶

Lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (den s.k. äldre allbo-lagen) ersatte den tillfälliga stopplagen i april 2002 och krävde i stället att överlåtelser av hela eller delar av ett kommunalt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter skulle godkännas av länsstyrelsen. Med allmännyttiga bostadsföretag avsågs enligt den nya lagen aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser som drevs utan vinstsyfte och i sin verksamhet förvaltade fastigheter i vilka bostadslägenheter uppläts med hyresrätt (1 kap. 1 § första stycket). Kravet på avsaknad av vinstsyfte var kopplat till den utdelning som kunde göras från bolaget vilken begränsades till skälighets utdelning.⁷

Under 2005 påbörjades ett nytt utredningsarbete.⁸ Utredningen om allmännyttans villkor lade fram två alternativa författningsförslag. Ett där kommunala bostadsaktiebolag skulle bedriva verksamheten på affärsmässig grund och ett där kommunala bostadsaktiebolag skulle hyra ut bostäder på lika villkor till alla människor, arbeta för integration samt erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande i bolaget, i det senare fallet med tillämpning av en långsiktig självkostnadsprincip.⁹

⁵ Madell T., Kommunala borgensavgifter, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1/2006, s. 78.

⁶ Prop. 1998/99:122, *Kommunala bostadsföretag*, s. 1.

⁷ Madell T., Kommunala borgensavgifter, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1/2006, s. 79.

⁸ Dir. 2005:116, *Allmännyttans villkor och förutsättningar*, som sedermera kompletterades med tilläggsdirektiv, Dir. 2007:73.

⁹ SOU 2008:38, *EU, Allmännyttan och hyrorna*, s. 261–383.

Efter ytterligare beredning¹⁰ genomfördes delvis utredningens först omtalade alternativ innebärande att verksamheten skulle bedrivas enligt affärsmässiga principer, dock i kombination med en skärpt reglering av s.k. värdeöverföringar. Värdeöverföringar utgjorde ett bredare begrepp än utdelning, som hittills hade varit reglerad enligt den äldre allbo-lagen.

Den ytterligare beredningen resulterade till slut i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den så kallade (nya) allbo-lagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 2011 och som alltjämt är i kraft.¹¹ I samband med detta upphörde även allmännyttans hyresnormerande roll genom ändringar i hyreslagen (12 kap. JB).¹²

8.1.2 Begreppet allmännyttan i den fortsatta framställningen

Begreppet ”allmännytta” kan ha olika innebörd. Som utredningen uppfattar det tillämpas delvis varierande definitioner av olika aktörer och institutioner. Framför allt de kommunalt kontrollerade bostadsstiftelserna betraktas ofta fortsatt som allmännyttiga, trots att de inte omfattas av allbo-lagen, och i SCB:s statistik är även vissa kommunalt direktägda lägenheter betecknade som allmännyttiga. Bland Sveriges Allmännyttas medlemsföretag förekommer därutöver även andra verksamheter av olika slag, som inte är allmännyttiga i allbo-lagens mening (se vidare ovan under ingressen till avsnitt 8.1).

I den här utredningen används begreppet *allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag* om de företag som omfattas av den nu gällande legaldefinitionen i allbo-lagen medan andra benämningar, t.ex. *allmännyttiga bostadsföretag* eller den mera lösliga termen ”*allmännyttan*” innebär att det får framgå av sammanhanget närmare vilka bostäder som avses. Som huvudregel saknar detta betydelse för slutsatserna eftersom bostäder i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag utgör den absoluta merparten oavsett urvalets sammansättning. Med allmännyttiga bostadsföretag avses dock vanligen att därutöver innefatta åtminstone s.k. kommunala bostadsstiftelser (se avsnitt 8.2.1).

¹⁰ Ds 2009:60, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag*.

¹¹ Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, (nya) allbolagen förkortas stundom AKBL, en förkortning som dock inte används i förevarande framställning. I den fortsatta framställningen preciseras i vilka fall den äldre allbolagen avses men däremot inte när syftningen avser (nya) allbolagen.

¹² Prop. 2009/10:185, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*, s. 90.

När det gäller statistiska uppgifter avses ofta medlemsföretagen i Sveriges Allmännytta exklusive till Sveriges Allmännytta associerade medlemmar (där de associerade medlemmarna inte är kommunalt ägda). Den ekonomiska statistiken från Sveriges Allmännytta utesluter även vissa mindre kommunala företag som fortfarande tillämpar äldre redovisningsregler (det s.k. K2-regelverket, se vidare avsnitt 8.4.4).

8.2 Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen)

Som framgår av förarbetena till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen) var avsikten med den att till skapa en reglering för bolagen som är förenlig med EU-rätten men samtidigt ger kommunerna möjlighet att använda sina bostadsbolag som verktyg för bostadsförsörjningen.¹³

8.2.1 Vad som utgör ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag (1 § allbo-lagen)

Enligt allbo-lagen (1 §) är ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ett aktiebolag som en eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

I lagregeln förekommer termen ”allmännyttigt” både som en beteckning på de bolag vilka avses (”allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag”) och som ett krav för att omfattas av beteckningen ifråga (”som i allmännyttigt syfte ...”). Som framgår såväl av departementspromemorian¹⁴ som av propositionen är det övergripande allmän-

¹³ Prop. 2009/10:185, s. 26.

¹⁴ Ds 2009:60, s. 57.

nyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag att främja bostadsförsörjningen i kommunen och i det ingår även ett samhällsansvar.¹⁵ Hyresgästernas inflytande i boendet och i företaget är också en del av det allmännyttiga syftet.¹⁶ Det allmännyttiga syftet kommer slutligen enligt propositionen till uttryck i hur överskott från de kommunala bostadsföretagens verksamhet kan användas, dvs. genom värdeöverföringsreglerna.¹⁷

Enligt utredningen förekommer formuleringen ”som i allmännyttigt syfte ...” i stadgandet för att tydliggöra syftet med att kommuner driver bostadsaktiebolag. Det får därför inte någon självständig betydelse utan torde vara uppfyllt när de tre preciserade rekvisiten samtidigt är uppfyllda. Som framgår av förarbetena kan, utan ett allmännyttigt syfte, det kommunala bostadsaktiebolaget komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål. Något motiv för en kommun att vare sig bilda eller äga ett sådant företag fanns inte enligt propositionen, vilket också flera remissinstanser hade påpekat.¹⁸

I remissomgången uppmärksammade Kammarrätten i Sundsvall att ett kommunalt bolag som inte uppfyller samtliga krav på hur verksamheten ska bedrivas faller utanför regleringen och de angivna kraven på affärsmässighet m.m. och en bredare definition efterlystes.¹⁹ För att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bli tillämplig måste ett kommunalt aktiebolag uppfylla samtliga kriterier i 1 och 2 §§ för hur verksamheten ska bedrivas.²⁰ I propositionen konstaterades att ett kommunalt aktiebolag som bedriver bostadsförvaltning och inte omfattas av allbo-lagen ska följa kommunallagens reglering, bl.a. förbudet mot att driva (spekulativa) företag i vinstsyfte (se vidare avsnitt 8.3.3).²¹

¹⁵ Prop. 2009/10:185, s. 40 och 42.

¹⁶ Prop. 2009/10:185, s. 43.

¹⁷ Prop. 2009/10:185, s. 42.

¹⁸ Prop. 2009/10:185, s. 40.

¹⁹ Prop. 2009/10:185, s. 36–38.

²⁰ Prop. 2009/10:185, s. 83.

²¹ Prop. 2009/10:185, s. 41–42.

Allbo-lagen omfattar bara aktiebolag

Flera allmännyttiga verksamhetsformer kom att lämnas utanför den nya allbo-lagens tillämpningsområde. Vad gäller privata allmännyttiga företag konstaterade utredningen om allmännyttans villkor att det endast fanns fem sådana företag varav ett var vilande, två de facto var kooperativa hyresrättsföreningar och de två övriga hyrde ut cirka 900 lägenheter i Gävleborgs respektive Jämtlands län. Det ena av dessa företag hade tillkommit i samband med att kommunen avyttrat bostäder.²² Reglerna i allbo-lagen ansågs inte behöva omfatta andra aktiebolag än de som kommuner har ett bestämmande inflytande i eftersom det ansågs finnas fullgoda alternativa verksamhetsformer, bl.a. aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb), för det fåtal privata allmännyttiga bostadsföretag som då fanns.²³

Vad gäller ekonomiska föreningar med motsvande uppdrag fanns sådana såvitt känt inte alls och hade heller aldrig funnits. Det fanns enligt förarbetena inte skäl att tro att kommunerna i framtiden skulle anse ekonomiska föreningar som en mer ändamålsenlig associationsform för att bedriva bostadsförvaltning än aktiebolagsform. Det saknades därför anledning att särskilt lagstifta om kommunala ekonomiska föreningar på bostadsområdet.²⁴

Kommunala bolag som inte var allmännyttiga respektive kommunala förvaltningar som ägde bostäder analyserades inte av utredningen om allmännyttans villkor, möjligen eftersom omfattningen av sådan verksamhet var väsentligt mindre än i dag.

Frågan om bostadsstiftelser skulle omfattas av regelverket adresserades i betänkandet, men besvarades nekande. Stiftelser ansågs med hänsyn till deras stiftelseförordnanden, stiftelselagen och EU-regelverket tillräckligt reglerade i annan ordning.²⁵ Av förarbetena framgår att det även bedömdes att sådana stiftelser i praktiken inte skulle kunna nybildas. Enligt den tidigare utredningens bedömning var det nämligen inte förenligt med EU-rätten för en kommun att bilda nya bostadsstiftelser eller föra över egendom till befintliga bostadsstiftelser till annat än marknadspris.²⁶ I efterhand kan också konstateras att några nya kommunala bostadsstiftelser inte har tillkommit sedan dess.

²² SOU 2008:38, s. 80.

²³ Ds 2009:60, s. 51–52.

²⁴ Ds 2009:60, s. 53.

²⁵ Prop. 2009/10:185, s. 37–38 samt Ds 2009:60, s. 53.

²⁶ SOU 2008:38, s. 27.

Vad som utgör ett kommunalt bestämmande inflytande

Frågan om vad som utgör ett kommunalt bestämmande inflytande är kortfattat behandlad i förarbetena, möjligen eftersom det när allbolen tillkom inte fanns några kommuner som ägde bostadsföretag tillsammans med privata investerare. Som utredningen konstaterar i avsnitt 8.6.1 finns nu åtminstone ett sådant delägt bolag.

Sammanfattningsvis angav regeringen att med bestämmande inflytande ska avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett bostadsaktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget. Även inflytande som utövas indirekt, dvs. som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner gemensamt bestämmer, ska anses utövat av kommunen eller kommunerna och några förändringar i förhållande till den äldre allbolen var inte avsedda.²⁷

Att ingen enskild kommun är dominerande ägare utesluter inte ett bestämmande inflytande. Kommunen eller kommunerna måste dock med äganderätt inneha aktier och dessa aktier måste vara förenade med mer än hälften av rösterna. Att kommunen eller kommunerna innehar aktiemajoritet med panträtt eller genom t.ex. ett konsortialavtal har försäkrat sig om rätten att få förfoga över mer än hälften av samtliga röster, utgör inte ett sådant inflytande som avses i bestämmelsen. Vidare får kommunen eller kommunerna inte ha avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster.²⁸

Kravet på att huvudsakligen förvalta hyresrätter

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag kan engagera sig i att utveckla andra boende- och upplåtelseformer än hyresrätt, både genom nyproduktion och genom ombildning. Detta kan enligt förarbetena inte minst vara en effektiv strategi när det gäller att skapa mångfald och valfrihet lokalt inom ett bostadsområde eller en kommundel.²⁹

Det har genom åren förekommit att allmännyttiga företag uppför småhus och lägenheter till försäljning, ibland med bostadssociala

²⁷ Prop. 2009/10:185, s. 38, se även förarbetena till äldre allbolen prop. 2001/02:58, *Allmännyttiga bostadsföretag*, s. 62.

²⁸ Prop. 2009/10:185, s. 84.

²⁹ Prop. 2009/10:185, s. 41.

ambitioner³⁰ även om det i nuläget inte verkar ske i någon större utsträckning. Sigtuna kommun har nyligen givit sitt allmännyttiga företag i uppdrag att framöver primärt bygga annat än hyresrätter.³¹

Kravet att huvudsakligen förvalta hyresrätter anses inte hindra att ett allmännyttigt bolag i enstaka fall upplåter bostäder till en kooperativ hyresrättsförening, som i sin tur upplåter dessa till sina medlemmar. Vid sådana arrangemang får de boende ett mycket stort inflytande, vilket är i linje med vad som gäller i fråga om de boendes inflytande enligt allbo-lagen.³²

Vidare hindrar inte kravet på huvudsaklig verksamhet att det i ett fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel avses att lokalbeståndet inte får bli så stort att det inkräktar på den primära uppgiften, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.³³

I förarbetena till allbo-lagen ansåg regeringen det inte lämpligt att precisera närmare var gränsen går för att ett bolag ska vara allmännyttigt. Skälet till det var att en sådan precisering skulle kunna verka hämmande på kommunernas möjligheter att organisera sin verksamhet i enlighet med vad som lokalt bedöms vara mest lämpligt. Enligt förarbetena var det dock väsentligt att det framgick av bolagsordning och ägardirektiv att bolaget huvudsakligen förvaltar fastigheter där bostadslägenheter upplåts med hyresrätt.³⁴

Kravet på att främja bostadsförsörjningen

Det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är enligt förarbetena att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, dvs. inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Företagen ska tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Detta var, vilket framhölls i propositionen, också orsaken till att företagen en gång bildades.³⁵

³⁰ SOU 2008:38, s. 82.

³¹ Sigtuna kommun (2020): *Mål och budget 2021–2023*. Bilaga 5. Ägardirektiv AB Sigtunahem.

³² Prop. 2009/10:185, s. 41, prop. 2001/02:58, s. 61.

³³ Prop. 2009/10:185, s. 41, prop. 2001/02:58, s. 61. Som framgår i en fotnot ovan är, när det gäller Sveriges Allmännyttas medlemsföretag, i genomsnitt fyra femtedelar av ytan att hänföra till bostäder.

³⁴ Prop. 2009/10:185, s. 41.

³⁵ Prop. 2009/10:185, s. 40.

De kommunala bostadsföretagen ska ha en integrerande funktion. Det hindrar i och för sig inte att kommunala bostadsföretag som specialiserat sig på att tillhandahålla bostäder till en eller flera särskilda grupper för att bättre kunna tillvarata deras behov, t.ex. studenter eller äldre, kan vara allmännyttiga.³⁶

Sammanfattningsvis får man konstatera att främjande av bostadsförsörjningen som framgår av förarbetena inte behöver innefatta några särskilda åtgärder över huvud taget utan anses ligga integrerat i den verksamhet med uthyrning av bostadslägenheter som företagen bedriver, under förutsättning att inriktningen på densamma är tillräckligt bred avseende målgrupper men samtidigt fokuserad på hyreslägenheter, naturligtvis under förutsättning att även kravet på boendeinflytande uppfylls.

Kravet på boendeinflytande

Enligt allbo-lagen ska kommunala bostadsföretag erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. Enligt förarbetena är det en målsättning – inte någon skyldighet – och det saknas anledning att reglera i vilka former detta ska ske, utan det bör beslutas utifrån lokala förutsättningar. Med inflytande menas såväl inflytande över den egna lägenheten som gemensamt inflytande i frågor som berör flera hyresgäster tillsammans.³⁷

Ett exempel på inflytande över bostadsaktiebolaget kan vara att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse.³⁸ Som en bakgrund till regeln framhålls i propositionen att hyresrätten av naturliga skäl inte ger den boende samma möjligheter att påverka sitt boende som andra boendeformer ger. Det är därför viktigt att hyresgästerna ges de möjligheter som ändå finns för att kunna ha ett så stort inflytande som möjligt över sitt boende. Inflytande främjar delaktighet och ansvarstagande samt bidrar till ökad gemenskap i ett bostadsområde och därmed främjas integration och segregation motverkas.³⁹

³⁶ Prop. 2009/10:185, s. 41.

³⁷ Prop. 2009/10:185, s. 43.

³⁸ Prop. 2001/02:58, s. 62.

³⁹ Prop. 2009/10:185, s. 43.

8.2.2 Innebörden av kravet på affärsmässiga principer (2 § första stycket allbo-lagen)

Enligt allbo-lagen (2 §) ska ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer och detta anses även innebära ett undantag från vissa kommunalrättsliga principer (se vidare avsnitt 8.3.3 i den senare delen). I propositionen erinras, som redan har påtalats, om att det för att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bli tillämplig krävs att ett kommunalt aktiebolag uppfyller samtliga kriterier i 1 och 2 §§ på hur verksamheten ska bedrivas⁴⁰ (se därför även avsnitt 8.2.1).

Allmänt om kravet på affärsmässiga principer

Enligt propositionen innebär kravet på affärsmässiga principer att verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. De kommunala bostadsaktiebolagen ska inte erhålla villkor som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter, t.ex. kommunala garantier utan att marknadsmässig avgift tas ut eller avstående från marknadsmässiga avkastningskrav.⁴¹

Affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska således – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. sådana aktörer som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande.⁴²

En ofta refererad skrivning i förarbetena tydliggör att begreppet affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar för investeringar i sin dagliga drift och i relationen till andra aktörer. Det centrala perspektivet för ett affärsmässigt företag är företagets bästa.⁴³ Perspektivet för bedömning av affärsmässigheten ska således enligt propositionen vara vad som är långsiktigt bäst för företaget som sådant, givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att företagen ska vara

⁴⁰ Prop. 2009/10:185, s. 83.

⁴¹ Prop. 2009/10:185, s. 84–85.

⁴² Prop. 2009/10:185, s. 45.

⁴³ Prop. 2009/10:185, s. 85.

långsiktiga, seriösa fastighetsägare på hyresmarknaden inom ramen för de regler som gäller för denna sektor. I det långsiktiga perspektivet ligger även hänsynen till företagets befintliga hyresgäster, liksom till presumtiva hyresgäster och till hur bostadshyresmarknaden kan utvecklas.⁴⁴

Tidpunkt för bedömning av affärsmässigheten

Vad gäller *tidpunkten* för bedömning av affärsmässigheten framgår av propositionen att bedömningen ska göras vid beslutstillfället. Om en investering varit mindre lyckosam och det inte är möjligt att få en marknadsmässig avkastning på den, kan man inte begära det omöjliga utan får nöja sig med den vinst som är möjlig. Kravet blir då att bolaget gör det bästa möjliga av situationen. Om det faktiska utfallet skulle visa sig bli sämre än det förväntade, saknar detta betydelse, förutsatt att investeringen grundats på realistiska förväntningar på marknadsmässig avkastning. Samtidigt framhålls att dessa speciella karaktäristika inte får bli en ursäkt för att varje enskilt år – därmed även långsiktigt – ha avkastningskrav och en avkastningsnivå som uppenbart avviker från vad som är normalt för andra, likartade aktörer på den lokala marknaden.⁴⁵

Ramen för bedömning av ägarens avkastningskrav

Det saknas enligt förarbetena anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå just i fråga om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bedrivs affärsmässigt.⁴⁶ Däremot har regeringen tydliggjort huruvida avkastningskrav ska avse *bolaget som helhet eller enskilda investeringar*.

I propositionen framgår att varje ägare till ett företag ställer avkastningskraven på företagsnivå, varefter företagsledningen styr verksamheten där såväl olika verksamhetsgrenar som olika satsningar åläggs olika avkastningskrav, beroende på marknadsförutsättningar och graden av långsiktighet, men också beroende på i vilken mån de indirekt

⁴⁴ Prop. 2009/10:185, s. 49.

⁴⁵ Prop. 2009/10:185, s. 45–46.

⁴⁶ Prop. 2009/10:185, s. 45.

kan bidra till hur företaget uppfattas eller till dess resultat. Företaget i sin helhet verkar för att nå upp till de avkastningskrav som ägaren ställt och som bedömts som rimliga mot bakgrund av företagets förutsättningar (t.ex. fastighetsbeståndets sammansättning) och marknadssituationen. En enskild satsning kan i sig själv vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål.⁴⁷

Särskilt om hållbarhetsarbete

I praktiken klargör kommunerna, som framgår av propositionen, ofta avsikten med ägandet och vilken nytta det kommunala bostadsaktiebolaget förväntas tillföra kommunen och dess invånare samt de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten. Det kan handla om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande, ofta som ett bidrag till hållbar utveckling eller för att möta klimatutmaningen. Resultatet kan t.ex. presenteras i en hållbarhetsredovisning som beskriver ekologiska och sociala åtgärder och resultat. Sådana åtgärder kan också förväntas stärka företagets varumärke och öka lönsamheten på lång sikt. Sett i ett långsiktigt lönsamhetsperspektiv är ett sådant agerande enligt propositionen fullt förenligt med att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. De kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet blir därmed ett företagande med samhällsansvar.⁴⁸

Att ett företag tar ett aktivt samhällsansvar kan således enligt propositionen förenas med både god företagssed och ett affärsmässigt perspektiv. I sammanhanget borde dock enligt regeringen framhållas att en kommun, enligt de föreslagna reglerna, inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. Det väsentliga är att samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang och inte betingas av att bolaget har just en kommun som ägare.⁴⁹ Även vid bedömning av preciserade hållbarhetsåtgärder, t.ex. energieffektiviseringsåtgärder, har det framhållits att bedömningen huruvida dessa är tillåtna måste göras utifrån

⁴⁷ Prop. 2009/10:185, s. 46.

⁴⁸ Prop. 2009/10:185, s. 42.

⁴⁹ Prop. 2009/10:185, s. 42.

om det är affärsmässigt motiverat, dvs. förenligt med affärsmässiga principer.⁵⁰

Affärsmässiga principer i stället för affärsmässiga grunder

Vad gäller hur kravet på affärsmässiga principer förhåller sig till det snarlika begreppet affärsmässiga grunder som föreskrivs för driften i vissa andra kommunalt ägda företag, anger propositionen följande. Valet av begreppet affärsmässiga principer i stället för affärsmässiga grunder – vilket används i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter – motiveras framför allt med att domar som rör annan kommunal verksamhet – med delvis andra förutsättningar – inte ska få en prejudicerande verkan även på bostadsföretagen. Ett betydelsefullt särdrag ansågs vara att prissättningen på hyresbostäder är underordnad särskild lagstiftning som innebär att företagen inte ensidigt kan bestämma hur hyrorna ska sättas. Till detta kommer att bostadshyresmarknaden kännetecknas av investeringar med mycket lång varaktighet och därför kräver ett särskilt långsiktigt förhållningssätt också vad gäller affärsmässigheten. För de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen gäller också ett särskilt lagstadgat krav att erbjuda hyresgästerna inflytande som inte gäller för privata fastighetsägare. Kommunala företag som ska bedriva sin verksamhet på affärsmässiga grunder har avslutningsvis inga särskilda skyldigheter vad gäller begränsningar av vinstutdelning eller andra värdeöverföringar. Mot bakgrund av det anförda konstaterade regeringen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag enligt allbolenlagen borde bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer för att tydliggöra skillnaden mot sådan verksamhet som ska drivas enligt affärsmässiga grunder.⁵¹

Krav på underlag för bedömningen av affärsmässighet

Det är som framhålls i propositionen viktigt att företaget har ett ordentligt underlag och dokumentation för att visa att det i sammanhanget inte förekommer någon form av o tillåtet statsstöd och även varför en viss åtgärd anses affärsmässig. Det gäller för både invester-

⁵⁰ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 337.

⁵¹ Prop. 2009/10:185, s. 48–49.

ingar och åtgärder i den löpande driften. Relationerna mellan kommunen och dess bostadsföretag ska vara affärsmässiga och deras ekonomier hållas åtskilda.⁵²

8.2.3 Emottagande av statligt stöd (2 § andra stycket allbo-lagen)

Enligt utredningen visar placeringen av regeln om statligt stöd till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, dvs. att den återfinns i samma paragraf som kravet på affärsmässighet, att statsstödsregeln utgör en återspeglning av och ett led i kravet på affärsmässig drift. Preciseringsen i lagtext av vilka statsstöd som är tillåtna ska således inte nödvändigtvis anses vara uttömmande. Utöver vad som framgår i regeln kan det alltså vara tillåtet för ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag att ta emot sådant stöd, offentligt eller annat, som inte medför att kravet på affärsmässiga principer åsidosätts.

Statligt stöd enligt EUF-fördraget

Som framgår av propositionen hindrar kravet på affärsmässiga principer inte att stöd lämnas till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag i enlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget.⁵³ Ett kommunalt bostadsaktiebolag som tar emot stöd från det allmänna, i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), ska hantera detta i enlighet med reglerna i fördraget. Med statligt stöd avses stöd som kommer från offentliga medel bl.a. stat, kommuner, landsting, offentligt ägda bolag eller stiftelser, eller privata bolag som hanterar offentliga medel. Begreppet omfattar alla insatser av ekonomisk art som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher. Stödet ska på något sätt gynna eller ge en ekonomisk fördel för ett företag, dvs. ett organ som bedriver någon form av ekonomisk aktivitet. Med begreppet ekonomisk aktivitet avses köp och försäljning av varor eller tjänster på en marknad. Detta innebär att även icke-vinstdrivande företag eller ideella föreningar om-

⁵² Prop. 2009/10:185, s. 84–85. I sammanhanget erinras om lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (den så kallade transparenslagen) som ställer krav på redovisningen i vissa offentliga företag, och bland annat torde vara av särskild betydelse för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för sagda lag.

⁵³ Prop. 2009/10:185, s. 49–50.

fattas av statsstödsreglerna om de bedriver någon form av ekonomisk aktivitet, där det finns kommersiella konkurrenter.⁵⁴

Relevant sekundärlagstiftning etc.

Regleringen av statsstöd i unionens sekundärlagstiftning har undergått väsentliga förändringar sedan allbo-lagen tillkom vilket medför att motiven och lagtexten i denna del kan framstå som föråldrade. Som kan utläsas av kommentaren till andra stycket punkten 2 omfattar regleringen explicit sådant stöd som lämnas i enlighet med en s.k. gruppundantagsförordning. I nuläget torde kommissionens förordning (EU) nr 651/2014⁵⁵, en förordning som alltså inte fanns på plats när allbo-lagen tillkom, avses.

Vidare framgår av författningskommentaren till andra stycket punkten 3 att densamma tar sikte på kommissionens då gällande beslut (2005/842/EG) om tillämpningen av artikel 86 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I nuläget torde detta beslut motsvaras av kommissionens beslut (2012/21/EU).⁵⁶

Som framgår av författningskommentaren var det emellertid regeringens avsikt att även s.k. de-minimisstöd och Altmark-ersättningar skulle omfattas av stödregeln.⁵⁷ Till sin lydelse omfattar dock andra stycket punkten 2 inte de-minimisstöd, eftersom dessa tekniskt sett inte anses utgöra statsstöd, och andra stycket punkten 3 omfattar endast situationen att nödvändig ersättning, som utgör statsstöd, lämnas för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse men ändå är undantaget från notifieringsskyldigheten.⁵⁸ Det medför att undantaget i andra stycket punkten 3 omfattar åtgärder som ingår i det utvidgade s.k. ”Altmark-paketet” men inte åtgärder enligt de egentliga ”Altmark-kriterierna” som fastställdes av domstolen och som – om de är uppfyllda – anses medföra att något statsstöd inte förekommer. Detta

⁵⁴ Prop. 2009/10:185, s. 85.

⁵⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

⁵⁶ Kommissionens beslut (2012/21/EU) av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁵⁷ Prop. 2009/10:185, s. 85–86.

⁵⁸ Prop. 2009/10:185, s. 85–86.

uppmärksammades även av Kammarrätten i Sundsvall under remissomgången.⁵⁹

Det nu sagda motsäger i och för sig inte vad regeringen angav i propositionen, nämligen att ingen motsättning mellan tillämpningen av de s.k. Altmark-kriterierna och affärsmässighet i kommunala bostadsaktiebolag torde föreligga.⁶⁰ Att stöd enligt Altmark-kriterierna, som de ursprungligen formulerades av EU-domstolen, kan tas emot av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen följer emellertid inte av den explicita regeln om statsstöd i allbologna utan får bedömas i förhållande till kravet på affärsmässiga principer. Därvid bör särskilt beaktas att reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har som funktion att medföra lättnader från andra fördragsregler i den utsträckning det är nödvändigt för att sagda tjänster ska kunna komma till stånd.⁶¹

Motsvarande torde gälla stöd enligt de-minimisreglerna, vars tillåtlighet således inte följer av den explicita regeln om statsstöd i allbologna utan måste bedömas i förhållande till kravet på affärsmässiga principer.

Särskilt om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I propositionen gjordes ställningstagandet att bostadsförsörjningen inte i lag borde definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.⁶² Utgångspunkten borde i stället vara att de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen, tillsammans med ett stort antal privata aktörer, skulle vända sig till alla på boendemarknaden. Alternativet att reducera de kommunala bostadsföretagen till s.k. ”social housing-företag”, dvs. företag vars uppgift är att tillhandahålla bostäder för individer och grupper som har svårt att själva klara sig på bostadsmarknaden, ansågs inte vara en önskvärd utveckling. Bolagens allmännyttiga syfte tar sig uttryck genom att de ska bidra till bostadsförsörjningen och tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Regeringen ansåg inte

⁵⁹ Prop. 2009/10:185, s. 44.

⁶⁰ Prop. 2009/10:185, s. 49–50.

⁶¹ Regelverket om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anses emellertid inte kunna medföra avsteg från de direktivstyrda upphandlingsreglerna, se vidare SOU 2015:24, En kommunallag för framtiden.

⁶² Senast i SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*, vol. 2, s. 751, se även prop. 2009/10:185, s. 26.

att det inte gick att utesluta möjligheterna att använda reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på bostadsförsörjningsområdet. Utrymmet var emellertid, som angavs i propositionen, begränsat.⁶³ I förarbetena finns tydligt redogjort för svårigheterna med en sådan tillämpning, framför allt att mål och åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet sällan är vare sig tillräckligt precisa eller väl avgränsade för att dessa skulle kunna accepteras av EU-institutionerna.⁶⁴

Obenägheten att åberopa undantagsregler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har kritiserats. Därvid har anförts att Sveriges anpassning till EU:s statsstödsregler på det bostadspolitiska området utgör en överanpassning, då de möjligheter som ryms inom det särskilda regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har utnyttjats sparsamt.⁶⁵ Generellt sett framstår det som angeläget att den grundläggande bedömningen av vad som över huvud taget utgör ett statsstöd tydliggörs, innan frågeställningar om statsstödsrättsliga undantagsregler analyseras.

Framställningen ovan understryker sammanfattningsvis vad utredningen redan inledningsvis anförde, dvs. att regleringen av tillåtna statsstöd i allbo-lagen inte kan vara avsedd att vara uttömmande avseende vilka stöd som får tas emot. Således finns det heller inte anledning att ändra i regleringen, även om den kan framstå som föråldrad med hänsyn till den reviderade sekundärlagstiftningen.

8.2.4 Värdeöverföringar (3–6 §§ nuvarande allbo-lagen)

Det allmännyttiga syftet tar sig enligt propositionen uttryck genom reglerna om värdeöverföringar, alltså vilka värdeöverföringar till ägaren (kommunen) som är tillåtna.⁶⁶

⁶³ Prop. 2009/10:185, s. 27–28.

⁶⁴ Ds 2009:60, s. 92–93.

⁶⁵ Hettne J., *EU-rätt som inte kommer från EU – om svensk överanpassning till EU:s regler*, bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46), s. 47. På senare år har dock enligt rapporten regelverket börjat användas, till exempel i förordningen (2016:880) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla hyresbostäder och bostäder för studerande, förordning (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer och i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad. Nyligen har även genomförts ändringar i det statliga uppdraget till Statens Bostadsomvandling AB vilka tar sin utgångspunkt i reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁶⁶ Prop. 2009/10:185, s. 42.

Syftet med värdeöverföringsreglerna

Syftet med reglerna om värdeöverföringar är att förbättra de kommunala bostadsaktiebolagens ekonomiska förutsättningar genom att en större andel av rörelseresultatet blir kvar i bolaget för att dessa ska kunna fungera som kommunala instrument inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ett syfte med en sådan reglering är också att resurser som upparbetats i bolagen ska användas av bolagen för att fullgöra deras uppgifter även i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar, såsom minskad efterfrågan av hyresbostäder till följd av minskat befolkningsunderlag.⁶⁷

I en modell med affärsmässigt bedrivna bostadsföretag med normala avkastningskrav är en effekt av en utdelningsbegränsning – allt annat lika – att mer kapital kan stanna kvar i de enskilda företagen som långsiktigt kan bygga upp en stabil ekonomi. Eftersom syftet med en begränsningsregel är att bolagets upparbetade resurser ska användas för bostadsförsörjningsändamål är det enligt förarbetena till allbolagen mer ändamålsenligt att begränsa möjligheterna för värdeöverföringar från bolaget, än att enbart begränsa utdelningen från bolaget.⁶⁸

Innebörden av en värdeöverföring

Som reglerna kom att utformas knöts de till begreppet värdeöverföringar som utgör ett väsentligt bredare begrepp än utdelning enligt aktiebolagslagen.⁶⁹

Boverket använder den definition av värdeöverföring som finns i aktiebolagslagen (2005:551) vilket innefattar vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna (17 kap. 1 § första stycket 1–3) eller någon annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget (17 kap. 1 § första stycket 4). Den sistnämnda punk-

⁶⁷ Ds 2009:60, s. 100–101.

⁶⁸ Ds 2009:60, s. 100–101.

⁶⁹ Värdeöverföringar definieras i 17 kap. aktiebolagslagen (2005:551) som vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget.

ten tillämpas på överföring genom koncernbidrag från dotterbolag till moderbolag och för att det ska vara en värdeöverföring förutsätts enligt Boverket att det värdeöverförande aktiebolaget orsakats en förmögenhetsminskning. För att aktiebolaget ska ha orsakats en förmögenhetsminskning behöver samtliga komponenter i en transaktion beaktas och Boverket tolkar tillämplig lagstiftning på så sätt att eventuell skattebesparing bör beaktas vid beräkningen av värdeöverföringen. Därvid anser sig Boverket följa praxis från tidigare lagstiftning på motsvarande område, vilken bedöms ha fortsatt relevans. Därvid avses lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. och lagen (2002:102) om allmännyttiga kommunala bostadsföretag.⁷⁰

Högsta belopp för värdeöverföringar begränsas till en nivå av 1 procentenhet över den genomsnittliga statslåneräntan och beräknas på tillskjutet kapital, dock får värdeöverföringen inte överstiga hälften av bolagets resultat.⁷¹

Begränsningen av värdeöverföringar gäller som huvudregel inte vid överföringar efter avyttring av fastigheter. Sådana värdeöverföringar får emellertid inte överstiga hälften av nettoöverskottet och måste beslutas av kommunfullmäktige.⁷² Värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern omfattas inte heller.⁷³

Värdeöverföringar som sker för bostadsförsörjningsändamål

Begränsningen av värdeöverföringar gäller slutligen inte för överskott som används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.⁷⁴

Enligt förarbetena är syftet med undantagsregeln att ge kommunen möjlighet att använda överskott i bolaget, således efter att dessa värden har överförts till kommunen, för viss verksamhet inom ramen

⁷⁰ Boverkets skrivelse den 14 oktober 2021 i ärende dnr 4737/2021.

⁷¹ 3 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

⁷² 4 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

⁷³ 5 § 2 p. lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

⁷⁴ 5 § 1 p. lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

för bostadsförsörjningen samtidigt som det indirekt också är ett verktyg för att motverka överkonsolidering i bolaget.⁷⁵

I förarbetena exemplifieras åtgärder som *främjar integration och social sammanhållning* inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar med sådana åtgärder som ökar variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansierar behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser som mötesplatser för att främja integrationen. Det anges vara särskilt angeläget att kommunerna i denna del har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar.

Åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar för att *tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar* exemplifieras som att avse åtgärder såsom att ordna bostäder åt sådana personer eller att anordna lämpliga gemensamhetsutrymmen och relaterad utrustning. Dessa exempel är som framgår av förarbetena inte avsedda att vara uttömmande.⁷⁶

Förhållandet till statsstödsreglerna

Reglering av värdeöverföring mera generellt eller utdelning i synnerhet har hittills inte ansetts medföra statsstödshänsynstaganden, eftersom dessa inte anses påverka det berörda företagens agerande utan endast ägaren.

En regel om begränsad värdeöverföring innebär alltså, som framgår av propositionen, inte att inslag av stöd uppkommer, eftersom bolagen samtidigt åläggs normala avkastningskrav och överskott som stannar kvar i bolaget i sin tur ska ge avkastning.⁷⁷

Rapporteringskyldighet

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år lämna uppgift om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats. Förfarandet är reglerat i 6 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och i 2 § förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

⁷⁵ Prop. 2009/10:185, s. 88–89.

⁷⁶ Prop. 2009/10:185, s. 88–89.

⁷⁷ Prop. 2009/10:185, s. 86.

Länsstyrelserna och Boverket följer med utgångspunkt från dessa rapporter årligen upp värdeöverföringarna från de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och hur bestämmelserna efterlevs i praktiken.⁷⁸ Allbo-lagen innehåller dock inga sanktioner för en kommunal ägare som bryter mot värdeöverföringsreglerna och inte heller för det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget.

8.2.5 Rättsliga avgöranden avseende allbo-lagen

Det finns hittills bara ett fåtal rättsfall där olika frågor har prövats i domstol med hänsyn till allbo-lagen. Inga av dessa avgöranden har sakprövats i högsta instans och flertalet har avgjorts på lägsta nivå vilket innebär att praxisvärdet kan vara begränsat. Av dessa har prövningen i ett fall kommit att handla om vilka bolag som omfattas av allbo-lagen, i ett annat om huruvida en utpekad investering stod i strid med kravet på affärsmässiga principer och i ett tredje om huruvida ett avkastningskrav i bolagets ägardirektiv stred mot samma principer. Därutöver har vid flera tillfällen värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag prövats.

Huvudsakligen förvaltar bostadsfastigheter

Förvaltningsrätten i Falun har, i samband med vad som egentligen var en invändning mot en påstådd värdeöverföring, laglighetsprövat huruvida det av Avesta kommun helägda bolaget Gamla Byn AB omfattas av allbo-lagens regler. Gamla Byn AB var enligt klaganden kommunens i särklass största bostadshyresvärd.

Enligt kommunen hade dock företaget cirka 80 fastigheter varav cirka 35 var bostadsfastigheter. Den totala ytan var cirka 189 000 m² varav cirka 67 000 m² avsåg bostäder. Av bolagsordningen framgick att bolaget hade till föremål för sin verksamhet att inom kommunen köpa, sälja, äga, bebygga, utveckla, hyra ut och förvalta fastigheter med bostäder, lokaler och därtill hörande kollektiva anläggningar. Trots att det av ägardirektiven framgick att Gamla Byn AB bl.a. skulle eftersträva en hyressättning som motsvarar vad som gäller enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och att det av bolagsordningen framgick att bolaget skulle ha ett allmännyttigt syfte

⁷⁸ Prop. 2009/10:185, s. 89.

ansåg förvaltningsrätten att företaget inte omfattades av allbo-lagen, med hänvisning till att det inte huvudsakligen förvaltade bostadsfastigheter.⁷⁹

Affärsmässigheten i en viss investering

Förvaltningsrätten i Karlstad har laglighetsprövat en särskilt utpekad investering i Karlstads Bostads AB, vilken hade hänskjutits till kommunfullmäktige. Nybyggnadsprojektet omfattade drygt 60 miljoner kronor. Klaganden ansåg att det skulle kosta mera att genomföra projektet än vad detsamma skulle vara värt när det var klart. Kommunen invände inte mot själva kalkylen utan hävdade sammanfattningsvis att projektet ingick i en större helhet i det område där nybyggnationen tillkom, vars utveckling även var ett led i att ta ett bredare samhällsansvar.

Mot bakgrund av vad som anförs i lagens förarbeten ansåg förvaltningsrätten att investeringsbeslutet skulle ses med utgångspunkt i verksamheten som helhet och också över tid. Att ett investeringsobjekt inte omgående är lönsamt innebar alltså enligt förvaltningsrätten inte att kravet på affärsmässighet hade åsidosatts. I förarbetena betonas, erinrade förvaltningsrätten, att kommunala bostadsföretag ska sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Vidare anges att bolagen inte har tillkommit för att skapa vinster utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål även om ett affärsmässigt förhållningssätt ska iakttas.⁸⁰

Kravet på affärsmässighet bör således, som en slutsats av domen och enligt vad Boverket sedermera har angivit i en av sina rapporter, ses med utgångspunkt i verksamheten som helhet och över tid.⁸¹

Affärsmässigheten i ett visst avkastningskrav

Vidare har Förvaltningsrätten i Linköping prövat kommunfullmäktiges beslut att anta ägardirektiv för Flens Bostads AB innehållande föreskriften att bolagets avkastningskrav skulle vara 2 procent, vilket

⁷⁹ Förvaltningsrätten i Faluns dom den 20 maj 2014 i mål 5739-13. Kammarrätten i Sundsvall beslutade den 18 december 2014 att inte meddela prövningstillstånd (mål 1538-14).

⁸⁰ Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 10 oktober 2014 i mål 1428-14. Domen överklagades inte.

⁸¹ Boverkets rapport 2015:19, s. 22.

enligt klaganden stred såväl mot allbo-lagen som mot statsstödsreglerna. Klaganden anförde särskilt att avkastningskravet understeg den normala avkastningen på bostadsfastigheter i kommunen vilken angavs till 6,5–8,5 procent med hänvisning till kommersiellt tillgängliga statistiska databaser. Enligt klaganden borde ett avkastningskrav på bolaget ligga på cirka 7 procent i befintligt bestånd, cirka 6 procent vid totalreoveringar och cirka 5 procent i nyproduktion. Enligt kommunen var dock avkastningen på bostadsfastigheter i kommunen lägre vilket exemplifierades med avkastningen i vissa namngivna företag. Avkastningskravet i ägardirektivet överensstämde enligt kommunen även med vad bolaget i fråga historiskt hade brukat presteras. Avkastningskravets nivå gjorde det enligt kommunen även möjligt att öka underhållet av bolagets bestånd samt beaktade att bolaget omfattades av lokaliseringprincipen. Ett avkastningskrav utgick enligt vad kommunen anförde alltid från den lokala marknadssituationen och företagets egna förutsättningar. Avkastningskravet motsvarade enligt kommunen en direktavkastning på 5 procent med hänsyn till årsredovisningen för 2014, eftersom det uppställda avkastningskravet skulle beräknas utan hänsyn till vissa avskrivningar och centrala administrations- och försäljningskostnader. Klagandens uppgifter om avkastning på bostadsfastigheter i kommunen utgick även enligt kommunen från schabloniserade drifts- och underhållskostnader, varigenom kommunen torde ha avsett implicera att det borde tas hänsyn till att kommunens bolag hade högre än genomsnittliga sådana kostnader.

Att kommunens val av avkastningsmått var otydligt och avvek från allmänt vedertagna begrepp tog domstolen inte hänsyn till med hänvisning till den begränsade prövningsramen vid kommunala laglighetsprövningar. Det framstår som svårt att närmare utläsa av domen vad som var avgörande för utgången, vilken baserades på en sammantagen bedömning där domstolen drog slutsatsen att kommunens avkastningskrav inte stred mot allbo-lagen. En kärnformulering i domen förefaller dock vara att allbo-lagen inte ställer krav på att någon särskild form av avkastningskrav ska preciseras och att de av klaganden åberopade jämförelserna därför inte var relevanta, samtidigt som klaganden alltid har bevisbördan i mål om laglighetsprövning. Med hänsyn till utgången av prövningen i förhållande till allbo-lagens regler förelåg enligt förvaltningsrätten, som domen får förstås, heller inte någon statsstödsöverträdelse.⁸²

⁸² Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 3 maj 2015 i mål 3462-15. Domen överklagades inte.

Värdeöverföringar för bostadsförsörjningsändamål

Rättspraxis angående värdeöverföringar är fortsatt sparsam även om den har börjat växa fram avseende den mest tillämpade undantagsregeln om att överskott får användas för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Ingen rättspraxis hittills avser värdeöverföringar som har bedömts otillåtna men däremot finns flera exempel på det motsatta, där prövningstillstånd ytterst har vägrats i Högsta Förvaltningsdomstolen.⁸³

Boverket har under 2017 beskrivit rättspraxis på följande sätt och utredningen konstaterar att det inte finns skäl att bedöma frågan anorlunda i nuläget:

Avseende värdeöverföringar – där det finns ett kammarrättsavgörande – kan sammanfattningsvis sägas att när man tillämpar undantagen från begränsningsregeln i allbo-lagen kan ändamålen ges en vid tolkning, det vill säga kommunerna har en omfattande handlingsfrihet när de bestämmer om en åtgärd ska anses främja integration och social sammanhållning.⁸⁴

8.3 Generella regler för kommunala bolag

En grundläggande princip i kommunalrätten är att den verksamhet som en kommun överlämnar till ett privaträttsligt subjekt ska falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridande vid verksamhetens utövande ska vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr den verksamhet som bedrivs direkt av kommunerna, styr även kommunernas verksamhet genom privaträttsliga subjekt⁸⁵, t.ex. bolag.

I (numera) 10 kap. 1–3 §§ kommunallagen (2017:725) finns vissa bestämmelser som gäller när en kommun överlämnar uppgifter till ett kommunalt aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.⁸⁶ Bestämmelserna är avsedda att dels klargöra när

⁸³ Kammarrätten i Stockholms dom den 19 november 2013 i mål nr 52-13 och 163-13. Högsta förvaltningsdomstolens beslutade den 8 september 2014 att inte bevilja prövningstillstånd (mål 7832-13 och 8490-13).

⁸⁴ Boverkets rapport 2017:29, s. 9.

⁸⁵ Prop. 1990/91:117, *Ny kommunallag*, s. 50 f.

⁸⁶ För delägda bolag finns särskilda regler i 10 kap. 4 § kommunallagen (2017:725) vilka inte berörs i framställningen eftersom det fortsatt bara finns enstaka exempel på sådana bolag inom bostadsförsörjningen.

kommuner kan använda företagsform för sin verksamhet, dels garantera kommunens inflytande i och kontroll över företagets verksamhet.⁸⁷

8.3.1 Förutsättningar för att lämna över kommunala angelägenheter till ett bolag

Enligt 10 kap. 3 § kommunallagen ska fullmäktige i en kommun eller en region som lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt kommunalt bolag

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter,
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
5. utse minst en lekmannarevisor, och
6. se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Frågan om vilka åtgärder ett kommunalt bolag får vidta styrs av både aktiebolagsrättsliga och kommunalrättsliga regler. En kommun får inte vidta åtgärder genom sitt bolag som strider mot de kommunalrättsliga principerna. Det innebär att även om de kommunalrättsliga principerna inte är direkt tillämpliga i bolagets verksamhet, är de ändå avgörande för kommunens befattning med bolaget. Fullmäktige är därför skyldigt att se till att principerna upprätthålls i bolagens verksamhet.⁸⁸

Avslutningsvis ska även erinras om att oavsett hur rollerna fördelas mellan fullmäktige och kommunstyrelse, har kommunstyrelsen en uppsiktsplikt enligt (numera) 6 kap. 1 § andra stycket kom-

⁸⁷ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 321.

⁸⁸ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 337.

munallagen över hela den kommunala verksamheten, vilket även innefattar bolagsverksamheten.

8.3.2 Regleringen i bolagsordning eller (aktie)ägardirektiv

I normalfallet torde bolagsordningen i ett helägt kommunägt bolag kunna hållas relativt enkel om man bortser från att det tillkommer särskilda kommunalrättsliga krav.⁸⁹ Sådant som ska stå i bolagsordningen torde dock inte vara möjligt att reglera i ägardirektiv och det är inte heller möjligt att i bolagsordningen bestämma t.ex. att syftet med bolagets verksamhet skall vara det som kommunen från tid till annan bestämmer i ägardirektiv till bolaget.⁹⁰

När det gäller det kommunala ändamålet med verksamheten är det inte tillräckligt att låta det komma till uttryck i ägardirektiv även om en utvecklande skrivning där kan vara till hjälp för bolaget att förstå vad det kommunala ändamålet innebär i praktiken. Kompletterande reglering i ägardirektiv har den fördelen att den lätt kan anpassas efter förändrade förhållanden.⁹¹

I teorin kan ett ägardirektiv för ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag föreskriva diverse målsättningar för verksamheten, bara det tydliggörs att de ska genomföras på ett sätt som är förenligt med affärsmässighet och långsiktig lönsamhet. Om det rör sig om åtgärder som i praktiken inte kan genomföras alls, eller inte kan genomföras i meningsfull omfattning på ett sätt som är förenligt med affärsmässighet och långsiktig lönsamhet är en sådan formulering emellertid olämplig. Direktivet saknar då i praktiken styrande verkan och riskerar att skapa osäkerhet kring vad som åligger bolagets ledning.⁹²

Aktieägardirektiv omnämns i 8 kap. 41 § andra stycket aktiebolagslagen (2005:551), där det framgår att bolagsstyrelsen och verkställande direktören skall följa direktiv från bolagsstämman så länge de inte strider mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen. Vid sidan av lagen gäller som allmän associationsrättslig princip att bolagsstyrelsen och verkställande direktören inte heller får följa direktiv som

⁸⁹ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 308.

⁹⁰ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 308.

⁹¹ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 335.

⁹² Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 335–337.

strider mot bolagets intresse. I vissa kommuner finns ”ägardirektiv” beslutade i kommunfullmäktige vilka dock knappast har någon juridisk verkan.⁹³

Bolagsordningen är således överordnad aktieägardirektiven och aktieägardirektiven är överordnade eventuella andra ”ägardirektiv” som inte har fastställts på bolagsstämman utan i stället t.ex. i ett kommunalt beslutsorgan.

Det kommunala ändamålet

I kommunala bolag bör generellt sett ett väl utvecklat syfte med verksamheten sägas bestå av tre delar; dels en beskrivning av de kommunalpolitiska mål som skall uppnås, det vill säga ”kommunnyttan”, dels en hänvisning eller ännu hellre uppräknig av de kommunalrättsliga principer som skall beaktas, slutligen ett klargörande av att vinstsyfte enligt 3 kap. 3 § aktiebolagslagen inte gäller för bolaget.⁹⁴

Det sistnämnda kravet gäller inte i ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Som framgår av avsnitt 8.2.2 gäller i princip motsatsen genom att vinstsyftet tvärtom inte får skrivas bort. Det behövs emellertid heller inte skrivas dit särskilt, eftersom det gäller automatiskt i alla aktiebolag i avsaknad av annan reglering. Av 3 kap. 3 § aktiebolagslagen framgår att om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen.

I förarbetena till kommunallagen har regeringen uttryckt att det ska ställas högre krav på preciseringen av det kommunala ändamålet med bolagsverksamheten i kommunala bolag, än vad som är nödvändigt enligt sedvanliga aktiebolagsrättsliga regler.⁹⁵ Inom associationsrätten avser begreppet ”ändamål” såväl bolagets verksamhetsföremål som dess syfte. I praktiken blir precisionsfrågan mest en fråga om verksamhetsföremålets formulering. Anledningen till att det förhåller sig på så sätt är att verksamhetsföremålet, som anger med vilken verksamhet syftet skall uppnås, lämpar sig bättre för precision än

⁹³ Stattin D., *Kommunal aktiebolagsrätt*, Norstedts Juridik, 2007, s. 45–46.

⁹⁴ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 313.

⁹⁵ Prop. 1990/91:117, s. 53 f.

syftet, som anger vilka ultimativa mål ägaren har med bolagsverksamheten.⁹⁶

Verksamhetsföremålet bör inte lämna utrymme för expansiva styrelser eller företagsledningar att på egen hand utveckla verksamheten i andra riktningar än de som kommunen tänkt sig. Eftersom det verkar finnas en utbredd uppfattning i doktrinen om att ”jämförlig verksamhet” riskerar att föranleda att bolagsbildningen ses som ett kompetensöverskridande, och denna uppfattning också fått stöd i förarbetena, kan det vara olämpligt att använda sig av sådana formuleringar.⁹⁷

Kommunfullmäktiges yttranderätt

Regeln om fullmäktiges möjlighet att yttra sig motiveras endast översiktligt i förarbetena, men det framgår att dess bakgrund är att kommunfullmäktige inte skall gå miste om (eller underlåta) att ta ställning i principiella frågor enbart eftersom de har överlämnats till ett kommunägt bolag. ”Principiell beskaffenhet” torde syfta på att verksamheten förändras, är kontroversiell eller inte tidigare bedrivits medan ”större vikt” torde syfta på den ekonomiska omfattningen av beslutet. Kravet gäller frågor som är av principiell beskaffenhet eller större vikt *för kommunen* (vår kursivering) och inte för bolaget som sådant.⁹⁸

8.3.3 Särskilda kommunalrättsliga förutsättningar för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

I propositionen med förslag till allbo-lagen leder kravet på affärsmässiga principer i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag till slutsatsen att bolagens verksamhet ska undantas såväl från förbudet mot att driva (spekulativa) företag i vinstsyfte (2 kap. 7 §) som från självkostnadsprincipen (2 kap. 6 §), vilka bägge återfinns i kommunallagen (2017:725). Att verksamheten ska drivas enligt affärsmässiga

⁹⁶ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 311–312.

⁹⁷ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 315.

⁹⁸ Stattin D., Bolagsordning i kommun- och landstingsägda företag, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 3/2010, s. 317.

principer innebär således, enligt vad som framgår av propositionen, ett avsteg från bägge dessa principer.⁹⁹

Kommunala bostadsaktiebolag omfattas däremot av lokaliseringsprincipen, dvs. att de intressen som kommunen vill tillgodose ska ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (2 kap. 1 § kommunallagen), vilket innebär att företagens möjligheter att minska sina risker genom att sprida bostadsinvesteringar geografiskt är begränsade.¹⁰⁰

Förbudet mot ”spekulativa” företag

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Bestämmelsen brukar sammanfattas som att kommunerna inte får bedriva ”spekulativa företag”.

Från denna huvudregel finns ett undantag, som innebär att kommuner i praxis tillåts att driva en i grunden spekulativ verksamhet om den på visst sätt har ett kvalificerat samband med kompetenslig verksamhet, s.k. anknytningskompetens.¹⁰¹

Föreskriftens två rekvisit, dvs. ”utan vinstsyfte” och ”allmännyttiga tjänster och anläggningar” anses i doktrin vara kopplade till varandra på så sätt att om det i det enskilda fallet framstår som onaturligt att driva en viss verksamhet utan vinstsyfte utgör det ett starkt argument för att verksamheten faller utanför den kommunala kompetensen.¹⁰²

Ett explicit undantag från förbudet mot ”spekulativa” företag för verksamhet som ska drivas på affärsmässiga grunder fördes in i lagtext vid tillkomsten av lagen (2009:47) om vissa kommunala be-

⁹⁹ Prop. 2009/10:185, s. 45–47.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:185, s. 45.

¹⁰¹ von Essen U., Rättsliga ramar för kommunernas näringsverksamhet, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2/2010, s. 112. Olika benämningar på det så kallade ”spekulationsförbudet” och den förbjudna verksamheten förekommer i doktrin (till exempel ”spekulativa företag”, ”spekulativ näringsverksamhet”, ofta med det i sammanhanget betydelselösa tillägget ”i vinstsyfte”), varav dock alla innehåller en formulering om den ”spekulativa” karaktären. Regeln i 2 kap. 7 § kommunallagen (2007:725) har den egenheten att den för att förstås rätt snarast bör läsas motsatsvis eftersom det tillåtna område som den definierar redan torde utgöra kommunens kompetens med hänvisning till den allmänna kompetensen som den framgår av 2 kap. 1 § samma lag.

¹⁰² Se till exempel Indén T., Marknadsstatens utveckling och kommunalrättens stagnation, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2/2009, s. 135 eller von Essen U., Rättsliga ramar för kommunernas näringsverksamhet, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2/2010, s. 119.

fogenheter och motiverades då som ett förtydligande.¹⁰³ Utredningen om allmännyttans villkor konstaterade för sin del att förbudet mot vinstsyfte, som det är formulerat, inte innebär något hinder mot att en kommun betingar sig hög utdelning från sitt bostadsföretag eller i övrigt ställer upp krav på hög avkastning i företaget, så länge inte det huvudsakliga syftet med bostadsuthyrningen är att kommunen ska göra en vinst. Utredningen kom likväl till slutsatsen att det behövdes ett undantag från förbudet mot spekulativ verksamhet¹⁰⁴ vilket också sedermera infördes i allbo-lagen. I allbo-lagens förarbeten formuleras det som att ett företag som ålagts normala avkastningskrav och agerar på en marknad i kommunallagens mening alltid är vinstsyftande och därmed oförenligt med förbudet mot spekulativ verksamhet i kommunallagen, oavsett det ursprungliga motivet bakom företagets bildande.¹⁰⁵

Följder av att förbudet mot ”spekulative” företag inte gäller

När förbudet mot ”spekulative” kommunala företag inte gäller, som beslutats avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, medför det motsatsvis att en kommun är oförhindrad att driva verksamheten i fråga oavsett om det framstår som onaturligt för kommunen att driva densamma utan ett vinstsyfte. Det måste, enligt utredningens bedömning, vara liktydigt med att verksamheten – i vart fall enligt kommunallagen – får drivas enkom med ett vinstsyfte, direkt i strid med de ambitioner som lagstiftaren har uttryckt. Något skäl för kommuner att vare sig bilda eller äga ett kommunalt bostadsbolag som endast har vinstmaximering som mål ansågs enligt propositionen inte finnas.¹⁰⁶

Enligt allbo-lagen genom vilken undantaget från förbudet mot ”spekulative” företag görs ställs dock samtidigt ett krav på ett allmännyttigt syfte vilket skapar oklarheter om innebörden av att spekulationsförbudet har upphävts. Om endera av dessa bägge syften, vinstsyftet eller det allmännyttiga syftet, allt annat lika, bortfaller blir verksamheten såvitt utredningen kan bedöma närmast definitions-

¹⁰³ Prop. 2008/09:21, Kommunala kompetensfrågor m.m., s. 26 och 93. Se även Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energieffektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 323–324.

¹⁰⁴ SOU 2008:38, s. 110, 133 ff. och 302.

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:185, s. 46.

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:185, s. 40.

mässigt olaglig. Om det allmännyttiga syftet bortfaller kommer nämligen verksamheten att strida mot förbudet mot spekulativa företag i kommunallagen. Om det affärsmässiga syftet i stället bortfaller framstår verksamheten i och för sig som kompetenslig jämligt kommunallagen men skulle enligt den bedömning som gjordes vid allbologens införande stå i strid med EU-rätten, särskilt som bolaget i sin drift då också måste tillämpa självkostnadsprincipen.

Den kommunala självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten. Syftet med självkostnadsprincipen är bl.a. att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet.¹⁰⁷

Skillnaden mellan de bägge principerna brukar i doktrin uttryckas som att förbudet att driva ”spekulativa” företag i vinstsyfte utgör en begränsning av kommunens externa kompetens, medan självkostnadsprincipen är en begränsning av den interna kompetensen. En verksamhet som kommunen kan bedriva inom ramen för sin externa kompetens kan således vara olaglig på grund av att självkostnadsprincipen inte respekteras internt.¹⁰⁸ Den kommunala självkostnadsprincipens tillämplighet avseende kommunal bostadsverksamhet har över huvud taget varit omdiskuterad vilket formulerades av utredningen om allmännyttans villkor som att självkostnadsprincipen inte med säkerhet kunde anses omfatta kommunala bostadsföretag i utgångsläget.¹⁰⁹

Åtgärden att lyfta förbudet mot ”spekulativa” kommunala företag har delvis ifrågasatts. Det har således framförts både att det kan uppkomma tolkningssvårigheter med ett undantag från förbudet mot spekulativ företagsamhet när samtidigt de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen definieras som bolag vilka bedriver verksamhet i ett allmännyttigt syfte.¹¹⁰

Vidare anses en paradoxal situation uppkomma med de dubbla målsättningarna, i den meningen att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag bara får ta sociala och miljömässiga hänsyn så länge det inte är ett resultat av att de har en kommun som ägare sam-

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:185, s. 46.

¹⁰⁸ Höök J. och Lundin O., Kommunala koncerner och den kommunala självkostnadsprincipen, *Juridisk Tidskrift*, 1/1999–2000, s. 231.

¹⁰⁹ SOU 2008:38, s. 124.

¹¹⁰ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 323.

tidigt som kommuner äger sådana bolag just för att de ska fylla en social och miljömässig funktion. Det har därvid påtalats att den dubbla regleringen endast kan förstås mot bakgrund av allbo-lagens tillkomsthistoria.¹¹¹

8.4 De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens affärsmässighet

Allmännyttans funktion och insatser har belysts i flera olika rapporter varav två av de mest omfattande bägge har fått titeln ”*Nyttan med allmännyttan*”. Boverkets rapport med detta namn publicerades redan 2008¹¹² och under 2015 publicerades en antologi från ett flervetenskapligt forskningsprojekt finansierat av Sveriges Allmännytta, där ett dussintal forskare hade undersökt allmännyttans förändrade roll efter införandet av allbo-lagen.¹¹³

Utredningens framställning har organiserats tematiskt. Som frågor av betydelse att följa har Boverket i samband med tidigare utvärdering av den nya regleringen framhållit följande fem frågor¹¹⁴ vilket är utgångspunkt för hur det fortsatta avsnittet disponeras:

- Vad anges i ägardirektiv och andra styrande dokument (se avsnitt 8.4.1)?
- Hur ser eventuella borgensavtal ut och har de förändrats i och med den nya lagstiftningen (se avsnitt 8.4.2)?
- Hur används, och hur ser kommunerna på, de nya undantagen vad gäller värdeöverföringar (se avsnitt 8.4.3)?
- Hur värderar de allmännyttiga bostadsbolagen sina fastigheter (se avsnitt 8.4.4)?
- Hur räknar de allmännyttiga bostadsbolagen på nyinvesteringar (se avsnitt 8.4.5)?

¹¹¹ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energieffektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 323–324, 329.

¹¹² Boverket, *Nyttan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona, 2008.

¹¹³ Salonen T (red.) (2015): *Nyttan med allmännyttan*, Liber.

¹¹⁴ Boverkets rapport 2013:15, s. 7. Boverket har numera genom 4 § förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bland annat i uppdrag att årligen följa de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden inklusive de förändrade förutsättningarna för bolagen när det gäller konkurrens, valfrihet, segregation samt modernisering och underhåll av beståndet.

Förevarande utredning anser det lämpligt att fortsätta följa upp utvecklingen inom samma fem teman. Punkterna täcker in såväl relationen till ägaren (första, andra och tredje punkterna) samt de värderingsfrågor som indirekt styr de allmännyttiga företagens handlande (fjärde och femte punkterna).

Utredningen har även ansett det ändamålsenligt med en redogörelse för allmännyttans upphandlingar (avsnitt 8.4.6). Till detta kan framhållas allmännyttans hyressättning vilken dock i allt väsentligt styrs av generell lagstiftning på hyresmarknadens område, vilken även omfattar privata hyresvärdar, och således inte redogörs för i detta sammanhang.¹¹⁵

8.4.1 Vad anges i ägardirektiv och andra styrande dokument?

Den senaste bostadsmarknadsenkäten publicerad under 2021 visar att 233 kommuner (94 procent) har ägardirektiv till sina allmännyttiga företag och endast 15 kommuner (6 procent) angav att de inte hade sådana. Undersökningen visade också att ägardirektiven förnyas relativt ofta; bara ett dussin ägardirektiv var äldre än 10 år och nästan hälften av kommunerna (109 kommuner) hade fastställt dessa senast 2019. I undersökningen har inte närmare definierats vad för slags ägardirektiv som avses eller vilken instans som har fastställt dessa.¹¹⁶

Av en något tidigare undersökning framgick även att 83 procent av ägardirektiven berörde frågan om affärsmässig drift.¹¹⁷ En väsentligt äldre undersökning ger vid handen att mer än tre fjärdedelar av de kommuner som hade kommunala aktiebolag, bostadsbolag eller andra bolag, hade beslutat om direktiv till dessa vid sidan av bolagsordningen.¹¹⁸

Utredningen drar slutsatsen att sådana direktiv antingen är mera vanligt förekommande i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och/eller har ökat generellt över åren, inte bara i bostadsföretagen. Sveriges Allmännytta sätter detta i samband med de vägledningar

¹¹⁵ Frågor om hyressättning har nyligen utretts i flera omgångar, se till exempel SOU 2021:50, *Fri hyressättning vid nyproduktion* och SOU 2021:58, *Läge och kvalitet i hyressättningen*.

¹¹⁶ Uppgifterna om vilket år ägardirektiven är antagna är inte publicerade av Boverket. Bilden stämmer emellertid med uppgifter som tidigare publicerats, till exempel konstaterades att 95 procent av ägardirektiven i juni 2017 var fastställda 2011 eller senare (se Boverkets rapport 2017:29, s. 26).

¹¹⁷ Boverkets rapport 2017:29, s. 6, 30 och 31.

¹¹⁸ Statin D. (2007): *Kommunal aktiebolagsrätt*, Norstedts Juridik, s. 44.

kring ägardirektiv som tagits fram tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner samt med att frågan har lyfts i olika styrelseutbildningar sedan allbo-lagen trädde i kraft.

Vad gäller hur avkastningskrav och affärsmässighet definieras har Boverket tidigare konstaterat att företagen alljämt gör på olika sätt vilket bl.a. kommer till uttryck i den stora spridning som finns när det gäller hur avkastningskraven definierats i företagens ägardirektiv. Nivån på avkastningskraven har flera gånger karakteriserats som svår att mäta och Boverket har dragit slutsatsen att avkastningskraven hos de privata företagen inte heller är så likartat formulerade som man kunnat förvänta sig¹¹⁹ vilket har försvårat direkta jämförelser. Det var enligt Boverket tydligt att variationen var ganska stor inom båda ägarkategorierna men mellan dem var inte skillnaden så stor.¹²⁰

Enligt Boverkets tidigare kartläggning hade merparten av företagen lyckats uppnå sina respektive avkastningskrav. Flertalet hade dock fastställts till en nivå som understiger den genomsnittliga direktavkastning som gäller för marknaderna i fråga. Här borde man dock enligt Boverket ta med i bedömningen att dessa genomsnittsvärden för direktavkastningen inte nödvändigtvis ger en adekvat indikation på vilket avkastningskrav som ”borde” ställas på det allmännyttiga bostadsföretaget, med hänsyn till dess särskilda förutsättningar. Bolag verksamma på svaga bostadsmarknader hade i mindre utsträckning än övriga klarat att uppnå sina avkastningskrav.¹²¹

Genom åren finns exempel på att allmännyttiga bostadsföretag är utsatta för ett betydande förändringstryck från marknadsfaktorer som gör sig gällande trots det kommunala ägandet. Således har flera allmännyttiga verksamheter förändrats p.g.a. externt tryck från marknaden, ofta genom att kraftigt krympa eller avveckla fastighetsägandet. I ett antal fall har man även avvecklat bolagsformen även om den förändringen inte i sig har medfört ett mindre fastighetsägande.

Det har tidigare förutsetts att stor vikt kommer att läggas vid vilka personer som utses till ledande funktioner i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. De kommunala ägarna kan i ökande utsträckning komma att påverka bolagens inriktning och värderingar genom

¹¹⁹ Boverkets rapport 2013:19, s. 25, och Boverkets rapport 2017:2, s. 5.

¹²⁰ Boverkets rapport 2017:2, s. 13, två sista meningarna.

¹²¹ Boverkets rapport 2017:29, s. 68–69.

valet av personer i ledande ställning.¹²² Bortsett från ägardirektiven är den personmässiga kopplingen mellan kommuner och bolag påtaglig. Av svaren på en enkätundersökning som utfördes av utredningen om en kommunallag för framtiden kan konstateras att den normala ordningen i kommunala bolag är att majoriteten av ledamöterna i bolagens styrelser utses på partipolitisk grund (92 procent av svaren) och då vanligen (80 procent) genom att tillämpa lagen om proportionellt valsätt i kommunerna.¹²³

Det är sammantaget utredningens bild att kommunerna har goda förutsättningar för att utöva styrning av sina allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt att de synbarligen nästan alltid gör det i form av ägardirektiv som hålls uppdaterade även om graden och inriktningen på denna styrning varierar påtagligt. En ny handledning för ägarstyrningen av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag finns utgiven under 2019 i samarbete mellan Sveriges Kommuner och Regioner och Sveriges Allmännytta.¹²⁴

8.4.2 Hur ser eventuella borgensavtal ut och har de förändrats i och med den nya lagstiftningen?

Utredningen om allmännyttans villkor konstaterade att kommunal borgen medför lägre låneräntor för det allmännyttiga bolag som får ett lån, dels eftersom det gäller ett lägre lagstadgat kapitalkrav för kreditinstituten vid utlåning mot kommunal borgen som säkerhet, dels eftersom den risk som utlåningen är förenad med överförs på kommunen.¹²⁵

Även om samma principer har gällt sedan Sveriges medlemskap i Europeiska unionen fick frågan om borgensavgifter ökad aktualitet i samband med 2011 års lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen). Höjda borgensavgifter framhålls av kommuner och kommunala bostadsverksamheter frekvent som exempel på vad kravet att agera enligt affärsmässiga principer har inneburit i praktiken.

¹²² Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 335–337.

¹²³ SOU 2015:24, s. 344.

¹²⁴ Sveriges Allmännytta och Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – En handledning från Sveriges Allmännytta och Sveriges Kommuner och Regioner*, Stockholm.

¹²⁵ SOU 2008:38, s. 283–284.

Utredningen om Allmännyttans villkor gjorde bedömningen att en kommun som ställer borgen för ett kommunalt bostadsaktiebolags åtaganden borde följa de (numera upphävda) riktlinjer som Kommissionen lämnat om tillämpningen av statsstödsreglerna avseende garantier. Riktlinjerna innebar att kommunala borgensavgifter borde motsvara skillnaden mellan marknadsräntan och den räntesats som erhålls tack vare kommunal borgen. De viktigaste förutsättningarna för att en kommunal borgen skulle kunna anses vara marknadsmässig var enligt utredningen EU och kommunernas bostadspolitik följande:

- Låntagaren som borgensåtagandet avser får inte vara i ekonomiska svårigheter.
- Garantins omfattning och den därmed sammanhängande risken måste kunna bedömas när garantin beviljas.
- Garantin måste vara kopplad till en viss finansiell transaktion, ett maximibelopp för garantierna ska ha fastställts och garantierna ska vara tidsbegränsade.
- Garantin får, med vissa undantag, inte heller täcka mer än 80 procent av det lån eller den finansiella förpliktelse garantin avser.
- Slutligen måste ett marknadsorienterat pris betalas för garantin, vilket är det som ur kommunal synpunkt föranleder diskussionen om borgensavgifter.¹²⁶

Borgensavgifterna är inte särskilt reglerade i allbo-lagen utan följer av det allmänna kravet på affärsmässiga principer och förbudet mot statsstöd i EUF-fördraget. Lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag får inte påverkas av att det är en kommun som äger bolaget. Om t.ex. kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt bostadsaktiebolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget. Detsamma gäller för sådana bostadsstiftelser som kommunen bildat eller har det bestämmande inflytandet över. Om ett kommunalt bostadsföretag – jämfört med att låna på marknaden i övrigt – får ekonomiska fördelar i form av lägre räntor eller i övrigt bättre lånevillkor genom att låna direkt från kommunen eller med kommunen som mellanhand måste dessa fördelar på ett eller annat sätt komma kommunen tillgodo. Detta kan ske t.ex. genom ett marknadsmässigt påslag på räntan

¹²⁶ SOU 2015:58, s. 368–369.

eller uttag av en ”förmånskompenserande” avgift som tillfaller kommunen.¹²⁷

I en rapport år 2017 konstaterade Boverket att det övervägande flertalet av de undersökta bostadsföretagen lånade på marknadsmässiga villkor, till exempel genom att kommunen fastställt marknadsmässiga borgensavgifter.¹²⁸ Den genomsnittliga borgensavgiften uppgick till 0,37 procent av upplåningen år 2020 men spridningen var stor mellan olika bolag. Enligt Sveriges Allmännytta medför de sjunkande marknadsräntorna att borgensavgiften ökar som andel av de totala räntekostnaderna och för vissa företag nu utgör mer än hälften.¹²⁹

Nivån på borgensavgiften som anges av Sveriges Allmännytta för 2020 stämmer överens med vad som angavs av Konkurrensverket avseende år 2017. Vid en undersökning av de 100 största allmännyttiga företagen år 2017 framkom då att 96 av dessa hade kommunal borgen och samtliga dessa företag betalade en borgensavgift.¹³⁰ Den viktigaste slutsatsen i Konkurrensverkets rapport var emellertid de stora variationerna i borgensavgifterna. I förhållande till en modellberäknad borgensavgift varierade de faktiska borgensavgifterna, enligt Konkurrensverket, på ett svårbegripligt sätt mellan olika kommuner, trots att deras företag föreföll relativt homogena och alla var utsatta för liknande risker.¹³¹

Sett ur ett längre perspektiv framstår förändringen av borgensavgifterna som omfattande. Innan kravet på affärsmässig drift tillkom hade enligt en undersökning 169 av 181 undersökta kommunala bostadsföretag en kommunal borgen men i två tredjedelar av fallen, ofta dock inte de största företagen, togs det inte ut någon borgensavgift alls. I en annan äldre undersökning varierade nivån på borgensavgiften, när en sådan togs ut, kraftigt i ett intervall mellan i vart fall 0,027 procent till 1,0 procent.¹³²

Förevarande utredning erfar dock att borgensavgifterna i allmänhet inte justeras årligen utan förändras med en viss tröghet. Sveriges Allmännytta har tidigare framhållit att företag på kreditmarknaden visar ett avtagande intresse att hjälpa kommunerna med att tillhanda-

¹²⁷ Prop. 2009/10:185, s. 50.

¹²⁸ Boverkets rapport 2017:29, s. 68–69.

¹²⁹ Sveriges Allmännytta, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2020, s. 19–20.

¹³⁰ Konkurrensverkets rapport nr 2019:4, *Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna*, s. 5 och 34.

¹³¹ Konkurrensverkets rapport nr 2019:4, *Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna*, s. 39.

¹³² SOU 2008:38, s. 85.

hålla relevant jämförelsematerial avseende marknadsmässig upplåning, vilket utgör en förutsättning för beräkningen.

En ny vägledning med Sveriges Allmännytta, Sveriges Kommuner och Regioner samt Kommuninvest som utgivare, vilken behandlar borgensavgifter, har under 2021 ersatt den motsvarande vägledning som gavs ut under 2012 av samma aktörer.¹³³ Den nya vägledningen beskriver i sex steg hur man kan gå till väga för att beräkna och fastställa marknadsmässiga borgensavgifter. För att underlätta detta är vägledningen kopplad till en kontinuerligt uppdaterad sammanställning av referensinformation.

8.4.3 Hur används, och hur ser kommunerna på, de nya undantagen vad gäller värdeöverföringar?

Boverket mäter årligen värdeöverföringarna från de kommunala bostadsbolagen till kommunerna. Boverket konstaterade under 2017 att det under femårsperioden 2011–2015 hade överförts närmare 7,3 miljarder till kommunerna.¹³⁴ Den bedömning Boverket då gjorde var likväl att regelverket om värdeöverföringar knappast hade haft några märkbara effekter vare sig på de allmännyttiga bostadsaktiebolagen, på hyrorna eller på konkurrensen på bostadsmarknaden.¹³⁵

Omfattningen av värdeöverföringar

Sedan 2016 har nivån på värdeöverföringar minskat. Enligt Boverkets senaste publicerade redovisning av värdeöverföringar uppgick de totala värdeöverföringarna från de allmännyttiga bostadsbolagen till knappt 676 miljoner kronor år 2019 efter en minskning varje år sedan 2016.¹³⁶

Liksom tidigare år avser en överväldigande andel av överföringarna undantagsregeln i 5 § 1 nya allbolarlagen, som möjliggör överföring till vissa bostadsförsörjningsåtgärder. Endast en mindre del av värdeöverföringarna sker enligt den s.k. huvudregeln i 3 § nya allbolarlagen,

¹³³ Sveriges Allmännytta, Sveriges Kommuner och Regioner och Kommuninvest (2021): *Borgensavgift för kommunala bostadsbolag – en uppdaterad vägledning*, Stockholm.

¹³⁴ Boverkets rapport 2017:29, s. 8.

¹³⁵ Boverkets rapport 2017:29, s. 8.

¹³⁶ Boverkets rapport 2021:7, s. 35.

enligt vilken bostadsföretagen får överföra en viss förräntning på sitt kapital under förutsättning att deras resultat är tillräckligt bra.¹³⁷

Otillåtna värdeöverföringar

Boverket bedömer i sina rapporter huruvida några av de rapporterade värdeöverföringarna är otillåtna enligt allbo-lagens regler om värdeöverföringar. Boverket angav tidigare att man avseende år 2018 hade identifierat betydande otillåtna värdeöverföringar som uppgick till över 110 miljoner kronor, vilket var mångfalt större än vad som någonsin tidigare hade observerats. Dessa värdeöverföringar var också utspridda på hela 10 olika kommuner, även om större delen av beloppet hänförde sig till ett enda bolag.¹³⁸

I Boverkets senaste rapport som publicerades under 2021, var de värdeöverföringar vilka Boverket bedömer som otillåtna väsentligt lägre, 35 miljoner kronor år 2019, men förekom i fler kommuner även om större delen av beloppet även detta år hänförde sig till en enda kommun. Orsakerna till de otillåtna värdeöverföringarna, i de fall detta går att utläsa, varierar. Den beloppsmässigt mest betydande otillåtna värdeöverföringen avsåg återbetalning av ett villkorat aktieägartillskott. I andra fall hade bolagen använt felaktig genomsnittlig statslåneränta vid sina beräkningar av högsta tillåtna värdeöverföring eller så hade det saknats nödvändigt beslut från kommunfullmäktige om värdeöverföringen. Enligt Boverkets bedömning följer dock sammanfattningsvis majoriteten av de allmännyttiga bostadsbolagen reglerna om begränsning av värdeöverföringar och summan av det senaste årets otillåtna överföringar var betydligt lägre än året dessförinnan.¹³⁹

Boverket bedömer att otillåtna värdeöverföringar typiskt sett beror på slarv samt bristande kompetens och kännedom om regelverkets krav. Även om flera faktorer kan påverka statistiken bedömer Boverket att det ligger en reell förbättring av regelefterlevnaden bakom de senaste årens minskade otillåtna värdeöverföringar, som dessa har bedömts av Boverket. Detta antas bero på ökad kännedom om regelverket och ökad förståelse för dess innebörd vilket även framgår i de

¹³⁷ Boverkets rapport 2021:7, s. 19 och 2020:9, s. 18.

¹³⁸ Boverkets rapport 2020:9, s. 16.

¹³⁹ Boverkets rapport 2021:7, s. 16–17.

kontakter som Boverket har med bostadsaktiebolagen och i förekommande fall kommunerna i samband med rapporteringen.¹⁴⁰

Skrivelse som överlämnats till utredningen

Regeringen har genom beslut den 3 februari 2022 till utredningen överlämnat en skrivelse ställd till bostadsministern rubricerad ”Boverket och värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag”.¹⁴¹ I skrivelsen görs i huvudsak gällande att efterlevnaden av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är bristande samt att det förekommer felaktigheter i Boverkets årliga rapportering till regeringen om värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Skrivelsen avser primärt tillämpningen av reglerna om värdeöverföringar i en av landets största kommuner och har ingivits av två förordadevalda revisorer inom kommunen.

Boverket har tidigare meddelat ingivaren att verket löpande ser över sina rutiner och hur myndigheten samlar in uppgifter från länsstyrelserna i arbetet med värdeöverföringarna.

Boverket har till utredningen uppgivit att rapporteringen bedöms ha fått förbättrad kvalitet år för år i takt med att svaren blivit mera tillförlitliga även om nya frågor då också uppkommit baserat på de förbättrade uppgifterna. Även om flera faktorer kan påverka statistiken bedömer Boverket, som redan framhållits ovan, att det ligger en reell förbättring av regelefterlevnaden bakom de senaste årens utveckling av värdeöverföringarna, som dessa har bedömts av Boverket.

Vad gäller den konkreta fråga om behandlingen av aktieägartillskott som aktualiseras i den överlämnade skrivelsen har Boverket hittills bedömt att aktieägartillskott, såväl villkorade som ovillkorade sådana, ska räknas av från eventuella värdeöverföringar under aktuellt räkenskapsår. I konsekvens med detta har Boverket även ansett att återbetalning av såväl ovillkorade som villkorade aktieägartillskott ska jämföras med en värdeöverföring. Det sistnämnda har aktualiserats i senaste rapporten avseende en värdeöverföring i Mora kommun samt även tidigare avseende en överföring i Eksjö kommun.¹⁴²

¹⁴⁰ Tjänsteanteckning från samtal med berörda medarbetare hos Boverket den 11 januari 2022.

¹⁴¹ Regeringskansliets dnr Fi2021/03913.

¹⁴² Tjänsteanteckning från samtal med berörda medarbetare hos Boverket den 11 januari 2022.

Enligt utredningen framstår Boverkets tillämpning som konsekvent baserat på Boverkets olika redovisningar och rapporter. Utredningen konstaterar att det ifrågasatta förfarandet, som innefattar koncernbidrag samt får skattemässigt positiva effekter för kommunkoncernen, inte är närmare behandlat i allbo-lagens förarbeten men inte heller försätter det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget i en sämre ekonomisk ställning.

Eftersom bolaget inte försätts i en sämre ekonomisk ställning påverkas inte heller dess möjligheter att utföra sitt uppdrag. Utifrån utredningens uppdrag att främja en socialt hållbar bostadsförsörjning finns det därför inte anledning för utredningen att vidta ytterligare åtgärder med anledning av det som framförs i skrivelsen, utöver den redogörelse som har lämnats ovan samt i avsnitt 8.2.4 och 8.2.5, där Boverkets tillämpning av regelverket samt rättspraxis beskrivs närmare.

Rapporteringskyldigheten avseende värdeöverföringar

En ny rapport från Boverket om värdeöverföringar förväntas bli publicerad under mars månad 2022 och har därför inte kunnat beaktas i föreliggande betänkande. Beroende på hur värdeöverföringarna fortsatt utvecklas kan det enligt utredningens uppfattning finnas förutsättningar att utmönstra den årliga rapporteringskyldigheten för värdeöverföringar, vilket utredningen vill möjliggöra för Regeringen att själv ta initiativ till och besluta om, genom att själva rapporteringskyldigheten flyttas från lag till förordning (se vidare utredningens förslag i avsnitt 11.2.8).

8.4.4 Hur värderar de allmännyttiga bostadsbolagen sina fastigheter?

Redan 2017 konstaterade Boverket att det övervägande flertalet av de undersökta bostadsföretagen genomförde någon form av marknadsvärdering (intern och/eller extern) av sitt fastighetsbestånd.¹⁴³ Enligt Sveriges Allmännytta har sjunkande avkastningskrav varit en följd av fallande räntor och fastighetsinvesteringar har setts som en attraktiv investering med låg risk. Sjunkande avkastningskrav har bi-

¹⁴³ Boverkets rapport 2017:29, s. 68–69.

dragit till att marknadsvärdena har ökat och det bedömda värdet var 2019 högre än det bokförda värdet, mätt som ett genomsnitt, för allmännyttiga bolag i samtliga Orts- och storleksgrupper. Däremot uppvisar materialet stora variationer och skillnaderna mellan marknadsvärden är även ökande varför det kan se helt annorlunda ut om man tittar på en enskild fastighet.¹⁴⁴ Marknadsvärdena har fortsatt öka även enligt statistiken för 2020, om än i lägre takt.¹⁴⁵

Den stigande marknadsvärderingen har även kraftigt bidragit till att förbättra de allmännyttiga företagens soliditet som i genomsnitt överstiger 32 procent även utan korrigering för de övervärden som ligger i fastigheterna.¹⁴⁶ Sett över en längre period har soliditeten förbättrats avsevärt sedan 2008 när det i en offentlig utredning konstaterades det var vanligt med en soliditet mellan 10 och 20 procent i de då 25 studerade företagen.¹⁴⁷

Internationella överenskommelser om god bokföringssed är normgivande för hur redovisning av tillgångar utförs. Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lyfter i betänkandet Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108) att det så kallade K3-regelverket som företag måste förhålla sig till vid redovisning av tillgångar och skulder försvårar byggande i vissa orter och lägen. Detta gäller framför allt på de orter där det finns en osäkerhet om framtida efterfrågan, och där redovisningsreglerna innebär att fastighetsvärden måste skrivas ner omedelbart efter färdigställande. Av en underlagsrapport från Bokföringsnämnden framgår att det på många marknader finns en stor osäkerhet kring hur en marknadsmässig diskonteringsränta ska beräknas, vilket innebär att valet av diskonteringsränta i många fall kan ses som en tillämpningsfråga.¹⁴⁸

Det absoluta flertalet allmännyttiga företag tillämpar numera K3-regelverket för sin redovisning. De nya redovisningsreglerna påverkar indirekt förutsättningarna för allmännyttiga bostadsbolag även om redovisningsreglerna inte alls är kopplade till reglerna i allbo-lagen. Den främsta farhågan avseende K3-regelverket har varit att om det verkliga värdet kan ses som en bestående värdenedgång jämfört med det redovisade värdet måste nedskrivningar göras.

¹⁴⁴ Sveriges Allmännyttiga, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2019, s. 6–7.

¹⁴⁵ Sveriges Allmännyttiga, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2020, s. 6.

¹⁴⁶ Sveriges Allmännyttiga, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2019, s. 8, jfr även Sveriges Allmännyttiga, *Ekonomisk statistik för allmännyttan* 2020, s. 8.

¹⁴⁷ SOU 2008:38, s. 83.

¹⁴⁸ SOU 2020:46, s. 754.

Enligt Boverket var det inför genomförandet sannolikt att det nya K3-regelverket skulle komma att påverka bolagens underhålls- och moderniseringsplaner samt medföra att bolagen måste ange verkligt värde på tillgångarna och inte enbart bokfört värde vilket skulle kunna vara problematiskt t.ex. om det visade sig att ett allmännyttigt bolag var kraftigt övervärderat.¹⁴⁹ De nya reglerna ansågs också övergångsvis kunna medföra krav på en ganska omfattande kartläggning av fastighetsinnehavet på detaljnivå.¹⁵⁰

Boverket har dock i efterhand beskrivit hur de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen anpassat sig till det nya regelverket, då särskilt regeln om att redovisa verkligt värde för bostadsbeståndet. Utifrån årsredovisningar från 2014 gjorde Boverket en större jämförelse mellan verkliga värden och bokförda värden. I jämförelsen framkom att det var förhållandevis ovanligt att det bokförda värdet låg nära det verkliga värdet och att det således fanns en viss marginal innan det nya regelverket skulle få konsekvenser. Som en jämförelse ställdes även långfristiga skulder mot det verkliga värdet. Resultatet pekade mot att företag som hade bokförda värden i närheten av de verkliga värdena också var jämförelsevis högt belånade i förhållande till det verkliga värdet.¹⁵¹

I och för sig redovisar 90 företag nedskrivningar på totalt 1 463 miljoner kronor under 2020, vilket oftast beror på nyproduktion eller större renoveringar och nära hälften av de företag som gjort nedskrivningar har också rapporterat in uppgifter om nyproduktion. Stigande marknadsvärden generellt har samtidigt inneburit att 49 företag har kunnat återföra tidigare gjorda nedskrivningar på totalt 677 miljoner kronor.¹⁵²

På marknader med större bostadsefterfrågan tycks det enligt förevarande utredning som om farhågorna inte har besannats med hänsyn inte minst till den makroekonomiska utvecklingen. Det har dock angivits tidigare att det finns anledning att följa utvecklingen för bostadsföretag på svaga bostadsmarknader i detta avseende, eftersom de nya värderingsreglerna kan antas ha fått allra störst betydelse där. Ett problem med redovisningsreglerna, som inte begränsar sig till de allmännyttiga företagen, är som redan anförts att det i princip blir krav på högre lönsamhet när man bygger i mindre centrala lägen,

¹⁴⁹ Boverkets rapport 2014:6, s. 13.

¹⁵⁰ Boverkets rapport 2014:6, s. 18.

¹⁵¹ Boverkets rapport 2016:7, s. 5.

¹⁵² Sveriges Allmännyttiga, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2020.

vilket ytterligare förstärker svårigheterna att bygga i sådana lägen, då det riskerar att medföra ett omedelbart nedskrivningsbehov för de nya fastigheterna.

8.4.5 Hur räknar de allmännyttiga bostadsbolagen på nyinvesteringar?

Nybyggnationen i allmännyttan har på längre sikt stigit, dock från en låg nivå. För 2020 anger Sveriges Allmännyttas nyproduktionen till 8 600 lägenheter vilket är något över genomsnittet för de fem åren dessförinnan (2015–2019) men väsentligt över de nivåer som redovisas för enskilda år dessförinnan (åren 2000, 2005 och 2010). Nyproduktionen är fortsatt långt under vad som redovisades under slutet av 1900-talet (åren 1970, 1980 och 1990).¹⁵³

Allmännyttans bostadsbyggande på riksnivå har tidigare konstaterats följa ungefär samma mönster som övrigt bostadsbyggande. Från de första planerna till dess att en bostad står färdig för inflyttning är det en lång process vilket kan medföra en förskjutning i förhållande till konjunkturerna.¹⁵⁴

Allmännyttiga kommunala bostadsföretag har såväl i enkäter som i andra sammanhang framfört att bostadsbyggandet – framför allt i mer perifera områden – kan ha påverkats av att marknadsmässiga avkastningskrav ställs. Boverket har ändå ansett det svårt att bekräfta detta eftersom ett antal allmännyttiga företag har hävdade det motsatta. Boverket har även framhållit att utvecklingen av allmännyttans nybyggnation har varit i linje med resten av bostadsmarknaden som en indikation på att effekten i vart fall inte skulle vara betydande.¹⁵⁵

Redan i en undersökning under 2017 svarade omkring hälften av de allmännyttiga bostadsaktiebolagen att lagkravet om affärsmässiga principer hade påverkat verksamheten. Ekonomiska hänsyn ansågs allmänt väga tyngre i olika beslutssituationer jämfört med tidigare. Flera framhöll att kravet på affärsmässiga principer haft påverkan vid investeringsbeslut som avser nyproduktion.¹⁵⁶ Skärpta avkastningskrav jämte kravet på marknadsvärdering och nedskrivningskrav an-

¹⁵³ Sveriges Allmännyttas webbplats: www.sverigesallmannnytta.se/allmannnytta/statistik/. Hämtad 21 november 2021.

¹⁵⁴ Boverket, *Nytan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona, 2008, s. 17.

¹⁵⁵ Boverkets rapport 2017:29, s. 44.

¹⁵⁶ Boverkets rapport 2017:29, s. 68–69.

ses i dessa fall ha försvårat de kalkylmässiga förutsättningarna för nybyggnation, speciellt på mindre orter eller svagare bostadsmarknader. Bland de företag som anser att lagstiftningen inte haft någon större betydelse motiveras detta oftast med att man redan tidigare drev verksamheten affärsmässigt.¹⁵⁷

Den grundläggande teknik som används för att beräkna bärigheten i nyproduktion innebär att framtida betalningsströmmar nuvärdeberäknas varvid ”pengar i framtiden” räknas om till dagens värde med en faktor som bygger på de avkastningskrav som ställs. Företagen använder olika avkastningskrav i olika lägen samtidigt som själva byggkostnaden (exklusive mark) är densamma. Därför prioriteras investeringar i centrala områden där avkastningskraven är lägre. De varierande avkastningskraven baseras på antaganden om vakanser, kostnader och risker men mera sällan på faktiska priser vid försäljning.¹⁵⁸

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet intervjuade under 2020 företrädare för 30 allmännyttiga bostadsföretag, framför allt belägna i kommuner med hög upplevd bostadsefterfrågan. Vid intervjuerna framkom sammantaget att flertalet allmännyttiga bostadsbolag har volymkrav från sin ägarkommun avseende hur mycket som ska byggas nytt, men vanligen också är beroende av marktilldelning från sin ägarkommun för att kunna leva upp till dessa mål. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag har ett mycket begränsat eget ägande av obebyggd mark även om de ibland har möjlighet till förtätningar i befintliga områden. Många allmännyttiga företag hade sammantaget svårt att leva upp till förväntningarna på mängden nybyggnation eftersom ”de lågt hängande frukterna” redan var plockade på företagets egen mark.¹⁵⁹

Enligt Sveriges Allmännytta har många mindre allmännyttiga företag i relativt små kommuner sämre ekonomiska förutsättningar än andra. Dessa företag har lägre soliditet vilket gör dem sårbara om vakanserna ökar eller räntorna stiger. Om man behöver bygga bostäder gör kombinationen av höga byggpriser, begränsad betalningsvilja och höga direktavkastningskrav det svårt att få ihop investeringskal-

¹⁵⁷ Boverkets rapport 2017:29, s. 7–8.

¹⁵⁸ Westerdahl Stig (2015): *Avkastningskrav, affärsmässighet och samhällsansvar. Redovisningspraktiken i kommunalt ägda bostadsföretag*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber 2015, s. 238–240, 249–252.

¹⁵⁹ SOU 2020:75, *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, s. 123.

kylen. Ofta uppstår nedskrivningsbehov som är svåra att förena med en låg soliditet i utgångsläget.¹⁶⁰

Metoder att mäta företagsekonomiska effekter av sociala investeringar är ett relativt obeprövat fält. Som påpekades inom ramen för projektet ”Nyttn med allmännyttan” kan det i och för sig vara svårt och kanske riskfyllt att mäta sociala projekt i ekonomiska termer inte minst eftersom det kan vara svårt att fastslå kausala orsaksamband och det finns en risk för manipulation av resultaten baserat på subjektiva preferenser. I projektet drogs ändå slutsatsen att det kan vara viktigt för kommunala bostadsföretag att ekonomiskt räkna på och följa upp sociala investeringar, särskilt att utveckla metoder för att beskriva ekonomiska konsekvenser av sociala projekt och tydliggöra vad som uppnås i verksamheten.¹⁶¹

I det årliga arbetet med bokslutet skulle man, enligt två av forskarna som deltog i projektet, förhållandevis enkelt kunna kombinera ett konventionellt bokslut för ett bostadsbolag med en socioekonomisk resultat- och investeringskalkyl eller bokslut. Med hjälp av detta skulle man kunna tillskriva sociala insatser och sociala investeringar i ett bostadsområde som potentiella eller realiserade ekonomiska värden, vilka kan relateras till andra mer traditionellt värdeskapande insatser.¹⁶²

8.4.6 Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande¹⁶³

Av de 20 företag som lägger flest anbud i offentlig upphandling har åtminstone 14 anknytning till bygg- och anläggningssektorn.¹⁶⁴ Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande har undersökts i flera omgångar. En undersökning av Konkurrensverket avseende anbuds-konkurrensen vid allmännyttans upphandling av bostadsbyggande under perioden 2009–2013 omfattade 164 upphandlingar av lite mer än 8 000 bostäder. Det genomsnittliga projektet omfattade då 51 bo-

¹⁶⁰ Ekonomisk statistik för allmännyttan, 2020, s. 24.

¹⁶¹ Blomé Gunnar (2015): *Sociala investeringar på allmännyttans villkor. Att räkna på och förstå företagsekonomiska perspektiv*, i Salonen T. (red.), *Nyttn med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 262–263 och 269–272.

¹⁶² Nilsson I. och Wadeskog A. (2015): *Allmännyttan och sociala investeringar. En skiss till en enkel kalkylmetodik*, i Salonen T. (red.), *Nyttn med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 278–279.

¹⁶³ Detta avsnitt baseras delvis på den redovisning som gjordes av utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75, kapitel 6). Nuvarande utredning har med hänsyn till sina förslag (särskilt i avsnitt 11.4.1) ansett det av värde att viss bakgrundstext från den tidigare utredningen finns med även i detta betänkande.

¹⁶⁴ Konkurrensverkets rapport 2020:5, s. 98.

städer med ett projektvärde på cirka 66 miljoner. Stora byggtreprenörer bedömdes ha en konkurrensfördel vid totalentreprenader, som var (och är) den dominerande entreprenadformen vid allmännyttans upphandlingar. De allmännyttiga företagen använde totalentreprenad i uppemot 80 procent av de undersökta upphandlingarna.¹⁶⁵

Denna situation med en överväldigande dominans för totalentreprenader kvarstod i en senare undersökning som Konkurrensverket utförde under 2018.¹⁶⁶ De främsta orsakerna till att upphandlarna väljer totalentreprenader har tidigare av Byggekonskurrensutredningen befunnits vara att de behöver byggtreprenörernas kompetens och resurser då den egna beställarorganisationen är slimmad, att de vill minimera antalet gränssnitt med entreprenören men ändå kunna köpa samordning och produktionsstyrning, att det blir enklare att genomföra och följa upp projekt under garantitiden med en totalentreprenad samt att det är den entreprenadform som anses bäst lämpad för att ta fram innovativa och kostnadseffektiva lösningar.¹⁶⁷

Enligt Byggekonskurrensutredningen kunde höga kostnader för att delta i offentliga upphandlingar av bostadsbyggande avskräcka nya anbudsgivare från att delta och därmed gynna etablerade aktörer. Sammanfattningsvis konstaterades att en etablerad leverantör som sannolikt har lägre kostnader för att delta i en offentlig upphandling och en hög sannolikhet att vinna får starkare incitament att delta i anbudsgivningen. För nya aktörer kan transaktionskostnaderna vara relativt högre. Det genomsnittliga antalet kvalificerade anbudsgivare var enligt Byggekonskurrensutredningen 4,1, dvs. något lägre än för all offentlig upphandling, där motsvarande genomsnitt var 4,6 år 2013. I nästan 20 procent av upphandlingarna var det endast en eller två kvalificerade anbudsgivare och i 43 procent tre eller färre anbudsgivare. Hög lönsamhet och efterfrågan i andra marknadssegment ansågs kunna minska deltagandet i allmännyttans upphandlingar. Lönsamheten upplevdes vara relativt lägre vid offentliga byggtreprenader varför det kunde finnas svagare incitament att lämna anbud vid ett högt kapacitetsutnyttjande. Tre rikstäckande byggtreprenörer uppskattades vinna omkring 40 procent av allmännyttans upphandlingar. Flera relativt stora lokala aktörer hade dock tillsammans en motsvarande

¹⁶⁵ Konkurrensverkets rapport 2015:2.

¹⁶⁶ Konkurrensverkets promemoria daterad 30 november 2018, vilken utgick från annonsdatabaserna vid tiden.

¹⁶⁷ SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*, s. 178.

marknadsandel. Relativt få mindre företag bedömdes däremot vinna offentliga upphandlingar av bostadsbyggande.¹⁶⁸

Det förekom mycket få utländska anbud vid allmännyttans upphandlingar i början på 2010-talet och de försök som då hade gjorts för att locka utländska aktörer hade enligt Bygghkonkurrensutredningen ännu inte givit något resultat när utredningen redovisade sitt betänkande under 2015. Endast två företag med utländska ägare hade vunnit offentliga upphandlingar av bostadsbyggande och dessa företag hade verkat länge på den svenska marknaden. För att få in utländska företag inom bostadsbyggande ansåg Bygghkonkurrensutredningen att det var viktigt att få dem etablerade lokalt, och allmännyttans upphandlingar sågs som ett viktigt verktyg för att dessa skulle kunna ta sig in på den svenska marknaden.¹⁶⁹

Nuvarande Sveriges Allmännytta reste sedermera tillsammans med medlemsföretag runt i Europa för att bjuda in utländska företag till svenska bostadsbyggen vilket redan i början av 2018 hade gett synbara resultat i antalet utländska anbud, dock inte i antalet vunna anbud av utländska aktörer. Endast vart nionde utländskt anbud hade vunnit upphandlingar där även andra företag lämnat anbud – att jämföra med nästan vart tredje bland de inhemska anbuden.¹⁷⁰

Genom åren har olika förslag för att den offentliga upphandlingen ska fungera bättre genomförts, däribland utvecklade ramavtal och förbättrad information till nya potentiella anbudsgivare i form av en hemsida i Boverkets regi för utländska byggare¹⁷¹. Upphandlingsstödutredningen föreslog i sitt betänkande *Upphandlingsstödet framtid* (SOU 2012:32) att det statliga upphandlingsstödet skulle samordnas i en ny myndighet då det bedömdes finnas ett stort behov av stödjande insatser för att tolka och tillämpa upphandlingsreglerna. Upphandlingsstödet samordnades under år 2014 och utformades som en egen myndighet under 2015. Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upp-

¹⁶⁸ SOU 2020:75, s. 141–142.

¹⁶⁹ SOU 2020:75, s. 142–143.

¹⁷⁰ Se de bägge rapporterna *Så underlättar vi för utländska byggföretag i Sverige*, 2016, och *Från noll till åtta procent*, 2018, bägge publicerade av SABO/Sveriges Allmännytta.

¹⁷¹ Boverket: www.boverket.se/building-in-sweden.

handling och är numera också statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Myndigheten ger också vägledning till kommuner och regioner om EU:s statsstödsregler.¹⁷² Däremot har de materiella upphandlingsreglerna i huvudsak förblivit oförändrade och flera framlagda förslag till reformer, mest påtagligt de om överprövningar, har först nyligen föranlett åtgärder.¹⁷³

Vissa åtgärder har nyligen beslutats, nämligen ett förenklat regelverk för offentliga upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Tröskelvärdet år 2022 är knappt 56 miljoner kronor för byggtreprenader, under vilket belopp unionsrätten alltså inte ställer krav på att de detaljerade upphandlingsreglerna ska tillämpas. Sverige har dock valt att införa nationella regler även för upphandlingar under tröskelvärdena och dessa regler har bedömts svåröverskådliga och otympliga.¹⁷⁴

Dessa regler förenklas nu. Riksdagen har fattat beslut i enlighet med regeringens förslag till förenklingar under november månad 2021.¹⁷⁵ I propositionen finns även ett förslag om att upphandlande myndigheter och enheter inte ska behöva efterannonsera upphandlingar under vissa belopp. Bägge lagändringarna har trätt i kraft den 1 februari 2022.¹⁷⁶

Riksdagen har även under november månad 2021 beslutat om ett tillkännagivande till regeringen. Enligt tillkännagivandet bör regeringen utvärdera lagstiftningen om offentlig upphandling och se över möjligheterna att öka förutsättningarna för små företag och ideella aktörer att delta i upphandlingar och vinna upphandlingskontrakt i syfte att säkra deras möjligheter att delta i upphandlingar.¹⁷⁷

8.5 De allmännyttiga bostadsföretagen som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning

Utredningens sammantagna bedömning är som nyss angivits att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen drivs enligt affärsrättsliga principer och i enlighet med intentionerna bakom allbo-

¹⁷² 1 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

¹⁷³ Se SOU 2018:44, *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål* samt dessförinnan SOU 2005:12, *Överprövning av upphandlingsmål m.m.*

¹⁷⁴ Prop. 2015/16:195, *Nytt regelverk om offentlig upphandling*, del 4, s. 1016.

¹⁷⁵ Prop. 2021/22:5, *Ett förenklat upphandlingsregelverk*, s. 81, bet. 2021/22:FiU14, s. 7, rskr. 2021/22:31.

¹⁷⁶ Prop. 2021/22:5, s. 1.

¹⁷⁷ Bet. 2021/22:FiU14, rskr. 2021/22:31.

regleringen. Frågan som är utgångspunkt för detta efterföljande avsnitt är hur de samtidigt fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning.

En socialt hållbar bostadsförsörjning måste enligt utredningen vara ett brett koncept och dess yttre gränser låter utredningen framför allt återspeglas i sitt förslag till mål för bostadsförsörjningen. Medlen kan behöva och måste tillåtas variera över tid och i olika kommuner. En socialt hållbar bostadsförsörjning bör innefatta även t.ex. vräkningsförebyggande arbete och integration samt handla om att pressa priser i nyproduktion så att fler har råd att efterfråga nybyggda bostäder m.m.

Bostadsförvaltning utgör en viktig del av kommunens arbete med bostadsförsörjning (se avsnitt 3.2). Bostadsförsörjningen är som utgångspunkt ägarkommunens ansvar. Ansvaret för bostadsförsörjningen kan aldrig övergå från kommunen till bolaget¹⁷⁸ vilket även innebär att när ett allmännyttigt bostadsföretag saknas (se avsnitt 8.6) måste det enligt utredningens uppfattning ställas särskilt höga krav på kommunens eget arbete med bostadsförsörjningen vilket utredningen senare i framställningen kommer att analysera närmare (se avsnitt 8.7).

I detta avsnitt fokuserar utredningen emellertid på sådana åtgärder för bostadsförsörjningen som går att hänföra direkt till de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

Ett sätt att beskriva allmännyttans roll för en socialt hållbar bostadsförsörjning är att göra jämförelser med privata hyresvärdar. När allmännyttan utvärderas görs det emellertid begränsade ansatser till att jämföra och de försök som görs blir sällan möjliga att basera mera långtgående tolkningar på. En skrivning hos Boverket framstår därvid som typisk:

Även om det inte här funnits möjlighet att göra konkreta jämförelser med fastighetsägare inom den privata hyressektorn kan man konstatera att många av de allmännyttiga bostadsföretagen har en särskild roll i bostadsförsörjningen, tar ett större socialt ansvar och är mer aktiva i samhällsutvecklingen i stort i sina kommuner än vad man kan förvänta sig av kommersiella fastighetsägare.¹⁷⁹

Det finns flera problem med de begränsade jämförelser som genom åren har genomförts, bl.a. att det allmännyttiga bostadsföretaget ofta

¹⁷⁸ Prop. 2009/10:185, s. 42.

¹⁷⁹ Boverket (2008): *Nyttan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona, s. 107.

är överlägset störst på orten och det därför kan saknas relevanta privata jämförelseobjekt.¹⁸⁰ Generellt sett är de allmännyttiga bolagen genomsnittligt sett större än sina konkurrenter. En tidigare rapport från Boverket angav att det fanns i storleksordningen ett 50-tal privata fastighetsägare som äger mer än 1 000 lägenheter. Resterande del (70–80 procent) av det privatägda hyresbeståndet, ägdes av mindre aktörer. Skillnaden gentemot de allmännyttiga bolagen var betydande – där ägde de mindre aktörerna bara 10 procent.¹⁸¹ Sedan dess har enligt Fastighetsägarna ägt rum en snabb konsolidering på hyresbostadsmarknaden vilket även sammanhänger med avyttringen av tidigare allmännyttiga bostäder. Av landets 10 största privata hyresvärdar fanns inte hälften för 15 år sedan.

Utredningen redogör närmast för sina iakttagelser på några utvalda teman. Efter en redogörelse för bolagens formella uppdrag från sina ägare med avseende på en socialt hållbar bostadsförsörjning (se avsnitt 8.5.1) behandlas inledningsvis allmännyttans egen tolkning av samma uppdrag (se avsnitt 8.5.2), därefter hur denna tolkning manifesteras i form av tillträdeskrav på bostadssökande (se avsnitt 8.5.3) och vilka effekter detta i kombination med omvärldsfaktorer får på sammansättningen av boende i allmännyttan (se avsnitt 8.5.4). Avslutningsvis söker vi brett efter förklaringsmodeller för de skillnader som identifierats (se avsnitt 8.5.5) och adresserar särskilt frågan i vilken utsträckning allbo-lagen har påverkat möjligheterna att ta ett socialt ansvar (se avsnitt 8.5.6). Eftersom de allmännyttiga bolagen själva generellt sett inte anser att allbo-lagen har varit hindrande, analyseras avslutningsvis det hinder som de allmännyttiga företagen själva framhåller i sin verksamhet, nämligen kravet att tillämpa lagen om offentlig upphandling (se avsnitt 8.5.7).

8.5.1 Allmännyttans formella uppdrag från ägaren

Som framgår ovan (se avsnitt 8.4.1) har den absoluta merparten av de allmännyttiga bostadsföretagen ägardirektiv av något slag. I senaste bostadsmarknadsenkäten tillfrågades kommunerna, baserat på enkätalternativ som Boverket hade preciserat, vad direktiven innehöll. Dessa angav då i flertalet fall att ägardirektiven preciserar det allmännyttiga

¹⁸⁰ Boverkets rapport 2013:15, s. 7.

¹⁸¹ Boverkets rapport 2017:29, s. 25–26.

syftet (191 kommuner) medan relativt färre ägardirektiv innehåller skrivningar om bolagets roll i en socialt hållbar bostadsförsörjning (144 kommuner), särskilda målgrupper (runt 50 kommuner oberoende av vilka grupper som utpekades) eller kraven på hyresgäster (17 kommuner).¹⁸²

Vid en jämförelse med en tidigare undersökning utförd av Boverket har det blivit relativt vanligare att det allmännyttiga syftet uttrycks i ägardirektiven, något som tidigare skedde endast i 60 procent av fallen. En betydande skillnad mellan de bägge undersökningarna är dock att den tidigare genomförda baserades på att Boverket tog del av sammanlagt 212 olika ägardirektiv och således inte baserades på en enkätundersökning med de felkällor det medför.¹⁸³ Sveriges Allmännytta sätter utvecklingen i samband med de insatser som har gjorts genom såväl handledningar som kompetensutveckling med syfte att utveckla ägarstyrningen.

Att bygga bostäder ingår ofta i ägarnas allmänna beskrivning av de allmännyttiga bostadsaktiebolagens uppdrag och 44 procent av bostadsbolagen hade därtill, enligt Boverkets undersökning från 2017, fått mer utvecklade direktiv kopplade till att bygga eller verka för att det byggs nya bostäder. Hälften av dessa bolag hade också fått specifika kvantitativa mål för nyproduktion av bostäder för en given period. Det handlade främst om nyproduktion av hyresrätter men också om byggande av bostads- och äganderätter. Exempel från ägardirektiven som framhölls av Boverket var t.ex. att bostadsbolagen ska stå för en hög produktion av hyresrätter, verka för att det produceras såväl bostadsrättslägenheter som ägarlägenheter, vid nyproduktion alltid ska pröva möjligheten att bygga ägarlägenheter, rikta nyproduktionen i vissa avseenden och vara en katalysator för nya bostadsområden. Flera kommuner skrev att bolaget ska medverka till nyproduktion av bostäder med olika upplåtelseformer för att jämna ut dominansen av hyresrätter eller bostadsrätter i vissa områden.¹⁸⁴

I 44 procent av ägardirektiven lyfte kommunerna fram hyresrätten eller hyressättningen särskilt. Det kunde handla om hur stor marknadsandel bolaget skulle ha av den totala hyresbostadsmarknaden,

¹⁸² Uppgifterna om vad ägardirektiven innehåller har hämtats av utredningen från Bostadsmarknadsenkäten 2022 där de inte var publicerade men motsvarande uppgifter har sedermera presenterats i Boverkets rapport 2022:4, s. 15–17.

¹⁸³ Boverkets rapport 2017:29, s. 6, 30 och 31.

¹⁸⁴ Boverkets rapport 2017:29, s. 33.

att bolaget skulle garantera hyresrätten, arbeta med hyressättningsmodeller eller verka för bostäder med varierande hyresnivåer, rimliga hyror, attraktiva hyror, konkurrenskraftiga hyror eller marknadsmässiga hyror.

I nära hälften, 48 procent, av ägardirektiven skrev ägarna att bolagen ska tillgodose invånarnas behov av ett varierat bostadsutbud med hänsyn till exempelvis läge, bostadsstorlek, standard och pris. Det är vanligt förekommande att kommunerna skriver att bolaget ska erbjuda bostäder till invånare med olika förutsättningar och i olika skeden av livet. Några särskilda grupper som nämns är unga, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Vanligast är att kommunerna uppmärksammar äldre personers bostadsbehov i ägardirektiven – med bland annat krav på tillgänglighets- och bostadsanpassning och byggande av trygghets- och seniorbostäder – följt av ungas och studenters bostadssituation.¹⁸⁵ Bland mera generella målsättningar i samhället har det tidigare konstaterats att energi- och miljöfrågor liksom mångfald och integration är relativt vanligt förekommande i ägardirektiven för de allmännyttiga företagen, och förekom i mer än hälften av de ägardirektiv som studerades.¹⁸⁶

Enligt förevarande utredning är det relevant att notera att ju mera konkret frågor om uppdraget till det allmännyttiga företaget formuleras i bostadsmarknadsenkäten, desto färre kommuner rapporterar förekomst i ägardirektivet. Nästan alla anser sig således precisera det ”allmännyttiga ändamålet”, relativt färre anser att de preciserar ”bolagets roll i en socialt hållbar bostadsförsörjning” medan ännu färre kommuner pekar ut särskilda grupper vars bostadsbehov ska tillgodoses.

8.5.2 Allmännyttans tolkning av sitt uppdrag från ägaren

Boverket har tidigare frågat de allmännyttiga bostadsaktiebolagen hur de upplever att deras allmännyttiga samhällsansvar ser ut och bett dem ange de tre främsta prioriteringarna. Efter att ha gått igenom svaren ansåg Boverket det rimligt att systematisera dessa utifrån tre kategorier:

¹⁸⁵ Boverkets rapport 2017:29, s. 34.

¹⁸⁶ Boverkets rapport 2017:29, s. 35.

- Det traditionella samhällsansvaret kring att på olika sätt erbjuda goda bostäder till breda grupper, enligt Boverket ofta kombinerat med ett ansvar för hållbarheten (vilket förevarande utredning har tolkat som att Boverket primärt avsåg den miljömässiga hållbarheten).
- Det sociala uppdraget, som fokuserar på mera riktade insatser av särskild karaktär eller till särskilda målgrupper.
- Ett ansvar för integration eller, uttryckt på motsatt sätt, att förhindra segregation.

Boverkets undersökning visade sammanfattningsvis att nästan alla bolag ansåg sig ha ett traditionellt samhällsansvar, väsentligt färre (mindre än hälften) ansåg sig ha ett socialt uppdrag och endast vart femte bolag ansåg sig ha ett ansvar för integrationen. Sammantaget svarade endast 106 bolag på denna fråga och det är därför svårt att göra långtgående tolkningar. Dock framstår det som att bolag på starkare bostadsmarknader hade närmare till att prioritera det sociala uppdraget medan bolag på svagare bostadsmarknader oftare prioriterade integrationsansvaret. I tre bolag där man beskrev att man hade ett socialt uppdrag angav man, något förvånande, inte några prioriteringar alls som föll inom det traditionella samhällsansvaret.¹⁸⁷ Det senare framstår dock i efterhand närmast som undantaget vilket bekräftar regeln – att nästan alla företag ansåg sig ha ett traditionellt samhällsansvar för alla typer av bostäder åt alla olika grupper. Boverkets undersökning pekar emellertid på att det sociala uppdraget liksom integrationsansvaret vid denna tid var något som bolagen uppfattade gick utöver det traditionella samhällsansvaret.¹⁸⁸

Även bedömare som anser att det görs mera omfattande insatser av allmännyttan än vad ägarna formellt kräver anser att en aspekt av samhällsansvaret som ofta glöms bort är frågor som relaterar till bostadsförsörjningen, både utifrån ett kvantitativt perspektiv på nyproduktion som ställs i förhållande till situationen på kommunens bostadsmarknad och utifrån ett perspektiv som handlar om vilka som får bo i allmännyttan. Samhällsansvaret definieras i första hand som de områdesspecifika projekt som sker i bolagen vilket även får

¹⁸⁷ Boverkets rapport 2017:29, s. 47–49.

¹⁸⁸ Boverkets rapport 2017:29, s. 47–49.

betydelse för hur bostadsbolagen beskriver lagstiftningens konsekvenser.¹⁸⁹

8.5.3 Allmännyttans tillträdeskrav

Boverkets rapport *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden* skapar bättre möjligheter till jämförbarhet med privata hyresvärdar än alla tidigare gjorda undersökningar, även om skillnader i urvalsmetoden kvarstår som en viktig begränsning. Boverkets nya undersökning baseras på enkäter till såväl allmännyttiga som till andra hyresvärdar. Drygt 200 allmännyttiga och lika många andra hyresvärdar ingick i undersökningen.

Undersökningen visar att flera allmännyttiga företag har sänkt kraven på nya hyresgäster under senare år. Som framgår av rapporten publicerad under 2021 är det färre privata värdar som över huvud taget har förändrat tillträdeskraven (17 procent) jämfört med kommunala hyresvärdar (28 procent). Medan de kommunala hyresvärdar som genomfört en förändring mestadels (58 procent) har infört sänkta krav har dock de privata värdarna oftare (64 procent) höjt kraven.¹⁹⁰ Tendensen understryks även av att de kommunala bolagen i Stockholm, Göteborg och Malmö alla har sänkt eller helt slopat sina inkomstkrav under senare år.¹⁹¹

Generellt sett tar dock fler av de kommunala hyresvärdarna kreditupplysning, begär intyg om inkomst samt kräver en varaktighet på anställningen medan de privata i högre utsträckning begär referenser från tidigare hyresvärdar, vill ha personliga möten eller tittar på vad personen publicerat i sociala medier.¹⁹² Det är över huvud taget fler kommunala värdar som alltid prövar nya hyresgäster innan kontraktsskrivning (96 procent) än privata (85 procent). Däremot visar undersökningen att kommunala bostadsbolag i något högre utsträckning än privata bostadsbolag godkänner betalningsanmärkningar, skulder hos Kronofogden, reglerade hyresskulder och anmärkningar om misskötsamhet från den förra hyresvärden. Enligt Boverkets undersökning går det däremot inte att se några skillnader mellan kommu-

¹⁸⁹ Grander M. (2015): *Sambällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag* i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 185–187.

¹⁹⁰ Boverkets rapport 2021:9, s. 62.

¹⁹¹ Boverkets rapport 2021:9, s. 67.

¹⁹² Boverkets rapport 2021:9, s. 45.

nala och privata hyresvärdar avseende huruvida dessa godkänner en borgensman eller kommunal hyresgaranti som alternativ till inkomst.¹⁹³

Boverket sammanfattar resultaten som att det är stor skillnad i hur framför allt mindre fastighetsägare fördelar lediga bostäder jämfört med kommunala och större privata bostadsbolag. Medan kommunala bolag nästan uteslutande använder sig av kötid gör många privata bostadsbolag en individuell bedömning av de sökande, eller går på kontakter, vilket kan tolkas som att de har större möjlighet att fritt välja bland olika sökande. Samtidigt kan det möjliggöra mer strategiska urval som faktiskt ökar chansen för utsatta grupper att få en bostad, som unga och hushåll i akut behov av bostad.¹⁹⁴

Enligt en rapport från Sveriges Allmännytta har andelen av allmännyttiga företag som accepterar barnbidrag och bostadsbidrag vid en inkomstprövning ökat något det senaste året till 65 respektive 75 procent. Sveriges Allmännytta anser som framgång av rapporten att dessa inkomstformer bör godtas som inkomst av medlemsföretagen när de prövar nya hyresgäster. I samma rapport konstateras å andra sidan att allmännyttiga bostadsföretag inte genomför färre avhysningar av familjer med barn än andra hyresvärdar. Knappt två tredjedelar av företagen anger att de tillämpar förturer och antalet sådana lägenheter som hyrdes ut under 2020 uppgick till cirka 2 300, vilket utgjorde mindre än två procent av den totala uthyrningen.¹⁹⁵

Enligt förevarande utredning framstår allmännyttans tillträdeskrav i allmänhet som något lägre än hos privata hyresvärdar men det finns exempel på motsatsen. Utredningen anser det däremot tydligt att allmännyttans upplåtelser generellt sett sker med en högre grad av transparens vilket är en fördel i sig. Vidare är det tydligt att allmännyttan under senare år förefaller ha sänkt kraven för nya hyresgäster i något större utsträckning än de privata hyresvärdar som undersökts av Boverket.

¹⁹³ Boverkets rapport 2021:9, s. 8.

¹⁹⁴ Boverkets rapport 2021:9, s. 68.

¹⁹⁵ Sveriges Allmännytta (2021): *Allmännyttans bostadssociala ansvar – en marknadsrapport från Sveriges Allmännytta*, s. 10, 18, 23 och 24.

8.5.4 De boende i allmännyttan

Hyresnivåerna i allmännyttan som de uppmäts av SCB ligger – mätta som medelvärden – regelmässigt under hyresnivåerna hos privata hyresvärdar. År 2020 var årshyran per kvm 1 112 kronor i allmännyttiga bostadsföretag och 1 228 kronor hos privata och övriga fastighetsägare. Det bör i sammanhanget framhållas att SCB tillämpar en bredare definition av allmännytta än som gäller enligt allbo-lagen.

En orsak till skillnaden är enligt Fastighetsägarna att privata hyresvärdar ofta har fastigheter i mer attraktiva lägen på olika orter, inte minst i centrala lägen i städerna. En bidragande förklaring torde också vara att det finns systematiska skillnader i nybyggnadsår när det gäller allmännyttans lägenheter relativt beståndet i övrigt. Hälften av allmännyttans lägenheter har taxeringsmässigt värdeår före 1975 varav flertalet från miljonprogrammet åren 1965–1974. Eftersom mer genomgripande renoveringar medför att man får nyare värdeår är en ännu större del av beståndet i själva verket byggt före 1975.¹⁹⁶

Eftersom bostäder delvis efterfrågas utifrån betalningsvilja och betalningsförmåga är det förväntat att det bor personer med sämre betalningsförmåga i allmännyttans bostäder helt enkelt eftersom hyrorna är lägre där. Det indikerar i så fall även att sambandet inte behöver vara kausalt i motsatt riktning. Som tidigare angivits har utredningen inte närmare studerat hyressättningen eftersom densamma numera sker efter samma principer för alla hyresvärdar och dessutom har hyressättning utretts i flera andra sammanhang.

Det är dokumenterat sedan tidigare att den disponibla inkomsten är lägre hos boende i allmännyttan än hos privata hyresvärdar. Vid en jämförelse med dessa boendeformer är också den disponibla inkomsten högre såväl i bostadsrätter som i äganderätter. Detta samband gäller för såväl svaga som starka bostadsmarknader.¹⁹⁷

I takt med globalisering, migration och urbanisering ökar dock skillnaderna mellan svaga och starka bostadsmarknader. I kommuner med mycket svag bostadsmarknad (drygt ett 100-tal kommuner) föreligger en stark koncentration av hushåll med svag ekonomi i allmännyttan. I större städer och storstadsregionerna håller dock bostadsbrist och ökade bostadspriser uppe efterfrågan även för allmännyttans hyreslägenheter. Den socioekonomiska profilen på allmän-

¹⁹⁶ Sveriges Allmännytta, *Ekonomisk statistik för allmännyttan*, 2020, s. 5.

¹⁹⁷ Boverkets rapport 2017:29, s. 41.

nyttan blir i ökad utsträckning beroende av strukturella, demografiska och politiska omgivningsfaktorer.¹⁹⁸

Boverket har under 2015 sammanställt utvecklingen av hyresgäster i de allmännyttiga bostadsföretagen 2008–2013. Då framkom att andelen med svensk bakgrund, med få undantag, minskat i allmännyttan under åren 2008–2013. Det var främst boende med höga inkomster som flyttat från allmännyttan. Andelen boende i allmännyttan som förvärvsarbetar minskade också under perioden. De största minskningarna av förvärvsfrekvensen återfanns på relativt svagare bostadsmarknader.¹⁹⁹ Boverket har ansett att utvecklingen mot lägre inkomstnivåer etc. i allmännyttan inte kan kopplas till införandet av allbo-lagen utan anger att dessa tendenser sågs långt tidigare.²⁰⁰

Enligt bostadsforskaren Martin Grander har allmännyttan aldrig helt räckt till för att klara bostadsbehovet för grupper som står långt från bostadsmarknaden och denna situation har accentuerats under senare år. Grander anser sammantaget att det successivt fortgår en residualisering som innebär att allmännyttan allt mera utpräglat blir en bostad för hushåll med låga inkomster. Han redovisar att medianinkomsterna är väsentligt lägre i allmännyttan än hos privata hyresvärdar, bostadsrätt och äganderätt. Inkomstnivåerna ökar också något långsammare i allmännyttig hyresrätt över perioden 2012–2017.²⁰¹

8.5.5 Förklaringsfaktorer för allmännyttans agerande

En del kvantitativa studier har gjorts för att försöka förklara skillnader i de allmännyttiga företagens olika agerande på olika håll i landet. Flertalet har emellertid inte medfört några tydliga slutsatser.

Boverket hade sammantaget svårt att förklara allmännyttans olika ställningstaganden när det gäller social respektive affärsmässig inriktning med hjälp av kvantitativa metoder. Boverket försökte t.ex. belysa i vilken mån skillnader kunde förklaras av andelen tomma lägenheter i företagets bostadsbestånd, vilken typ av kommun eller vilken region som företaget återfanns i eller om företagets lokala bostads-

¹⁹⁸ Salonen T. (2015): *Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber 2015, s. 153, 155–157, se även Sveriges Allmännyttas sammanfattning av verket (2005), s. 6–7, 21.

¹⁹⁹ Boverkets rapport 2017:29, s. 39–40.

²⁰⁰ Boverkets rapport 2017:29, s. 42.

²⁰¹ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 12, 14 och 102.

marknad präglades av brist, balans eller överskott på bostäder. Ingen av dessa förklaringar hade något förklaringsvärde.²⁰²

Materialet tydde enligt Boverket på att bakgrunden var komplex och att mer svårämbara faktorer som tradition, företagskultur och ägarens inställning till företaget som bostadspolitiskt styrmedel kanske spelar större roll. Som Boverket konstaterade redan baserat på en undersökning av ägardirektiven under 2006 var det troligen så att vilken inställning ägaren har till allmännyttan som bostadspolitiskt styrmedel spelar roll, vilket inte alltid behöver uttryckas i ägardirektiv utan kan följa på en samsyn som inte sällan uppstår när det är delvis samma personer som sitter i kommunstyrelse och bolagsstyrelse. Det var enligt Boverket möjligt att en analys utifrån politiskt styre eller politisk stabilitet skulle ha givit utslag men skillnaderna kunde också botten i mera diffusa faktorer som förhållningssätt till planering och politisk styrning och hur man uppfattar sina möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.²⁰³

En statsvetenskaplig studie visar att allmännyttans roll är en lokalpolitisk fråga och att det finns politiska skillnader i tolkningen. I vissa kommuner tolkar man affärsmässiga principer som en begränsning av vad man kan göra, i andra görs tolkningen mera långsiktigt och i ytterligare andra kommuner motsätter sig politikerna öppet lagstiftningen. Olikheter i politisk ideologi kan förstärka lokala skillnader i bostadsmarknadens struktur och påverka vilka verktyg som en kommun använder och till vad. De ideologiska grundskillnader som framträder mellan blocken på riksplanet verkar dock inte alltid återspeglas på lokal nivå.²⁰⁴

I utredningens genomgång är den enda enkelt mätbara faktor som har visat sig ha någon mätbar betydelse på lokal nivå allmännyttans storlek, mätt på lite olika sätt.

Enligt SNS-rapporten *Allmännyttan och jämlikheten – Svensk bostadspolitik vid vägskalet* finns ett svagt samband innebärande att ju större allmännytta desto jämnare inkomstfördelning i det allmännyttiga beståndet. Skillnaderna tycks också i hög grad bero på hur

²⁰² Boverket (2008): *Nyttan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona.

²⁰³ Boverket (2008): *Nyttan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona, s. 97 och 109.

²⁰⁴ Holmqvist Emma (2015): *Spelar ägandet någon roll? Lokalpolitiska perspektiv på allmännyttans funktion och framtid*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 228–229, se även Sveriges Allmännytta (2015): *Nyttan med allmännyttan – en sammanfattning av ett forskningsprojekt*, Stockholm, s. 27.

allmännyttan styrs och används, det vill säga graden av handlingsfrihet och handlingsförmåga för de allmännyttiga bostadsföretagen.²⁰⁵ Sammanfattningsvis har allmännyttans relativa storlek lokalt en betydelse för den socioekonomiska sammansättningen. Ju större andel allmännytta på den lokala bostadsmarknaden desto mer socioekonomiskt blandad befolkning. Detta samband är tydligt även om det finns avvikande exempel.²⁰⁶

Även i Boverkets regressionsanalyser har tidigare företagsstorlek utfallit som signifikant och då genom att större företag placerade sig själva, vid en skattning, närmare en social inriktning. Även variabeln marknadsandel låg på gränsen till signifikans, i meningen att bolag med större marknadsandel på den lokala bostadsmarknaden uppfattade sig själva som mera socialt inriktade.²⁰⁷

Utredningen drar slutsatsen att det finns indikationer på att ju större det allmännyttiga företaget är och ju större andel av marknaden detsamma har desto mera benäget är företaget att ta socialt ansvar i olika avseenden. Det är emellertid inte möjligt att bedöma om denna benägenhet också leder till resultat. Sambandet är heller inte särskilt starkt. Att företagsstorlek leder till skillnader i företagsbeteende är ett resultat som mycket väl skulle kunna observeras även hos privata företag.

Av redovisningen ovan drar utredningen framför allt slutsatsen att det är svårt att hitta enkla förklaringsmodeller för allmännyttiga företags agerande på den lokala nivån. Det får indirekt betydelse för formuleringen av utredningens förslag på så sätt att det knappast finns förutsättningar för något slags statlig detaljstyrning av allmännyttiga företag alldeles oavsett om sådan styrning skulle anses önskvärd eller inte. Snarare bör utredningens förslag handla om att möjliggöra för allmännyttiga företag och deras ägare att själva göra nödvändiga ställningstaganden lokalt.

²⁰⁵ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 130–131.

²⁰⁶ Salonen T. (2015): *Allmännyttans skiftande roll på den lokala bostadsmarknaden*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 147, se även Sveriges Allmännytta (2015): *Nyttan med allmännyttan – en sammanfattning av ett forskningsprojekt*, Stockholm, s. 6–7, 21.

²⁰⁷ Boverket (2008): *Nyttan med Allmännyttan – utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll och ansvar*, Karlskrona, s. 102–103.

8.5.6 Allbo-lagens effekter för en socialt hållbar bostadsförsörjning

Boverket har pekat på det svåra med att särskilja vad som inträffat på grund av den nya lagstiftningen och vad som skett på grund av olika omvärldsförändringar.²⁰⁸ Enligt bostadsforskaren Martin Grander har dock ändringarna av allbo-reglerna accentuerat en omvandling av allmännyttan på flera olika sätt, bl.a. påpekar han att hälften av ägarna höjde sitt krav på avkastning enligt en undersökning några år efter den nya lagens införande samt att benägenheten att ta risker minskade påtagligt.²⁰⁹

Detta har enligt Grander efter hand fått återverkningar i höjda hyresnivåer jämfört med relevanta kostnadsmått, striktare uthyrningskrav, en växande sekundär bostadsmarknad som ger säkra inkomster till hyresvärdarna samt en begränsad nyproduktion – särskilt i mindre attraktiva lägen och med låga hyror. Det har även blivit svårare att finansiera renoveringar i det befintliga beståndet. Allmännyttan har enligt egen utsago avyttrat bostäder för att kunna bygga nytt och renovera.²¹⁰

Grander identifierar ett antal olika faktorer i omvärlden utöver allbo-reglerna som kan ha haft betydelse för utvecklingen, däribland ändringar i reglerna för hyressättning, redovisningsregelverket, krav på kommunal budget i balans samt de förändringar som genomfördes redan tidigt 1990-tal inom bostadspolitiken. Han framhåller dessutom tilltagande inkomstskillnader i samhället som helhet och en snabbt ökande befolkning med i genomsnitt allt flera boende per bostad inom allmännyttan.²¹¹

Det är enligt Grander framför allt avseende frågan om bostadsförsörjningen, som det får förstås på en lokal makronivå, som lagstiftningens konsekvenser blir tydliga. De ökade avkastningskraven skapar en förändrad finansiell situation för bostadsbolagen och påverkar de allmännyttiga bostadsbolagens möjligheter att trygga bostadsförsörjningen, inte minst för människor med lägre inkomster. Många företag brottas med att hitta lönsamhet i nyproduktion, framför allt i ytterområden där avkastningskraven är högre än i centrala områden. Upprustning av miljonprogramsfastigheter utan höga hyres-

²⁰⁸ Boverkets rapport 2017:29, s. 13.

²⁰⁹ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 77–78.

²¹⁰ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 79–86.

²¹¹ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 113.

höjningar för att undvika risken att hyresgäster inte kan flytta tillbaka är en annan utmaning som många bolag står inför. Några bolag hänvisar till lagen som anledning till att inte bygga eller rusta upp i dessa lägen, trots krav från ägaren.²¹² Denna beskrivning överensstämmer i allt väsentligt med vad förevarande utredning har iakttagit.

Lagstiftningens konsekvenser för de allmännyttiga bostadsbolagens samhällsansvar blir således, enligt Grander, en fråga om hur samhällsansvaret definieras. Om bostadsförsörjningsansvaret ska definieras som till exempel byggnation av nya bostäder, hållbar upprustning av storskaliga bostadsområden och generösa uthyrningspolicys kan det enligt Grander bli problematiskt att verka som affärsmässigt samhällsnyttigt bostadsbolag med allbo-lagen. Enligt Grander är dock tidsperspektivet i hög grad avgörande för handlingsutrymmet.²¹³

Allbo-lagen framhålls sammanfattningsvis inte av de allmännyttiga företagen själva eller av dess ägare som ett väsentligt hinder för att bolagen ska kunna ta sitt sociala ansvar. De allmännyttiga företagen framhåller i stället upphandlingsreglerna som ett primärt hinder för såväl nybyggnation som renoveringar av det befintliga beståndet (se vidare avsnitt 8.5.7).

8.5.7 Allmännyttans erfarenheter av offentlig upphandling²¹⁴

Till utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet framhöll flera allmännyttiga bostadsföretag men även byggföretag upphandlingsreglernas betydelse för att motverka korruptionstendenser inte minst på mindre orter.²¹⁵ Upphandlingsreglerna anses dock, som framgår av utredningens intervjuer med de allmännyttiga företagen, kunna vara kostnadsdrivande genom att man inte kan fråga på förhand vad det kostar, eftersom transparensen ger ett dåligt förhandlingsläge

²¹² Grander M. (2015): *Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 209.

²¹³ Grander M. (2015): *Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag*, i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber 2015, s. 206.

²¹⁴ Detta avsnitt baseras delvis på den redovisning som gjordes av utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75, kapitel 6). Nuvarande utredning har med hänsyn till sina förslag (särskilt i avsnitt 11.4.1) ansett det av värde att viss bakgrundstext från den tidigare utredningen finns med även i detta betänkande.

²¹⁵ Se därvidlag särskilt den särskilda analysen av korruptionsrisker i SOU 2020:75, s. 165–166 och Karlsson Westergren C., *Korruptionsdomar och offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2019:5.

samt eftersom det blir svårt att återanvända tidigare lösningar samt integrera processen med leverantörsledet. Vid utredningens intervjuer framkom att upphandlingsregelverket påverkar de administrativa kraven inte minst i små kommuner och företag. Överprövningarna anses ha blivit mera problematiska med tiden och uppfattas ha fått en efter hand allt mera formalistisk karaktär. En återkommande kommentar i intervjuerna var att bostadsföretagen för att vara på den säkra sidan, när det gäller risken att upphandlingen överklagas, väljer att göra upphandlingar där priset, inte kvaliteten eller den långsiktiga ekonomin, blir avgörande.²¹⁶

Många allmännyttiga företag har gått över till att arbeta med ramavtalsupphandlingar av olika slag, ibland för att slippa upphandlingsprocedurerna. I snitt fick allmännyttiga företag bara in 3 anbud per förfrågan och i vissa delar av landet fick man inte in ett enda anbud, oavsett om det rör byggande eller upprustning av bostäder eller samhällsfastigheter och andra anläggningar, enligt vad som angavs av Sveriges Kommuner och Regioner under 2020.²¹⁷

Sveriges Allmännytta har i en skrivelse under juni månad 2020 redogjort för vad medlemsföretagen anser utgör de allvarligaste negativa konsekvenserna av lagen om offentlig upphandling för allmännyttans arbete, särskilt fåtalgiga anbud, tidsutdräkt delvis genom överprövningar, trubbiga urvalsinstrument, bristande förhandlingsmöjligheter, svårigheter att samplanera inköp med andra allmännyttiga företag samt begränsningar i den möjliga avtalslängden.²¹⁸ Skrivelsen har fogats till förevarande betänkande som bilaga 4.

Enligt Sveriges Allmännytta anser de allmännyttiga företagen att lagen om offentlig upphandling är svåröverskådlig och svår att tillämpa, trots att de har hög inköpsmognad och ett strategiskt förhållningssätt till upphandling, arbetar med uppföljning och är vana att göra inköp enligt lagen. Företagen uppfattar rättstillämpningen avseende upphandlingsfrågor som formalistisk vilket inte gynnar nytänkande, saknar fokus på ”affären” och medför ingripanden mot obetydliga och mindre väsentliga formaliafel. Sammantaget menar Sveriges Allmännytta att dessa begränsningar innebär konkurrensnackdelar jämfört med privata fastighetsägare.²¹⁹

²¹⁶ SOU 2020:75, s. 164.

²¹⁷ SOU 2020:75, s. 126.

²¹⁸ Regeringskansliets/utredningens dnr Fi2019/00727, aktbilaga 114.

²¹⁹ SOU 2020:75, s. 156.

Även andra intressenters synpunkter och bedömningar i frågan om upphandlingsskyldighet är tydligt klarlagda av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet, som har hållit såväl rundabordssamtal som intervjuer. Sammanfattningsvis kan konstateras att varken de statliga myndigheterna med ansvar för upphandlingslagstiftningen eller byggföretagens organisationer delar den syn på upphandlingsregelverkets effekter som Sveriges Allmännytta givit uttryck för, utan anser att det befintliga regelverket ger tillräckligt utrymme för utveckling av allmännyttans inköp på ett sätt som även är affärs-
mässigt rationellt.²²⁰

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet bedömde sammanfattningsvis att frågan om offentlig upphandling av bostadsbyggande framstod som tydligt polariserad men att det fanns en bred kritik när det gäller överprövningar och utvecklingen av praxis i särskilda avseenden, framför allt avtalsidernas längd. Många av de åtgärder som föreslagits för att utveckla upphandlingen inom byggsektorn har helt eller delvis prövats med olika framgång, särskilt har beställarkompetensen successivt stärkts sedan bostadsbyggandet bottnade i volym på 1990-talet. Det fanns enligt utredningen sammanfattningsvis inte anledning att anta att kvarvarande problem endast handlade om beställarkompetens efter 30 år med LOU. Enligt utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet förelåg i stället en företagsekonomisk nackdel för allmännyttan av att behöva använda upphandlingsreglerna.²²¹

Förevarande utredning gör för sin del bedömningen att den företagsekonomiska nackdelen i förlängningen får negativa effekter för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens möjligheter att utföra sitt uppdrag inom ramen för bostadsförsörjningen. Den torde sammanfattningsvis medföra att det blir svårare, går långsammare samt blir dyrare i den allmännyttiga verksamheten generellt och särskilt vid allmännyttans nyproduktion och större renoveringar, där upphandlingsvolymerna naturligen är som störst.

Eftersom intresset att möjliggöra nybyggnation eller renoveringar numera ofta framhålls som ett skäl att avyttra allmännyttiga bostäder bedömer utredningen även att upphandlingsreglerna bidrar till att öka antalet avyttrade allmännyttiga bostäder i en situation där

²²⁰ SOU 2020:75, s. 159–164.

²²¹ SOU 2020:75, se därvid särskilt, s. 167–168.

allmännyttan över tid kommit att svara för en relativt mindre del av bostadsbeståndet.

8.6 Kommuner utan allmännyttigt bostadsföretag

Sett över en längre period har andelen hyresrätter i allmännyttigt hyresrätt som en andel av bostadsbeståndet varit relativt stabil fram till 2011 när den utgjorde 23 procent, varefter den minskat påtagligt till uppskattningsvis 17 procent år 2016 och 16 procent år 2018.²²²

Utredningen har intervjuat 16 kommuner utan allmännyttigt bostadsföretag²²³ och uppgifter har i varierande grad insamlats även avseende övriga 10 kommuner som enligt bostadsmarknadsenkäten inte har ett allmännyttigt bostadsföretag. Kommunerna i bortfallet var i genomsnitt väsentligt mindre sett till befolkningmängden än de kommuner som intervjuades.²²⁴

Enligt BME saknar hela 26 kommuner allmännyttiga bostadsföretag men över hälften av dessa avviker i praktiken inte från övriga kommuner genom att de antingen har ett stort innehav av bostadslägenheter i kommunal egen regi (och kommunen är medlem i Sveriges Allmännytta)²²⁵ eller i ett annat kommunalt bolag, som i och för sig inte betecknas som allmännyttigt²²⁶, oftast eftersom huvudverksamheten är en annan än bostadsförsörjning. Utredningen har endast identifierat fyra kommuner som inte historiskt säger sig ha haft ett allmännyttigt bostadsföretag.²²⁷

Flertalet av de kommuner som själva är medlemmar i Sveriges Allmännytta men saknar ett allmännyttigt företag har medvetet avvecklat själva bolagsformen och fört över bostäderna till förvaltningsform.

²²² Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag s. 109. Med hänsyn till att definitionen av allmännytta har ändrats marginellt över åren får redovisningen betraktas som approximativ.

²²³ Valdemarsvik (26 april 2021), Danderyd (27 april 2021), Staffanstorps (27 april 2021), Nacka (27 april 2021), Markaryd (28 april 2021), Fagersta (28 april 2021), Hjo (28 april 2021), Lomma (29 april 2021), Salem 30 april 2021, Vaxholm (30 april 2021), Borgholm (3 maj 2021), Täby (3 maj 2021), Norberg (5 maj 2021), Skinnskatteberg (5 maj 2021), Ljusnarsberg (7 maj 2021) och Sjöbo (7 maj 2021).

²²⁴ Därvid bortses från Lidingö där dock utvecklingen av allmännyttan nyligen har beskrivits i Boverkets rapport 2019:17 och i Boverkets rapport 2020:30.

²²⁵ Bjurholm, Bräcke, Fagersta (167 lgh), Ljusnarsberg (cirka 250 lgh), Norberg (cirka 360 lgh), Ragunda och Skinnskatteberg (cirka 200 lgh).

²²⁶ Lilla Edet, Tjörn, Borgholm (cirka 100 lgh), Älvsbyn, Tranås, Lidingö, Jokkmokk och Sjöbo (cirka 100 lgh).

²²⁷ Skinnskatteberg, Grästorp, Borgholm och Salem.

Kommuner med bostäder i annat än allmännyttiga bostadsföretag finns relativt spridda runt om i landet och synes ha tillkommit vid olika tidpunkter och med olika bakgrund. I realiteten är det omkring ett dussin kommuner som i egentlig mening saknar något som liknar en allmännytta. Baserat på utredningens egen kartläggning förefaller gemensamma faktorer för detta dussin kommuner, utöver de politiska majoritetsförhållandena, vara att de är utpendlingsorter, vilket gäller alla dessa orter med undantag för Markaryd.

Vidare är inkomstnivåerna generellt sett (i alla boendeformer) markant högre i kommuner utan allmännytta jämfört med i andra kommuner. År 2019 var medianinkomsterna i kommuner utan allmännytta mellan 275 000–425 000 kronor att jämföra med mellan 225 000–256 000 kronor i kommuner med allmännytta. Inkomsterna har även ökat relativt snabbare i kommuner utan allmännytta.²²⁸

8.6.1 Vad utmärker de kommuner som inte har en allmännytta?

Det dryga dussin kommuner som i egentlig mening helt saknar allmännytta (se närmast ovanstående stycke) kan baserat på utredningens intervjuer och undersökningar huvudsakligen delas in i följande kategorier:

- Fyra kommuner i Stockholms län (Danderyd, Nacka, Täby och Vaxholm) som avyttrade hela bostadsbeståndet under 1990-talet. Dessa kommuner har totalt knappt 225 000 invånare. Flera av dem utmärker sig genom att de ändå erbjuder bostäder riktat till äldre på den allmänna bostadsmarknaden och utan behovsprövning. Som skäl till åtgärden att avyttra hela bolaget har framhållits såväl politiska prioriteringar som kommunalekonomiska motiv kopplade till de generella kommunalekonomiska utmaningar som förelåg under denna period.
- Två kommuner i Skåne (Lomma och Staffanstorp) som avyttrade hela bostadsbeståndet under 2000-talet. Relativt kommunerna i Stockholms län är det, särskilt med hänsyn till när förändringarna ägde rum, mindre tydligt att det finns någon kommunalekonomisk förklaring till förändringarna, varför den främsta förklar-

²²⁸ Grander, M. & Frisch, M. (avvaktar publicering). *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet, s. 13 och 20 (se tabell 1 och 3).

ingsfaktorn kan vara politiska prioriteringar. Kommunerna är relativt små med cirka 50 000 invånare totalt.

- Fyra kommuner runt om i landet som oberoende från ovanstående lokala utvecklingstendenser har avyttrat hela bostadsbeståndet vid helt olika tidpunkter och av olika skäl, nämligen Valdemarsvik under 1980-talet, Markaryd under 1990-talet samt Hjo och Åtvidaberg under 2000-talet. Valdemarsvik och Åtvidaberg utmärker sig genom relativt svaga bostadsmarknader. Unika förhållanden som t.ex. att det finns ett stort privat fastighetsbolag som driver verksamheten vidare som förut eller att det har funnits starka kommunpolitiker som velat göra förändringen har antagligen varit avgörande. Till skillnad från övriga kommuner utan allmännytta har den politiska majoriteten skiftat i flertalet av dessa kommuner.²²⁹
- Två kommuner saknar allmännyttiga bolag eftersom de aldrig har haft något. Det handlar om en kommun i Stockholms län (Salem) som hade en omfattande allmännytta ägd av Stockholms kommun när kommunen bildades på 1980-talet, men där sedermera Stockholms kommun har sålt beståndet. Den andra kommunen är en liten kommun i Västra Götalandsregionen (Grästorps) där dock kommunen ändå äger ett mindre antal lägenheter av exploaterings- eller centrumutvecklingsskäl, vilka hyrs ut på den allmänna marknaden.
- Avslutningsvis har Lidingö kommun nyligen genomfört en större organisatorisk förändring och avyttring avseende sina lägenheter i kommunala bolag, vilket medfört att det av kommunen ägda beståndet har minskat väsentligt i omfattning och det kommunala bestånd som är kvar inte längre behandlas som allmännyttigt. Hela beståndet har dock inte avyttrats i detta sammanhang och frågan har analyserats av Boverket i flera rapporter.²³⁰

²²⁹ Enligt en ny studie märker Hjo ut sig genom att i privat hyresrätt ha såväl många höginkomsttagare som låginkomsttagare vilket enligt studien påminner om allmännyttig hyresrätt i den socioekonomiska variationen. Åtvidaberg märker enligt samma studie ut sig med tydligast residualisering i privat hyresrätt – mer än hälften av alla hushåll med låg köpkraft i kommunen bor i hyresrätt. Se vidare Grander, M. & Frisch, M. (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet.

²³⁰ Boverkets rapport 2019:17 och Boverkets rapport 2020:30.

Utredningen har i sammanhanget även noterat att Värmdö kommun har avyttrat 49 procent av aktierna i sitt allmännyttiga bostadsföretag utan att företaget för den skull kommer att studeras i förevarande avsnitt.

8.6.2 Angivna motiv av kommuner där allmännyttan har avvecklats

Generellt sett ligger förändringarna så pass långt tillbaka i tiden att de varit svåra att kartlägga och ännu svårare att få besked om den verkliga motivbilden eftersom typiskt sett varken politiker eller tjänstemän finns kvar i kommunen utan dessa vanligen endast hört talas om förändringen från andra personer som varit med.

I en rapport från Fastighetsägarna Stockholm publicerad i maj 2003 intervjuades ledande politiker i Nacka, Huddinge och Danderyd som hade medverkat i förändringarna. Dessa framhöll samtliga såväl politiska prioriteringar som kommunalekonomiska skäl till avyttringarna men endast i Danderyd betonades de principiella skälen. För Nackas del angavs huvudskälet vara att frigöra kapital som skulle användas i kärnverksamheten.²³¹

Nacka tillhörde de kommuner som först genomförde en avyttring och bakgrunden till densamma sammanfattades redan år 1995 på följande sätt efter en förstudie:

Utvecklingen på bostadsmarknaden och den förändrade lagstiftningen avseende de allmännyttiga bostadsföretagen innebär att dessa nu ska agera på marknadens villkor. Mot denna bakgrund bör prövas om skäl finns att kommunen ska bedriva den affärsverksamhet det i dag är fråga om. Även om bostadsförsörjningen är en viktig lokal fråga behöver detta inte innebära att kommunen ska äga företag som bygger och förvaltar bostäder. De allmännyttiga bostadsföretagen har generellt sett en mycket låg soliditet. Så är fallet även för Nackahem. För att erhålla goda lånevillkor erfordras därför ett kommunalt borgensåtagande. Detta innebär att bolaget inte självständigt kan fatta beslut om investeringar och förnyelse utan kommunens godkännande.

Stadsdirektören i Nacka kommun har sedermera sammanfattat motiven i tre punkter:

²³¹ Hörberg C., *När allmännyttan såldes – en rapport om att bo i privat hyresrätt*, Fastighetsägarna Stockholm, odaterad, s. 13–14.

- Kommunen ska ägna kraft och energi åt de frågor som måste skötas gemensamt.
- Kommunen behöver minska låneåtaganden för att ha en sund ekonomi.
- Kommunen vill ge människor möjlighet att äga sitt boende.

Sammantaget går det att se såväl politiska som ekonomiska motiv bakom att allmännyttan har avvecklats i de kommuner där detta har skett.²³² I samband med större samlade avyttringar har flertalet lägenheter vanligen sålts som hyresrätter och då företrädesvis större bestånd till större rikstäckande förvaltare och mindre bestånd till lokala förvaltare.

8.6.3 Kommuner som har sålt delar av sitt allmännyttiga bestånd

I sina två senaste årliga rapporter om allmännyttan har Boverket konstaterat att antalet lägenheter i dessa företag växer men inte lika snabbt som hos de privata värdarna, om man ser till den procentuella tillväxttakten. Enligt Boverket gick de privata värdarna om allmännyttan när det gäller antal lägenheter mätt i absoluta tal under 2019 och denna utveckling har, som det får förstås, fortsatt under 2020 samt kommer att fortsätta så länge allmännyttans tillväxttakt avseende antal bostäder mätt i procentuella tal är lägre än de privata fastighetsägarnas.²³³

Nybyggnationen i allmännyttan har hittills under 2000-talet bara enstaka år överstigit det totala antalet sålda lägenheter, om hänsyn tas till försäljning såväl till bostadsrättsföreningar som till andra köpare.²³⁴ Även om det framstår som relativt ovanligt att en kommun har avyttrat hela sitt allmännyttiga bostadsföretag (se avsnitt 8.7.2 ovan) är det desto vanligare att en eller flera fastigheter i sådana bolag säljs, antingen till en bostadsrättsförening eller till privata fastighetsägare.

²³² Jfr i detta avseende Grander, M. & Frisch, M. (avvaktar publicering). *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta*. (22:2; SBV Working Paper Series), s. 11 f.

²³³ Jämför myndighetens egen beskrivning i Boverkets rapport 2020:30, s. 5, och i Boverkets rapport 2022:4, s. 5.

²³⁴ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 108.

Enligt bostadsforskaren Martin Grander kan man identifiera faser med omvandling till bostadsrätter under 1991–2002 och 2006–2014. Försäljning till annat än bostadsrättsföreningar varierar däremot kraftigt från år till år.²³⁵ Enligt Boverkets senaste rapport har dock allmännyttans bestånd ökat varje år sedan 2017 vid en nettoberäkning som innefattar nyproduktion, inköp, ombyggnader försäljningar och rivningar och vid en jämförelse mellan olika kommungrupper gäller detta alla sorters kommuner med undantag av högskoleorter. För att hitta ett år där antalet lägenheter i allmännyttan minskade i absoluta tal får man gå tillbaka till 2016 när stora försäljningar skapade ett nettounderskott. Avyttring till bostadsrättsföreningar var nästan obefintlig under 2020 medan däremot avyttringar till privata hyresvärdar hade fördubblats sedan närmast föregående år, även om de historiskt sett var fortsatt låga.²³⁶

Enligt Boverket såldes knappt 3 900 lägenheter i allmännyttan under 2020 varav det avseende 3 300 lägenheter angavs som ett skäl att man ville finansiera nyproduktion. I det absoluta flertalet fanns dock även andra skäl angivna, framför allt att förbättra det kommunala företagets ekonomi. På samma sätt som för allmännyttans försäljningar överlag utgör lägenheter sålda för att möjliggöra nyproduktion år 2020 en kraftig ökning från närmast föregående år men fortsatt en låg nivå historiskt sett. Allmännyttans nyproduktion är jämnare fördelad över tid än avyttringarna.²³⁷

Sedan millennieskiftet har antalet sålda allmännyttiga bostäder varit starkt beroende av politiska beslut. Det har både handlat om lagar och om kommunalt beslutade ägardirektiv. När bestämmelserna om tillståndsplikt vid försäljning av allmännyttiga lägenheter upphävdes, till följd av ändrad riksdagsmajoritet 2006, steg antalet sålda lägenheter dramatiskt och låg på en jämförelsevis hög nivå under några år för att sedan variera mellan 6 400–10 000 per år fram till 2013, i allt väsentligt beroende av politiska beslut om försäljningar i framför allt Stockholms stad. Efter 2014 är det huvudsakligen utanför Storstockholm som de flesta försäljningarna har skett.²³⁸

Redan 2017 konstaterades att kommunernas motiv till att sälja allmännyttiga bostäder var företrädesvis ekonomiska. Som Boverket då konstaterade var detta inte några nya argument som börjat före-

²³⁵ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 107–108.

²³⁶ Boverkets rapport 2022:4, s. 11–12.

²³⁷ Boverkets rapport 2022:4, s. 13–14.

²³⁸ Boverkets rapport 2020:30.

komma i och med allbo-lagen utan samma motiv angavs genomgående till försäljningarna i 2009 och 2010 års bostadsmarknadsundersökningar och ansågs även vara vanliga argument då privata fastighetsägare säljer delar av sitt bestånd.²³⁹

Avgörande skillnader mellan nu genomförda och tidigare försäljningar är dock, även enligt den bedömning som utredningen gör, att orsakerna till försäljning oftare har blivit att frigöra ekonomiskt utrymme för att bygga nya bostäder samt att det inte längre är hyresgästerna som köper.²⁴⁰ Skälen till försäljningar anges således numera, vilket framgår även av senaste bostadsmarknadsenkäten, primärt vara av ekonomisk natur och kopplade till bolaget som att förbättra dess ekonomi, möjliggöra nyproduktion och underhåll samt att effektivisera förvaltningen.

En betydande internationalisering fortgår också varigenom ett och samma privata företag äger bostäder i många olika länder och under många olika bostadspolitiska regelverk. De långsiktiga effekterna av detta är svåra att uttala sig om men tendenser till ett ändrat beteende kan skönjas i samband med renoveringar och därmed sammankopplade hyreshöjningar.

8.7 Bostadsförsörjningsarbetet i kommuner utan allmännytta

Baserat framför allt på utredningens intervjuer med kommuner utan allmännyttigt bostadsföretag²⁴¹ och bostadsmarknadsenkäten har utredningen särskilt kartlagt hur inriktningen av åtgärder för bostadsförsörjningen ser ut i kommuner utan allmännytta och i vilken utsträckning dessa avviker från andra kommuner.

De kommuner i Stockholm och Skåne som saknar allmännytta framhåller vid intervjuer med förevarande utredning vanligen ett högt byggande med en resulterande folkökning på ofta runt eller över två procent per år som sitt viktigaste bidrag till bostadsförsörjningen. Flera kommuner utan allmännytta anger vid utredningens intervjuer att de inte, åtminstone inte längre, har eftersatta bostadsbehov på individ- eller hushållsnivå som kommunen har att ta hand om i kom-

²³⁹ Boverkets rapport 2017:29, s. 46.

²⁴⁰ Grander M. (2020): *Allmännyttan och jämlikheten*, SNS förlag, s. 107–108.

²⁴¹ Vad gäller urval etcetera se avsnitt 8.6.

munen, och det handlar om både storstads- och landsortskommuner som dock förenas genom en relativt attraktiv bostadsmarknad.

Det nuvarande samarbetet med de som har köpt tidigare allmännyttiga fastigheter varierar kraftigt från att det är obefintligt till att allt fungerar som tidigare. Lokala aktörer verkar ha närmare till att ta ett ansvar för utvecklingen av bostadssituationen lokalt än rikstäckande företag, även om exempel på rikstäckande företag som tagit stort lokalt ansvar också har framhållits särskilt när beståndet varit geografiskt koncentrerat till ett enstaka bostadsområde.

En stor andel av kommuner utan egen allmännytta söker samarbete med privata värdar. Effekterna av samarbetet är vanligen inte dokumenterade och mycket verkar ske under hand. I den utsträckning som det finns dokument eller överenskommelser kring samarbetet är de av äldre datum och förefaller inte tillämpas särskilt strikt eller uppdateras regelbundet. Samarbetet med privata fastighetsägare verkar i hög grad se olika ut beroende på hur fragmenterade dessa är, hur stora de är och i vilken utsträckning de är kopplade till orten.

8.7.1 Sociala kontrakt i kommuner utan allmännytta

Påtagligt få kommuner som saknar allmännytta anger i utredningens intervjuer att de ser problem med att få tag på sociala kontrakt för regelrätta behov enligt socialtjänstlagen. Endast enstaka kommuner utanför storstadsregionerna gör något som uppfattas gå utöver socialtjänstlagen och när det sker är det ofta gamla insatser som har funnits i många år för personer som länge bott i kommunen. Någon kommun har framgångsrikt fått ned volymen av sociala kontrakt genom ett målmedvetet arbete för att möjliggöra för hyresgästerna att ta över kontrakten samt få hyresvärdarna att godkänna detta.

De relativt fåtaliga kommuner som anger att det finns problem med att få tag på lägenheter till sociala kontrakt fokuserar ofta på att det kommunala bolaget, som då inte alltid är allmännyttigt, inte bidrar med lägenheter i tillräckligt stor utsträckning, även om dessa bolag för en utomstående verkar bidra med lägenheter väl i förhållande till sin relativt begränsade storlek.

Enligt en kommande studie hade kommuner utan allmännytta ett betydligt större antal sociala kontrakt än andra kommuner, vilket också hade skjutit i höjden mellan 2012 och 2019. De sociala kon-

trakten per capita i kommuner utan allmännyttan hade enligt studien tredubblats, från 0,3 till 0,9 kontrakt per 100 invånare, medan ökningen i kommuner med allmännyttan var mer blygsam, från 0,4 till 0,6 per 100 invånare. Skillnaden mellan kommuner med respektive utan allmännyttan var mest påtaglig i pendlingskommuner nära storstäder. Kommuner utan allmännyttan saknade enligt studien buffert, varför sociala kontrakt blev mer vanliga.²⁴²

Av antalet sociala kontrakt enligt senaste bostadsmarknadsenkäten hänförs sig cirka 600 till kommuner utan allmännyttan, motsvarande 3 procent. Det står ungefär i proportion till dessa kommuners befolkningsstorlek.

Enligt Sveriges Allmännyttan svarar allmännyttan för 84 procent av de sociala kontrakt som kommunerna erbjuder till hyresgäster, vilket motsvarar 3 procent av allmännyttans lägenheter, även om osäkerheten i materialet är påtaglig.²⁴³

En enda av kommunerna utan allmännyttan anger i bostadsmarknadsenkäten att man inte har sociala kontrakt alls, och det handlar då om en liten kommun. På riksnivå är det 21 kommuner som anger att de inte har sociala kontrakt. Inte heller i detta avseende avviker kommunerna utan allmännyttan från hur det ser ut på andra håll i riket.

Samtliga uppgifter om sociala kontrakt ovan baseras på bostadsmarknadsenkäten men vid delvis olika tidpunkt. Med hänsyn till att uppgifterna i bostadsmarknadsenkäten i aktuella delar varierar relativt kraftigt mellan åren har utredningen inte ansett det ändamålsenligt att närmare undersöka t.ex. varför bilden av utvecklingen inte stämmer överens med en senare ögonblicksbild. Utöver att handla om olika år spelar enskilda kommuners redovisning väldigt stor roll för resultatet, särskilt vid en bedömning av antalet sociala kontrakt i kommuner utan allmännyttan, där antalet observationer med nödvändighet blir litet.

²⁴² Grander, M. & Frisch, M. (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännyttan*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet, s. 28 f., 30 f. och 33 f.

²⁴³ Sveriges Allmännyttan (2021): *Allmännyttans bostadssociala roll – en marknadsrapport från Sveriges Allmännyttan*, s. 21.

8.7.2 Fler kommunalt direktägda bostäder i kommuner utan allmännytta enligt bostadsmarknadsenkäten

Kommuner utan allmännytta använder, som framgår av bostadsmarknadsundersökningen, i högre grad direktägda bostäder inom ramen för sina bostadsförsörjningsinsatser. Det är också en större andel av dessa kommuner som över huvud taget har direktägda bostäder än i riket. Dessa kommuner förekommer också frekvent bland de kommuner i Stockholms län som har haft flest direktägda lägenheter i Boverkets redovisningar genom åren.

Antalet direktägda bostäder varierar enligt Boverkets statistik relativt kraftigt år från år med toppar år 2016 och 2018. 85 procent av de direktägda lägenheterna ägdes av kommuner som dessutom ägde ett kommunalt allmännyttigt bostadsföretag vilket enligt Boverket kunde tyda på att mera akuta och kortvariga bostadsbehov var lättare att lösa vid sidan av det allmännyttiga bolaget.²⁴⁴

I de två senaste bostadsmarknadsenkäterna har frågan ställts hur stor andel av de direktägda bostäderna som använts till personer som inte är berättigade till en bostad enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Avsikten med frågan har varit att undersöka om direktägda bostäder löser ett problem som – i vart fall i teorin – borde kunna lösas av kommunens allmännyttiga bostadsföretag eller privata hyresvärdar. Eftersom uppgifterna endast funnits med i de två senaste årens bostadsmarknadsenkäter bör de enligt Boverket behandlas med försiktighet. Med den reservationen anser Boverket ändå att de direktägda bostäderna i stor utsträckning löser andra bostadsproblem åt kommuner än de som hänger samman med biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen.²⁴⁵

8.7.3 Insatser som inte görs i kommuner utan allmännytta enligt bostadsmarknadsenkäten

Kommunerna utan allmännytta lämnar, som framgår av bostadsmarknadsenkäten, inte några särskilda kommunala stöd till enskilda boende och de har med något undantag inte övervägt att införa kommunala hyresgarantier. En kommun tillämplar sådana garantier men anger vid intervju med utredningen att det är ett nytt system.

²⁴⁴ Boverkets rapport 2022:4, s. 18.

²⁴⁵ Boverkets rapport 2022:4, s. 21.

De flesta kommuner utan allmännytta gör inga förmedlingsinsatser utöver att tillhandahålla en lista på hyresvärdar man kan kontakta själv och överväger inte att inrätta en bostadsförmedling. Förturer förekommer inte heller i dessa kommuner med något undantag, vilket då avser en av de kommuner som allra senast avyttrade sitt bolag och möjligen därför har kunnat upprätthålla förturshanteringen.

Kommunerna skiljer sig dock inte märkbart från andra kommuner när det gäller det vräkningsförebyggande arbetet eller internt samarbete inom kommunen eller med andra kommuner, som det redovisas i bostadsmarknadsenkäten 2021.

8.7.4 Privata hyresrätter i kommuner utan allmännytta

Bostadsforskaren Martin Grander har studerat privata hyresrätter i kommuner utan allmännytta i huvudsak genom att utgå från SCB:s registeruppgifter om bostadslägenheter, bostadsmarknadsenkäten och folkbokföringsdata. Eftersom de primärt studerade kommunerna alla saknar allmännytta avser jämförelsen hur situationen ser ut hos privata hyresvärdar i respektive kommun.²⁴⁶

Grander identifierar bland kommuner utan allmännytta huvudgrupperna A2 (t.ex. Danderyd, Lidingö och Lomma) och B+C (t.ex. Markaryd, Hjo och Åtvidaberg). Beteckningarna överensstämmer med den kommungruppsindelning som tillämpas även i andra sammanhang.²⁴⁷

Som gemensamma drag för kommuner utan allmännytta i gruppen A2 vid en jämförelse med kommuner utan allmännytta i gruppen B+C identifieras en liten andel (privata) hyresbostäder i hela bostadsbeståndet (runt 15 procent). Vidare karakteriseras alla dessa kommuner av att inkomstnivån i (privata) hyresrätter är ovanligt hög i förhållande till vad som gäller i andra kommuner men ovanligt låg vid en jämförelse med den genomsnittliga inkomstnivån i den egna kommunen, när inkomstnivån beräknas för alla boendeformer.

I gruppen B+C är andelen privata hyresrätter högre (runt 25 procent). Inkomsterna hos de som bor i privata hyresrätter i dessa kom-

²⁴⁶ Grander, M. & Frisch, M. (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet, s. 13 f., 16 f. och 20 f. (se tabell 1, 3 resp. 5).

²⁴⁷ Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning från 2016 med grupperna A1, A2, B3, B4, B5, C6, C7, C8 och C9. Storstäderna i Grupp A1 har inte analyserats i studien eftersom samtliga dessa har allmännytta.

muner avviker mindre från andra boende i kommunen och är, tvärtom mot vad som gällde i gruppen A2, något lägre än inkomstnivån i privat hyresrätt i andra kommuner.

Grander försöker baserat på materialet framför allt bedöma förekomsten av s.k. residualisering genom att jämföra situationen år 2012 med 2019. Residualisering är en term som används av forskare och brukar avse att koncentrationen av resurssvaga hushåll ökar i en viss boendeform. Eftersom de studerade kommunerna saknar allmännytta ligger det i sakens natur att den residualisering som mäts och diskuteras här inte avser allmännyttan (jfr diskussionen om residualisering i allmännyttan som återfinns i avsnitt 8.5.4) utan i stället hyresrätter i kommunen som helhet, vilket i dessa kommuner endast innebär privatägda hyresrätter.

Residualisering mäts i undersökningen som förändringen över tid av storleksskillnaden mellan första och fjärde kvartilen om hushållen ordnas efter inkomstnivåer. Granders slutsats är att det finns en begränsad residualisering av privat hyresrätt framför allt i grupp A2 men att i övrigt inkomstnivåerna i utgångsläget samt inkomstutvecklingen över tid slår igenom på resultaten. Privat hyresrätt blir enligt studien relativt residualiserad i grupp A2 om man jämför med andra bostäder eller boende i kommunen, men däremot inte i jämförelse med hyresrätt i jämförbara kommuntyper. Granders slutsats baserat på detta är att privat hyresrätt inte tar allmännyttans roll som ”social bostadsförsörjare” i någon kommun som saknar allmännytta.²⁴⁸

8.7.5 Övergripande om de identifierade skillnaderna

Utredningen har sammanfattningsvis i förevarande kapitel undersökt såväl de hundratals allmännyttiga bostadsföretagen som de kommuner vilka saknar sådana företag.

Sammanfattningsvis visar dock den särskilda genomgången av kommuner utan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte på något som tydligt avviker från en studie av de kommuner som har sådana bolag. Det innebär inte att de allmännyttiga företagen skulle vara verkningsslösa som ett instrument i bostadsförsörjningen, av utredningen framgår tvärtom motsatsen (se avsnitt 8.5). Däremot är det tydligt

²⁴⁸ Grander, M. & Frisch, M. (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet, s. 33 f.

att effekterna av att ha ett allmännyttigt bolag är en spegelbild av att inte ha ett sådant bolag. Således kan effekterna mätas ”från bägge hållen” och resultatet bör då bli detsamma – om än spegelvänt – oavsett om man studerar effekterna av att ha en allmännytta eller effekten av att inte ha en sådan.

Utredningens undersökning har omfattat såväl kommuner med som kommuner utan allmännytta. Bostadsmarknadsenkäten har dock som blivit tydligt i utredningens olika redogörelser påtagliga metodproblem. Särskilt svårt är det att baserat på enkäten bedöma kommunernas inriktning av arbetet med bostadsförsörjning i de delar som avser förvaltning. Problemen gör sig även särskilt gällande vid bedömningen av hur bostadsförsörjningen fungerar i kommuner utan allmännytta.

Utredningen har i avsnitt 8.7.4 redogjort för vissa kvantitativa resultat från en kommande rapport. I den nya rapporten med temat social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännytta konstateras att den privata hyresrätten tar markant olika roll beroende på om allmännyttan existerar eller inte, men framför allt beroende på kommunens socioekonomiska karaktär i allmänhet. Kommunens inkomstnivå spiller över på den privata hyresrättens karaktär och får därigenom lokal betydelse. I välbeställda kommuner utan allmännytta märks inte någon skillnad i den privata hyresrättens karaktär jämfört med motsvarande kommuner med allmännytta – helt enkelt för att populationen av hushåll med låg köpkraft är liten. Det finns emellertid en överrepresentation av hushåll med låga inkomster i hyresrätt i dessa kommuner. Däremot har den privata hyresrätten i kommuner utan allmännytta en betydligt större andel hushåll födda utanför Europa än den privata hyresrätten i kommuner med allmännytta. Den övergripande slutsatsen i rapporten är att privat hyresrätt inte direkt kompenserar för allmännyttans roll som ”social bostadsförsörjare” i någon kommun som saknar allmännytta, men att kommunerna i storstadsnära lägen har en annan befolkningssammansättning än andra kommuner i samma kommungrupp. Enligt rapporten är det svårt att hävda att dessa kommuner tar ett bostadssocialt ansvar utöver för det fåtal hushåll med lägre inkomster som redan är boende i kommunen, vilka försörjs genom en högre andel sociala kontrakt än normalt, samt genom en koncentration av de befintliga hushållen med låga inkomster till den privata hyresrätten. I kommuner med gynnsamt utpendlingsläge verkar det enligt studien även finnas incita-

ment för det aktiva valet att inte ha allmännyttiga hyresrätter, samt att hålla nere beståndet av hyresrätter över lag, och på så sätt upprätthålla en befolkning med höga levnadsvillkor.²⁴⁹

8.8 Utredningens bedömningar

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag måste definitions- mässigt ha såväl ett vinstsyfte som ett allmännyttigt syfte. Det understryker utredningens slutsats att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag med nödvändighet även måste ha dubbla målstrukturer, i enlighet med de krav som ställs i allbo-lagen.

8.8.1 De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen drivs enligt affärsmässiga principer

Utredningens sammantagna bedömning baserat på avsnitt 8.4 är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen drivs enligt affärsmässiga principer och i enlighet med intentionerna bakom allbo-regleringen som utredningen har uttolkat dessa i avsnitt 8.2.

Denna bild framkommer inte bara genom utredningens egna undersökningar genomförda under 2021 utan ligger också i allt väsentligt i linje med vad Boverket har kommit fram till i samband med sina utvärderingar av allbo-lagen, av vilka de mera omfattande har redovisats under 2013 och 2017.

Sammantaget har inga av de relativt många undersökningar som genomförts och som refererats av utredningen lyckats fånga något systematiskt avsteg från affärsmässigheten vilket utredningen anser ger ett gott stöd för slutsatsen.

Utredningen har förvisso inte analyserat utvecklingen av hyres-sättningen eftersom denna numera sker enligt ett regelverk som gäller lika för allmännyttiga och andra aktörer. Utredningen har ansett en sådan avgränsning befogad eftersom ett flertal andra utredningar i närtid har analyserat hyressättningen vilken även omfattas av flera förslag till förändringar som bereds eller har beretts i olika samman-

²⁴⁹ Grander, M. & Frisch, M. (2022): *Social bostadsförsörjning i kommuner utan allmännyttia*. (22:2; SBV Working Paper Series). Malmö universitet, s. 33 f.

hang under den tid som utredningen har arbetat. Boverket har även vid flera tillfällen analyserat utvecklingen av hyressättningen.²⁵⁰

I flera avseenden finns betydande variationer avseende tillämpningen av gällande regelverk mellan olika allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket dock framstår som naturligt med hänsyn till att vad som är en affärsmässig drift naturligen måste ställa sig olika beroende på ett antal olika faktorer, inte minst hur själva besluts- och marknadssituationen ser ut.

8.8.2 De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen bidrar till att främja bostadsförsörjningen

Utredningens bedömning baserat på avsnitt 8.5 är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen lever upp till det allmännyttiga syftet som det är preciserat i allbodelagen och som utredningen har uttolkat detsamma i avsnitt 8.2.1.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att främjande av bostadsförsörjningen som framgår av förarbetena inte behöver innefatta några särskilda åtgärder utan anses ligga integrerat i den verksamhet med uthyrning av bostadslägenheter som företagen bedriver, under förutsättning att inriktningen på densamma är tillräckligt bred, fokuserad på hyreslägenheter och lever upp till kraven på boendeinflytande.

Därutöver framgår av redovisningen att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen utför en mängd särskilda åtgärder som främjar en socialt hållbar bostadsförsörjning. Åtgärderna har väsentligen olika omfattning och inriktning i olika kommuner och bolag vilket emellertid inte leder utredningen till någon annan slutsats i den grundläggande frågan än att kravet på att främja bostadsförsörjningen är uppfyllt.

Enligt utredningens bedömning är det svårt att hitta enkla förklaringsmodeller för allmännyttiga företags agerande på den lokala nivån. Det får indirekt betydelse för formuleringen av utredningens förslag på så sätt att det knappast finns förutsättningar för något slags statlig detaljstyrning av allmännyttiga företag. Snarare bör utredningens förslag handla om att möjliggöra för allmännyttiga företag och deras ägare att själva göra nödvändiga ställningstaganden lokalt.

²⁵⁰ Senast i Boverkets rapport 2022:4, s. 23 ff.

Därvid framstår enligt utredningen inte allbo-lagen som problematisk. Utredningen bedömer tvärtom att allbo-lagen ger vida ramar för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen vilket även framgår vid de tillfällen som lagen har prövats i domstol.

Det leder utredningen till bedömningen att det snarare är kommuners och allmännyttiga bostadsaktiebolags tolkning eller tillämpning av allbo-lagen som behöver utvecklas än att själva regelverket eller tillämpningen i domstol skulle behöva ändras.

8.8.3 Upphandlingsreglerna medför problem för bolagen och därigenom för en socialt hållbar bostadsförsörjning

Den enda brist i affärsmässigheten som framhålls av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen är att de enligt gällande nationellt upphandlingsregelverk måste tillämpa andra rutiner vid inköp än sina privata konkurrenter.

Det finns tydliga indikationer på att upphandling av byggtreprenader på bostadsområdet inte är oproblematisk (se avsnitt 8.4.6 och 8.5.7). Det blir också svårt för företagen att planera såväl nybyggnation som renoveringar för att utnyttja konjunkturförutsättningarna vilket hindrar allmännyttan från att bidra till övergripande stabiliseringspolitiska målsättningar.

En företagsekonomisk nackdel av att behöva tillämpa de detaljerade unionsrättsliga upphandlingsreglerna för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har identifierats i tidigare utredningsarbete (SOU 2020:75). Enligt förevarande utredning får den nackdelen i förlängningen negativa effekter även för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens möjligheter att utföra sitt uppdrag inom ramen för bostadsförsörjningen.

Ett flertal åtgärder och lösningar för att komma till rätta med problemen är redan prövade. Flertalet bostadsprojekt i allmännyttan torde inte heller, med hänsyn till projektens storlek, kunna komma i åtnjutande av de förenklingar som just beslutats avseende upphandling under tröskelvärdena (se avsnitt 8.4.6).

Regelverket kring de allmännyttiga bostadsföretagen har ändrats över åren och därmed även definitionerna av vad som är ett allmännyttigt företag. Uppbyggnaden av företagen skedde med särskilt för-

månliga finansieringsvillkor. Sedan lång tid är dock alla sådana villkor desamma för alla bostadsföretag, liksom skattereglerna.²⁵¹

Med den äldre allbo-lagen återstod av särskilda regler för allmännyttan endast det s.k. förbudet mot att driva (spekulativa) företag i vinstsyfte som anses framgå av kommunallagen (se avsnitt 8.3.3), begränsningen av utdelningar till ägarna och rollen som normgivare för hyressättningen på hela marknaden enligt jordabalken.²⁵² Dessa särdrag avvecklades i samband med införandet av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen). Undantaget var utdelningsbegränsningen som ersattes med nuvarande regler om värdeöverföringar (se avsnitt 8.2.4). Samtidigt tydliggjordes att den kommunala självkostnadsprincipen inte gäller för de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen.

Det finns därför numera förutsättningar att överväga frågan om de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens upphandlingsskyldighet (se avsnitt 11.4.1).

8.8.4 Det är möjligt att förena affärsmässighet med en socialt hållbar bostadsförsörjning

I remissomgången som föregick införandet av allbo-lagen efterfrågade Socialstyrelsen en analys av hur kravet på affärsmässighet och vinst förhåller sig till det allmännyttiga syftet. Även Sveriges Kommuner och Regioner (dåvarande SKL) ansåg att det inte av förarbetena dithills framgick vilket syfte – vinstsyfte eller allmännyttigt syfte – som hade prioritet om de inte gick att förena och hur de i övrigt förhöll sig till varandra.²⁵³

Av propositionen med förslag till allbo-lagen framgår att de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen var det allmännyttiga syftet enligt propositionen överordnat andra aspekter. Samtidigt gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkurrenssnedvridande. Även de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav.²⁵⁴

²⁵¹ Prop. 2009/10:185, s. 25.

²⁵² Prop. 2009/10:185, s. 25 och 29.

²⁵³ Prop. 2009/10:185, s. 39–40.

²⁵⁴ Prop. 2009/10:185, s. 47.

Utredningen om allmännyttans villkor

Frågan om hur de nya allbo-reglerna skulle förhålla sig till möjligheterna att vidta åtgärder av social karaktär behandlades redan av utredningen om Allmännyttans villkor. Enligt den utredningen kunde det finnas många situationer där det ligger i ett kommunalt bostadsaktiebolags långsiktiga ekonomiska intresse att engagera sig i verksamhet som inte ger vinst på kort sikt.²⁵⁵

Det kunde emellertid också, fortfarande enligt den utredningen, finnas åtskilliga situationer där en åtgärd av allmännyttig karaktär inte ens på lång sikt låg i det kommunala bostadsaktiebolagets ekonomiska intresse. Affärsmässighet och socialt ansvar var inte alltid förenliga utan kunde stå i motsättning till varandra, bedömde utredningen om allmännyttans villkor. Det ansågs därför väsentligt att de kommunala bostadsaktiebolagen klargjorde för sig själva varför en viss åtgärd vidtogs och att den på lång sikt kunde förväntas bli minst lika lönsam för bolaget som att avstå från densamma.²⁵⁶

Sociala åtgärder torde, enligt utredningen om Allmännyttans villkor, ofta aktualiseras inom ramen för projekt för utveckling av eftersatta bostadsområden. Sådana projekt kan ofta behöva vara långsiktiga för att ge resultat, och vinsten av att vidta en viss åtgärd kan ligga långt fram i tiden, konstaterade utredningen, vilket den emellertid inte ansåg medförde att varje åtgärd kunde antas vara affärsmässig bara perspektivet var tillräckligt långt.²⁵⁷

Som åtgärder vilka skulle kunna vara (men inte nödvändigtvis var) affärsmässigt motiverade angav utredningen om allmännyttans villkor direkta bidrag till ungdomsverksamhet, där det förhållandet att ungdomar får meningsfull verksamhet att ägna sig åt bidrar till att de avhåller sig från brottslighet, såsom vandalisering av det kommunala bostadsaktiebolagets bostadsområden. Däremot ansåg utredningen att åtgärder som t.ex. att anställda i bolagen ägnar en del av sin tid åt att hjälpa hyresgäster som inte skulle klara sitt boende utan hjälp, fritidsverksamhet åt unga och skapande av ungdomsarbeten men även verksamhet såsom arbetsförmedling borde kunna ifrågasättas när det gäller affärsmässigheten.²⁵⁸

²⁵⁵ SOU 2008:38, s. 276.

²⁵⁶ SOU 2008:38, s. 276.

²⁵⁷ SOU 2008:38, s. 276–277.

²⁵⁸ SOU 2008:38, s. 276–277.

De allmännyttiga företagens och deras ägares egna bedömningar

Boverket har i en undersökning från 2017 ställt frågan till de kommunala bostadsaktiebolagen huruvida allbo-lagen påverkar dem i stor utsträckning eller om faktorer i omvärlden är av större vikt för deras agerande. Drygt 60 procent av bolagen svarade att andra faktorer hade haft större påverkan på deras agerande än allbo-lagen. Enligt Boverket kunde det tyckas förvånande men verket noterade att redan 2008 en stor andel av de allmännyttiga företagen i relativt stor utsträckning agerade affärsmässigt och att omvärldsförändringarna dessutom hade varit exceptionellt stora de senaste åren.²⁵⁹ Boverket utslöt inte att lagstiftningen, i en mera ”normal” situation utan fokus på att hantera akuta problem, skulle kunnat få större effekter på såväl de kommunala bostadsaktiebolagen som på hyresbostadsmarknaden i stort.²⁶⁰

Flertalet av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen anser att det varken är svårare eller lättare att främja bostadsförsörjningen efter allbo-lagens införande. Den femtedel som anser att det har blivit svårare tycks företrädesvis ha problem knutna till nyinvesteringar och affärsmässiga avkastningskrav för dessa investeringar.²⁶¹

Det är även tydligt att bolagens ägare inte ser en uppenbar målkonflikt. Hur det allmännyttiga syftet och affärsmässigheten ska förenas eller vägas mot varandra konkretiserar kommunerna sällan i sina ägardirektiv. Som framgår av Boverkets undersökning från 2017 hade endast några enstaka kommuner angett i ägardirektiven vad som skulle gälla i händelse av en sådan målkonflikt.²⁶²

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag måste ha såväl ett vinstsyfte som ett allmännyttigt syfte och inget av dessa bägge krav behöver vara överordnat det andra

Enligt förevarande utredning framstår inget av de bägge kraven på affärsmässiga principer respektive ett allmännyttigt syfte som överordnat det andra eftersom ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag definitionsmässigt måste ha såväl ett vinstsyfte som ett allmännyttigt syfte.

²⁵⁹ Boverkets rapport 2017:29, s. 19.

²⁶⁰ Boverkets rapport 2017:29, s. 6.

²⁶¹ Boverkets rapport 2017:29, s. 7.

²⁶² Boverkets rapport 2017:29, s. 31.

Det har skett en successiv förskjutning i uppfattningen om företagens samhällsansvar som innebär att samhällsansvar inte längre ifrågasätts på samma sätt som tidigare.²⁶³ Diskussionen i utredningen om Allmännyttans villkor framstår som föråldrad med hänsyn till den mängd åtgärder av social karaktär som olika privata hyresvärdar numera genomför. Enligt förevarande utredning skulle dessa inte komma till stånd i så stor omfattning som sker, utan att i någon mening eller något tidsperspektiv vara affärsmässiga. Förekomsten av sådana åtgärder visar därför på ett tydligt sätt att sådana åtgärder kan vara affärsmässiga.

Att bolagets intresse måste sättas före eventuella allmännyttiga intressen om dessa inte kan förenas är, som det har påpekats i rättsvetenskaplig forskning, ett synsätt som i grunden rimmar illa med de kommunalrättsliga förutsättningar under vilka kommuner bedriver verksamhet i kommunala bolag.²⁶⁴ Det utgör emellertid endast ett problem om de dubbla målsättningarna står i konflikt med varandra.

Genom en rad empiriska undersökningar, registerstudier, enkäter till alla kommunala bostadsföretag och kommuner, dokumentanalyser och fördjupade fallstudier i nio kommuner identifierade forskargruppen bakom projektet "Nyttan med allmännyttan" en mångfald av infallsvinklar och problematiseringar av sagda nytta. Författarna ansåg sammanfattningsvis att både affärsmässighet och samhällsnyttiga motiv ansågs innefatta ett tolkningsutrymme inte bara hos allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag utan även i övriga näringslivet.²⁶⁵

Affärsmässigheten kan även ses som en förutsättning för att kunna ta ett samhällsansvar eftersom det utan pengar blir svårt att göra sociala insatser, även sådana som är uppenbart lönsamma.

Att på generell nivå ställa dessa syften mot varandra och försöka inordna dem i ett hierarkiskt förhållande är inte en framkomlig väg. I den praktiska tillämpningen blir det i stället en fråga om att finna sätt att hantera dem så att konkurrens- och statsstödsreglerna respek-

²⁶³ Windell Karolina (2015): *Samhällsnytta och affärsnytta i samspel?* i Salonen T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, 2015, s. 125, se även Sveriges Allmännytta (2015): *Nyttan med allmännyttan – en sammanfattning av ett forskningsprojekt*, Stockholm, s. 16 och 18.

²⁶⁴ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag: effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 337.

²⁶⁵ Sveriges Allmännytta (2015): *Nyttan med allmännyttan – en sammanfattning av ett forskningsprojekt*, Stockholm, s. 6.

teras utan att de kommunala bostadsaktiebolagens själva existensberättigande undergrävs.²⁶⁶

Förevarande utredning bedömer sammanfattningsvis att allbologna lämnar ett stort utrymme för tolkningar av hur ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska fullgöra kraven på affärsmässighet i kombination med att vara allmännyttigt. Det saknas exempel på att det skulle vara omöjligt att kombinera dessa målsättningar, tvärtom verkar det förekomma regelmässigt utan större problem. Det finns således inte någon konflikt mellan affärsmässighet och en socialt hållbar bostadsförsörjning hos de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

Fastighetsägarna Sverige har under utredningen framfört att detta förhållningssätt kräver en annan och smalare definition av samhällsansvar och en socialt hållbar bostadsförsörjning än vad utredningen utgår från. Vissa socialt hållbara åtgärder är enligt Fastighetsägarna primärt en förlängning av fastighetsförvaltningen, t.ex. trygghetskapande åtgärder och platsutveckling. De utgör insatser eller investeringar som höjer attraktiviteten och i förlängningen fastighetens värde. Annat, som att t.ex. samverka med kommunen om sociala kontrakt, utgör inte varken en kostnad eller en investering. Risken för kortsiktiga hyresförluster kan även vara begränsad vid sänkta tillträdeskrav. I förlängningen får dock åtgärderna affärsmässiga konsekvenser. Enligt Fastighetsägarna har utredningen inte tillräckligt beaktat att risken för bristande konkurrensneutralitet inte handlar om enskilda bostadssociala insatser för att t.ex. öka trygghet i områden utan primärt om hyressättningen och affärsmässigheten, allra särskilt i samband med reoveringar.

Även om utredningen konstaterar att det naturligtvis kan konstrueras åtgärder som syftar till just en socialt hållbar bostadsförsörjning och som är utformade på ett sådant sätt att de både kostar pengar och inte ger motsvarande återbetalning till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget så anser utredningen det inte dokumenterat att detta skulle vara praktiskt sett förekommande i den allmännyttiga verksamheten.

Det finns således inte någon nödvändig konflikt mellan affärsmässighet och en socialt hållbar bostadsförsörjning hos de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och det saknas enligt utred-

²⁶⁶ Örnberg Å. & Langlet D., Affärsmässighet i kommunala bostadsbolag – effekter på energi-effektivisering och andra hållbarhetsåtgärder, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3/2012, s. 331.

ningen skäl att basera utredningens slutsatser på en i och för sig teoretiskt möjlig situation som inte på ett relevant sätt återspeglar faktiska förhållanden i de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

Vad gäller frågan om hyressättningen har utredningen som tidigare påpekats inte ansett densamma vara en del av utredningens uppdrag och en annan tolkning framstår som särskilt ofruktbar när det gäller de synnerligen komplicerade och omdiskuterade reglerna om hyressättning och hyresgästinflytande vid renoveringar.

Enligt utredningen måste man sammanfattningsvis konstatera att inget av de bägge kraven är överordnade det andra eftersom ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag definitionsmässigt måste ha såväl ett vinstsyfte som ett allmännyttigt syfte.

9 Det allmännas markinnehav

9.1 Inledning

Vikten av ett kommunalt markägande för att kunna styra över bostadsbyggandet konstaterades i statliga utredningar redan under 1950- respektive 1960-talen.¹ Den kommunala marken har under efterkrigstiden ansetts vara ett av de viktigaste verktygen för genomförandet av den statliga bostadspolitiken. Staten finansierade och gav kommunerna rättsliga förutsättningar för att införskaffa stora mängder mark. Det förklarar varför kommuner i dag har ett stort markinnehav. Det anses också vara en av förklaringarna till att så mycket bostäder har byggts på kommunal mark.² Hur kommunerna avyttrar eller upplåter mark är många gånger avgörande för bostadsbyggandet.³

Runt förra sekelskiftet var tillgodogörande av statlig mark för bostäder en central del av den spirande bostadspolitiken. Inom den tidiga egnahemspolitiken var försäljning av s.k. kronomark en central del och diskussionen om vilka och för vilket syfte privatpersoner kunde få köpa statens mark var livlig.

Det finns flera orsaker till att det allmänna äger mark. Argument för kommunalt markinnehav handlar huvudsakligen om att äga mark för att kunna påverka markanvändningen och bebyggelseutvecklingen men även att kunna tillgodogöra sig den markvärdestegring som (normalt) sker i samband med samhällsbyggandet.⁴

Staten äger mark som förvaltas av vissa bestämda myndigheter eller statliga bolag utifrån särskilda syften och ändamål. Staten äger

¹ Markpolitiska utredningen, SOU 1964:42 s. 8–9 och 1963 års Markvärdekommitté, SOU 1966:23, s. 77–78.

² Se Caesar, Kalbro och Lind (2013): *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport 2013:1 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), s. 68.

³ Konstateras bland annat i Byggekonskurrensutredningens slutbetänkande *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105), s. 259.

⁴ SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*, s. 220.

bland annat försvarsfastigheter, trafikfastigheter, slott, nationalparker och museer. De fastighetsförvaltande myndigheterna och statliga bolagens inriktning på verksamheten, inkluderat ändamålet med markägandet, styrs genom olika styrande dokument som regleringsbrev, ägaranvisningar, regeringsuppdrag med mera.

Statligt ägd mark kan i dag bidra till ett ökat bostadsbyggande, främst genom att staten säljer mark till kommuner för att möjliggöra bostadsbyggande.

9.2 Kommunerna och markinnehavet

9.2.1 Markinnehavet i ett bredare perspektiv

Vanligtvis används begreppet markpolitik för att beskriva hur kommuner kan påverka bebyggelseutvecklingen. *Markpolitik* är ett brett begrepp som omfattar en kommuns politik för markförvärv och markförsäljning samt samhällsplanering och planläggning. Det handlar om kommuners strategiska arbete med markanvändning och markinnehav för att styra mot olika mål, exempelvis avseende att främja bostadsförsörjning, motverka boendesegregation, påverka lokalisering av samhällsservice, arbetsplatser och väl gestaltade utemiljöer.

Ett annat centralt begrepp är *samhällsplanering* som är ett samlingsnamn för flera närliggande begrepp, som exempelvis fysisk planering och stadsplanering eller, kort och gott, planering. Samhällsplaneringens syfte är att tillgodose grundläggande behov i samhället och rör planering av både stad och land. Den innehåller både långsiktig strategisk planering och mer detaljerad planering av mark. En hållbar samhällsplanering grundas på en balanserad helhet och innefattar samspelet med miljön såväl som användningen av ekonomiska och sociala resurser.

Kommunens arbete med samhällsplanering och planläggning påverkas av och samverkar med kommunens arbete med sitt markinnehav. Ett strategiskt markinnehav ger en kommun möjlighet att påverka bostadsbyggandet och inriktningen på bostadsbyggandet i kommunen. Vid försäljning eller upplåtelse av marken kan kommunen exempelvis styra antal bostäder, upplåtelseform, att bostäderna ska vara ekonomiskt överkomliga, påverka hur bostäderna fördelas och förmedlas eller att de ska utgöra en kategoribostad för viss målgrupp. Att kommunen samtidigt agerar markägare och myndighetsutövare

med brett samhälleligt ansvar kan också skapa målkonflikt. Potentiella intäkter från försäljning av mark påverkar av allt att döma planläggningen även om det fortsatt finns otillräckligt med studier på området.

Kommuner har ett ekonomiskt incitament att ha ett strategiskt markinnehav. Genom att sälja marken kan kommunen få försäljningsintäkter och dra nytta av att marken stigit i värde. Detaljplanläggning och infrastrukturutbyggnad är aspekter som ofta medför en ökning av markens ekonomiska värde. Att äga mark som kan exploateras innebär att kommunen har möjlighet att påverka tilldelningen och i viss mån prissättningen av mark. Ett markinnehav innebär också att kommunen kan välja att sälja eller upplåta mark med tomträtt vid exploatering och genom markanvisningar eller försäljningar arbeta aktivt för att främja den lokala konkurrensen.

Frågor om kommunala markanvisningar har behandlats i ett flertal utredningar av olika slag. I en ESO-rapport har framhållits att det övergripande systemet för markanvisningar bör klargöra:

- att markanvisningar kommer att hanteras efter olika principer i olika situationer,
- vilken princip som gäller i en viss typ av situation, och
- hur kommunen tänker agera för att uppfylla de kriterier man ställt upp – t.ex. gynna konkurrensen, göra det möjligt för nya aktörer att komma in på marknaden och se till att mindre aktörer har möjlighet att få markanvisningar.

Dessa principer bör enligt ESO-rapporten formuleras med utgångspunkt i de övergripande mål kommunen har för sin bebyggelseverksamhet.⁵ Därutöver har Statskontoret i en rapport från år 2012 granskat den kommunala markanvisningsprocessen utifrån dess konsekvenser för konkurrensen.⁶

I en rapport från Finansdepartementet redovisas en övergripande kartläggning av vilka verktyg och metoder som används för att åskådliggöra sociala värden i fysisk planering. I rapporten redovisas hur sociala värden kan synliggöras t.ex. genom målsättningar och krav vid mark-

⁵ Bästa herren på täppan, rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi nr 2013:1.

⁶ Statskontorets rapportserie 2012:25, Mark, bostadsbyggande och konkurrens.

anvisning men även genom konkreta investeringar i bostadsområden.⁷ Som verktyg för att styra investeringar i planering och stadsutveckling lyfts sociala krav i markanvisnings- och upphandlingsinstrumenten. Investeringar har möjliggjorts genom att ta in samhällsnyttan i större utsträckning än vad en enskild projektekonomi tillåter. Som exempel nämns att markanvisning och upphandling har använts som instrument för att skapa arbetstillfällen och bostäder till ett rimligt pris. De sociala kraven anses driva på utveckling av företagens affärsmodeller.

En kommuns användning av sitt markinnehav är dock reglerat i lagstiftning om kommunal markförsäljning, markupplåtelse och markförvärv, plan- och bygglagstiftning samt kommunalrättslig och EU-rättslig lagstiftning, vilket behandlas vidare nedan i avsnitt 9.2.4.

9.2.2 Det kommunala planmonopolet och bostadsförsörjningsplaneringen

Bestämmelserna om planläggning av mark och vatten och om byggande finns i plan- och bygglagen (2010:900, PBL). I PBL:s portalparagraf står att syftet med bestämmelserna är att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §).

Kommuner har planmonopol och styr därigenom vilken mark som blir tillgänglig och i vilken utsträckning den är möjlig att bygga på.

Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet hör till de s.k. allmänna intressena, som enligt PBL ska främjas i den översiktliga fysiska planeringen. Detta står som punkt 5 i uppräknningen av de allmänna intressena i PBL 2 kap. 3 §. Bostadsbyggandet fördes in som allmänt intresse i PBL 2014 för att tydliggöra kopplingen mellan planläggning enligt PBL och möjligheterna att tillgodose det kommunala bostadsförsörjningsbehovet.⁸

Den kommunala planprocessen innehåller som framgår närmast nedan flera olika planeringsnivåer.

⁷ Finansdepartementet (Fi2021/01533) *Den bala tvålen – verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering*, s. 101.

⁸ Prop. 2012/13:178, bet. 2013/14:CU5, rskr. 2013/14:39.

Kommunens översiktsplan ger vägledning för markanvändningen

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. En översiktsplan ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Kommuner ska i sin översiktsplan bl.a. relatera till regionala och nationella mål och överenskommelser. Även internationella mål och överenskommelser som till exempel arbetet med FN:s Agenda 2030 bör beaktas. Av översiktsplanen ska också framgå hur kommunen avser tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, en reglering som avser stärka samordningen mellan riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplan.⁹

Översiktsplaneringen är av vikt för kommunens markpolitik eftersom kommunens målbild och syn på framtida utveckling anges i översiktsplanen.

I en detaljplan regleras markanvändningen

För att bygga bostäder krävs ofta en detaljplan – en ny detaljplan eller en detaljplaneändring. Genom detaljplanering regleras markanvändningen med bindande verkan och det skapas så kallade byggrätter, det vill säga rätt att få bygga enligt detaljplanens bestämmelser. Initiativ till att ta fram en detaljplan för ett bostadsprojekt i ett visst läge kan tas av kommunen själv eller av någon annan, till exempel en privat markägare eller bostadsutvecklare. För ny sammanhållen bebyggelse krävs normalt sett alltid detaljplan för en exploatering.¹⁰

Detaljplan är den planform som är avsedd för en närmare reglering av mark- och vattenområdenas användning, bebyggelse och byggnadsverk. Arbetet med att utforma och utarbeta detaljplaner är en demokratisk process där avvägningar ska göras mellan allmänna och enskilda intressen. Med allmänna intressen avses statens, kommunens eller invånarnas gemensamma intressen, till exempel infrastruktur, bostadsförsörjning samt natur- och kulturvärden. De enskilda intressena finns hos byggherrar, grannar, markägare och andra be-

⁹ Prop. 2013/14:59.

¹⁰ 4 kap. 2 § 1 plan- och bygglagen (2010:900).

rörda. I detaljplaneprocessen ska kommunen säkerställa att det som byggs är lämpligt enligt både plan- och bygglagen och miljöbalken.¹¹

Detaljplanen anger vilka krav som ställs på kommande och befintlig bebyggelse inom planområdet. En enskild markägare får också en garanti att under planens s.k. genomförandetid få bygga i enlighet med planen, en bygg rätt. För kommunen medför planen bl.a. normalt rätt, och även skyldighet, att lösa mark som är avsedd för allmänna platser, t.ex. gator, torg och parker, samt skyldighet att ställa i ordning sådana platser och underhålla dem.

Kommunen kan i detaljplanen reglera storleken på lägenheterna i bostadshus. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner sker det dock sällan eller nästan aldrig. Det är i stället byggherren som gör bedömningen av efterfrågan varvid kommunen kan vara behjälplig med att tillhandahålla kunskap utifrån den analys som ska göras i riktlinjerna för bostadsförsörjning om hur behovs- och efterfrågesituationen och de marknadsmässiga förutsättningarna ser ut i kommunen och där projektet är beläget.

Det är också möjligt att bestämma andelen lägenheter av visst slag, till exempel vanliga bostadslägenheter, studentlägenheter, service-lägenheter eller kollektivboende.¹² Boverket anger att regleringar av andelen lägenheter av olika slag endast bör användas om det finns sociala skäl eller bostadsförsörjningsskäl. Om sådana skäl identifieras i riktlinjerna för bostadsförsörjningen kan detta då uppnås genom att det i detaljplaner anges att vissa byggnader ska innehålla ett minsta eller högsta antal lägenheter och storleken på dessa.¹³ Enligt Sveriges Kommuner och Regioner är även fördelningen för olika bostadsändamål en fråga som åligger byggherren att avgöra, men den är vanligtvis också föremål för diskussioner mellan kommun och byggherre. I den mån det handlar om annat än ”vanliga” bostäder så behöver det också framgå av planbeteckningen i detaljplanen (t.ex. om det är frågan om ett särskilt boende för äldre eller vårdboende).

Frågan om att reglera upplåtelseform i plan har nyligen utretts men en sådan reglering har bedömts olämplig av flera skäl (SOU 2018:46). Det ansågs bl.a. att detaljplanen behöver vara hållbar över tid, att det är omständligt att ändra detaljplaner om den politiska majoriteten skiftar och att en planbestämmelse om krav på viss upplåtelseform

¹¹ Regleras i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) samt 3–5 kap. miljöbalken (1998:808), MB.

¹² 4 kap. 5, 11, 16 §§ PBL.

¹³ Boverket PBL Kunskapsbanken webbplats. Hämtad 2021-10-20.

förutsätter nya kontrollfunktioner för att säkerställa en effektiv tillsyn. Det ansågs även främmande för PBL-systemet. Utredningen föreslog emellertid en ny möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen hyresrätt avseende mark som kommunen eller dess bolag äger i utgångsläget, och en sådan reglering föreslogs även kvarstå mot tredje man om marken sedermera avyttrades. Förslaget avsåg endast reglering av själva upplåtelseformen och inte av hyran¹⁴ och är inte genomfört.

9.2.3 Kommunala markanvisningar

Markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.¹⁵ Ensamrätten att förhandla med kommunen innebär att en byggherre får bättre förutsättningar att bedöma om kommunen kommer att skapa förutsättningar för projektet och därmed större möjlighet att avsätta resurser för projektet. Ett markanvisningsavtal är en option om en framtida försäljning och måste därför följas av en fastighetsöverlåtelse för att byggherren ska förvärva äganderätten till marken.

Markanvisningsavtal kan även avse upplåtelse av kommunal mark genom tomträtt. I markanvisningsavtal regleras förutsättningar för överlåtelse, planläggning och plangenomförande. Det kan omfatta bl.a. kostnads- och utförandeansvar, krav på vissa säkerheter, tidplaner och gestaltning. Kostnaderna kan bland annat avse gator och vägar, parker, vatten och avlopp, energidistribution, kollektivtrafik, skolor och förskolor. Kommunen och byggherren är avtalsparter i ett markanvisningsavtal, kommunen i egenskap av säljare av mark och innehavare av planmonopolet och byggherren i egenskap av köpare.

¹⁴ SOU 2020:75, s. 242.

¹⁵ Av 1 § andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar framgår att med markanvisning avses i lagen en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Markanvisning och detaljplanearbetet

En markanvisning är kopplad till detaljplanearbetet. Kommuner kan sälja mark i ett tidigt eller sent skede i planprocessen. När en markanvisning sker i ett tidigt skede så arbetar ofta kommunen tillsammans med den byggherre som har fått markanvisningen. Byggherren kan medverka i planarbetet med utformningsidéer och plangenomförandekompetens. Detaljplanen utarbetas i samverkan mellan kommunen och byggherren.

En kommun kan även välja att planlägga marken för att sedan sälja senare under planförfarandet eller när det finns en detaljplan som vunnit laga kraft och bygglov har beviljats. När försäljning sker sent kan det vara lämpligt att detaljplanen ger en viss flexibilitet för byggandet. För att snabbare kunna genomföra en detaljplan finns det möjligheter att arbeta med fastighetsbildning och bygglov parallellt med planprocessen. Möjlighet finns att ge bygglov direkt när detaljplanen antas med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft.¹⁶

På samma sätt som tidpunkten när en markanvisning sker i förhållande till detaljplanearbetet kan påverka så har även storleken på det markområde som markanvisas betydelse. Genom att markanvisa ett större markområde går det att åstadkomma större byggprojekt, vilket kan ge skalfördelar. Den metoden utestänger å andra sidan mindre aktörer som inte klarar att genomföra stora projekt. Markanvisning av mindre markområden innebär ökad konkurrens och kan leda till att fler byggaktörer blir verksamma i kommunen, vilket i sin till mindre känslighet för svängningar i aktivitet kopplat till konjunktur. Flera kommuner har arbetat med mindre markanvisningar i syfte att driva innovation eller för att nå vissa mål. Genom ökad konkurrens kan byggaktörer tävla om att få utföra bostadsbyggande som kan ge låga boendekostnader eller andra kvaliteter. Med fler aktörer kommer olika affärsupplägg som kan möta olika behov.

Vad gäller verktyg och metoder för att främja social hållbarhet framgår av en rapport att vilken effekt verktygen och metoderna mer precist har på social hållbarhet är svårt att bedöma, bland annat på grund av svårigheter med att utröna kausala samband. Verktygen och metoderna är inte allomfattande utan har olika syften och flera av de både kan och bör användas parallellt. Exempelvis behöver verktyg och metoder för förvaltningsövergripande arbete och verktyg

¹⁶ 9 kap. 36 § plan- och bygglagen (2010:900).

och metoder för delaktighet och medskapande båda användas inom en och samma planerings- och stadsutvecklingsprocess för att mobilisera kompetens, perspektiv och lokalkunskap från den professionella arenan liksom från medborgare och boende. Det gör att det är svårt att bedöma vilket verktyg eller vilken metod som har gett vilken effekt. Planerings- och stadsutvecklingsprocesser sker inte heller isolerade, utan det pågår mängder av andra insatser på platserna samtidigt både på samhällsnivå och på individnivå, vilket försvårar möjligheten att isolera effekterna av ett verktygs eller en metods tillämpning. Samma sak gäller inom planerings- och stadsutvecklingsprocesserna. Dessa sker parallellt med andra processer, beslutsfattande, utredande etc., vilket gör att det är svårt att isolera vilken effekt ett specifikt verktyg eller en specifik metod har gett upphov till i ett visst planerings- och stadsutvecklingssammanhang. Ett verktyg eller en metod kan inte förväntas lösa hela utmaningen med social hållbarhet i ett enskilt stadsutvecklingsprojekt. Inte heller kan planering och stadsutveckling ensamt förväntas lösa samhällets sociala utmaningar.¹⁷

Markanvisningsavtal och marköverlåtelseavtal

Vid försäljning av kommunal mark är den vanliga ordningen att det först ingås ett *markanvisningsavtal*, därefter antas detaljplanen och avslutningsvis så ingår parterna det slutliga köpeavtalet som fastställer överlåtelsen av den kommunala marken.

När kommunen äger mark som ska säljas kopplat till ett kommande, pågående eller nyligen avslutat detaljplanearbete kan kommunen teckna ett markanvisningsavtal med intressenten. Markanvisningsavtalet innehåller vanligen någon form av reglering kring kommande köpeskilling samt de förutsättningar som kommunen ställer upp för att köparen ska få ta över fastigheten.

Det är först i ett senare marköverlåtelseavtal som den faktiska övergången av marken sker rent juridiskt. Då det är tal om ett fastighetsköp krävs att vissa formkrav i 4 kap. jordabalken är uppfyllda. Markanvisningsavtalet är med andra ord inte bindande avseende försäljningen av marken utan fungerar främst som ett förhandlingsunderlag. En byggherre som undertecknat en markanvisning har således ingen rättig-

¹⁷ Regeringskansliets promemoria *Den hala tvålen – Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling*, dnr Fi2021/01533, s. 104.

het att få köpa den aktuella marken. Villkoren blir bindande först när det finns en färdig detaljplan och parterna har ingått ett nytt upplåtelse- eller överlåtelseavtal för den aktuella marken.

Detta betyder att varken byggherren eller kommunen har en skyldighet att fullfölja ett ingånget markanvisningsavtal. Det som framgår av avtalet är snarare att betrakta som utgångspunkter för förhandlingen inför ett framtida överlåtelseavtal. Däremot kan det vara till nackdel för en byggherre att inte fullfölja ett markanvisningsavtal på så sätt att det kan påverka byggherrens möjligheter att tilldelas framtida markanvisningar från kommunen. Ett beslut om tilldelning av markanvisning är ett kommunalpolitiskt beslut av en kommunal nämnd, vanligen kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Det är *marköverlåtelseavtalet* som slutligen reglerar försäljningen av marken. Vanligtvis brukar de huvudsakliga avtalsvillkor som funnits med i markanvisningsavtalet även finnas med i överlåtelseavtalet, eftersom det första utgör grunden för förhandlingen av det andra.

Marköverlåtelseavtalet reglerar först och främst själva markköpet, vikt kan ske som ett köp av en eller flera fastigheter med iakttagande av jordabalkens formkrav för fastighetsköp eller genom en lantmäteriförrättning där ett markområde avstyckas för köparens räkning. Avtalet bör om så krävs innefatta olika regleringar för genomförandet av projektet, alltså frågor om hur projektet ska byggas ut och vem som ska göra vad i samband med olika genomförandefrågor, till exempel kommunens utbyggnad av allmän platsmark, uppförande av bullerplank, tidplaner och samordning mellan olika aktörer. Dessutom kan det finnas olika avtalsvillkor som kommunen i egenskap av säljare av marken vill ställa på civilrättslig grund.

Tomträtt och arrende

Kommunen kan vid markanvisning upplåta mark med tomträtt. Kommunen behåller tekniskt sett äganderätten till marken vid en upplåtelse av marken med tomträtt. En tomträtt innebär att kommunen upplåter mark på obestämd tid för ett visst ändamål mot att tomträttshavaren betalar en årlig avgäld. Kommunen kan säga upp tomträtten men för tomträtt för ändamålet bostäder kan uppsägning ske tidigast sextio år efter upplåtelsen.

Någon ersättning utgår inte för själva tomträttsupplåtelsen, men tomträttshavaren betalar en årlig tomträttsavgäld till kommunen. Avgälden utgår med oförändrat belopp under en tioårsperiod om inte längre tid avtalats. Vid en omprövning av tomträttsavgälden ska den bestämmas på visst sätt med hänsyn till markvärdet vid tiden för omprövningen. Om markvärdet har ökat kraftigt kommer därför även tomträttsavgälden att göra det. Tomträttsavgälden fastställs av kommunen, men om parterna inte kan komma överens avgörs avgäldens storlek av domstol.

En fördel med tomträttsupplåtelse är att byggherren inte får någon initial kapitalkostnad för marken, vilket kan vara en fördel när hyresbostäder ska byggas. Avgälden blir dock en årlig kostnad för tomträttshavaren. Tomträttsavgälden ska motsvara en skäligen ränta på markens värde.

Vid tomträttsupplåtelsen tecknas ibland ett tilläggsavtal med särskilda villkor som parterna kommer överens om, till exempel krav på upplåtelseform och även viss hyresnivå.

Upplåtelse av mark till nyttjande mot betalning kan också ske som arrende. Det innebär att kommunen arrenderar ut marken för visst angivet ändamål, till exempel för bostadsändamål där arrendatorn således får uppföra bostadshus på arrendestället. För denna rätt betalar arrendatorn årligen en arrendavgift. Bostadsarrende tecknas för viss tid, dock minst fem år. Sägs inte arrendet upp förlängs det med avtalstiden för varje gång. En bostadsarrendator har ett s.k. direkt besittningsskydd som innebär att arrendatorn normalt har rätt till förlängning av arrendeaftalet om det inte finns någon besittningsbrytande grund.

Markvärde

Begreppet råmark används för mark som ännu inte är detaljplane-lagd, men där det finns förväntningar om att få bygga.¹⁸ Marken kan få ett ekonomiskt värde kopplat till dessa förväntningar. En rättsligt bindande detaljplan ger en säkerhet om hur marken får användas i form av byggrätt. Det sker en värdeökning när detaljplanen har antagits och marken övergår från råmark till råtomtmark. För att tomter

¹⁸ Jfr Kalbro T. & Lind. H. (2017): *Bygg mer för fler!* En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:2.

i planen ska kunna bebyggas måste infrastruktur byggas och avgifter för gator, va-anläggningar, fastighetsbildning med mera betalas. När detta har gjorts uppstår ett värde av byggklar tomtmark. Den slutliga värdenivån avser den bebyggda fastigheten, dvs. när bygglov beviljats och bebyggelsen har färdigställts. Den totala vinsten av ett bebyggelseprojekt kan därmed ses som värdet av den bebyggda fastigheten (värdet av de färdiga bostäderna) minus värdet vid den ursprungliga markanvändningen (ingångsvärdet) och minus de infrastruktur- och byggkostnader som är förknippade med projektet.

9.2.4 Begränsningar i kommunens handlingsutrymme inom markpolitiken

Markanvisning är inte särskilt reglerat mer än genom lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar som ställer krav på att en kommun ska ta fram riktlinjer för markanvisningar. Det finns dock ett antal lagar som påverkar kommunala markanvisningar.

Vid försäljning av mark (fastighet) gäller vissa formkrav som regleras i 4 kap. jordabalken. Av kommunallagen (2017:725) följer vidare bland annat att kommunen ska behandla alla kommunmedlemmar lika. Kommunen får inte ge individuellt inriktat näringslivsstöd utan att det finns synnerliga skäl. Om försäljningen av marken innebär efterföljande exploateringsåtaganden för byggherren kan även lagen om offentlig upphandling (2016:1145), aktualiseras.

Det finns även EU-rättsliga bestämmelser om statsstöd som reglerar kommunal försäljning och upplåtelse av mark. De EU-rättsliga bestämmelserna handlar på samma sätt som lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar om att förfarandet vid markanvisningar ska garantera att vissa byggherrar inte gynnas på bekostnad av andra byggherrar.

Kommunens möjlighet att teckna markanvisningar och marköverlåtelseavtal vilar på civilrättslig grund, alltså vad kommunen i egenskap av markägare kan avtala om vid en försäljning. Eftersom en kommun genom en markanvisning vill styra bostadsbyggandet är det av vikt att en försäljning av mark faktiskt leder till att bostäder väl byggs. I markanvisningar är det därför vanligt att det ställs krav på färdigställande. Andra krav kan vara att det ska uppföras viss andel bostäder med hyresrätt, begränsningar av klimatpåverkan eller olika

typer av gestaltningskrav. Viktiga krav kan säkerställas genom krav på till exempel avtalsvite.

Förbud mot vissa avtalsvillkor

En kommun är inte helt fri i vilka krav som får ställas. Kommunen får inte ställa krav som strider mot lagstiftningen på området. I till exempel plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och lagen om offentlig upphandling finns begränsningar av kommunens möjlighet att ställa upp olika typer av avtalsvillkor.

En kommun får inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper (s.k. kommunala särkrav) vid planläggning eller i samband med genomförande av detaljplaner enligt 8 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900). Men även om kommuner inte direkt ställer krav på byggnaders tekniska egenskaper i samband med en markanvisning upplever byggaktörer att kommunerna i stället får igenom sådana krav indirekt genom policydokument eller programförklaringar som blir styrande för kommunens markanvisningar.¹⁹

Prissättning av marken

Planläggning sker ofta i samverkan med blivande exploatörer. Mark kan vara kostsam att bebygga på grund av att markpriset är högt då läget är attraktivt men även på grund av att marken inte kan byggas utan särskilda insatser i infrastruktur eller anordnande av marken till exempel marksanering. Kommunala krav på de bostäder som ska byggas på marken påverkar markpriset eftersom det påverkar markens marknadsvärde.

Kommunen har inte rätt att sälja mark till underpris. Försäljningen ska bl.a. ske med hänsyn tagen till EU:s statstödsegler samt kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare.²⁰ Det innebär att försäljning i princip ska ske till marknadspris.

EU:s statsstödsregler²¹ innebär att kommuner vid markförsäljning ska sätta priset utifrån det pris som marknaden värderar den till. I annat

¹⁹ SOU 2020:75, s. 206.

²⁰ 2 kap. 8 § och 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) respektive FEUF artikel 107–109.

²¹ EU:s statsstödsregler behandlas utförligt i SOU 2015:58. Där behandlas även markanvisningars koppling till statsstödsreglerna. Se särskilt s. 163 ff.

fall riskerar försäljningen bedömas som en överträdelse av statsstödsreglerna. Värderingen av marken kan göras av en oberoende expert eller genom ett tävlingsförfarande av något slag. Det avgörande är enligt statsstödsreglerna att det om markförsäljningen skulle ifrågasättas går att dokumentera att försäljningen inte har skett under marknadspriset, vilket emellertid i allmänhet blir enklare ju mera utvecklade värderings- respektive tävlingsförfarandena har varit.

Markpriser skiljer sig mellan kommuner men även inom olika områden inom en kommun. Utfallet beror på hur högt marknaden bedömer att slutpriset blir för bostäderna som ska byggas. Vilka bostäder som kan och får byggas på marken påverkar alltså markpriset. Värdet på marken kan förändras till den tidpunkt när marköverlåtelseavtalet ska ingås. Markvärdet påverkas som nämnts bland annat av den färdiga detaljplanens utformning som anger förutsättningarna för byggrätten. Markpriset kan därför i markanvisningen hållas helt öppet, anges som en uppskattning utifrån kända faktorer eller anges som ett pris med någon form av indexuppräkning fram till tidpunkten för markförsäljningen. Det behöver dock säkerställas att marköverlåtelsen sker till marknadsvärde vid tidpunkten för försäljningen.

Marknadspriset för mark till hyresrätter avviker från marknadspriset för markupplåtelser till egnahem och bostadsrätter. En försäljning till marknadspris vid försäljning av mark för hyresrätter borde därför inte ses som ett selektivt stöd även då försäljningen sker till ett lägre pris än det pris kommunen hade kunnat få för marken om fastigheten hade kunnat upplåtas med bostadsrätt.²²

Vid ett tävlingsförfarande av något slag kan andra faktorer än priset lyftas in i förfrågan, till exempel krav på byggstart, upplåtelseform, hyresnivåer och utformningen av bebyggelsen. Det kan utformas på olika sätt där priset kan vara enda urvalskriterium. Priset kan även vara fast och urvalskriterierna handla om vissa fastställda krav. Flera kommuner har också utvecklat metoder för urval genom poängmodeller eller kvalitetskriterier. Både pris och krav kan vara urvalskriterier. Ett sådant förfarande kan även ske i en tvåstegsprocess, med en första omgång som en prekvalificering.

Det har ifrågasatts om kommuner har rätt att ställa vissa villkor och krav i marköverlåtelseavtal inom ramen för de EU-rättsliga statsstödsreglerna. Den vedertagna uppfattningen tycks dock vara att det inte finns några större problem sett till statsstödsreglerna, så länge

²² SOU 2015:58, s. 363.

som kommunen oberoende värderar marken och sedan tar marknadsmässigt betalt för den. Då marknaden i de flesta fall är villig att betala en lägre köpeskilling för mark som bebyggs med hyresrätter än bostadsrätter blir det naturliga utfallet att det också per automatik blir en form av prisdifferentiering.²³

Ett problem med prissättning baserad på upplåtelseform är att det kan vara svårt att i efterhand förhindra en ombildning till bostadsrätter vilket skapar incitament för fastighetsägare att ombilda hyresrätter till bostadsrätter. En markupplåtelse med tomträtt ökar kommunens möjligheter att fortsättningsvis påverka markanvändningen och kan vara ett sätt att förhindra detta.

Det är viktigt att skilja på vad som ska hanteras i bygglovsprocessen och vad som ska följas upp i civilrättsligt grundade villkor kopplade till markanvisningsavtal och efterföljande marköverlåtelseavtal. Handläggning av bygglov är myndighetsutövning och kan inte hantera specifika avtalsrelaterade krav. Det går inte att neka bygglov med hänvisning till de krav som kommunen ställt inför ett markanvisningsavtal. Bygglovsprocessen kan inte heller användas för att kontrollera specifika avtalsfrågor i en markanvisning.

Marknadsförutsättningar

Kommuners handlingsutrymme när det handlar om att använda sitt markinnehav som bostadspolitiskt verktyg är även begränsat utifrån vilka marknadsförutsättningar som råder i kommunen och generellt på marknaden. En kommuns användning av sitt markinnehav påverkas av om bostadsbyggande företag finner det lönsamt att investera och bygga i kommunen eller inte. En kommun som har svårt att locka exploitörer att bygga bostäder i kommunen har t.ex. inte samma möjlighet att ställa krav i markanvisningar.²⁴ Marknadsförutsättningarna avgör även hur kommunerna kan använda detaljplanen som ett verktyg för att styra bostadsproduktionen i någon viss riktning.

²³ SOU 2015:58, s. 360.

²⁴ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, s. 98.

9.3 Riktlinjer för kommunala markanvisningar

Genom propositionen 2013/14:126 infördes lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.²⁵

Med markanvisning avses enligt lagen en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.²⁶

En kommun ska enligt lagen anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.²⁷

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta riktlinjer för markanvisningar.²⁸

9.3.1 Bakgrunden till nuvarande reglering

Regeringen beslutade i november 2011 att uppdra åt Statskontoret att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Statskontoret föreslog med anledning av sin utredning att ett krav på policy för markanvisningar skulle införas i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) som ett förtydligande av vad som skulle ingå i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.²⁹

Med anledning av rapporten upprättade Socialdepartementet ett författningsförslag som redovisades i promemorian *Tekniska egen-skapskrav och kommunala markanvisningar*, fortsättningsvis betecknad som ”byggkravspromemorian”. I promemorian omhändertogs även Byggkravsutredningens i december 2012 överlämnade betänkande³⁰ i aktuella delar.

²⁵ Lagen trädde i kraft den 1 januari 2015 (prop. 2013/14:126, 2013/14:CU31).

²⁶ 1 § andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

²⁷ 2 § första och andra stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

²⁸ 2 § tredje stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

²⁹ Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten *Mark, bostadsbyggande och konkurrens – en granskning av den kommunala markanvisningsprocessen* (Statskontorets rapport nummer 2012:25).

³⁰ Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86).

Regeringen bedömde i byggkravspromemorian att kravet på en policy för markanvisningar med avvikelse från Statskontorets förslag borde införas i form av en ny lag i stället för i bostadsförsörjningslagen. Byggkravspromemorian remissbehandlades utan att det framfördes andra synpunkter i den frågan.³¹ Däremot kritiserades i remissomgången bl.a. den snäva definitionen av markanvisningsavtal, oklarheter kring besvärsmöjligheterna samt avsaknaden av sanktioner och tillsynsmyndighet i lagförslaget.³²

Merparten av de kommuner som svarade på remissen tillstyrkte förslaget och dåvarande Sveriges kommuner och landsting (numera SKR) hade inget att invända mot detsamma, även om organisationen ifrågasatte om det fanns behov av lagstiftning i denna fråga. Ett utvecklingsarbete skulle enligt organisationen förmodligen få lika stor genomslagskraft.³³

Byggkravspromemorians författningsförslag genomfördes i allt väsentligt. Dock preciserar den sedermera antagna lagen, till skillnad från vad som föreslogs i byggkravspromemorian, inte att riktlinjer för markanvisningar ska antas av kommunfullmäktige. Det ansågs däremot redan av dåvarande 3 kap. 9 § kommunallagen följa att kommunfullmäktige bl.a. skulle besluta i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten.³⁴ Kommunens beslut att anta riktlinjer kan överklagas endast genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

9.3.2 Placeringen av reglerna i en egen lag

Att reglerna skulle placeras i en egen lag i stället för i bostadsförsörjningslagen följde alltså av förslaget i byggkravspromemorian. Merparten av remissinstanserna var positiva till principen att kommuner borde ha riktlinjer för markanvisningar. Däremot fanns delade uppfattningar om huruvida detta borde regleras i lag och om bostadsför-

³¹ En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/6411/PBB).

³² I remissomgången påpekade även Länsstyrelsen i Dalarnas län att, utöver försäljning av villatomter, de flesta kommuner har ganska få markanvisningar, och av dessa utgör udda ärenden (som olika typer av sport- och fritidsanläggningar) en förhållandevis stor del. Konkurrens om att få köpa ett visst markområde förekom sällan. Det var därför enligt länsstyrelsen svårt att ur förslaget utläsa hur markanvisningsriktlinjer för kommuner i denna situation kan se ut, för att inte förhindra den flexibilitet som är nödvändig att ha då olika ärenden inte alls liknar varandra.

³³ Prop. 2013/14:126, s. 227.

³⁴ Prop. 2013/14:126, s. 231.

sörjningslagen var rätt författning för att införa ett sådant krav. Det var emellertid endast en enda remissinstans som berörde förhållandet till bostadsförsörjningsriktlinjerna, således förordade Länsstyrelsen i Stockholms län att en referens borde göras till den redan befintliga lagen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.

En markanvisning är emellertid ofta första steget i en planprocess och kopplad till genomförandet av en detaljplan enligt PBL. Vanligtvis sker markanvisningen i planprocessens inledande fas, och att detaljplanen vinner laga kraft blir då en förutsättning för att markförsäljningen eller upplåtelsen till slut ska genomföras. Det kan också förekomma att markanvisning sker för ett område som är planlagt sedan tidigare men inte bebyggt.

Markanvisningar används inte bara vid bostadsbyggande utan även vid planläggning för annat bebyggande. Att reglera krav på riktlinjer för markanvisningar i bostadsförsörjningslagen kan fylla ett syfte när det gäller just bostadsförsörjning, men det kan också förefalla inkonsekvent och svårmotiverat att riktlinjerna bara skulle omfatta (eller bara tillämpas vid) planerad försäljning eller upplåtelse av mark för bostadsbyggande.

Regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att kravet på riktlinjer för markanvisningar borde gälla vid all markanvisning för nybyggnation – oavsett om det är fråga om bostadsbyggande eller annat bebyggande – samt att kravet på riktlinjer för markanvisningar borde regleras i en helt ny lag.³⁵

9.3.3 Aktualitetsprövning etc.

I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger enligt de befintliga förarbetena att kommunen ska ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs. Eftersom långt ifrån alla kommuner arbetar med markanvisningar borde kravet bara aktualiseras när det var aktuellt för en kommun att anvisa mark för bebyggande.³⁶

³⁵ Prop. 2013/14:126, s. 228.

³⁶ Se även 4 kap. 33 § PBL, av vilken framgår att det av en planbeskrivning ska framgå om kommunen avser att genomföra markanvisningar (eller ingå exploateringsavtal), dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal (jfr prop. 2014/15:122).

Av samma skäl ansåg regeringen att det inte var befogat med krav på en särskild aktualitetsprövning av riktlinjerna, då en kommun som slutar att genomföra markanvisningar inte skulle behöva upprätthålla riktlinjerna förrän vid det tillfälle då det åter blev aktuellt. I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar låg dock enligt förarbetena att dessa ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning.

Enligt regeringen var det i sammanhanget tillräckligt att riktlinjerna hade en endast vägledande karaktär. Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med. Det ansågs dock enligt förarbetena ligga i sakens natur att kommunen kan förväntas följa de riktlinjer som har beslutats. Att kommunen är skyldig att anta riktlinjer utgör dock inte en förutsättning för att kommunen ska få genomföra en markanvisning. En markanvisning som genomförs innan kommunen antar riktlinjer blir således inte ogiltig.³⁷

9.3.4 Kraven på innehåll i riktlinjerna

Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar anges i förarbetena som att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. Då förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner borde inte riktlinjernas innehåll och upplägg regleras i detalj. Dock borde riktlinjerna, vilket kommer till uttryck i lagtexten, innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.³⁸

Med utgångspunkter och mål avses enligt förarbetena framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.³⁹

³⁷ Prop. 2013/14:126, s. 230.

³⁸ 2 § 1 st. andra meningen lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

³⁹ Prop. 2013/14:126, s. 229.

Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar avses hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Med handläggningsrutiner avses även kommunens mål när det gäller handläggningstider för olika beslut.⁴⁰

Med regler för markprissättning avses enligt förarbetena att det i kommunernas riktlinjer för markanvisningar bör framgå hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris. Även om, vilket framfördes i remissomgången, principer för markprissättning redan regleras i särskild ordning (bl.a. i kommunallagen och EG-fördraget) bedömde Regeringen att det likväl kunde finnas ett behov för den enskilda kommunen att tydliggöra hur man går tillväga vid prissättning av mark, exempelvis i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man arbetar med öppna anbudsförfaranden.⁴¹

9.4 Kommunernas markanvisningar i praktiken

9.4.1 Kommunerna äger mark men har skilda förutsättningar

Det kommunala markinnehavet ser olika ut i olika kommuner. En del kommuner äger mycket mark och andra har ett begränsat markinnehav. I princip samtliga landets kommuner har dock ett markinnehav som är lämpligt för bostadsbyggande. 280 kommuner uppger att de äger mark som är lämplig för bostadsbyggande i Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020.⁴² Dessutom uppger 185 kommuner att de planerar att köpa ytterligare mark för att bygga bostäder. Vidare anger flera kommuner att de planerar eller bevakar möjligheter att köpa mark som kan komma att användas för framtida exploatering av bostäder eller verksamheter, eller för att kunna byta mark i kommande exploateringar. Det finns alltså kommunala markreserver som

⁴⁰ Prop. 2013/14:126, s. 229–230.

⁴¹ Prop. 2013/14:126, s. 230–231.

⁴² Frågor om mark ställs i Bostadsmarknadsenkäten vartannat år. Utredningens arbete rörande kommunernas markinnehav utgår därför från Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020. När det gäller de andra frågorna som behandlas i utredningen så används data från Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2021.

kan användas för bostadsbyggande även om förutsättningarna för bostadsbyggande varierar mellan olika kommuner.

I betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad* (SOU 2020:75) redovisas resultatet av en undersökning av markägandet på platser där nya bostäder har byggts. I tabellen nedan redovisas markägandet för mark där nya bostäder har byggts utifrån 1) att byggherren själv ägde marken även tidigare, 2) att marken har förvärvats från någon annan, vanligen en annan byggherre, och 3) att marken har förvärvats från kommunen.⁴³

Tabell 9.1 Hur byggherren har fått tillgång till marken

Antal nya bostäder i flerbostadshus och andel respektive period

	2002–2003		2009–2012		2013–2018	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Egenägd mark	7 693	65	22 968	59	24 267	23
Kommunalt ägd mark	3 633	31	14 488	37	32 690	31
Mark köpt av annan byggherre	555	5	1 297	3	49 644	47

Källa: SCB (tabell 3) samt Konkurrensverkets rapportserie nr 2006:2 respektive 2015:4 jämte egna beräkningar avseende procentandelarna. Den tidigare uppdelningen av mark på huruvida den förvärvats från små eller stora byggherrar har mönstrats ut genom summering i alla tabeller eftersom den baserats på vilka aktörer som varit störst varje period. Detta har ändrats över åren vilket försvårar en jämförelse.⁴⁴

Det framhålls i samband med presentationen av tabellen ovan att i jämförelse med tidigare undersökningar byggs det mindre på egen mark, dvs. mark som redan innan bostadsbyggandet ägdes av den som lät utföra byggandet. Det framkommer av att en mindre andel av marken för bostadsbyggande kommer från byggherrens eget ägande av mark. En större andel av den bebyggda marken är i stället köpt av andra byggherrar. Den tidigare utredningen redovisar hur det indikerar att markreserverna hos företaget, allmännyttiga och andra, börjar ta slut samt att mark i allt högre utsträckning har blivit ett slags handelsvara.

⁴³ Det anges att om till exempel ett allmännyttigt bostadsföretag bygger på mark som förvärvats från kommunen kommer detta i statistiken att redovisas som att bygget sker på kommunalt ägd mark. Det gäller även om kommunen fortsätter äga marken och upplåter den till den som bygger genom till exempel tomträtt. Om däremot det allmännyttiga företaget bygger på sin egen mark kommer det att betecknas som ett bygge på egenägd mark, trots att kommunen äger det allmännyttiga företaget. Se SOU 2020:75, s. 62.

⁴⁴ Redovisas i SOU 2020:75, s. 63.

Det kommunala marktillhandahållandet ger intryck av att hålla ungefär jämna steg med bostadsbyggandet även om det har varierat i omfattning. Utredningen uppmärksammar den förskjutning som över åren har skett i alla typer av kommuner utom storstadsnära kommuner, innebärande att 2002–2003 tillkom fler bostäder på egenägd mark än kommunal mark medan situationen 2013–2018 har varit den motsatta.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet söktes även kontakt med Lantmäteriet som åt den utredningen gjorde sökningar i sina register avseende kommunal mark som i skattehänseende är betecknad som obebyggd. Uttaget av data skedde under september månad 2020.

Enligt Lantmäteriets redovisning ägde kommunerna 5,7 miljoner hektar bebyggd mark och 1,7 miljoner hektar obebyggd mark.⁴⁵ Den obebyggda marken, som enligt utredningen torde vara av störst intresse, fördelade sig enligt tabellen nedan.

Tabell 9.2 Obebyggd kommunal mark

Avrundat till 100-tal hektar

Typ av obebyggd mark	Areal, ha
Hyreshus	1 200
Småhus	4 500
Industri	6 300
Lantbruk	1 698 200
Täkt	1 200
Specialenhet	1 000

Källa: Lantmäteriet, september 2020. Tabellen hämtad från SOU 2020:75 s. 257.

Statistiken baserades enligt lantmäteriet på den mark som kommunerna har lagfart för, exklusive deras bolag. Klassningen av marken som hyreshusmark beror på fastighetstaxeringen och kommer från Skatteverket liksom uppgiften om huruvida marken är obebyggd eller inte. Det som betecknas som mark för hyreshus omfattade enligt lantmäteriet även mark även för andra typer av flerbostadsbebyggelse, eftersom det inte finns någon särskild kategori för bostadsrätter.

⁴⁵ SOU 2020:75, s. 256.

Av den obebyggda hyreshusmarken var, enligt utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandets egna beräkningar och baserat på uppgifterna från Lantmäteriet, över 90 procent motsvarande 1 073 hektar, belägen i kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2019 angav att de hade ett underskott på bostäder i kommunen.⁴⁶

9.4.2 Kommunernas markanvisningar⁴⁷

En klar majoritet av kommunerna har riktlinjer för markanvisningar. Av Boverkets bostadsmarknadsenkät 2020 framgår att 192 av kommunerna har antagit riktlinjer. Till dessa kommer 13 kommuner som har riktlinjer som är framtagna sedan innan lagen om markanvisning trädde i kraft. Av de 77 kommuner som svarat att de inte har tagit fram riktlinjer för markanvisning anger 15 kommuner att de arbetar med att ta fram sådana riktlinjer, ett flertal kommuner anger att riktlinjer avses att antas under 2020. 82 kommuner anger att det inte skett någon markanvisning de senaste två åren, mot 70 i 2018 års bostadsmarknadsenkät.

Kommuner kan redovisa mer i sina riktlinjer för markanvisningar än vad som anges i lagen. En kommun kan i sina riktlinjer redogöra för om krav ställs i markanvisning utifrån t.ex. konkurrensaspekter eller sociala aspekter. I 2020 års bostadsmarknadsenkät anger 33 kommuner att de redovisar annat som går utöver vad lagen kräver i sina riktlinjer.

I bostadsmarknadsenkäten från 2018 noterar Boverket att ”några kommuner har även haft med byggherrarna i framtagandet av riktlinjerna vilket uppskattats av båda kommunen och byggherrarna”.

Värdering av mark sker vanligtvis genom extern värderare

Av Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2020 framkommer att det vanligaste sättet för att värdera kommunal mark är att låta en oberoende extern värderare sköta värderingen. 215 kommuner uppger att de fastställer markpris på detta sätt. 127 kommuner uppger att de värderar marken utifrån tidigare försäljningar eller praxis. 110 kom-

⁴⁶ SOU 2020:75, s. 257.

⁴⁷ Uppgifterna om kommunernas markanvisningar har hämtats från Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2018 och år 2020.

muner redogör för att de vid markprissättningen utgår från självkostnadspris, projektkostnad eller en exploateringskalkyl. I vissa kommuner görs markvärderingen genom anbuds- eller jämförelseförfarande utifrån olika uppsatta kriterier.

Direktanvisning vanligaste metoden för markanvisningar

Kommuner kan tillämpa olika metoder för markanvisningar som direktanvisning, jämförelseförfarande och markanvisningstävling. Sveriges Kommuner och Regioner råder kommuner att arbeta med olika förfaranden vid olika typer av markanvisningar.⁴⁸

Direktanvisning (inkluderat att mark tilldelas efter intresseanmälan eller på förfrågan) är den klart vanligaste metoden enligt kommunernas svar i bostadsmarknadsenkäten 2020. 162 kommuner anger att de använder sig av direktanvisning. Därefter kommer jämförelseförfarande genom markanvisningstävling avseende pris och kvalitet som 79 kommuner anger att de använder sig av. Anbudsförfarande avseende högst pris används av 35 kommuner. Jämförelseförfarande genom markanvisningstävling avseende kvalitet förekommer i 41 kommuner.

Vid direktanvisning vänder sig kommunen direkt till en byggherre. Det görs inte någon jämförelse utan markanvisningen går till en byggherre som kommunen anser har rätt förutsättningar för att bebygga marken på det sätt som kommunen önskar. Direktanvisning måste ske till marknadsmässigt pris och kan till exempel användas i det fall när en byggherre kontaktar kommunen med ett förslag på ett nytt projekt som kommunen ser som intressant.

Vid jämförelseförfarande genomförs markanvisningen oftast genom att det anges vilken typ och omfattning av bebyggelse som är aktuell för området och en kravspecifikation tas fram med urvalskriterier, till exempel projektinnehåll, byggnadsvolymer, gestaltningsidéer, geotekniska och trafiktekniska förutsättningar, upplåtelseformer, markpris med mera som skickas ut till tänkbara byggherrar.

Tävlingsförfarande kan användas när platsen eller ändamålet kräver det. En variant av markanvisningstävling är ett anbudsliknande förfarande där enbart markpriset avgör vem som får förvärva marken.

⁴⁸SKR:s hemsida: <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/detaljplaneringgenomforande/kommunalmarkmarkanvisningar.5833.html>. Hämtad 2021-05-04.

Det finns för- och nackdelar med de olika anvisningsförfarandena och vilket förfarande som bäst passar beror på kommunens mål i övrigt och planeringsförutsättningarna. Direktanvisning kan i vissa fall vara rätt förfarande för en kommun för att skapa förutsättningar att uppnå uppsatta mål. Samtidigt kan i andra fall ett jämförelseförfarande eller ett tävlingsförfarande vara bäst lämpat.

Direktanvisning kan innebära att en kortsiktig ekonomisk nytta tillåts gå före mer långsiktiga värden som social hållbarhet. Samtidigt kan det vara just genom direktanvisning en kommun kan få till stånd ett bostadssocialt byggprojekt. Direktanvisning ger kommunen möjlighet att välja byggherre och byggprojekt men det innebär samtidigt att markanvisningsprocessen blir mindre transparent och öppen då förhandlingar enbart sker med den aktuella byggherren. En direktanvisning där marken är detaljplanerad utifrån förhandlingar med byggherren kan innebära svårigheter om den byggherren av någon anledning inte fullföljer projektet. En detaljplan är ingen garanti för att bostäder kommer att byggas, det är därför kommuner binder upp byggherrar i civilrättsliga avtal för att på så sätt säkerställa att bostäderna byggs.

Vad gäller lämplig omfattning av markanvisningar beror det på flera omständigheter i det enskilda fallet, t.ex. om byggandet av bostäder ska ske i tätort, innerstad eller ytterområden, eller om markåtgärder behövs för att byggande ska kunna ske. Markanvisningens omfattning påverkar vilka byggaktörer som har möjlighet att delta i ett anbuds förfarande.

En kommun kan välja att ge dubbla markanvisningar till en byggherre för att på så sätt säkerställa att bostäder byggs på mindre attraktiva platser. Byggherren får då en markanvisning i ett attraktivt läge med villkor att byggherren även bygger i ett annat mindre attraktivt område.

Utredningen har intervjuat flera kommuner om deras arbete med markinnehav och bostadsförsörjningsarbete. Uppsala, Örebro och Umeå utmärker sig genom att dessa kommuner har beskrivit ett arbetssätt där kommunerna planerar proaktivt genom att ta fram generella detaljplaner, som sedan följs av markanvisning. I stället för att en byggherre initierar projekt samt är drivande i processen anvisas mark på basis av kvalitet, där flera byggherrar tas in i en på förhand uppgjord utbyggnadsordning genom ett anbuds förfarande senare under processens gång.

Få kommuner använder tomträtt

Kommuner upplåter sällan mark med tomträtt för bostadsbebyggelse. Av Boverkets bostadsmarknadsenkät framkommer att endast 6 kommuner har upplåtit mark med tomträtt för bostadsbebyggelse under 2019 medan 144 kommuner, anger att kommunen inte använde sig av tomträtt i något fall av markanvisning samma år. Tomträtt kan innebära att marken inte blir lika attraktiv för byggaktörer.

Vid intervjuer med kommunala tjänstepersoner om hur kommunens markinnehav kan användas för att styra bostadsbyggandet mot en socialt hållbar bostadsförsörjning förs resonemang om att tomträtt har den fördelen att det är lättare med uppföljning av de krav som ställts inledningsvis i markanvisningen eftersom kommunen fortfarande har äganderätten till marken. Krav på upplåtelseform kan ses som svåra att följa upp vid en markförsäljning. Som förklaring till varför kommunerna inte använder tomträtt anges att kommunen saknar den kompetensen och inte har processer för det. Det nämns även att byggaktörer tycks ha ett bristande intresse för tomträtt och hellre vill köpa och på så sätt få överta ägandet av marken.

9.4.3 Krav i markanvisning utifrån bostadssociala aspekter

I Boverkets bostadsmarknadsenkät ställs frågor om vilka slags krav som kommuner ställer i samband med markanvisning. I 2020 års bostadsmarknadsenkät uppger 98 kommuner att de vid något tillfälle styrt upplåtelseform på bostäder i en markanvisning. På frågan om kommunen i markanvisningsavtalen ställer krav på en viss hyresnivå svarar dock endast 1 kommun att de ställer detta krav i sina markanvisningsavtal. Ytterligare 13 kommuner svarar att de gör det ibland. En övervägande majoritet, 213 kommuner, anger att de inte ställer krav på hyresnivå i sina markanvisningsavtal. När det gäller om kommunen ställer krav på att få förmedla uppförda lägenheter svarar 12 kommuner att de gör det och 31 kommuner att de gör det ibland. 180 kommuner svarar att de inte gör det.

Vid de intervjuer som utredningen har haft med kommunala tjänstepersoner har frågor om hur kommunen använder sitt markinnehav utifrån ett bostadsförsörjningsperspektiv ofta besvarats med en redogörelse om hur kommunen säkerställer att den får en andel bostäder till sociala behov, alltså för att kommunen ska kunna erbjuda stöd i

form av boende till de som har rätt till det utifrån socialtjänstlagen eller annan rättighetslagstiftning. Samtidigt förekom också redogörelser om hur kommuner arbetar för att nå mål om bostadsbeståndets fördelning och för att skapa goda levnadsmiljöer. Kommuner redogjorde även för krav på att de byggda bostäderna skulle förmedlas via den kommunala bostadsförmedlingen om en sådan fanns.

Intervjuerna bekräftade också den bild som redogörs i Finansdepartementets rapport (Fi 2021/01533) *Den hala tvålen*. I rapporten konstateras att sociala frågor inom stadsutveckling och samhällsplanering prioriteras ned till förmån för miljöhänsyn. Liknande förklaringar har uppmärksammats i intervjuerna.

Motiv till varför krav inte ställs på upplåtelseform och hyresnivå kan skilja sig åt. Det handlar om att kommunen inte ser att det finns en efterfrågan på den kommunalt ägda marken och att det därför är svårt att ha framgång med specifika krav på vad som ska byggas om det saknas byggaktörer som är intresserade av att bygga bostäder på marken. Kommuner som till exempel på grund av en industrietablering upplever ett skifte i att den kommunala marken blir mer attraktiv för byggaktörer ser att det ger kommunen möjlighet att ställa krav i markanvisning på ett annat sätt än tidigare. Det finns även storstadskommuner som upplever att de inte kan ställa hur skarpa krav som helst i en markanvisning utifrån att byggaktörerna i så fall väljer att bygga i en mer tillmötesgående grannkommun. Flera kommuner lyfter att de inte vill ställa specifika krav i en markanvisning utifrån den reglering som nu finns om att kommuner inte får ställa så kallade särkrav. Även om regleringen endast gäller krav på tekniska egenskaper som går utöver plan- och bygglagstiftningen så ser man till att inte lägga upp markanvisningsprocessen utifrån ett kravställande för att undvika rättsliga problem eller frågeställningar.

En rapport från KTH framhåller resursbrist hos kommunerna, både generellt och inom planeringsorganisationerna som ett hinder för proaktivt arbete med bostadsplanering och markanvisning.⁴⁹

Utredningen konstaterar att det runt om i landet pågår olika kommunala arbeten för att öka andelen prisrimliga bostäder i kommunen, att säkra tillgången på sociala kontrakt eller tillskapa bostäder för specifika grupper. Detta kan gälla både hyresbostäder och ägarätter. Det finns även exempel på att markanvisningar riktats mot

⁴⁹ Metzger J., Håkansson M. och Lundström L. (2021): *Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering*, KTH.

utpekade grupper, som bostäder för studenter, unga eller kollektivboenden. Flera kommuner gör insatser för att få bostadsproduktion på mindre attraktiva lägen, i syfte att få bostäder med lägre kostnader. En del kommuner med kommunal bostadsförmedling kräver att en viss andel av lägenheterna ska förmedlas via denna.

Utredningen har särskilt undersökt projekt där kommuner har försökt få fram hyresbostäder med en låg hyresnivå genom krav i markanvisning. Bland de positiva erfarenheterna finns uppfattningen att kommuner vid markanvisning fått svar från aktörer som har annorlunda affärsmodeller och att det öppnar upp för att exempelvis att ställa krav på lägre hyror för att möjliggöra ett mer blandat boende i attraktiva områden. Det tycks finnas potential i att diversifiera marknaden.

Svårt följa upp vissa bostadssociala krav i markanvisning

Flera kommuner lyfter utmaningen med att följa upp och säkerställa att en byggherre har levt upp till vissa av de bostadssociala krav som angivits i en markanvisning.

Ett sätt för en kommun att vara tydlig är att i ett enskilt projekt precisera sina förväntningar på sociala åtgärder när bostäder byggs eller byggs om. Det kan röra såväl själva byggprocessen som förmedling och upplåtelse samt efterföljande förvaltningsskede.

Varför det är svårt har flera orsaker men handlar främst om att det inte går att följa upp resultatet förrän bostäderna är uppförda. Avtal gällande t.ex. bebyggelsens gestaltning kan följas upp i bygglovsprocessen om det är krav som återfinns i detaljplanen. Krav på upplåtelseform kan inte regleras i en detaljplan och det är inte heller något som prövas i bygglovsprocessen. Det gäller att kommunen i marköverlåtelseavtalet reglerar upplåtelseformen för bostäderna. Det är förvisso möjligt för en kommun att reglera uppföljning av bostadssociala krav i avtal och det kan vara lättare att följa upp vid en tomträttsöverlåtelse då kommunen har kvar äganderätten till marken. Det involverar dock vanligen flera olika förvaltningar i kommunerna och när det gäller uppföljning av krav som gäller för färdiga bostäder så är det inte givet vilken förvaltning inom kommunen som ska bevaka efterlevnaden. En del kommuner ser av denna anledning till att göra markanvisningar sent i processen. Marken säljs då inte förrän efter det att detaljplanen har vunnit laga kraft och bygglovsansökan

har getts in. På så sätt vet kommunen att byggherren kommer att bygga det som lovats i förhandlingarna om marken inför försäljningen, dvs. enligt vad som preliminärt har överenskommits genom markanvisningen.

Flera kommuner angav dock att de inte ser svårigheterna med uppföljning som ett stort problem. Byggherrar följer som regel vad som har avtalats i en markanvisning, inte minst eftersom en byggherre som inte lever upp till avtalade villkor kan förlora möjligheten till en ytterligare markanvisning i kommunen i framtiden.

Några kommuner har reflekterat kring frågan att ställa krav på hyresnivå som ligger i linje med investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande. Ett sådant förfarande skulle innebära att även staten har ett intresse av uppföljningen. Att ställa explicita krav på att ett projekt ska använda investeringsstöd har en kommun lyft som problematiskt eftersom det råder stor osäkerhet kring stödets långsiktighet.⁵⁰

För att komma djupare i frågorna kring metodutveckling har utredningen studerat ett exempel från Göteborgsregionen:

En metod för social innovation i samhällsplanering

För att minska boendesegregation och främja social hållbarhet har Göteborgsregionen tagit fram en verktygslåda för socialt hållbar samhällsplanering. Syftet med verktygslådan är att tillhandahålla metoder som kan anpassas och användas av kommuner i hela regionen, men även utanför. Målet är att verktygslådan ska bidra till att stärka sociala aspekter i planeringsprocesser. Verktygslådan är framtagen inom ramen för projektet Social innovation i samhällsplanering, som utgör ett av Vinnova finansierat utvecklingsprojekt för att motverka boendesegregation som Göteborgsregionen drivit tillsammans med RISE⁵¹ och kommunerna Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Partille och Stenungssund 2017–2019. Arbetet handlar om att utveckla kommunens tvärsektoriella samverkan i samhällsplaneringen, omfattande nyproduktion och befintligt bestånd, och om hur olika upplåtelseformer kan blan-

⁵⁰ Under utredningens arbete beslutade riksdagen att fasa ut investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande (se bet. 2021/22:CU1).

⁵¹ Research Institutes of Sweden (RISE) är ett forskningsinstitut och en innovationspartner med uppgift att i internationell samverkan med företag, akademi och offentlig sektor bidra till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle (www.ri.se/sv/om-rise).

das i en och samma kommun del så att det finns bostäder för både unga och äldre. Underlaget beskriver ett framtida behov av bostäder i kommunen som sedan används i samband med samhällsbyggnadsprocesser som prioritering och initiering av bostadsbyggnadsprojekt, detaljplaneprocesser och markanvisningsprocesser. I samband med handläggningen av samhällsbyggnadsprocesserna stämmer ansvarig handläggare hos samhällsbyggnadskontoret av med handläggare från berörda förvaltningar om slutsatser från tidigare behovsanalyser fortfarande är aktuella. Genom denna process förtydligas vilka behov som finns anknutet till bostadsförsörjningen i avsedd kommun del. Analysen blir ett underlag för samhällsbyggnadskontoret exempelvis vid dialog med byggaktörer för att möjliggöra byggnation som möter framtida behov av bostäder.⁵² Samtalsverktyget hann dock inte implementeras i någon kommuns rutiner eller testas i någon faktisk markanvisning under projektiden. Arbetsgruppen för social hållbarhet, som består av chefer från chefsnätverken för socialchefer respektive samhällsbyggnadschefer, har pekat ut just markanvisningsskedet som intressant för att få in sociala värden i samhällsbyggnadsprocesser och därav finns intresse av att utveckla samtalsverktyget vidare framöver.⁵³ Metoden ska bidra till att social analys tidigt finns med genom hela planeringsprocesserna, från markexploatering och detaljplanering till lokalförvaltning. Syftet är att skapa byggd miljö som i högre utsträckning leder till social hållbar utveckling och att rätt verksamhet förläggs på rätt plats. Verktyget började utvecklas för att användas inom markanvisning, men har kommit att användas i ett skede innan markanvisning. I detta skede finns ett behov av lokaler eller nybyggnation och det finns även en möjlig plats att bygga på. Metoden handlar om att utvärdera möjligheter för att bevara eller utveckla sociala värden i takt med att platsen bebyggs. Metoden pekar också ut vilka skeden under processen framåt som blir avgörande för att säkra de värden man kommit överens om. Det anges att när en ny verksamhet ska etableras på en plats behöver rätt aktörer komma in i rätt skede i processen. Behov av lokaler eller nya byggnader kan komma från kommunens egen förvaltning, från exploatörer eller som önskemål från den politiska nivån om utveckling. Metoden ger en rutin och ett sätt att föra ett samtal om hur verk-

⁵² Riktlinjer för bostadsförsörjningen (socialt bostadsförsörjningsprogram) – Göteborgsregionen (GR) (goteborgsregionen.se). Hämtad 2021-09-28.

⁵³ E-post till utredningen från RISE.

samhet och plats är lämpade att kombineras, samt att det sker så tidigt som möjligt. I samtalet sorteras också frågor, krav och målsättningar från övriga förvaltningar till rätt instanser i samhällsbyggnadsprocesserna. Vissa frågor kan säkras i detaljplan, medan andra får avgöras i projektering eller bygglov.⁵⁴

9.4.4 Några kommunala bostadssociala pilotprojekt

Utredningen har intervjuat flera kommuner och gått igenom handlingar om olika kommunala bostadspolitiska pilotprojekt med syfte att få fram prisriktiga hyressätter. Nedan redovisas exempel på hur kommuner arbetar med sitt markinnehav för att nå olika bostadssociala mål.

När det gäller försök att genom krav i markanvisning få till differentierade hyror i nyproduktion har utredningen intervjuat Göteborg och Malmö som har försökt arbeta med detta. Pilotprojekten ”Frihamnen” i Göteborg och ”Mallbo” i Malmö har visat vad som är möjligt för en kommun att göra givet lagstiftningens ramar. Samtidigt behöver det beaktas att dessa projekt inte har fullföljts helt och hållet och att de initiala målen inte har uppnåtts. Projekten har inte nått hela vägen av olika anledningar. Ett osäkerhetsmoment är såvitt utredningen kan bedöma påtagliga politiska svårigheter att driva igenom åtgärder som uppfattas som särlösningar för inkomstsvaga hushåll, ”s.k. social housing”. Krav på hyresnivå i markanvisningar är dessutom svårt utifrån regelverket för hyressättning.⁵⁵ Krav på hyresnivå i markanvisning innebär att presumtionshyra behöver användas. Presumtionshyran innebär att hyresnivån är svår att ändra 15 år framåt vilket ändå är en förhållandevis begränsad tidsperiod. För att krav på hyresnivå ska bli ändamålsenligt bör ett sådant krav kopplas samman med krav på förmedling av bostäderna för att säkerställa en träffsäkerhet i åtgärden. Därav uppkommer problemen med att projekten uppfattas som ett led i arbete för social housing. Om det inte ställs krav på vilka som ska få bo i prisriktiga hyresbostäder så kan det innebära

⁵⁴ E-post till utredningen från RISE.

⁵⁵ Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet har behandlat dessa frågor i sitt betänkande SOU 2020:75, avsnitt 9, och föreslog därvid att en modell med förutbestämda hyror inordnas i det befintliga regelverket för hyressättning genom att dessa fastställs som presumtionshyror enligt befintligt regelverk, vilket ger utrymme för att fastställa hyror på förhand i upp till 15 år. Utredningen bedömde att förslaget inte medförde behov av några lagändringar (SOU 2020:75, s. 251–253). Anknypande frågor har även behandlats av ytterligare en utredning, se betänkandet *Fri hyressättning vid nyproduktion*, SOU 2021:50.

att resurssvaga hushållen inte får tillgång till de nyproducerade hyresbostäderna med rimliga hyror. En annan aspekt är att även om kommunen i markanvisning ställer krav på en viss hyresnivå kan nyproduktionshyrorna ändå vara på en nivå som är för hög för de svagaste hushållen. Projekten har blivit föremål för både omfattande politisk debatt som kritik från fastighetsägarhåll.

Örebro

Under 2015 inleddes ett samarbete inom Örebro kommun avseende en modell som hade prövats i Frihamnen. Vid tillfället var bostadsproduktionen hög i Örebro, men kommunen hade noterat att stora delar av befolkningen inte hade råd med nyproduktion och beslutade sig för att utveckla en modell tillsammans med bolaget. Kommunen valde att prioritera trångbodda familjer och ville därför att projektutvecklaren skulle skapa större lägenheter med lägre hyra. Kommunen valde också att upplåta kommunal mark med tomträtt till en avgäld som bedömdes kunna möta prioriteringarna i projektet.

Projektutvecklaren, Botrygg AB, lämnade då ett projektförslag innehållande 100 hyreslägenheter och 30 bostadsrätter belägna i det större utbyggnadsområdet Ladugårdsängen. Knappt en femtedel av hyreslägenheterna, motsvarande mellan en sjättedel och en sjundedel av samtliga lägenheter i projektet, har en lägre normhyra om cirka 1 200 kronor/kvm och år, vilket ändå något överstiger snitthyran i det befintliga allmännyttiga bostadsbeståndet om cirka 1 100 kronor/kvm och år. Hyran regleras långsiktigt genom tomträttsavtalet och får inte höjas mer än att det motsvarar de höjningar som görs av det kommunala bostadsbolaget i dess bestånd under 15 år. Skulle fastighetsägaren välja att höja hyrorna mer än så utgår en stor avgift till kommunen som enligt fastighetsägaren avskräcker helt från detta. Modellen för att garantera hyresnivån är den första i sitt slag.

Initialt var det tänkt att lägenheterna skulle fördelas efter kötid i en ny kommunal bostadskö, men bara till hushåll med en inkomst under en viss fastställd nivå. Någon kommunal bostadsförmedling har dock inte skapats (se avsnitt 7.2.4) varför fastighetsägaren fick använda sig av sin egen kö samt fick assistans av kommunen för att hitta hyresgäster som uppfyllde målbilden om att minska trångboddheten. Fjorton av de nitton lägenheterna fördelades till dokumenterat

trångbodda familjer medan övriga fem fördelades till större familjer med lägre inkomster som normalt inte skulle haft möjlighet att hyra nyproduktion.

Förutsättningar för projektet anses ha varit att projektutvecklaren fick en större markanvisning än som annars hade varit fallet, möjlighet att bygga en viss andel bostadsrätter och att marken upplåtits som tomträtt. Det bedöms också troligt att projektet fått en viss prioritet i den kommunala handläggningen. Vidare har projektutvecklaren använt det statliga investeringsstödet och därmed kunnat utöka antalet hyresrätter totalt i projektet.

Projektet stod färdigt sommaren 2020 och samtliga lägenheter är uthyrda respektive sålda. Projektutvecklaren ser modellen som en del av sin produktportfölj och siktar på att göra fler liknande projekt i framtiden.⁵⁶

Stadsutvecklingsprojektet Frihamnen i Göteborg

Inom stadsutvecklingsprojektet Frihamnen i Göteborg bedriver staden och det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling AB arbete med social hållbarhet. Det kommunala bolaget äger marken och använder den genom markanvisning som ett av sina verktyg för att arbeta med hållbar stadsutveckling. Bolaget anvisar mark i ett tidigt skede så att byggaktörerna är med i hela planeringsprocessen. Bolaget använder sig av hållbarhetskrav som exempelvis god gestaltad livsmiljö och grönytefaktor. I projektet Frihamnen har bolaget i markanvisningsprocessen ställt krav på prisdifferentierade bostäder som ett led i att åstadkomma social blandning. Med utgångspunkt i medelinkomster för ett antal olika grupper sattes olika hyresnivåer utifrån antagandet att dessa grupper ska ha en rimlig levnadsstandard som sedan gjordes till kriterier i markanvisningen. Bostadsrätter ingick också i markanvisningen för att skapa incitament för deltagande. Målet med markanvisningen som gick ut 2014 var att uppföra 50 procent hyresrätter och 50 procent bostadsrätter i stadsdelen. Hyresrätterna skulle ges differentierade hyresnivåer där 25 procent skulle kosta 5 800 kronor i månaden, 25 procent 8 200 kronor, 25 procent 10 800 kronor och 25 procent var oreglerat i markanvisningen. Hyran skulle därvid

⁵⁶ Granath Hansson A. (2021): *Krav på bostäder med lägre hyra och sociala kontrakt i nyproduktionen*, Kungliga Tekniska Högskolan, december 2021, s. 15–16.

räknas på en genomsnittslägenhet om 70 kvadratmeter och gälla i 15 år. Av de bolag som tilldelades markanvisningar hade de alla olika modeller för hur detta skulle uppnås. Några arbetade utifrån en modell med differentiering inom byggnaden beroende på läge och standard, medan andra arbetade med individuellt anpassade hyror oberoende av läge och standard.

En omdebatterad fråga har varit hur bostäderna ska fördelas, exempelvis utifrån inkomstnivå, kötid och riktad fördelning till hemlösa barnfamiljer. Projektet har också kantats av andra utmaningar och ligger i dagsläget på is.

Stadsutvecklingsprojektet ”Mallbo” i Malmö

I Malmö arbetas med Mallbo (”Malmö allemansrätt boende”), ett koncept som syftar till att skapa ”förutsättningar för att alla malmöbor ska ges möjligheten att ha ett eget hem och en egen försörjning”. Mallbo är ett pilotprojekt med möjligheten att bygga tre flerbostadshus i socioekonomiskt stabila områden. Förhoppningen är att projektet så småningom ska skalas upp i nya stadsdelar såväl som i det befintliga beståndet. Det första Mallbohuset kommer byggas i Hyllie. Vilka aktörer som ska bygga och förvalta det första huset är i skrivande stund ännu inte fastställt. Det ska avgöras i en markanvisning genom ett jämförelseförfarande.

Målsättningen med projektet har varit att fler Malmöbor ska kunna efterfråga bostäder med eget hyreskontrakt och en lägre hyresnivå samt, vid behov, med stöd för att nå ekonomisk självständighet. Målsättningen har också varit att verka för en variation i bostadsbeståndet, för att förhindra segregation. Vidare har målsättningen varit att kunna erbjuda bostäder till barnfamiljer som saknar eget bostadskontrakt och som helt eller delvis är beroende av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Upplåtelse av mark ska ske genom tomt rätt och bostäderna ska i sin tur upplåtas med hyresrätt. Tomträttsavgälden motsvarar 1,5–2,5 procent av marknadsvärdet för bostäderna, vilket är en större avgäldsreduktion än den sedvanliga för hyresrätter i Malmö. Hyresavtalen ska vara förstahandskontrakt och tecknas direkt mellan boende och hyresvärd. Försörjningsstöd och andra bidrag ska godtas som inkomst av hyresvärd. Bostäderna ska förmedlas via Boplats Syd.

Markanvisningen skulle enligt tidigare plan släppas redan hösten 2019. Avsikten var att de färdiga bostäderna i markanvisningen skulle fördelas genom att en viss del fick bostäderna fritt via Boplats Syd, en annan del fick bostäder utifrån ett angivet inkomsttak och en tredje del av bostäderna skulle vara för barnfamiljer som saknar fast boende. Dessa förutsättningar ändrades dock genom politiska beslut och Mallbo är nu utformat som en markanvisning där krav ställs på att hyresbostäder ska byggas med en låg hyresnivå. Det finns däremot inte längre krav på hur bostäderna ska förmedlas eller riktas till särskilda målgrupper utan hyresbostäderna med låg hyra ska vara tillgängliga för alla invånare i kommunen. Inriktningen är för närvarande en hyresnivå om 1 400 kronor per kvadratmeter och år med en eventuell differentiering mellan olika lägenhetsstorlekar. I markanvisningen kommer det ställas krav på att hyresvärden ska godkänna hushåll som uppbär försörjningsstöd och hushåll som är skuldsatta.

Eftersom Mallbo först riktades mot hushåll som fick försörjningsstöd gjordes antagandet att de hushåll som skulle bo i bostäderna inte skulle ha bil i någon större utsträckning. P-normen sattes utifrån det antagandet. Eftersom markanvisningen inte längre är till för en specifik målgrupp går det inte längre att anta att de boende som regel inte kommer ha bil. Det pågår därför en diskussion om parkeringsnormen. Om det ställs krav på fler parkeringsplatser så kommer byggkostnaderna att bli högre vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för hyresnivån för de bostäder som ska byggas.

Mallbo lanserades med syftet att få byggaktörer att ta ett socialt ansvar. De kommunala tjänstepersonerna har nu fått förfrågningar från byggaktörer om vad som finns kvar av socialt ansvarstagande när det gäller Mallbo i sin nuvarande tänkta utformning. Eftersom det inte längre talas om målgrupper så anses det svårt att se vad som är det bostadssociala syftet med markanvisningen annat än att hyresbostäder ska byggas med en låg hyra. Det finns en viss oro att byggaktörernas intresse därför kan minska nu när Mallbo inte i samma utsträckning handlar om socialt ansvarstagande.

9.5 Framgångsfaktorer i kommuners arbete med markanvisningar för att nå social hållbarhet

Utifrån utredningens intervjuer med tjänstepersoner i olika kommuner och företrädare för privata exploatörer och byggherrar har det blivit tydligt vad det är som krävs för att en markanvisning i syfte att skapa social hållbarhet ska bli framgångsrik.

Det handlar först och främst om att kommunen har ett tydligt mål om vad som ska uppnås dvs. vad social hållbarhet rent konkret innebär och medför i detta specifika sammanhang. Denna målsättning behöver vara väl förankrad i kommunernas handlingar, såväl riktlinjer för markanvisningar och bostadsförsörjning som i de särskilda handlingar som är underlag för den enskilda markanvisningen. Det finns dock ett flertal exempel på att kommuner nyttjar riktlinjerna för markanvisning för att tydliggöra hur markinnehavet ska användas för att nå sociala mål, som minskad boendesegregation.⁵⁷ Genom att det tydligt framgår vad kommunen vill ha blir det lättare för byggaktörer att ge anbud som motsvarar kommunens önskemål.

Det verkar även vara en fördel om tävlingsmomentet inte avser priset på marken utan vad byggaktörerna kan åstadkomma på platsen. Ett sätt för en kommun att vara tydlig är att ställa krav på att marken ska bebyggas med hyresbostäder som har en viss lägre hyresnivå eller att bostäderna ska fördelas på ett visst sätt, för en viss målgrupp. Ett annat sätt är att kommunen ställer upp ett fast markpris och sedan låter byggaktörer lämna förslag utifrån vilken slutgiltig boendekostnad de kan erbjuda. Kriterierna och målsättningarna kan variera och behöver sättas upp utifrån kunskap om hur bostadssituationen i kommunen ser ut.

Vidare är det avgörande med en tidig dialog och god samverkan mellan kommun och byggaktör (eller byggaktörer). Byggaktörer kan vara med i kommunens arbete med riktlinjer för markanvisningar för att kommunen ska få ta del av byggaktörernas kompetens och ställningstagande kring de lokala förutsättningar som gäller för bostadsmarknaden i kommunen. Socialt hållbar bostadsförsörjning skapas genom samverkan mellan olika aktörer, när det gäller mark och bostadsbyggande särskilt i samverkan mellan kommun och byggaktör. Kommuner som har en arbetsprocess som involverar byggaktörer får resultat. Dels säkerställs att byggaktörer levererar det som önskas

⁵⁷ Se exempelvis Markanvisning för Södertälje kommun, antagen 2018.

av kommunen, dels får kommunen tillgång till byggaktörers kompetens och drivkrafter i sociala hållbarhetsfrågor. Ett exempel är kollektivhusföreningen Under samma tak som tilldelades en markreservat av Göteborgs stad. Projektet gav kommunen flera sociala värden, såsom bostäder med särskild service och bostäder åt studenter och ensamkommande barn.⁵⁸ Social hållbarhet skapas genom god samverkan och samsyn mellan kravställare (kommun) och utförare (byggaktör). Genom en god samverkan blir kommunens uppföljning inte lika avgörande eftersom det då har säkerställts i processen att byggaktören levererar det som man har kommit överens om.

En tidig dialog och samverkan med byggaktörer hör samman med hur kommuner väljer att arbeta med detaljplaner. Det kan ha direkt bäring på det sociala värdeskapandet som ett projekt kan bidra med.

Av utredningens samtal med kommunala företrädare till byggaktörer framgår att samverkan och tydliga målbilder är centralt när det handlar om att genom markanvisningar få fram fler bostäder för hushåll som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden och förändra sin boendesituation. Privata aktörer har ett stort samhällsengagemang, det gäller såväl bostadsbyggare som fastighetsägare. De privata aktörerna sitter på kunskap och erfarenheter som kommuner kan dra nytta av. Kommuner behöver redskap för att bättre utnyttja detta och få till en samverkan.

Det finns exempel på kommuner som arbetar strukturerat med anskaffning av bostäder från fastighetsägare till sitt bostadssociala arbete och som inkluderat markanvisning i detta. Göteborgs stad har ett samarbetsavtal med fastighetsägare som samtliga som bygger nytt i Göteborg förväntas skriva på. Avtalet består av flera delar. I en övergripande avsiktsförklaring om anskaffning av bostäder beskrivs att syftet med samarbetet är att minska hemlösheten i Göteborg. Detta ska ske genom att skapa en god tillgång på lägenheter för de hushåll som av sociala eller medicinska skäl har särskilda behov av bostad. Behoven innebär att hushållet inte på egen hand kan ordna en bostad eller att hushållet utifrån sin situation har behov av en snabbare bostadslösning än andra sökande. I avsiktsförklaringen beskrivs att byggaktörens förmåga och vilja till socialt ansvarstagande är av stor betydelse vid markanvisning.⁵⁹ Skrivningarna är nu med i

⁵⁸ Samtal med kollektivhusföreningen UnderSammaTak, beskrivs mer nära i kapitel 10.

⁵⁹ Göteborgs stad, Avsiktsförklaring för anskaffning av bostäder i Göteborg, s. 3, samt samtal med Fastighetskontoret, Göteborgs stad.

stadens riktlinjer för markanvisningar som ett exempel på villkor för markanvisning som staden kan ange för att främja social hållbarhet.⁶⁰

Oavsett val av markanvisningsförfarande är en god samverkan med byggaktörer avgörande för det byggda resultatet. Det begränsar sig inte till de aktörer som direkt medverkar. Aktörerna på marknaden upplever, enligt Fastighetsägarna, ett stort behov av tydlighet och transparens kring dessa förfaranden samt det behöver analyseras vilka effekter projekten får på marknaden i övrigt. Samma bild framkom vid utredningens rundabordssamtal då flera byggaktörer nämnde att de inte har problem med bostadssociala krav i markanvisningar. Det som är avgörande för byggaktörerna är att det är tydligt och transparent vad kommunen ställer för krav och på vilket sätt de förväntas uppfylla dessa krav.

Tydlighet är särskilt viktigt för de aktörer som är nya på den lokala marknaden eller bygger för första gången. Några som signalerat till utredningen att markanvisning kan vara svår genomtränglig materia är de idéburna aktörerna⁶¹. För att de ska ges chans att konkurrera med etablerade aktörer kan det krävas särskilda insatser av information och vägledning.

De erfarenheter som utredningen gjort ligger väl i linje med den rapport om aktiv markpolitik som Sveriges Kommuner och regioner tog fram i mars 2016. Den rapporten avslutas med ett antal rekommendationer som inkluderar att tänka långsiktigt och utgå från ett samhällsekonomiskt perspektiv. SKR poängterar att det är inte alltid sista kronan i avtalet som räknas. Vidare lyfts vikten av att arbeta med tidig förankring och tydlighet i riktlinjer och policys för kommunala markanvisningar.⁶²

9.6 Statens markinnehav

Statligt ägd mark kan användas för bostadsbyggande och bostadsförsörjning genom att staten säljer mark till en kommun för ändamålet att bostäder ska kunna byggas på marken. Staten kan även sälja till en privat aktör som avser bygga bostäder eller låta uppföra bostä-

⁶⁰ Göteborgs Stads riktlinje för markanvisningar, s. 7. Riktlinjerna antogs av kommunfullmäktige 2021.

⁶¹ Villkoren för de idéburna aktörernas tillgång till mark utvecklas i kapitel 10.

⁶² Sveriges Kommuner och Landsting (numera SKR) (2016): *Aktiv markpolitik*, Stockholm, s. 43.

der i egen regi på statlig mark. Staten kan också upplåta mark med tomträtt till en byggherre som bebygger området med bostäder.

Staten äger fastigheter som förvaltas av vissa bestämda myndigheter och statliga bolag. Staten äger bl.a. försvarsfastigheter, trafikfastigheter, slott, nationalparker och museer. Av dessa har både Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift. Andra myndigheter som förvaltar fastigheter är t.ex. Skogsstyrelsen och Trafikverket. Staten äger också flera bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter, t.ex. Akademiska Hus AB, Specialfastigheter Sverige AB och Jernhusen AB.

För de statligt ägda bolagens fastigheter gäller emellertid särskilda förutsättningar. De statligt ägda bolagen lyder i huvudsak under samma regler som privatägda bolag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551). Statens styrning av dessa bolag sker enligt de regler som gäller för ägarstyrning av bolag. Inriktningen på verksamheten i myndigheterna och de statliga bolagen styrs genom instruktioner, regleringsbrev, regleringsuppdrag, ägaranvisningar, m.m.

9.6.1 Reglering avseende förvaltning och försäljning av statligt ägd mark

Regeringen förfogar över de fastigheter som ägs av staten enligt 9 kap. 8 § regeringsformen, dock bestäms grunderna för förvaltningen av riksdagen enligt budgetlagen (2011:203). Bestämmelser om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den finns i 8 kap. budgetlagen. Riksdagen kan förbehålla sig rätten att i enskilda fall pröva om t.ex. överlåtelse i fråga om visst slag av egendom ska ske. Riksdagen kan därför inte sälja en statlig fastighet utan regeringens medverkan samtidigt som regeringen ofta är bunden av riksdagsbeslut när det gäller förfogandet.⁶³

Regeringen får besluta att sälja statens fasta egendom om värdet understiger 75 miljoner kronor och egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet enligt 8 kap. 2 § första stycket budgetlagen. Det krävs dessutom att det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortsatt ska ägas av staten. Enligt bestämmelsens andra stycke får dock regeringen besluta om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål trots vad som anges i första

⁶³ Riksdagen kan besluta att en åtgärd av ett visst slag inte får vidtas utan att riksdagen har medgett det enligt 9 kap. 9 § regeringsformen.

stycket. Regeringen får alltså besluta om försäljning av fast egendom när det gäller försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål även om egendomens värde överstiger 75 miljoner kronor och även om egendomen behövs i den statliga verksamheten. Det är dock inte reglerat som en skyldighet för regeringen att sälja egendomen. Vid beslut om försäljning till en kommun för samhällsbyggnadsändamål har därför regeringen att väga statens intresse av att fortsätta att äga fastigheten mot intresset av en försäljning i varje enskilt fall. Av 8 kap. 7 § budgetlagen följer att en försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det.

Myndigheternas förvaltning av statliga fastigheter

Bestämmelser om myndigheters förvaltning av statligt ägda fastigheter finns i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Med fastighetsförvaltning avses ansvar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning.⁶⁴ Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom.⁶⁵

Regeringen beslutar vilka myndigheter som skall förvalta fastigheter. Fast egendom får inte förvärfvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter.⁶⁶ Av förordningen framgår att en myndighet inte får förvalta bostäder för uthyrningsändamål.⁶⁷ I förvaltningsuppdraget företräder myndigheten staten dels som fastighetsägare, dels som byggherre enligt plan- och bygglagen (2010:900).⁶⁸ Statens fastigheter ska förvaltas på ett ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.⁶⁹ En myndighet som förvaltar en statligt ägd fastighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund skall den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn

⁶⁴ 2 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁶⁵ 2 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁶⁶ 3 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁶⁷ 3 a § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Av bestämmelsens andra stycke framgår att första stycket inte gäller när en fastighet eller byggnad som förvaltas av myndigheten innehåller bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt eller för utlandsmyndigheter.

⁶⁸ 6 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁶⁹ 7 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

bör därvid tas till sådana faktorer som fastighetens särskilda karaktär samt dess ekonomiska och tekniska livslängd.⁷⁰

En myndighet som förvaltar statens fastigheter ska ta fram och fortlöpande hålla en investeringsplan över förvärv, nybyggnader och ombyggnader.⁷¹ I investeringsplanen skall samtliga investeringsprojekt med en beräknad kostnad som överstiger 10 miljoner kronor redovisas.⁷² Fastighetsförvaltande myndigheter ska också upprätta och fortlöpande hålla aktuell en avyttringsplan för försäljning eller annan avyttring av fastigheter som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo.⁷³

Myndigheternas försäljning av statens fastigheter

Försäljning av statens fastigheter genom statliga myndigheter regleras utöver i budgetlagen i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. (försäljningsförordningen). När myndigheten har beslutat att försäljning ska ske ska myndigheten överväga ifall det finns några intressenter som ska ges förtur innan fastigheten bjuds ut på den öppna marknaden. Försäljning ska genomföras affärsmässigt och myndigheten ska låta värdera egendomen.⁷⁴

Statliga myndigheter har genom försäljningsförordningen i uppdrag att sälja fast egendom om den inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. I försäljningsförordningen anges bl.a. bestämmelser om vilka beloppsgränser som gäller för olika myndigheters möjligheter att själva besluta om försäljning av fast egendom. En myndighet har ingen motsvarighet till regeringens möjlighet enligt budgetlagen att sälja en fastighet till en kommun för samhällsbyggnadsändamål även om fastigheten behövs i statens verksamhet.

⁷⁰ 12 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁷¹ 8 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁷² 9 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Av 10 § samma förordning följer att myndighet inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag och inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över får besluta om investeringar när den beräknade investeringskostnaden inte överstiger 10 miljoner kronor per projekt. Om den beräknade kostnaden överstiger 10 miljoner kronor skall myndigheten överlämna frågan till regeringens prövning.

⁷³ 14 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

⁷⁴ 16–17 §§ förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

En fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga planering av mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas översiktsplanering. Detta bör ske på ett så tidigt stadium av planeringen att avvägningen av den framtida markdispositionen i huvudsak är klarlagd och en principöverenskommelse är träffad mellan parterna, när en kommuns önskemål om förvärv av viss fast egendom aktualiseras.⁷⁵

Vid upplåtelse av fast egendom som en kommun inom överskådlig tid kan komma att behöva för samhällsbyggnadsändamål och som bör kunna avstås av staten för sådant ändamål, ska myndigheten se till att upplåtelsevillkoren inte försvårar en framtida överlåtelse till kommunen.⁷⁶ En fastighetsförvaltande myndighet har också att ta reda på kommunens behov av en viss fast egendom om den är aktuell för överlåtelse och framtida användningen inte är klarlagd.⁷⁷

En kommun kan begära ett förhandsbesked om möjligheten att köpa fast egendom för samhällsbyggnadsändamål.⁷⁸ Förhandsbesked meddelas av den fastighetsförvaltande myndighet som får besluta om försäljning av egendomen eller av regeringen om egendomens värde överstiger den beloppsgräns som anges i förordningen.⁷⁹ En kommun som begär förhandsbesked ska styrka sitt behov av den fasta egendomen genom en översiktsplan eller på annat sätt.⁸⁰ Om förhandsbesked har meddelats ska myndigheten medverka till att kommunen får ta egendomen i besittning redan före köpet om kommunen begär det. Har en kommun fått ett förhandsbesked ska samråds- och remissförfarandet inför försäljningen inskränkas eftersom frågan om fastighetsanvändningen har avgjorts.⁸¹ Detsamma gäller även då det på annat sätt gjorts klart att försäljning för samhällsbyggnadsändamål bör ske till en kommun.

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Inom ramen för förhandlingarna får en part begära in ett ytt-

⁷⁵ 10 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁷⁶ 10 § andra stycket förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁷⁷ 10 § tredje stycket förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁷⁸ 11–12 §§ förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁷⁹ 11 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Beloppsgränsen framgår av 5 och 6 §§ samma förordning.

⁸⁰ 12 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁸¹ 15 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

rande från Lantmäteriet om värdet på egendomen.⁸² Yttrandet ska vara vägledande vid bestämningen av pris och övriga villkor för överlåtelsen. Om parterna inte kan enas om pris och övriga villkor får en part överlämna frågan till regeringen. Vid försäljning av en bostadsfastighet för permanent bruk är det reglerat i vilken ordning fastigheten ska erbjudas till olika intressenter.⁸³

Vid bedömningen av vad som utgör ett samhällsbyggnadsändamål tas utgångspunkt i regleringen av för vilka ändamål expropriation för en kommuns räkning får ske enligt 2 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719). Expropriation får ske för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Försäljningslagens regler i aktuella delar är alltså inte generellt tillämpliga för alla slags kommunala behov eller på vilken sikt som helst, men som framgått ovan kan regeringen alltså besluta om försäljning med hänvisning till budgetlagen när en kommun i andra fall behöver mark för den framtida utvecklingen. En sådan försäljning skulle t.ex. kunna bli aktuell om staten äger en fastighet som har strategisk betydelse för att skapa större områden av bostäder.

9.6.2 Statens markförsäljningar i praktiken

Utredningens genomgång av tidigare utredningar om statlig mark visar att fokus har legat på hur statligt ägd mark kan avyttras till kommuner för att fler bostäder ska kunna byggas. Målet har varit kvantitativt, ett ökat bostadsbyggande. Den statliga styrningen mot de kvalitativa frågorna tycks huvudsakligen hanteras på annat sätt.

Regeringen tillsatte en statlig utredning 2017 med uppdrag att verka för att få till stånd bostadsbyggande på statens fastigheter.⁸⁴ Utredningen sammanförde kommun och den statliga myndighet eller det statliga bolag som förvaltar eller äger fastigheten med målet att få till stånd en marköverlåtelse som första steg i ett bostadsbyggnadsprojekt. En inventering gjordes för att kartlägga i vilka kommuner det fanns statligt ägda fastigheter som kan överlätas till kommunen i syfte att öka bostadsbyggandet.⁸⁵

⁸² 18 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁸³ 20 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

⁸⁴ Dir 2017:17. Se delbetänkande *Bostäder på statens mark – en möjlighet?* (SOU 2017:71).

⁸⁵ *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande* (SOU 2015:109).

Av delbetänkandet av Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter⁸⁶ framgår att utredningen bedömt att totalt 65 fastigheter har förutsättningar för bostadsbyggande och att cirka 21 000 bostäder skulle kunna bli resultatet. Flera bostadsutvecklingsprojekt skulle kräva åtgärder som tar tid, t.ex. ny infrastruktur, sanering av förorenade markområden, nedläggning av spårområden m.m.

Uppdraget slutredovisades den 15 februari 2018. Från och med den 16 februari 2018 fick den statliga utredningen *Samordning för bostadsbyggande* ett inte helt olikt uppdrag. Sammantaget har *Samordning för bostadsbyggande* medverkat till att 30 av 65 fastighetsöverlåtelser genomförts eller kommit så långt i genomförandet att parterna inte behöver något ytterligare externt stöd. 18 fastighetsärenden har avskrivits på grund av att fastigheterna har befunnits olämpliga för exploatering eller att kommunen har ändrat sin planering. I flertalet av dessa ärenden hade Försvarsmaktens intressen varit avgörande.⁸⁷ Utredningens slutredovisade sitt uppdrag i mars 2021 (SOU 2021:23).

För flera kommuner är den statligt ägda marken det enda område där bostadsbyggande kan ske i större omfattning (i relation till kommunens storlek) och/eller i nära anslutning till befintlig infrastruktur. Möjligheten att förvärva statlig mark är i vissa fall därför av avgörande betydelse för kommunernas utveckling. I ärenden som sammantaget berör 20 fastigheter bedöms att det vore värdefullt med ett fortsatt externt stöd för att komma till avslut i förhandlingarna. Totalt rör det sig om 10–15 000 bostäder. Ärendena rör överlåtelser i Gävle, Helsingborg, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Nässjö, Sigtuna, Trosa och Vaxholms kommuner. I vissa av dessa ärenden är förhandlingar nära avslut, medan avslut i andra ärenden bedöms ligga längre fram i tiden.⁸⁸

⁸⁶ *Bostäder på statens mark – en möjlighet?* (SOU 2017:71).

⁸⁷ För en utförligare redovisning hänvisas till bilaga 16 till *Slutredovisning av Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter – Kompletterad med ärendestatus i december 2020* av Samordning för bostadsbyggande.

⁸⁸ Status för ärendena beskrivs i bilaga till *Slutredovisning av Utredningen om bostadsbyggande på statens fastigheter – Kompletterad med ärendestatus i december 2020* av Samordning för bostadsbyggande.

9.6.3 Hinder vid försäljning av mark i statens ägo

Utredningen *Samordning för bostadsbyggande* har konstaterat att statliga myndigheter har svårt att inom ramen för sina uppdrag göra nödvändiga intresseavvägningar för att besluta om marken ska avyttras för bostadsbyggande eller förbli i statlig ägo. Utredningen pekar ut de statliga bolagens markägande som lättare att styra mot att prioritera försäljning för bostadsbyggande. De statliga bolagen ska som huvudregel agera på det sätt som ger bäst ekonomisk vinning enligt bolagsrättsliga regler.

Utredningen *Samordning för bostadsbyggande* uppmärksammade särskilt de fastigheter som ägs och förvaltas av Trafikverket och Jernhusen. Dessa fastigheter ligger i attraktiva, centrala lägen i kommunerna vilket skulle vara optimalt för bostadsbyggande. Flertalet av fastigheterna berörs dock av järnvägsspår som är eller har varit en del i det nationella järnvägssystemet. Utvecklingen har gjort att en del av dessa spår inte längre behövs för järnvägsändamål, varför berörda fastigheter skulle kunna användas för annat ändamål, till exempel bostadsbyggande. Det konstateras samtidigt att processen för nedläggning av spår är tidskrävande. Det måste gå tre år mellan ett beslut om att upphöra med underhållet av spåren och själva nedläggningsbeslutet. Utredningen lyfter att denna process borde ses över med inriktning att bestämma en kortare tid mellan besluten för vissa situationer, samt att överväga om det enklare undantagsförfarandet, s.k. slopning, kan användas i fler situationer än vad som är fallet i dag.

Vidare lyfter den tidigare utredningen de fastigheter som Försvarsmakten har använt för sin verksamhet som problematiska för att bygga bostäder på då det ofta finns oexploderad ammunition i marken, vilket försvårar eller förhindrar en ändrad markanvändning. Det har tidigare funnits en osäkerhet vad gäller metoder för hur riskreducerande åtgärder ska utföras på dessa marker. Mot bakgrund av de ökade kunskaper som finns i dag och den metodutveckling som har skett, ser den tidigare utredningen förbättrade möjligheter att hantera detta särpräglade problem i framtiden.

Vidare lyfte den tidigare utredningen att kommunerna har svårt att veta hur myndigheternas beslutsprocess ser ut och till vem eller vilka personer på myndigheterna som de ska vända sig för att diskutera en fastighetsaffär vilket leder till att överlåtelseprocesser tar lång tid. En annan faktor som gör processen lång är diskussionerna om

priset för marken vid kommunernas köp av mark från statliga myndigheter. I syfte att få mer betalt säljer myndigheterna sällan mark till kommunerna innan en detaljplan eller förslag till detaljplan har upprättats.⁸⁹ För kommunerna innebär förfarandet ofta en större osäkerhet och låsningar i plangenomförandet, och inte sällan längre planeringstider då de inte har den önskade rådigheten över marken.

Vid expropriation av privatägd mark avgör tvärtom kommunen när en sådan process ska inledas och därmed i princip även hur marken ska värderas. Utredningen pekar på att det förefaller tveksamt om det verkligen har varit lagstiftarens avsikt att staten ska kunna styra försäljningstidpunkten för att kunna få en högre köpeskilling från en kommun, jämfört med vad kommunen skulle behöva betala vid köp från en annan markägare. Reglerna i försäljningsförordningen och jämförelsen med expropriationsförfarandet visar, enligt den tidigare utredningens uppfattning, att när det gäller försäljning av statlig mark för samhällsbyggnadsändamål bör kommunen äga frågan om tidpunkten när en fastighetsöverlåtelse ska genomföras. Det är med andra ord rimligt att försäljningen ska kunna genomföras vid den tidpunkt som kommunen skulle ha kunnat expropriera marken, om det hade varit fråga om mark i privat ägo. Det bör därmed normalt bara krävas en översiktsplan som visar att marken behövs för samhällsbyggnadsändamål för att myndigheterna ska sälja marken om en kommun vill köpa den. Naturligtvis ska staten dessförinnan ha utrett sitt behov av marken för andra ändamål och fattat beslut om att den kan säljas.

Enligt Planprocessutredningen (SOU 2015:109) har de allra flesta kommuner en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och att öka kommunens folkmängd. Det har resulterat i att kommunerna satsar mer resurser på planering, vilket i sin tur ställer ökade krav på att det finns lämplig mark tillgänglig.

Utredningen *Samordning för bostadsbyggande* konstaterade i likhet med den föregående utredningen *Bostadsbyggande på statens mark* att processerna kring avyttring av statlig mark kan ta tid.

Den tidigare utredningen⁹⁰ tar upp faktorer som påverkar enskilda bostadsbyggandeprojekt som också medför att det är svårt att förutse resultatet i antal bostäder vid en försäljning statens fastigheter

⁸⁹ SOU 2017:71: *Bostäder på statens mark – en möjlighet?*, s. 36.

⁹⁰ SOU 2017:71: *Bostäder på statens mark – en möjlighet?*

till kommuner. Vid bostadsbyggande kolliderar ofta olika mål och intressen.

Utifrån bostadsbristen är det lätt att tro att bostadsbyggande är prioriterat men även andra intressen framhålls regelmässigt som prioriterade. Som exempel kan nämnas att bostadsbyggande ofta står i strid med statliga riksintressen vilket förhindrar att marken bebyggs. Utredningen utesluter inte att förutsättningar finns för att i ökad utsträckning tillföra kommunal eller enskild mark för bostadsbyggande och är angelägen att lägga förutsättningarna till rätta för att så ska kunna ske. När det gäller statlig mark anser utredningen emellertid att ett särskilt tydligt ansvar faller på statsmakterna att underlätta genom att styra myndigheternas förutsättningar att fatta beslut och prioritera bostadsbyggande i större utsträckning samt att agera skyndsamt vid de tillfällen då en myndighet och en kommun är överens om att en bit mark är lämplig för bostadsbyggande. Det är också av vikt att regeringen gör tydligt i vilket syfte som sådana avyttringarna sker, är målsättningen rent kvantitativ eller att tillgodose ett mer specifikt problem inom bostadsförsörjningen?

9.7 Utredningens bedömningar

Mark i offentlig ägo har under lång tid varit ett viktigt verktyg för bostadsförsörjningen där både stat och kommun bidragit, men där kommunerna genom planmonopolet stått i centrum. För bostadsproduktionen i allmänhet och för allmännyttan i synnerhet har mark i kommunal ägo varit en nyckelfaktor.

Vid försäljning av mark kan kommunen styra vad som byggs, med fler faktorer än de som är tillgängliga genom planinstrumentet. Produktion i betydelsen kvantitet i antal lägenheter har hamnat i fokus för bostadsförsörjningen och för kommunernas exploateringsverksamhet, men ambitionen behöver inte stanna där. Markinnehavet kan och bör enligt utredningens bedömning ses som ett verktyg av flera som kan användas för att styra utformning av närmiljön, vad som byggs och för vem. Som ett kraftfullt verktyg för bostadsförsörjning i bred bemärkelse. Detta handlingsutrymme att underlätta för fler att bo i goda bostäder och för att motverka socioekonomisk boendesegregation bör användas mer än vad som sker i dag.

9.7.1 Markinnehav är ett kraftfullt verktyg som används med stor variation

Kommuner har möjlighet att genom sitt markinnehav och planmonopol verka för en variation av byggaktörer, en blandning av olika hustyper, främja byggandet av kategoribostäder, styra storlek på bostäderna och upplåtelseformer i ett visst område. Det kan också handla om att främja utvecklingen av prisrimliga bostäder, styra förmedlingen eller motverka socioekonomisk boendesegregation. Utredningen bedömer att nu gällande reglering av markanvisningar och kommunernas planmonopol ger förutsättningar för detta. Utredningens intervjuer ger dock vid handen att den kommunala inställningen till att använda markinnehavet för att möjliggöra visst byggande eller viss förmedling av bostäder varierar och det finns osäkerhet kring handlingsutrymmet. Det kan i en kommun handla om starkt fokus på att genom intäkter från markförsäljning säkra möjligheten att göra andra värdeskapande investeringar och i en annan om att styra upplåtelseform för att åstadkomma blandade bostadsområden. I en tredje kommun kan det handla om att aktivt arbeta med sociala bedömningskriterier för att åstadkomma bostäder som fler har råd med. För några är lagstiftade skyldigheter som bostäder inom LSS och äldreomsorg i fokus, medan andra gör har en bredare bostadsförsörjande ansats och siktar på bostäder till äldre även utan omsorgsbehov, ungdomar och studenter eller inkomstsvaga grupper. Några kommuner arbetar väldigt aktivt med att få fler byggaktörer på den lokala marknaden genom att anpassa arbetsformerna efter mindre företag eller ideella aktörer. Andra ställer krav på att byggherren bidrar till socialt ansvarstagande avseende åtgärder under genomförandet. Det kan handla om att exempelvis erbjuda lärlingsplatser och yrkesorienteringspraktik för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Utredningen har identifierat ett antal potentiella faktorer som påverkar det kommunala förhållningssättet och som försvårar arbete med markinnehavet för social hänsyn.

Förutsättningarna varierar

Kommunens markinnehav är ett kraftfullt verktyg för bostadsförsörjningen, men inte för alla kommuner i alla lägen. I de kommuner där markinnehavet är stort och efterfrågan hög finns den största potentialen för kommunen att kunna påverka bostadsbyggandet för att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Markinnehav som verktyg för bostadsförsörjningen kan dels ses som en fråga om kvantitet i termer av att möjliggöra nyproduktion utifrån rådande efterfrågan, dels som en kvalitativ fråga i termer av att påverka utformning av närmiljö, vad som byggs och för vem.

Markanvisningar innebär att en förhandling sker mellan en kommun och en byggaktör om önskemål och villkor. Vid en markanvisning har kommunen genom planmonopolet en stark förhandlings-situation som gör det möjligt att genom markanvisningsavtal eller tomträttsavtal verka för inkludering på bostadsmarknaden och skapa förutsättning för en mångfald av byggherrar.

I de kommuner där markinnehavet är stort och efterfrågan hög är kommunens marktilldelning centralt för bostadsbyggandet. Det är också i dessa kommuner potentialen att kunna påverka kvalitativa faktorer är som störst givet att marknadsförutsättningarna i övrigt medger det. Kommuner med sämre marknadsförutsättningar har inte samma möjligheter. En del kommuner har på grund av sina lokala förutsättningar svårt att locka till sig aktörer som vill bygga bostäder i kommunen. Utrymmet att då ställa specifika krav på de bostäder som ska byggas vid en försäljning av kommunalt ägd mark är begränsat. Man skulle kunna tro att detta endast gäller kommuner som ligger i glesbygd men detta problem verkar utifrån utredningens intervjuer även finnas i kommuner i tillväxtregioner.

På vissa svagare marknader kan både privata och allmännyttiga kommersiella aktörer sakna intresse att producera nya bostäder. Där kan användardrivna idéburna bostadsaktörer vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder som är anpassade till lokala behov. De kan därmed bidra till att trygga de bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, förutsatt att de får tillgång till mark att bygga på.

Social hållbarhet i sin linda, stort behov av mål och tydlighet

Att kommunerna använder den mark som införskaffats av strategiska skäl för att uppnå olika mål är på inget sätt nytt. Kommunalt ägd mark var i många delar förutsättningar för storskaliga projekt som egnahemsrörelsen, allmännyttans uppkomst och miljonprogrammet. Men ändå har både kommunrepresentanter och byggherrar vittnat till utredningen om ett något famlande arbete.

Utredningens sammanvägda bedömning utifrån de diskussioner som har förts med såväl kommunala tjänstepersoner som privata tjänstepersoner som arbetar för byggaktörer och bostadsförvaltande aktörer är först och främst att arbetet med social hållbar bostadsförsörjning skulle dra nytta av att göra motsvarande resa som arbetet med hållbarhetskrav utifrån miljö- och klimatmål. Flera byggaktörer har lyft hur arbetet med hållbarhet i bostadsbyggandet har kommit längre när det gäller miljö- och klimathänsyn. Lagkrav på hållbarhet i bostadsbyggandet när det gäller miljö- och klimathänsyn är väl förankrat i politiska mål och det har utvecklats ett gemensamt språk för vad som är hållbarhetskrav utifrån miljö- och klimataspekter. Byggaktörer upplever att det är lättare att förstå vad en kommun som beställare önskar i en markanvisning när det kommer till denna typ av hållbarhetsmål.

Kommunens markanvisningsförfaranden för kommunal mark påverkar förutsättningarna att uppnå de mål som kommunen har med markanvisningen. Det finns inte ett markanvisningsförfarande som alltid är rätt för alla kommuner. Det finns för- och nackdelar med de olika anvisningsförfarandena och viket förfarande som bäst passar beror på kommunens mål i övrigt och planeringsförutsättningarna.

För att en förhandling i samband med en markanvisning ska leda till överenskommelse om mer kvalitativa och sociala villkor krävs att det finns sådana politiska ambitioner i kommunen. Om det saknas kommer inte mål, krav, bedömningskriterier eller förhandlingar till stånd. Avgörande för att kommunens markinnehav används effektivt är också att det finns en tydlig politisk målsättning om *vilka* bostads-sociala värden som ska uppnås. Lämpligen går detta att utläsa i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning. Utifrån den kan riktlinjer för markanvisningar med urvalskriterier och uppföljning utarbetas.

I de kommuner och projekt som särskilt syftar till att uppnå lägre boendekostnader finns det ett behov av att ha en tydlig uppfattning om målgruppen och hur den ska nås. Även om krav ställs på att hyresbostäder med lägre hyror ska byggas i en markanvisning behöver kommuner fullfölja med ställningstaganden om hur de byggda bostäderna sedan ska förmedlas, vilka som ska få flytta in i de prisrimliga bostäderna. Den frågan har inom ramen för undersökta pilotprojekt visat sig svår. Det kan på motsvarande sätt vara enkelt att sätta ett mål för minskad socioekonomisk boendesegregation, men komplicerat att förtydliga vad som i praktiken menas med ökad blandning och hur kommuner ska styra mot det genom sina markanvisningar.

Utredningen gör bedömningen att det finns anledning för staten att mer aktivt bistå med metodutveckling och rådgivning för hur det offentliga markinnehavet kan användas för social hållbarhet.

Prispåverkande faktorer och den kommunala ekonomin

Ett särskilt kommunalt krav i en markanvisning utifrån en viss politisk målsättning kan påverka intresset av att bygga på marken. Vissa krav kan innebära att betalningsviljan för marken reduceras. Ett exempel på krav som innebär ekonomiska konsekvenser för exploatörer är specifika krav på att en viss andel av de färdiga bostäderna ska ha lägre hyra.⁹¹

Enligt utredningens bedömning är det inte lagstiftningen som sätter hinder för kommuners markpolitik när det kommer till att skapa förutsättningar för fler hushåll att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Däremot finns det stark kritik från kommunsektorn för att deras handlingsutrymme gällande exploateringsekonomi minskat när förköpsrätten och de s.k. exploatörsbestämmelserna tagits bort. Detta är väl beskrivet i SOU 2018:67.

Kommunalt ägd mark är en av de få realiserbara tillgångar som många kommuner har tillgång till som kan användas för att stärka den kommunala ekonomin och finansiera investeringar, och därmed begränsa behovet av upplåning. I och med detta skapas ett tryck på att generera så stora intäkter som möjligt från markförsäljningar. En kvalitetsfokuserad kommunal bostadsplanering kan därför stå i konflikt med en kommuns behov och intresse av att skapa intäkter vid

⁹¹ Smart kravställande i markanvisningar: Bostadsmark i Göteborg (chalmers.se).

en försäljning av kommunens mark. Det kan uppfattas som en plikt gentemot medborgarna att maximera intäkterna. De relativt lägre försäljningsintäkter som projekt med höga sociala ambitioner kan ge kan påverka möjligheten till investeringar i den offentliga miljön, såsom gator, parker och infrastruktur eller samhällsfastigheter.

Även inom den mindre skalan, projektekonomi finns utmaningar. Exempel på utmaningar inom projektekonomi är möjligheten och lämpligheten i krav på parkeringsplatser för bil, vilket är kostnadsdrivande. Genom krav på parkering dimensioneras projekt för en specifik målgrupp, där köpstarka hushåll kan antas inneha bil och klara av att betala för den merkostnad som ett garage ger medan hushåll med lägre köpkraft inte kan det. Krav på dyra parkeringslösningar kan således verka utestängande. Men å andra sidan kan vissa typer av projekt få svag attraktivitet på marknaden om förväntningar på lätt tillgängliga parkeringar inte förverkligas.

Av propositionen *Gestaltad livsmiljö* (prop. 2017/18:110 framgår att kommunen kan vara skyldig att avstå från möjliga intäkter när värden om livsmiljö står på spel. Samtidigt är trycket mycket stort på kommuner att maximera sina intäkter från de få realiserbara resurser man har tillgång till vilket skapar en svår avvägning för kommuner. Det finns heller inga direkta sanktioner mot kommuner som väljer att prioritera intäktsmaximeringen och det finns tecken på att kortsiktiga ekonomiska hänsynstaganden kan få företräde i sådana situationer.⁹²

Kommunalekonomiska överväganden såväl som kommunalpolitiska viljeyttringar är vad som i grunden påverkar potentialen i markinnehavet som verktyg för att möjliggöra en utveckling av bostadsbeståndet som skapar förutsättningar för fler att kunna få sina bostadsbehov tillgodosedda. Metoderna för att ta reda på hur sociala krav i en markanvisning omsätts kommunalekonomiskt är i behov av utveckling. Långsiktiga effekter som jämlika uppväxtvillkor och minskad socio-

⁹² Metzger J., Håkansson M. och Lundström L. (2021): *Förutsättningar för en proaktiv kommunal bostadsplanering*, KTH, s. 21, som i sin tur hänvisar till flera olika källor som grund för denna slutsats, nämligen. Stadsrevisionen (2021). *Översiktsplanens styrkraft* (Projektrapport nr 1). Stockholm: Stockholms stad, Zakhour, S. & Metzger, J. (2018). From a "Planning-Led Regime" to a "Development-Led Regime" (and Back Again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm. *disP – The Planning Review*, 54:4, 46–58. DOI: 10.1080/02513625.2018.1562797 och Ingo, S., Berglund, K. & Perner, A. (2018). *Hur kunde det bli så här? En kritisk analys av beslutsprocessen i tre aktuella stadsbyggnadsprojekt i Stockholm: Astoria, Gallerian, Liljeholmskajen*. Drukata: Samfundet S:t Erik, Svenska byggnadsvårdsförningen och Urban City Research.

ekonomisk boendesegregation kan vara svåra att fånga medan intäkterna från en försäljning får direkt påverkan på balansräkningen.

Utredningen vill framhålla att det är viktigt att kommunens organisation när det gäller bostadsplanering samspelar när det gäller att uppnå bostadssociala mål. Särskilda krav i en markanvisning behöver kopplas samman med de mål som gäller för planeringen i detaljplanläggningen, bygglovsprocessen och genomförandevalens utformande, något som kräver samverkan mellan olika delar av den kommunala förvaltningen.

Utredningen ser ett behov av att staten tar mer aktivt ansvar för metodutveckling för hur markanvisning kan användas som verktyg för bostadsförsörjning och social hållbarhet.

Det bör erinras om att kommunala markanvisningar i hög grad med nödvändighet blir en fråga om nyproduktion. Krav i markanvisning som handlar om att skapa bättre förutsättningar för svaga hushåll på bostadsmarknaden begränsas av att nyproduktion som regel innebär högre boendekostnader på grund av höga produktionskostnader.

Sammanfattningsvis förutsätter en ändamålsenlig användning av kommunernas markinnehav att kommunerna är fria att utforma markpolitiken utifrån kommunens lokala förutsättningar och behov. Arbetet skulle emellertid tjäna på att vissa gemensamma förutsättningar tydliggjordes, för att arbetet med en socialt hållbar bostadsförsörjning ska kunna bedrivas mera systematiskt, och ändamålsenligt samt ge bättre och tydligare resultat.

9.7.2 Förutsättningar för olika aktörer att bygga

Markpolitiken och genomförande av markanvisningar kan vara en avgörande faktor för vilka aktörer som har tillgång till den lokala marknaden för bostadsproduktion. Olika metoder för markanvisning kan således öppna upp eller stänga möjligheterna till konkurrens och för olika typer av byggprojekt och affärsmodeller. Tydlighet med vad kommunen vill uppnå och vad som ligger bakom dessa ställningstagande är avgörande för öppen och transparent markpolitik.

Att skapa möjligheter för en mångfald av byggherrar och idéburna bostadsaktörer kan möjliggöra specifika bostadstyper och bidra till en demokratisering av bostadsmarknaden. Utredningen har också visat att idéburna bostadsaktörer kan tillföra en ny målgrupp och

kanske en ny boendeform i sin stadsdel och därmed motverka socio-ekonomisk boendesegregation.

9.7.3 Behov att förtydliga lagen om kommunala markanvisningar

Mot bakgrund av den otydlighet som råder finns ett behov att tydliggöra innebörden av flera olika krav i lagen om kommunala markanvisningar, däribland vad det innebär att kommunens riktlinjer för markanvisningar ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Av den befintliga lagen om kommunala markanvisningar framgår att riktlinjerna bör innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

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.

Vad gäller hur dessa sammanhang ser ut gör utredningen följande bedömningar.

Utgångspunkter och mål

Med utgångspunkter och mål avses enligt förarbetena framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

Enligt utredningens bedömning bör principerna för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner ta hänsyn till vilken typ av användning som är avsedd för marken ifråga. Utöver

vad som i detta avseende vanligen framgår redan av detaljplanen, bl.a. om marken är avsedd för bostadsändamål eller för annat ändamål, anser utredningen det lämpligt att vid kostnadsfördelningen ta hänsyn även till andra krav som görs bindande t.ex. genom överlåtelseavtal eller genom andra avtal som träffas i samband eller med anledning av en överlåtelse eller upplåtelse.

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. Enligt utredningen framgår detta redan av förarbetena till nuvarande lagreglering där det dock är formulerat mindre tydligt som ”förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark”.

Handläggningsrutiner och grundläggande villkor

Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar avses enligt befintliga förarbeten hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Med handläggningsrutiner avses även kommunens mål när det gäller handläggningstider för olika beslut.

Utredningen konstaterar att kraven i nuvarande förarbeten innefattar både krav på att precisera rutiner och på att precisera bedömningskriterier, vilket är konsekvent med hur kravet är formulerat i lagtexten. Vad gäller handläggningsrutinerna vill utredningen särskilt framhålla att dessa torde vara av stor praktisk betydelse för vilka aktörer som kan medverka vid en markanvisning. För små aktörer och aktörer som är nya på den aktuella marknaden är det särskilt viktigt att det går att ta reda på hur markanvisningen går till och vad som förväntas av dem. Utredningen vill därvid sätta fokus på förutsättningarna för såväl relativt mindre företag som för idéburna aktörer att medverka i markanvisningar, detta inte endast för att dessa ska tillförsäkras likvärdiga villkor i jämförelse med andra aktörer men

även för att det enligt utredningens mening har betydelse för bostadsförsörjningen.

När det sedan gäller bedömningsgrunderna vid utvärdering av förslag vill utredningen särskilt fästa uppmärksamhet på att dessa bör ta sin utgångspunkt i vilka mål kommunen har fastställt för bostadsförsörjningen.

Regler för markprissättning

Med regler för markprissättning avses enligt befintliga förarbeten att det i kommunernas riktlinjer för markanvisningar bör framgå hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler. Även om, vilket framfördes i remissomgången, principer för markprissättning redan är därstädes reglerad bedömde regeringen att det likväl kunde finnas ett behov för den enskilda kommunen att tydliggöra hur man går tillväga vid prissättning av mark, exempelvis i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man arbetar med öppna anbudsförfaranden.

Här aktualiseras enligt utredningen framför allt liknande frågor som vid fördelningen av kostnader och intäkter, och värderingen av den mark som försäljs eller upplåts måste enligt utredningens bedömning anses vara beroende av vilken typ av användning som är avsedd för marken ifråga. Huruvida en lägre hyra än sedvanligt måste tillämpas vid bostadsbyggande, vilka bostadstyper eller upplåtelseformer som föreskrivs och vilka förmedlingsprinciper som tillämpas, eller om dessa bostäder kommer att fördelas av en kommunal bostadsförmedling, utgör således enligt utredningen exempel på relevanta hänsynstaganden vid bedömning av markens värde, vilket bör kunna komma till uttryck i de kommunala riktlinjerna för markanvisningar.

9.7.4 Staten ska agera föredömligt

Marktillhandahållande för bostadsbyggande på mark som staten äger kräver medverkan av såväl stat som kommun samt samarbete dem emellan. Det är samtidigt viktigt att staten agerar aktivt för att frigöra mark och föregår med gott exempel.

Det finns utmaningar med att se till att statligt ägd mark bebyggs med bostäder. En del mark som i dag ägs av staten skulle i vissa fall vara intressant för bostadsbyggande. Staten bör agera föredömligt och verka för att mark som är lämpad till bostadsbyggande avyttras till kommunerna. På det sättet bidrar staten till kommunernas möjlighet att bygga upp ett strategiskt markinnehav.

Det motsatta förhållandet, om staten uppfattas som motsträvig och saktfärdig när kommunerna identifierat projekt som kan leda till bostäder på statligt ägd mark påverkar förtroendet mellan stat och kommunsektorn och i förlängningen bostadsförsörjningen.

Det finns redan ett regelverk för hur statlig mark ska avyttras där det framgår att kommunerna har en förtur till att få köpa sådan mark för vissa ändamål, till exempel bostadsbyggande. Av tidigare utredningar framgår att det finns utrymme för att förbättra dessa processer vilket enligt utredningen skulle gynna bostadsbyggandet. Att göra processen från att en kommun inkommer med ett startbesked till att försäljningen genomförs tydlig och snabb är en sådan förbättring.

10 Idéburna bostadsaktörer

10.1 Inledning

Det finns bostadsaktörer som drivs av andra ändamål än avkastning på det egna kapitalet. I Sverige har det saknats ett etablerat begrepp för dessa bostadsaktörer, som i kommittédirektivet beskrivs tillhöra en icke-spekulativ bostadsmarknad. Utredningen har valt att använda begreppet *idéburen bostadsaktör* och definierar det som:

En från stat och kommun fristående bostadsaktör som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Med *från stat och kommun fristående* avses att bostadsaktören inte är direkt eller indirekt ägd eller kontrollerad av staten, en kommun eller en region.¹

Med *annat ändamål än vinst* avses att avkastning på det egna kapitalet inte är det huvudsakliga ändamålet eller syftet med verksamheten. Härmed tydliggörs idéburna bostadsaktörers särart i relation till privata och allmännyttiga fastighetsaktörer, som oftast drivs som ett aktiebolag. Aktiebolag har som huvudregel som syfte att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna.² Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som behandlas i kapitel 8, kan kortfattat sägas vara aktiebolag som bedrivs i allmännyttigt syfte, enligt affärsmässiga principer. En idéburen bostadsaktör kan göra vinst, men vinsten är inte det

¹ Se definitionen av idéburen aktör i offentligt finansierad välfärdsverksamhet, SOU 2019:56: *Idéburen välfärd*, s. 166, 168. Jfr även prop. 2009/10:55: *En politik för det civila samhället*, s. 28, där begreppet det civila samhället används i betydelsen ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.”

² Jfr SOU 2019:56: *Idéburen välfärd*, s. 156, samt s. 166 om syftet med att ha en definition för att avgränsa idéburna aktörer mot offentliga aktörer och mot kommersiella aktörer. Se även 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551). Se Divercity (2021): *Kommunernas processer – verktygslåda för främjande av byggemenskaper i Sverige*, s. 22, för sammanställning av särdrag för så kallat socialt byggande i relation till offentligt och kommersiellt byggande.

enda eller huvudsakliga ändamålet. Idéburna bostadsaktörer bär likheter med andra idéburna organisationer. Kännetecknande för idéburna organisationer inom välfärden, som diskuteras i utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56), är till exempel att de frivilligt valt att gå samman kring en idé och värdegrund, att allmännyttan eller medlemsnytta är deras främsta drivkraft samt att eventuella överskott går tillbaka till verksamheten och därmed kommer samhället till godo.³

Annat ändamål än vinst kan till exempel vara sociala, miljömässiga eller andra ändamål. Sociala ändamål kan innebära att främja den allmänna bostadsförsörjningen på en ort, att främja gemenskap i bostaden, underlätta situationen för hushåll som har svårt att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden, motverka ofrivillig ensamhet och social isolering, motverka hemlöshet, boendesegregation, trångboddhet, eller annat.

Miljömässiga ändamål kan vara att främja ett resurseffektivt boende, delningsekonomi med mera. Idéburna bostadsaktörer kan således verka för både bredare och smalare ändamål än utredningens syfte att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor.

Med *planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder* tydliggörs att en idéburen bostadsaktör kan verka inom en bredd av verksamheter knutna till bostadsområdet.

Med *definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande* avses dels att en idéburen bostadsaktör kan bygga eller förvalta bostäder åt andra människor, dels att aktören själv kan nyttja bostaden. Definierade målgrupper och behov kan till exempel vara de som beskrivits ovan om sociala ändamål.

Idéburna bostadsaktörer kännetecknas av stor diversitet. Därför anser utredningen att definitionen bör vara neutral ifråga om associations- och upplåtelseformer. Detta är i linje med beskrivningen i utredningen Idéburen välfärd (SOU 2019:56) att idéburna organisationer som väljer att vara aktörer inom välfärden kan ha olika associationsformer. Bland annat nämns stiftelser, ideella föreningar, ekonomiska föreningar och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb).⁴

³ SOU 2019:56: *Idéburen välfärd*, s. 60. Se även s. 55–57 för diskussion om begreppen det civila samhället, ideella organisationer, idéburna organisationer och förhållande till vinst.

⁴ SOU 2019:56: *Idéburen välfärd*, avsnitt 5.3.

10.2 Idéburna bostadsaktörer – nytt begrepp för aktörer som funnits länge

Idéburna bostadsaktörer är ett nytt begrepp för att definiera, särskilja och uppmärksamma olika bostadsaktörer i Sverige. Men idéburna bostadsaktörer har historiskt haft en viktig roll inom bostadsförsörjningen. Exempel på tre sådana aktörer är Stockholms kooperativa bostadsförening (SKB) som bildades 1916, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsförening (HSB) som bildades 1923 samt Riksbyggen som bildades 1940. De bildades i en tid präglad av industrialisering, urbanisering, bostadsnöd och undermålig boendestandard. Under denna tid växte bostadsförsörjningen i städer och stadssamhällen fram som en fråga för kommuner, arbetsgivare och välgörenhetsorganisationer. Parallellt fanns även stiftelser och aktiebolag med begränsad utdelning som hade bostäder, ofta för en särskild kategori människor som gamla eller medlemmar av ett visst trossamfund. Gemensamt för dessa aktörer var ett socialt strävansmål. Det kooperativa tänkandet var starkt och genom att gå samman, med stöd från bland annat kommuner och fackföreningar, skulle medlemmarna antingen själva kunna bygga eller erbjudas bra och billiga bostäder. Med tiden, och med stöd från staten, kom även kommuner att bilda bolag som utan vinstsyfte skulle uppföra goda bostäder.⁵

Den svenska bostadsrättsformen, lagstadgad sedan 1930-talet, syftade ursprungligen till att möjliggöra för föreningar, genom medlemmarnas besparingar, att tillsammans bygga ett hus. Syftet med bostadsrättslagstiftningen från 1930 var att ge den enskilde möjligheter till ett boende med relativt låg insats och skälig boendekostnad. Individer som hade sparat ihop till en insats kunde gå samman och bygga ett hus, då med föreningen som huvudsaklig låntagare snarare än individen.⁶ Bostadsrätter var prisreglerade fram till 1968⁷ och hade ett tydligt socialt strävansmål. Inte bara i betydelsen att på ett icke-spekulativt sätt tillhandahålla bostäder för arbetarklassen, utan också för att främja det kooperativa ägandet på ett demokratiskt sätt genom

⁵ SOU 2008:38: *EU, allmännyttan och hyrorna*, Bilaga 11, s. 323 f, samt www.hsb-historien.se.

⁶ SOU 2002:21, *Att äga sin lägenhet*, s. 95.

⁷ Se prop. 1942:341: *med förslag till lag om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m.m.* Bostadsrättskontrollagen (BoKol) avvecklades 1968 parallellt med hyresregleringen.

att bostadsrättsköpare blev medlemmar i en bostadsrättsförening.⁸ Denna ursprungliga tanke med bostadsrättsformen bär likheter med de sammanslutningar av privatpersoner som finns i dag och tillskapar bostäder för eget nyttjande, såsom byggemenskaper.

SKB, HSB och Riksbyggen är i dag väl etablerade aktörer. En skillnad är att de inte längre finansiellt särbehandlas av staten utan konkurrerar på samma villkor som kommersiellt drivna bostadsaktörer.

Parallellt med de etablerade aktörerna finns bostadsstiftelser och en ny rörelse av privatpersoner som vill lösa sina egna och andras bostadsbehov genom en blandning av individuellt deltagande med arbete och ett kollektivt risktagande. Dessa idéburna aktörer är dels relativt marginella, dels en del av en växande rörelse. Utredningen har därför specifikt valt att fördjupa sig i deras villkor. Det handlar om *bostadsstiftelser, byggemenskaper och startargrupper som verkar för bogemenskaper*.

Byggemenskaper och startargrupper som verkar för bogemenskaper betraktas av utredningen som *användardrivna idéburna bostadsaktörer*, som av utredningen definieras som:

En från stat och kommun fristående bostadsaktör, startad av individer eller hushåll som gått samman, som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.⁹

Att en användardriven idéburen bostadsaktör startas av individer eller hushåll som gått samman innebär en precisering av en idéburen bostadsaktör, som likt bostadsstiftelser kan startas på andra grunder.

Begreppet ligger nära begreppet *socialt byggande*. Det saknar en etablerad definition men förekommer som benämning på den breda rörelse som präglas av att människor går samman för att påverka de bygg- och boendeprojekt de vill ha och tillsammans organiserar genom-

⁸ Billing, Peter och Stigendal, Mikael (1994): *Hegemonins decennier: lärdomar från Malmö om den svenska modellen*; Sørvoll, Jardar (2013): *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960–1990 (1945–2013)*. The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s. i Grander, Martin (2020): *Allmännyttan och jämlikheten: Svensk bostadspolitik vid vägskalet?*, s. 48–49, om selektivitet 1933–1945.

⁹ Byggemenskaper har beskrivits som ett idé- och behovsdrivet byggande som är en del av en möjlig tredje sektor vid sidan av kommersiellt och allmännyttigt bostadsbyggande. Se Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 7.

förändret.¹⁰ Byggemaskaper och startargrupper är båda del av denna rörelse, som även innefattar ekobyar, bygdebolag m.fl.

Varken begreppet idéburen bostadsaktör eller användardriven idéburen bostadsaktör innefattar enskilda individer eller hushåll som bygger egnahem.

I utredningen används begreppet *idéburen bostadssektor* som samlingsbegrepp för idéburna bostadsaktörer och användardrivna idéburna bostadsaktörer och den påverkan aktörerna har på bostadsförsörjningen och de andra värden de tillför samhället. I sektorn ingår idéburna aktörer som har verksamhet inom förmedling av bostäder. Till dessa hör organisationer som bistår människor i utsatthet med hjälp att få en stadigvarande bostad. I vissa fall kan dessa organisationer inleda samverka med aktörer på bostadsmarknaden som kan erbjuda socialt hållbara bostadslösningar i partnerskap. Verksamheterna kan innebära rådgivning och förmedling av bostäder riktad till exempelvis barnfamiljer utan resurser för att de ska kunna ta sig in på bostadsmarknaden själva, kvinnor utsatta för våld och människor i social utsatthet. I Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 beskrivs att de idéburna verksamheterna tar ett allt större ansvar för personer i hemlöshet, inte minst för barnfamiljer med små resurser och personer som befinner sig i akut hemlöshet.¹¹ Idéburna bostadsaktörer med verksamheter riktade mot förmedling och akut hemlöshet är inte i fokus i detta kapitel.

10.3 Bostadsstiftelser

10.3.1 Stiftelser regleras i lag och ändamålsföreskrifter styr prövning av bostadssökande

Stiftelser regleras i stiftelselagen (1994:1220) som innehåller en allmän definition av stiftelsebegreppet:

2 § En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

¹⁰ Rådslag socialt byggande 2021-06-15, Föreningen för byggemaskaper (2021): *Utgångspunkter för socialt byggande*, underlag för Rådslag den 16 april 2021 med temat Hur utvecklar vi det sociala byggandet i Sverige? Jfr även organisationen Ekobyarnas riksorganisationer som arbetar för hållbara sociala boendeformer.

¹¹ Socialstyrelsen (2017): *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*, se till exempel s. 82.

Stiftelsens egendom skall anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

Syftet med en stiftelse får inte vara att främja stiftaren i ekonomiskt avseende. I övrigt ställs inga krav på att ändamålet måste vara beskaffat på ett visst sätt. Det som är unikt med en stiftelse är att den varken har medlemmar eller ägare, vilket skiljer den från föreningar och bolag. En stiftelse kan därför inte nyttjas för att ta ut vinst till en ägare. Stiftelsen äger i princip sig själv. Stiftelsen förvaltar en ekonomisk förmögenhet, som en eller flera fysiska eller juridiska personer (stiftare) har avsatt för ett särskilt ändamål, vilket skall vara över en längre tid.¹²

En bostadsstiftelse hyr ut bostäder till en viss destinatärskrets

I Sverige finns det i huvudsak två typer av stiftelser. För den ena används benämningen *avkastningsstiftelse*. Den karaktäriseras av att stiftelsen tillgodoser sitt syfte genom att ur den löpande avkastningen på förmögenheten ge kontanta bidrag, som regel till fysiska personer. Den andra typen benämns *verksamhetsstiftelse* och karaktäriseras av att den som regel tillgodoser sitt syfte genom att utöva näringsverksamhet. I förarbetena beskrivs att det finns verksamhetsstiftelser inom bostadssektorn.¹³

En bostadsstiftelse betraktas av utredningen som en idéburen bostadsaktör. Stiftelselagen innehåller ingen särskild definition av en *bostadsstiftelse*. En bostadsstiftelse är en näringsdrivande stiftelse som har till ändamål att bereda bostäder till en eller flera kategorier av personer. Det innebär en stiftelse vars stiftelseförordnande föreskriver att bostäder ska hyras ut till en viss destinatärskrets.¹⁴

Sådana stiftelser som före 2011, det vill säga när lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allbo-lagen) trädde i kraft, betraktades som *allmännyttiga bostadsstiftelser* betraktas också av utredningen som en idéburen bostadsaktör. Dessa stiftelser be-

¹² Se till exempel Karnov, lagkommentar 1 kap. 2 § och Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 12.

¹³ Prop. 1993/94:9: *om stiftelser*, s. 40–41.

¹⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 9.

handlas inte närmare i detta kapitel. I avsnitt 8.2.1 beskrivs varför dessa stiftelser inte omfattas av allbolagen.

Stiftelser är enligt huvudregeln skattskyldiga för alla sina inkomster. Eftersom bostadsstiftelser juridiskt betraktas som en verksamhetsstiftelse som utövar näringsverksamhet omfattas de inte av skattefrihet för inkomst från sina fastigheter. De har således ingen skattemässig fördel i jämförelse med andra bostadsaktörer.

Ändamålet är centralt vid bildandet av en stiftelse

För stiftelsebildning behövs två rättshandlingar från stiftarens sida, dels ett förordnande (stiftelseförordnande), dels en förmögenhetsdisposition som sker i enlighet med förordnandet.¹⁵

Utgångspunkten för lagens bestämmelser om förvaltning av en stiftelse är att den ska förvaltas i enlighet med vad stiftaren har föreskrivit i stiftelseförordnandet.¹⁶

Bland stiftelseförordnandets olika föreskrifter är de om ändamålet viktigast eftersom det är för detta ändamål som stiftaren avskilt en egendom.¹⁷ Stiftelsens ändamål styr användningen av den avskilda egendomen.¹⁸ Av förarbetena till stiftelselagen framgår att en fullständig ändamålsbestämning för en stiftelse i princip omfattar tre moment: *syfte*, *verksamhetsföremål* och *destinatärskrets*. Syftet anger närmare vilket område stiftelsen ska verka inom eller vad den ska verka för, till exempel vetenskaplig forskning av visst slag eller tillgång till bostäder. Verksamhetsföremålet bestämmer närmare på vilket sätt stiftelsen ska främja sitt syfte, till exempel genom att ge kontanta bidrag med en viss procentandel av förmögenhetens årliga avkastning eller genom att uppföra och förvalta flerfamiljshus. Destinatärskretsen anger vilka krav man måste uppfylla för att kunna komma in fråga för bidrag eller förmån av annat slag från stiftelsen, till exempel att man är i behov av extra stöd för högskolestudier eller att man är bosatt i en viss församling. En stiftelse kan ha mer än ett ändamål.¹⁹

¹⁵ Prop. 1993/94:9: *om stiftelser*, s. 3.

¹⁶ 1, 2 §§ 1 kap., 1 § 2 kap. stiftelselag (1994:1220), samt prop. 1993/94:9: *om stiftelser*, s. 105.

¹⁷ Se till exempel Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 13.

¹⁸ Prop. 1993/94:9: *om stiftelser*, avsnitt 2.6 Förvaltningen av en stiftelse m.m., avsnitt 4 Specialmotivering om 2 kap. Förvaltning.

¹⁹ *Ibid.*, s. 105.

Stiftelser är stabila organisationer över tid eftersom det är svårt att ändra dess föreskrifter. Föreskrifterna i ett stiftelseförordnande får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Föreskrifter om stiftelsens ändamål får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om det finns synnerliga skäl. Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål ska vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt. Tillstånd för ändringar beviljas av Kammarkollegiet.²⁰

Stiftelser står under statlig tillsyn

Stiftelselagen innehåller bestämmelser som stärker och effektiviserar statens kontroll över stiftelserna. Alla stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet. Stiftelselagens bestämmelser om tillsyn är tydlig: tillsynsmyndigheten ska ingripa om förvaltningen m.m. antas utövas i strid mot stiftelseförordnandet. Det är i linje med att stiftelsen ska förvaltas i enlighet med vad stiftaren har föreskrivit i stiftelseförordnandet, i vilket ändamålsbeskrivningen är central.²¹ Bestämmelser om tillsyn med mera finns i stiftelseförordningen (1995:1280).²²

I vissa stiftelseförordnanden förekommer beskrivningar om destinationärer som behövande och ekonomiskt behövande. Länsstyrelser behöver förhålla sig till dessa begrepp i sin tillsyn, när de bedömer hur väl stiftelser uppfyller ändamål som handlar om bostäder till behövande, ekonomiskt behövande eller motsvarande.

Länsstyrelsen i Stockholms län granskade under 2010 41 bostadsstiftelser i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län. Cirka trettio procent av de granskade stiftelserna förvaltades inte enligt sina föreskrifter om ändamål, vilket Länsstyrelsen beskrev som alarmerande.²³ Även granskningar i media har visat att stiftelser i vissa fall upplåter hyresbostäder på ett sätt som strider emot stif-

²⁰ 1, 2 § 6 kap. Ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande Stiftelselag (1994:1220).

²¹ 3 § 9 kap. Tillsyn m.m. Stiftelselag (1994:1220), prop. 1993/94:9: om stiftelser samt Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser – Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 8.

²² 4 a § Stiftelseförordningen (1995:1280). Sju olika länsstyrelser är tillsyns- och registreringsmyndighet för de flesta stiftelser.

²³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser – Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 28.

telsernas stadgar och att bostäder avsedda för behövande går till hyresgäster med relativt höga inkomster.²⁴

Ändamålsföreskrifter styr prövning av bostadssökande

Ändamålsföreskrifter för bostadsstiftelser handlar ofta om att lägenheter ska upplåtas eller förmedlas, att vissa kategorier av personer ska komma ifråga som hyresgäster och att lägenhetsupplåtelsen ska ske med vissa villkor, bland annat med billig hyra. För att stiftelsen ska kunna uppfylla sådana föreskrifter sker prövning av de bostadssökande. Beroende på hur ändamålsföreskrifterna ser ut i stiftelsen kan bedömningskriterier formuleras som visar vilken eller vilka moment av prövning som stiftelsen måste göra för att ändamålet ska bli uppfyllt.²⁵

När det gäller bostadsstiftelser som tillhandahåller bostäder till enbart kvinnor eller män enligt sina stiftelseförordnanden så kan det utgöra giltiga undantag från diskrimineringsförbudet enligt 2 kap. 12 a § diskrimineringslagen (2008:567). I förarbetena till diskrimineringslagen framhålls just bostadsstiftelser som till exempel enbart hyr ut till kvinnor på grund av tillämpning av ett villkor i ett stiftelseförordnande som ett undantag från diskrimineringsförbudet.²⁶

Exempel på ändamålsföreskrifter och tillämpning

De studentbostadsstiftelser som intervjuats har som syfte att äga och förvalta bostäder åt studenter som är knutna till ett eller flera särskilt utpekade lärosäten på den ort där stiftelsen är verksam. Tillämpningen har flera gemensamma nämnare, som att de sökande behöver kunna styrka att de studerar på minst 50 procent av heltidsstudier och får tillgång till lägenheter genom kösystem. Utformningen av dessa har små skillnader och det förekommer avsteg från kötid. De tre aktörerna anser att de underlättar situationen för studenter. De jämför kötider med de som finns i de kommunala bo-

²⁴ Se mitti.se/nyheter/hus-for-fattiga-kvinnor-gar-till-hogavlönade/lmqle!2579161/, *Hus för fattiga kvinnor går till högavlönade*, hämtad 20210608 samt hemhyra.se/nyheter/bostader-for-fattiga-gar-fortfarande-till-rika, *Bostäder för fattiga går fortfarande till rika*, hämtad 2021-06-08.

²⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län (2011): *Tillsyn av bostadsstiftelser - Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011*, Rapport 2011:04, s. 13.

²⁶ Prop. 2007/08:95: *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 521.

stadsförmedlingarna på respektive marknad och konstaterar att deras interna kötider är klart kortare än för övriga studentbostäder och vanliga lägenheter på orten.²⁷

Stiftelsen Arbetarebostadsfonden till minne av den 9 februari 1853 är Sveriges äldsta bostadsstiftelse och verksam i Stockholm. Stiftelsen äger och förvaltar cirka 1 600 bostäder. Dess syfte är att uppföra och förvalta goda bostäder, vilka främst bör upplåtas åt arbetare eller därmed jämställda, som är boende i Stockholm. Stiftelsen är fri att själva bestämma hur boende ska få tillgång till dess lägenheter. I första hand gäller turordning efter kötid, därefter görs en prövning av om den sökande är att betrakta som ”arbetare eller därtill jämställd”. Kravet på att sökande ska ha ett arbete innebär att stiftelsens bostäder inte är tillgängliga för samtliga hushåll som har det svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknadens villkor. Stiftelsen har ingen funktion gällande sociala bostäder för hushåll som uppstår försörjningsstöd eller har särskilda psykosociala problem som gör att de saknar arbete. Den sökande kan inte vara pensionär eller student. Stiftelsen Arbetarebostadsfonden tillämpar ett inkomsttak. Det innebär att en sökande som mest kan tjäna 8 prisbasbelopp, vilket i dagsläget innebär cirka 450 000 kronor per år brutto.²⁸

Robert Dicksons stiftelse inrättades 1860, är en av Sveriges äldsta bostadsstiftelser och verksam i Göteborg. Stiftelsen äger och förvaltar ungefär 1 500 bostäder. Dess syfte är att främja sedlighet och gudsfruktan genom att uppföra sunda, väl försedda byggnader avsedda till bostäder med skäligen hyror för arbetare i Göteborgsområdet, med vanliga eller låga inkomster. Stiftelsen beskriver att den finns till för vanliga människor som vill hyra en lägenhet och inte har möjlighet att köpa en bostad.²⁹

23 000 personer står i stiftelsens egna, avgiftsfria bostadskö. Den genomsnittliga kötiden för att tilldelas en bostad via stiftelsen är 7–9 år, vilket är jämförbart med Boplats Göteborg. För att tilldelas en bostad tillämpar stiftelsen ett inkomsttak på 36 000 kronor/månad per person som gäller för nyproduktion, succession och vid byten. Trots att stiftelsen tillämpar kötid försöker den att styra sökande med högst inkomst mot nyproduktion. Alla olika anställningsformer godkänns så länge den sökande arbetar.

²⁷ SGS, SSSB, Af bostäder.

²⁸ Stiftelsen Arbetarebostadsfonden.

²⁹ Robert Dicksons Stiftelse samt robertdicksons.se/artikel/stiftelsens-grundande, hämtad 2021-06-03.

Bostäder tilldelas i låg utsträckning på annat sätt än genom kötid eftersom stiftelsen är bunden till sitt ändamål. Men det skedde i samband med att Göteborgs stad behövde bostäder till nyanlända, då cirka 40 lägenheter tilldelades via en sorts förtur. Stiftelsen samarbetar med kommunen om att tillhandahålla bostäder till sociala kontrakt. Det regleras i stiftelsens samarbetsavtal med kommunen och sker i samband med nyproduktion.³⁰

10.3.2 Bostadsstiftelsers andel av bostadsmarknaden är liten

Antalet bostäder och antal bostadsstiftelser är svårbedömt

Utredningen kan inte redovisa ett exakt svar på hur många bostäder bostadsstiftelser äger eller förekomsten av antal bostadsstiftelser. SCB:s statistik över ägare till bostäder i det totala beståndet 2020 visar att kategorin övriga stiftelser och fonder äger 42 292 bostäder och familjestiftelser äger 269 bostäder.³¹ Tillsynsmyndigheterna för stiftelser har på utredningens uppdrag rapporterat in antalet bostäder som ägs av bostadsstiftelser.³² Utredningens uppskattning baserat på dessa uppgifter är att bostadsstiftelser äger ungefär 40 000 bostäder. Det motsvarar ungefär 8 promille av det totala antalet lägenheter i bostadsbeståndet. Studentbostäder som ägs av stiftelser bedöms utgöra ungefär tre fjärdedelar av det totala antalet bostäder ägda av bostadsstiftelser, motsvarande ungefär 6 promille av den totala bostadsmarknaden.³³ Totalt finns cirka 100 000 studentbostäder³⁴, varav studentbostadsstiftelserna förvaltar cirka en tredjedel. Stiftelsen Studentbostäder i Stockholm (SSSB) och Stiftelsen Göteborgs Studentbostäder (SGS) förvaltar cirka 8 000 bostäder vardera. Stiftelsen AF Bostäder i Lund förvaltar cirka 6 000, Stiftelsen Chalmers Studenthem 2 300 och totalt 3 400 bostäder förvaltas av de åtta studentnationer i Uppsala vars stiftelser samverkar under namnet Nationsgårdarna.³⁵

³⁰ Robert Dicksons Stiftelse.

³¹ SCB.

³² Tillsynsmyndigheterna har utgått från utredningens definition av bostadsstiftelse. Allmännyttiga bostadsstiftelser innefattas ej. Då uppgifter saknats har utredningen kompletterat genom egna eftersökningar.

³³ Antalet bostadslägenheter uppgår enligt SCB 2020-12-31 till 5 037 444.

³⁴ SCB.

³⁵ Uppgifter från de sju länsstyrelserna med tillsynsansvar för stiftelser. Uppgifterna är ungefärliga eftersom vissa bostadsstiftelser saknar uppgifter om antal bostäder i sina årsredovisningar och motsvarande.

Det totala antalet bostäder som ägs av bostadsstiftelser med andra målgrupper än studenter uppskattas vara ungefär 10 000. Det är en mycket liten andel av den totala bostadsmarknaden, cirka 2 promille. De största bostadsstiftelserna som inte förmedlar bostäder till studenter är Stiftelsen Arbetarebostadsfonden i Stockholm med 1 600 bostäder och Robert Dicksons stiftelse i Göteborg med 1 500 bostäder.³⁶

Uppgifterna ovan kan jämföras med att det tjugotal allmännyttiga bostadsstiftelser som är medlemmar i Sveriges Allmännyttiga uppskattningsvis har totalt cirka 32 000 lägenheter.³⁷

Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra en motsvarande kartläggning av antalet bostadsstiftelser i hela landet som den länsstyrelserna genomförde 2011. Tillsynsmyndigheterna för stiftelser har rapporterat in uppgifter om 103 bostadsstiftelser. Avsaknaden av en etablerad definition av bostadsstiftelser gör att det inte är möjligt att i länsstyrelsernas register över stiftelser få ut endast de näringsdrivande stiftelser som har till ändamål att bereda bostäder till en eller flera kategorier av personer. Sökning i länsstyrelsernas stiftelsesök visar på cirka 200 bostadsstiftelser.³⁸

Det finns förslag om att upprätta en nationell stiftelse för sociala bostäder i Sverige

Förekomsten av bostadsstiftelser har bedömts vara stabil och att få bostadsstiftelser förväntas tillkomma eller upphöra.³⁹ Men det finns ett förslag från Sveriges Stadsmissioner om att det i Sverige upprättas en nationell stiftelse för sociala bostäder i Sverige. Det är en del av ett samlat förslag från organisationen om hur Sverige ska kunna motverka och förebygga hemlöshet. Sveriges Stadsmissioner beskriver att syftet med sitt förslag är att bygga, köpa och hyra ut bostäder med rimliga hyror. I första hand insprängda bostäder, eller hus med olika upplåtelseform och med blandad målgrupp snarare än fastigheter enbart för personer med låg inkomst. Förslaget lyfter fram den finska modellen för sociala bostäder som ett föredöme. En nyckel-

³⁶ arbetarebostadsfonden.se/artikel/om-stiftelsen, hämtad 2021-06-03, samt Robert Dicksons Stiftelse.

³⁷ Sveriges Allmännyttiga.

³⁸ stiftelser.lansstyrelsen.se/, Länsstyrelsernas stiftelsesök, hämtad 2021-06-11. Sökord: bostad. Då träffar som innehåller *bidrag*, *allmännyttigt bostadsföretag*, *kommunalt bostadsföretag* och *främja bostadsförsörjningen i kommunen* undantas ger sökningen 208 träffar.

³⁹ Länsstyrelsen i Stockholm.

aktör i arbetet mot hemlöshet och för bostadsförsörjning för ekonomiskt utsatta grupper i Finland är Y-Säätiö, Y-Stiftelsen (se vidare avsnitt 10.6.1).⁴⁰

Förslaget från Sveriges stadsmissioner om en nationell stiftelse har inte inom denna utredning undersökts på djupet då utredningen saknade både stöd i direktiv och kapacitet att studera de ekonomiska förutsättningarna för ett sådant projekt. De principiella förutsättningarna för ett sådant initiativ bör dock, sett i ett historiskt perspektiv, finnas. Förslaget bär tydliga likheter med de stöd som fanns på plats i slutet av 1940-talet och som visade att en social bostadssektor inte måste vara knuten till särskilda fastigheter. Det ligger också väl i linje med den numera i vissa kommuner väl etablerade boendemodellen Bostad först. Socialstyrelsen har i rapporten Förebygga och motverka hemlöshet lämnat förslag om hur tillämpningen av modellen kan stärkas.⁴¹

För att kunna gå vidare med ett initiativ som det från Stockholms Stadsmission krävs vidare utredningar av flera aspekter och alternativa handlingsvägar. Det handlar om frågor som finansiering, förmedling och styrning.

10.3.3 Tillgång till och priset på mark är det största hindret

I syfte att belysa bostadsstiftelsers villkor och möjlighet att underlätta situationen för hushåll som har svårt att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden har utredningen intervjuat två stora privata bostadsstiftelser och de tre största studentbostadsstiftelserna.⁴² De sistnämnda tre växer, är verksamma på orter där det råder brist på studentbostäder⁴³ och indikerar att de vill växa de kommande åren. Både de privata bostadsstiftelserna och studentbostadsstiftelserna anser att dess villkor i stort är likvärdiga med de som gäller för privata och allmännyttiga fastighetsägare.

Det utmärkande med stiftelseformen är att det inte går att ta ut vinst från en stiftelse. Samtliga intervjuade framhäver detta som ett

⁴⁰ Sveriges Stadsmissioner (2021): *Inspel till utredningen Fi 2020:06 En socialt hållbar bostadsförsörjning*.

⁴¹ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*.

⁴² Robert Dicksons Stiftelse, Stiftelsen Arbetarebostadsfonden, SSSB, SGS, AF bostäder.

⁴³ Studentbostadsföretagen (2021): *Studboguiden 2021 – en sammanställning av studentbostads-situationen på landets studieorter*.

positivt särskiljande villkor i jämförelse med andra aktörer. Alla medel går runt i systemet, antingen till underhåll eller nyproduktion. Stiftelseformen innebär därmed en möjlighet för aktörerna att växa organiskt, utan tillförsel av nya medel.

Det som främst lyfts som ett hinder är tillgången till och priset på mark. Det finns vissa skillnader i stiftelsernas svar beroende på vilken geografisk bostadsmarknad de är en del av, hur mycket mark respektive aktör själva äger och hur stora de är. Svårigheten att få tillgång till byggrätter för nyproduktion är generellt ett större problem för stiftelser som är verksamma på attraktiva bostadsmarknader. Tillgång till nya byggrätter är sannolikt ett problem för mindre aktörer generellt och inte något som gäller enbart stiftelser.⁴⁴ En aktör menar att det sannolikt handlar om brist på tillit till mindre aktörers genomförandeförmåga samt att det saknas kunskap inom kommunerna om vad stiftelser är.

En av studentbostadsstiftelserna anser att det finns ett särskiljande drag i jämförelse med privata fastighetsägare. De anses inte vara lika beroende av attraktiv mark eftersom de kan ställa om produktionen till andra typer av bostäder. Det kan inte stiftelserna eftersom de genom ändamålen är bundna till att producera bostäder till studenter.

Ett par aktörer beskriver att de som stiftelser inte behöver följa LOU vilket anses vara en fördel.

Flera studentbostadsstiftelser lyfter att det viktigaste för att kunna förenkla produktionen av studentbostäder är ett förenklat regelverk, som är bättre anpassat för denna typ av bostad. Det anses emellertid vara lika för alla aktörer som bygger studentbostäder.

10.4 Byggemenskaper

10.4.1 Definition av en byggemenskap

Byggemenskaper är i Sverige en av få småskaliga projektformer där människor kollektivt kan gå samman i syfte att lösa sina egna och andras bostadsbehov under eget byggherreansvar. Andra former är till exempel ekobyar och lokala utvecklingsbolag. Definitionen av en byggemenskap är:

⁴⁴ Se till exempel ESO (2013): *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, s. 73.

En byggemenskap är en grupp människor som utifrån sina egna ambitioner tillsammans planerar, låter bygga och sedan använder en byggnad.⁴⁵

Byggemenskap kan därmed både ses som en benämning på en typ av sammanslutning av människor som driver en process och en projektform. Definitionen innebär ingen avgränsning till bostäder utan kan också gälla en föreningslokal eller annan byggnad. I utredningen är emellertid fokus på bostadsprojekt. En byggemenskap betraktas av utredningen som en användardriven idéburen bostadsaktör.

Begreppet byggemenskap är ett skyddat varumärke, med avsikten att det inte ska kommersialiseras. Föreningen för byggemaskaper äger begreppet och har företräde att definiera vad begreppet innebär och hur det används. Som komplement till definitionen har föreningen avgränsat byggemaskaper gentemot dels bogemaskaper, dels kommersiella projekt: En byggemenskap handlar om vad som händer fram till färdigställandet – en bogemenskap om det som sker därefter. En byggemenskap har alltid det formella byggherreansvaret⁴⁶. Det innebär att byggemaskapen står för finansieringen av projektet – med eget eller lånat kapital – och att gruppen är fri att sluta avtal med vilka konsulter och entreprenörer den vill.⁴⁷

10.4.2 Byggemaskaper har olika drivkrafter och statligt stöd finns sedan 2019

Syfte och ändamål med att bedriva en byggemenskap beror på drivkrafterna bland de som deltar och varierar mycket. Det kan handla om att vilja bo tillsammans, om bostadens utformning, om ekologiskt byggande, om hur man vill bo som äldre eller om att själv vilja behålla vinsterna från att bygga i attraktiva lägen. Det kan också handla om att kunna bygga nya bostäder på lokala bostadsmarknader där andra byggherrar lyser med sin frånvaro. Många byggemaskaper har ett uttalat intresse att bygga bostäder fria från spekulation.⁴⁸

⁴⁵ Föreningen för byggemaskaper, byggemaskap.se/om-byggemaskaper/, hämtad 2022-02-16.

⁴⁶ Begreppet byggherre definieras i 4 § 1 kap. plan- och bygglagen (2010:900) som den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.

⁴⁷ Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 9, 11.

⁴⁸ Se till exempel Föreningen för byggemaskaper, byggemaskap.se, Om byggemaskaper, 2021-08-11, Chalmers university press och Divercity (2020), *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemaskaper i Sverige*, samt fallstudier framtagna inom ramen för projektet Divercity, tillgängliga via divcity.se.

Byggemaskaper vänder på den traditionella rollfördelningen i byggprocessen och gör sammanslutningar av människor till byggherrar snarare än konsumenter. Det innebär en ny typ av beställarroll och en större frihet för de individer som går samman. De tillkommande bostäderna anpassas efter deras viljor och behov. Att en byggemaskap har byggherreansvaret innebär att den står för finansieringen av projektet. Byggemaskaper innebär således ett kollektivt risktagande vid uppförande av projekt. I detta finns likheter med hur bostadsrättsföreningar fungerade då de fick lagstöd på 1930-talet. Byggemaskaper kan därmed ses som ett nygammalt sätt att skapa bostäder i Sverige (se avsnitt 10.2).

En byggemaskap kan resultera i olika upplåtelseformer och boendeformer, såsom bogemaskaper, och kan välja den upplåtelseform som passar projektet bäst.⁴⁹ I informationsmaterial beskrivs vägar för hur en byggemaskap kan välja bostadsrätt, kooperativ hyresrätt, hyresrätt och ägarlägenhet och vilken typ av associationsform som kan förenas med vald upplåtelseform.⁵⁰ Om en byggemaskap väljer bostadsrätt eller äganderätt så finns möjlighet för de boende att ta ut vinst vid försäljning och därmed att få avkastning på boendet. Spekulation kan alltså inte uteslutas. I vilken mån det sker beror på syftet med respektive byggemaskap.

Det finns ingen samlad, särskild lagstiftning för byggemaskaper. I avsnitt 10.4.4 beskrivs lagar och förordningar som identifierats ha särskild påverkan på villkoren för byggemaskaper.

Ett statligt stöd till byggemaskaper infördes i november 2019.⁵¹ Genom att införa stödet avsåg regeringen dels att hjälpa påbörjade byggemaskaper att nå sitt mål att bygga nya hem tillsammans, dels att öka kunskapen om byggemaskaper hos samhällsaktörer.⁵² Stödet utgörs av ett startbidrag för byggemaskaper och syftar till att öka möjligheterna att utveckla bostäder som passar för olika typer av hushåll. Stöd till byggemaskaper kan lämnas om en byggemaskap är organiserad i en ekonomisk förening där minst sex medlemmar har satsat 10 000 kronor var. Det måste dessutom vara klart att en

⁴⁹ Boverket (2021): *Startbidraget till byggemaskaper – Uppföljning och preliminär utvärdering*, s. 33, samt Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 9, 11.

⁵⁰ Divercity (2021): *Diversity – byggemaskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 3: Arbetspaket 3 – juridik & finansiering, s. 5.

⁵¹ Förordning (2019:676) om stöd till byggemaskaper.

⁵² Finansdepartementet, regeringen.se, *Boendeformen byggemaskaper ges möjlighet att söka startbidrag*, hämtad 2021-08-11.

kommun medger att ett flerbostadshus får byggas på den tilltänkta tomten. En byggemenskap kan söka startbidrag endast vid ett tillfälle och det högsta stödbeloppet är 400 000 kronor.⁵³ En viktig bakgrund till tillkomsten av stödet var att byggemenskaper hade problem med finansiering i det tidiga skedet.⁵⁴

10.4.3 Byggemenskaper utgör en mycket liten del av bostadsmarknaden, men intresset ökar

Antalet bostäder som initierats och uppförts av byggemenskaper utgör en mycket liten andel av det samlade bostadsbeståndet. Det saknas heltäckande statistik om antalet aktiva byggemenskaper, men kompletterande uppgifter från Boverket och projektet Divercity⁵⁵ ger en nulägesbild. Antalet byggemenskaper är få men intresset ökar.

Boverket har gjort en uppföljning och preliminär utvärdering av de byggemenskaper som under 2020 och första halvåret 2021 beviljats stöd i enlighet med förordning 2019:676. 2020 fanns 12 sökande, varav 9 beviljades och första halvåret 2021 har 1 av 2 sökande beviljats. Geografiskt är stödmottagarna jämnt fördelade mellan större städer respektive landsbygd och mindre orter. Boverket konstaterar att startbidraget har kommit till användning dels för att möjliggöra alternativa boendeformer i tillväxtregioner, dels för att kunna möta en begränsad men väl definierad efterfrågan på svaga marknader. I båda fallen handlar det om bostadsprojekt som tillkommer på initiativ av intressegrupper inom civilsamhället, där och när det saknas kommersiella byggaktörer som är beredda att möta gruppens behov och önskemål på kommersiella villkor. Projekten är utspridda över södra delen av landet med ett projekt i var och en av storstäderna samt två av de större universitetsstäderna, två projekt i Kolmården och övriga tre i Bohuslän, Södermanland respektive Gästrikland. Samtliga stöd-

⁵³ boverket.se/sv/bidrag--garantier/byggemenskaper, *Byggemenskaper*, hämtad 2021-03-19.

⁵⁴ SOU 2015:85: *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*, s. 73–74, 328. Delegationen för hållbara städer (2012): *Byggemenskaper. Ett bidrag till hållbart stadsbyggande – även i Sverige!* i SOU 2015:85: *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*, s. 328.

⁵⁵ Projektet Divercity finansierades av Vinnova och pågick under 2018–2021. I projektet samverkade 20 organisationer för att bana väg för fler byggemenskaper i Sverige. Målet var att förbättra förutsättningarna för byggemenskaper genom utveckling av policy och tjänster/verktyg, främst riktade till byggrupper och kommuner.

mottagare anser att startbidraget haft stor eller helt avgörande betydelse för att kunna uppföra sitt projekt.⁵⁶

Enligt projektet Divercity är intresset och potentialen för bygggemenskaper stor, inte minst i mindre kommuner där intresset bland kommersiella aktörer för att uppföra nya bostäder i flerbostadshus saknas. Projektet var mellan november 2018 och februari 2021 i kontakt med över 40 byggrupper i olika skeden. De återspeglade en rörelse som vuxit de senaste fem åren, om än från en låg nivå. 2021 var minst fem grupper i produktionsskede eller väntas flytta in under det närmaste året. Det är det högsta antalet bygggemenskaper på ett år i Sverige. De grupper som fått rådgivning av projekt Divercity finns alla i södra halvan av landet. Grupper finns dels i städer, dels på landsbygd och mindre orter, vilket är i linje med Boverkets uppföljning. Flest grupper finns i Västra Götalands län vilket sannolikt kan kopplas till Göteborgs stads tidigare satsning på att främja bygg- och bygggemenskaper. Kommunen beslutade att av alla kommunala markanvisningar under 2016–2018 skulle fem procent av bostäderna gå till bygg- och bygggemenskaper.⁵⁷

10.4.4 Villkoren för bygggemenskaper

Det växer fram erfarenheter om bygggemenskaper hos en rad olika aktörer, stödsystem kommer på plats och kunskap börjar spridas.⁵⁸ Men det kvarstår hinder inom olika områden. De villkor som beskrivs i de följande avsnitten handlar om hinder inom kommunala processer och policy, finansiering och juridik.

⁵⁶ Boverket (2021): *Startbidraget till bygggemenskaper Uppföljning och preliminär utvärdering*, s. 33–36.

⁵⁷ Divercity (2021): *Divercity – bygggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 3, 12, samt Boverket (2018): *Bygggemenskaper som del i bostadsförsörjningen*, s. 42.

⁵⁸ Divercity (2021): *Divercity – bygggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 4 Arbetspaket 4 – byggrupperns process, s. 2. Se till exempel material från projektet Divercity såsom de sju fallstudierna tillgängliga via [Divcity.se](http://divcity.se), samt Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bygggemenskaper i Sverige*.

Byggemenskaper upplever hinder i de kommunala processerna om markfrågor och detaljplanering

Inom området kommunala processer har ett antal problem kopplat till markpolitik identifierats. Nedan ges exempel på processer och frågor inom markpolitik och detaljplanering som identifierats som hinder för byggemenskaper, men där kommuner enligt gällande rätt har betydande handlingsutrymme. Om viljan finns så kan de se över sina policys inom dessa områden för att underlätta för byggemenskaper och andra mindre aktörer att förverkliga sina projekt. Kunskap om detta finns tillgänglig exempelvis i rapporter från Boverket och forskningsinstitutet RISE.⁵⁹ I avsnitt 9.2 och 9.3 beskrivs det kommunala handlingsutrymmet inom markpolitiken.

Flera aktörer anser att det finns behov av metodutveckling om marktilldelningskriterier och förmågan att se långsiktig samhällsnytta före vinster på mark och fastigheter.⁶⁰ Erfarenheter från den omvärldsbevakning som bedrivits inom projekt Divercity visar att det i referensländerna förekommer en annan syn på markvärdet. Mark säljs till fast pris för att leverera vissa definierade värden tillbaka till samhället, till exempel ett antal bostäder för nyanlända eller äldre.⁶¹ I en svensk kontext kan det motsvaras av att kommuner ger sociala kvalitetskriterier större vikt i markanvisningsprocesser.

Kommuners marktilldelning är ett hinder för byggemenskaper. En slutsats inom projektet Divercity är att med rådande policy och processer för markplanering och försäljning gynnas stora och vana fastighetsbolag som vet hur de kan delta i marktilldelningsprocessen. Det finns speciella svårigheter i storstäder där konkurrensen om mark medför att små aktörer som byggemenskaper inte kommer i fråga när marktilldelning ska göras. I vissa fall innebär policy att byggemenskaper och andra mindre aktörer inte får möjlighet att delta. Exempelvis att kommuner vid marktilldelning ställer krav på referenser från tidigare genomförda projekt vilket utesluter de byggemenskaper som består av individer som saknar tidigare erfarenhet

⁵⁹ Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32. RISE (2020): *Riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemenskaper*.

⁶⁰ RISE (2020): *Riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemenskaper*, s. 32–33. Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 3 Arbetspaket 3 – juridik & finansiering, s. 1.

⁶¹ Ibid, Bilaga 2 Arbetspaket 2 – kommunal process, s. 7.

av byggprojekt.⁶² Experter på byggemenskaper anser därför att det är viktigt med tydliga mål från politiker för att tjänstepersoner på förvaltningar ska kunna stötta byggemenskaper och andra mindre aktörer. Det kan till exempel göras i kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen, i en kommuns budget eller i riktlinjer för markanvisningar.⁶³ Göteborgs stads tidigare satsning på att främja bygg- och bogemenskaper som beskrivits ovan är ett exempel på detta. Aktörer har framfört att kommuner inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar behöver bli bättre på att tillgodose behov från andra aktörer och grupper än etablerade marknadsaktörer.⁶⁴

Kommuners process för kopplingen mellan detaljplanering och markanvisning är ett annat hinder. Ofta sker markanvisning innan detaljplanering, vilket innebär att en byggemenskaps process förlängs avsevärt.⁶⁵ Det kan också vara en svår uppgift för byggemenskaper att själva hitta lämplig mark. Att kommuner går före och visar på lämpliga tomter kan underlätta.⁶⁶

Markpris kan utgöra ett hinder på flera sätt. Dels för att tilldelning av mark kan ske till högstbjudande vilket kan gynna mer resursstarka aktörer. Dels om betalning för mark enligt kommunal policy förväntas ske i ett tidigt skede.⁶⁷ Anpassning av policy för att möjliggöra upplåtelse med tomträtt under en process för att sälja mark i ett senare skede är en möjlighet och har tillämpats av Uppsala kommun. Differentiering av markpris utifrån upplåtelseform kan vara en möjlighet, men om det inte sker kan det utgöra ett hinder.⁶⁸

För att en byggemenskap ska få gynnsamma villkor för att driva sitt projekt är det en förutsättning att det är lagom stort, vilket kommer att skifta beroende på aktören och om projektet byggs i en större stad eller på en plats med mindre efterfrågan på marken. Kommuner

⁶² Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 8, samt Bilaga 1 Möjligheter & hinder, s. 1. Jfr slutsats i ESO (2013): *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*, s. 73.

⁶³ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 8.

⁶⁴ Ibid, s. 8, samt Divercity 2021-04-13.

⁶⁵ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Möjligheter & hinder, s. 1.

⁶⁶ Divercity 2021-04-13.

⁶⁷ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Möjligheter & hinder, s. 1.

⁶⁸ Divercity, Gården Byggemenskap Uppsala, s. 11.

behöver vara lyhörda inför att byggemskaper kan behöva andra tomtstorlekar än etablerade aktörer.⁶⁹

Kommunal process utifrån kommuners perspektiv

Medverkande kommuner i projektet Divercity lyfter fram några problem med att arbeta med byggemskaper. Grupperna behöver mer stöd vilket kräver mer kommunala resurser. Det anses svårt för kommunen att få betalt i senare skede och det finns svårigheter att få ihop exploateringskalkylen. Kommuner har också farhågor om särbehandling av små aktörer om de stöttar med extra resurser.⁷⁰

Utredningen har även identifierat kommuner som valt att se bostadsbyggande av idéburna bostadsaktörer som en möjlighet för kommunens bostadsförsörjning. Till exempel har Orust kommun valt att främja projekt av idéburna bostadsaktörer genom att finna möjligheter i kommunens riktlinjer för markanvisningar och program för bostadsförsörjning. Vingåkers kommun har valt att aktivt samverka med idéburna bostadsaktörer som en del i sitt arbete för utökat bostadsbyggande på landsbygden. Med små medel och tydlighet om kommunens begränsade möjligheter att bygga så har studiecirkelar genomförts där invånarna kartlagt behov och möjligheter för framtida byggande på respektive ort. Underlaget har möjliggjort samarbete med banker och byggföretag, som fått belagt att det finns en lokal efterfrågan för byggnation. Vingåkers kommun har vävt in de lokala förutsättningarna för bostadsbyggande i Bostadsförsörjningsprogram 2020–2023.⁷¹

⁶⁹ Divercity (2021): *Divercity – byggemskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Möjligheter & hinder, s. 1.

⁷⁰ Ibid, Bilaga 2 Arbetspaket 2 – kommunal process, s. 7.

⁷¹ Samtal med Orust kommun, samtal med Vingåkers kommun, Vingåker.se, *Ökat bostadsbyggande i Vingåkersbygden*, hämtad 2021-11-23, samt Divercity (2021): *Kommunernas processer – verktygslåda för främjande av byggemskaper i Sverige*, s. 18.

Det krävs kunskap – projektlotsar bedöms vara viktiga för byggemenskapers förutsättningar att lyckas med projekt

Att driva en byggemenskap från idé till genomfört projekt kräver stor kunskap inom relevanta områden för de individer som gått samman.⁷² Byggemenskaper och andra bedömare har identifierat ett behov av projektlotsar. De bedöms vara viktiga för byggemenskapernas förutsättningar att lyckas med projekt. Projektlotsar har också efterfrågats från kommuner, för att minska dess arbete i processer med byggemenskaper. De senaste åren har utbildning av projektlotsar för byggemenskaper genomförts, vilket innebär professionalisering av en ny yrkesgrupp.⁷³

Institutionella aktörer som kommuner och banker har över tid byggt upp strukturer och processer för professionella byggaktörer. Byggemenskaper i dess nuvarande form är däremot en relativt ny företeelse i en svensk kontext. De människor som går samman i en byggemenskap har huvudsakligen haft begränsade möjligheter att sätta sig in i vad det innebär att bygga bostäder. Rollen som byggherre ställer stora krav på gruppen att förstå och kunna navigera komplexa plan- och exploateringsprocesser, juridik m.m.⁷⁴ För kommuner innebär byggemenskaper att de ställs inför frågor som de inte ställts inför tidigare.⁷⁵ Detta indikerar att byggemenskaper ställer stora krav på en gemensam kunskap och förståelse mellan dessa aktörer och en roll som kan vägleda byggemenskaperna i kontakter med professionella aktörer.

Finansiering är en mycket viktig fråga för byggemenskaper

Finansiering är en mycket svår fråga för byggemenskaper. Deras utmaning vid finansiering av nya projekt kan sammanfattas med att det är svårt att få fram det så kallade topplånet, det vill säga de sista 15–30 procenten av finansieringen. Dels är det ett problem att säkra tillräckligt eget kapital, dels är det ett likviditetsproblem att få fram

⁷² Se till exempel Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 4 Arbetspaket 4 – byggrupperns process, s. 2.

⁷³ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 3–4, Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 12–13.

⁷⁴ Centrum för boendets arkitektur (2018): *Att bygga billigt är dyrt – finansieringens påverkan på boendets kvalitet och hållbarhet*, s. 8.

⁷⁵ Se till exempel Uppsala kommun (2020): *Bygg- och bogemenskaper i Uppsala*, s. 6.

pengar i rätt tid under projekterings- och byggfasen. Många av en byggemenskaps medlemmar kan ha kapital, men det är bundet i deras nuvarande bostad.⁷⁶ För att kunna genomföra ett projekt är det en fördel att kunna skjuta fram kostnader tills personerna i byggemenskapen kan betala och en bank ser projektet som säkert. Helst ska betalningar skjutas fram till inflyttning då kostnader kan finansieras med huset som säkerhet.⁷⁷

För att få ihop finansieringen skraddarsys den för varje projekt och dess medlemmar med hänsyn till bland annat upplåtelseform och individuella medlemmars möjlighet att bidra med eget kapital.⁷⁸ Det saknas enkla och tydliga finansieringslösningar för de människor som utifrån sina egna ambitioner vill driva en byggemenskap tillsammans. Nya vägar för finansiella genomförandemodeller testas och utvecklas. Inom projektet Divercity har sju olika testbäddar av byggemenskaper i olika stadier följts. Varje testbädd har fått stöd i utvecklingen av sin egen modell kring finansiering och ekonomi kring byggande och framtida ägande av bostäder. En finansieringsmodell som utvecklats och testats under projektet är hur garantier från Mikrofonden⁷⁹ gentemot banken som byggemenskapen söker lån hos kan underlätta finansieringen.⁸⁰ Svårigheten med att lösa finansiering kan exemplifieras med ett befintligt projekt. För att genomföra det och samtidigt uppfylla föreningens mål om låga insatser och rimliga hyror så krävdes investeringsstöd från Boverket, kommunal borgen för en del av byggkreditivet, solcellsbidrag, eget arbete i stor mängd och crowdfunding i inledande skede där ekonomiska medel från föreningens medlemmar och vänner kom in.⁸¹

Olika skeden kräver olika finansieringslösningar

De olika skedena i processen för en byggemenskap ställer olika krav på finansiering. I det inledande *idéskedet* är behovet av finansiering litet. Det svåra skedet att finansiera är det andra, *utformningsskedet*. Cirka 10–15 procent av byggkostnaden ligger i utformningsskedet

⁷⁶ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 2 Arbetspaket 3 – juridik & finansiering, s. 3.

⁷⁷ Ibid, Bilaga 4: Arbetspaket 4 – bygggruppers process, s. 4.

⁷⁸ Ibid, s. 4.

⁷⁹ Mikrofonden är ett riskkapitalkooperativ, se mikrofonden.se/om-mikrofonden.

⁸⁰ Ibid, s. 5.

⁸¹ Chalmers university press och Divercity (2020), *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 40.

då byggemenskapen även kan behöva finansiera markköp. Banker ser projektet mer som en risk än en säkerhet i detta skede. Etablerade byggherrar löser finansiering i detta skede med stort eget kapital och trovärdighet genom sedan tidigare genomförda projekt. Men ett högt eget kapital under utformnings- och byggskedena är svårt för byggemaskaper eftersom de då kan behöva bära boendekostnader både för sitt befintliga boende och det tillkommande under ungefär 2 år. Boverkets stöd till byggemaskaper bidrar till att täcka initiala projektkostnader fram till att byggnadsarbetet har påbörjats, det vill säga kostnader som uppstått under idé- och utformningsskedena.

Det tredje skedet, *produktionsskedet*, finansieras huvudsakligen av bank via ett byggkreditiv. I det slutliga *boendeskedet* har byggemaskaper sitt hus som säkerhet och kan därmed få goda låneförutsättningar.⁸²

Kravet på flerbostadshus i stöd till byggemaskaper är ej ändamålsenligt

I förordning (2019:676) om stöd till byggemaskaper anges att stödet är riktat till byggemaskaper som avser att bygga flerbostadshus. Aktörer med god insyn i byggemaskapers villkor såväl som Boverket anser att detta är problematiskt. Boverket beskriver att det saknas en enhetlig definition av begreppet flerbostadshus och att projekten vid ansökan om stöd inte alltid kommit så långt som till utformningen av byggnaderna. Därtill beskriver myndigheten att det på landsbygd och på mindre orter inte är ändamålsenligt att ställa krav på flerbostadshus. Med hänsyn till såväl efterfrågan som den aktuella platsens karaktär kan det vara mer lämpligt med till exempel marklägenheter.⁸³

⁸² Divercity (2021): *Divercity – byggemaskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 2 Arbetspaket 4 – byggruppens process, s. 3. Se även beskrivning om bankers syn på risk i Centrum för boendets arkitektur (2018): *Att bygga billigt är dyrt – finansieringens påverkan på boendets kvalitet och hållbarhet*, s. 8.

⁸³ Boverket (2021): *Startbidraget till byggemaskaper Uppföljning och preliminär utvärdering*, s. 37–38.

Boverkets kreditgaranti kan vara en förutsättning för att få finansiering, men det finns kritik mot dess utformning

Boverket kan ställa ut en kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Kreditgarantin kan beskrivas som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande. Den gynnar såväl kreditgivaren som byggaktören genom att den ger kreditgivaren minskad risk genom skyddet mot kreditförluster och kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån. Det kan förbättra förutsättningarna att uppföra ett bostadsprojekt för till exempel en byggemenskap. För kreditgivare kan både interna och externa regelkrav medföra begränsningar inom bostadsfinansiering, som att kreditgivare ställer höga krav på låntagarna om referenser och betalningshistorik. Som mindre och nystartad byggaktör kan detta vara ett hinder. Kreditgarantin kan i dessa fall vara en förutsättning för att få finansiering.⁸⁴

Kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet och får avse lån till nybyggnad av bostäder, anordnande av bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder, ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att byggnadens värde ökar, och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.⁸⁵ Kreditgaranti kan också lämnas för bostadsprojekt som inkluderar gemensamhetslokaler avsedda för gemensamma aktiviteter och samvaro.⁸⁶

Det finns kritik mot kreditgarantin. Aktörer och bedömare menar att dess syfte att underlätta byggande skulle förbättras om Boverkets risk ökade, att Boverkets sätt att beräkna marknadsvärden bör justeras samt att det kan ifrågasättas om schablonkostnaden motsvarar kostnaderna för att bygga på svaga marknader.⁸⁷ Kreditgarantin har utretts i flera statliga utredningar.⁸⁸ Utredningen har inte haft möjlighet att närmare utvärdera kreditgarantiernas funktion i förhållande till byggemensnader och andra idéburna bostadsaktörer. Men det kan noteras att det saknas ett uttalat bostadspolitiskt syfte med be-

⁸⁴ Boverket.se, *Så här fungerar kreditgaranti*, hämtad 2021-09-29.

⁸⁵ 3, 4 § Förordning (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande.

⁸⁶ Boverket.se, *Vägledande tillämpning av förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande*, 2021-07-01.

⁸⁷ Divercity (2021): *Divercity – byggemensnader för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Möjligheter & hinder, s. 6. Divercity (2020): *Gården Byggemenskap Uppsala*, s. 12, samt samtal med Ekobanken.

⁸⁸ SOU 2017:108: *Lån och garantier för fler bostäder*. SOU 2017:1: *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

stämmelserna om kreditgaranti.⁸⁹ Utformningen av kreditgarantierna saknar också prioritering av en särskild typ av projekt. Kreditgarantierna riktas inte till några särskilda målgrupper eller projekt med ökade miljöambitioner och det finns ingen prioritet för projekt på svagare marknader.⁹⁰

Kommunal borgen har tillämpats av Tanums kommun och Nyköpings kommun

Kommuner kan vara viktiga för att byggemaskaper ska få ihop sin finansiering, särskilt på landsbygd och i mindre kommuner. En kommunal borgen kan, på motsvarande sätt som den statliga kreditgarantin, utgöra en säkerhet till en kreditgivare som annars inte är beredd att bevilja kredit. Tanums kommun är ett exempel på en kommun som valt att bevilja en kommunal borgen för en byggemaskap och därmed underlätta finansieringen. I projektet Hogslätts vänboende gick en grupp kvinnor samman i en ideell förening i syfte att skapa ett gemensamt boende som alternativ till ett äldreboende. Kommunens allmännyttiga bostadsbolag kontaktades i ett inledande skede men avvisade gruppens idé. Därför valde gruppen att driva och förverkliga sin bogemaskap själva, i partnerskap med lokala aktörer. Tanums kommun beviljade en borgen på 2,5 miljoner kronor på 20 år. Att kommunen var villig att dela risken bidrog till att Tanums sparbank beviljade byggkreditiv. Kommunen behandlade ärendet med grund i en policy som angav möjlighet till borgen till föreningar om ändamålet bedömdes vara av stort kommunalt och allmännyttigt intresse. I det enskilda fallet ansåg kommunen att det var ett kommunalt intresse att bidra till bostadsförsörjningen genom att skapa förutsättningar för helårsboende med hyresrätt. Kommunen ansåg att detta bostadsförsörjningsperspektiv var en del av den kommunala kompetensen.⁹¹

Nyköpings kommun valde att bevilja en kommunal borgen för ett bostadsprojekt initierat av människor som gått samman och bildat

⁸⁹ Se SOU 2017:108: *Lån och garantier för fler bostäder*, s. 107.

⁹⁰ Samtal med Boverket.

⁹¹ Samtal med Tanums kommun, samt Tanums kommun (2016): Policy för borgensåtagande, Tanums kommun (2016): *Kommunal borgen för byggande av små hyresrätter för unga och gamla i Gerlesborg*, KS 2015/0618-330.

det lokala utvecklingsbolaget Kiladalens Utveckling AB (svb⁹²). Bolaget har haft en löpande dialog med kommunens allmännyttiga bostadsbolag Nyköpingshem AB, men det saknar mandat att bygga utanför centralorten samt två mindre tätorter i kommunen. Nyköpingshem AB menar dessutom att bolagets produktions- och affärsmodell förutsätter att den hyra som tas ut ligger på en nivå som med närmare 30 procent överstiger den hyresnivå som Kiladalens Utveckling AB planerade att ta ut. Det lokala utvecklingsbolaget beviljades borgen av kommunen för bostadsprojektet trots att det stred mot kommunens finanspolicy. Undantaget från finanspolicyn motiverades med att åtgärden ansågs vara viktig ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv.

I beredningen av ärendet konsulterade kommunen SKR som ansåg att det fanns två frågor att ta hänsyn till ur ett juridiskt perspektiv. Dels förenligheten med EU:s statsstödsregler, dels förenligheten med 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725). I kommunens beslutsunderlag redogjordes för att borgensåtagandet skulle ges i samband med beviljande av statligt investeringsstöd enligt förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Denna är en så kallad stödförordning, som medför att stöd som beviljas enligt dessa regler inte behöver förhandsanmälas till EU-kommissionen. Borgensåtagandet omfattas dock inte av stödordningen ifråga. Kommunen konstaterade emellertid att borgensåtagandet har ett mycket nära samband med investeringsstödet. Borgensåtagandet är begränsat till två år och avser ett förhållandevis begränsat belopp. Den ekonomiska risken för kommunen betraktades som relativt liten med tanke på det statliga investeringsstödet. Kiladalens Utveckling AB (svb) skulle dessutom betala marknadsmässig borgensavgift. Risken för att någon skulle klaga hos EU-kommissionen ansågs också liten. Utöver EU:s statsstödsregler redogjorde kommunen i beslutsunderlaget för hur den tog hänsyn till 2 kap. 8 § kommunallagen som anger att en kommun får rikta stöd till enskild näringsidkare endast om synnerliga skäl föreligger. I sin bedömning redogjorde kommunen för ett antal omständigheter som skulle kunna tala för att det förelåg synnerliga skäl och att det därigenom skulle vara tillåtet att bevilja borgen. Det handlade om att borgensåtagan-

⁹² Associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, förkortat (svb), är en särskild form av aktiebolag som syftar till att säkerställa att företagets vinst huvudsakligen stannar kvar i företaget. Se 32 kap. Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, Aktiebolagslag (2005:551). Se även Bolagsverket.se, Aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning, hämtad 2021-11-23.

det var begränsat till en kort tid, utgjorde ett förhållandevis begränsat belopp och att de ekonomiska riskerna för kommunen i princip var eliminerade. Samt att Kiladalens Utveckling AB skulle betala marknadsmässig borgensavgift och att kredittagaren bedrev sin verksamhet i så kallad svb-form.⁹³

Uppsala kommun har utrett frågan om kommunal borgen som ett alternativ för att underlätta en byggemenskaps tidpunkt för erläggande av köpeskilling till kommunen. Borgen uteslöts som alternativ då kommunen ansåg att det juridiskt inte är kompetensenligt samt att det strider mot kommunallagens regel att inte gynna juridisk person framför andra utan stöd i lag eller praxis. Även Göteborgs stad har gjort denna bedömning. Göteborg har emellertid lånat ut medel till Mikrofonden Väst. Kommunen har bedömt det vara förenligt med kommunallagen eftersom kommunen anser att det inte gynnar enskilda.⁹⁴

Investeringsstöd för hyresbostäder inte anpassat för byggemenskaper

Det statliga investeringsstödet för hyresbostäder, som nu är under utfasning, anses av byggemenskaper och andra idéburna bostadsaktörer ha varit avgörande för att realisera hyresbostäder på landsbygden. Till exempel framhävs att investeringsstödet inneburit att bostäder kunnat uppföras med cirka 25 procent lägre hyror.⁹⁵

Investeringsstödet gällde endast till 50 procent för areor för gemensamma aktiviteter, såsom utrymmen för de boendes måltider, samvaro, hobby och rekreation.⁹⁶ Detta var till nackdel för bogemenskaper där egen lägenhetsyta kan avstås för att bilda gemensamma ytor. Stöden var därmed större om man endast byggde individuella lägenheter.⁹⁷ Utbetalning av investeringsstödet skedde efter det att ett byggnadsprojekt var färdigställt. Det innebar att byggemenskaper inte

⁹³ Nyköping kommun (2021): *Protokoll kommunfullmäktige, 2021-02-09*.

⁹⁴ Uppsala kommun (2020): *Bygg- och bogemenskaper i Uppsala*, s. 4, samt Göteborgs stad (2020): *Villkor för överlåtelse av mark/byggrätter för bo- och byggemenskaper*, s. 9.

⁹⁵ Konferensen Socialt byggande 2021, samt Casserstedt, Gunnar; Eklund, Peter; Johansson, Larz; Gustafsson, Alf (2021): *Finansiering av hyresbostäder på landsbygden*. För beräkning av hyresreduceringen och fler perspektiv på investeringsstödet, se Evidens (2021): *Utvärdering av investeringsstöd till nya hyresbostäder*, s. 8.

⁹⁶ 6 § 2 st samt 12 § Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Om investeringsstödet, se civilutskottets betänkande 2021/22:CU1.

⁹⁷ Divercity (2020): *Hållkollbo*, s. 12.

kunde tillämpa det på ett sätt som hjälpte dem i deras mest kritiska skede av finansiering, utformningsskedet.⁹⁸

Kooperativ hyresrätt är en uppskattad upplåtelseform men det finns hinder för tillämpningen av den

Kooperativ hyresrätt⁹⁹ är en intressant upplåtelseform för de byggemenskaper och andra aktörer som vill uppföra projekt fria från spekulation.¹⁰⁰ Den upplåtelseinsats som föreningen beslutar om ligger fast, vilket gör att det inte går att spekulera. Den som flyttar ut har rätt att få ut samma summa som den har betalat in, men inte mer. Upplåtelseformen uppskattas också för att den ger föreningar kontroll över vilka som flyttar in.¹⁰¹ Men det finns hinder för att upplåtelseformen ska möta behoven hos bygg- och bogemenskaper och projektet Divercity har efterfrågat en utvärdering och översyn om hur lagen om kooperativa hyresrätter kan utvecklas för att bättre möta behoven.¹⁰²

Ett hinder är att det i dag råder låg kännedom om kooperativ hyresrätt både bland byggemenskaper och andra byggherrar, vilket leder till att kooperativ hyresrätt inte tillämpas även om det skulle passa flera projekt.¹⁰³ Att det är en relativt okänd upplåtelseform antas bidra till att det i dag är svårt att få låna i bank till kooperativ hyresrätt. Det går heller inte att pantsätta en kooperativ hyresrätt¹⁰⁴, vilket bedömts kunna underlätta tillämpningen av upplåtelseformen. När mindre aktörer försöker använda sig av upplåtelseformen uppstår problem. För att ta ett vanligt bostadslån så används bostaden som säkerhet. Vid nybyggnation krävs ett byggnadskreditiv i stället.

⁹⁸ 17 § Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande och Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 3: Arbetspaket 3 – juridik & finansiering, s. 1.

⁹⁹ Lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt trädde i kraft 1 april 2002 och innehåller bestämmelser om upplåtelse av bostadslägenheter med kooperativ hyresrätt.

¹⁰⁰ Boverket (2005): *Kooperativ hyresrätt – Nya möjligheter för den fjärde upplåtelseformen*, s. 17–18, samt SOU 2000:95: *Kooperativ hyresrätt*, s. 13, 332–333.

¹⁰¹ Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 16.

¹⁰² Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Hinder & möjligheter, s. 5. Se även Divercity (2021): *Hur tillämpas den kooperativa hyresrätten?*, s. 2.

¹⁰³ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Hinder & möjligheter, s. 5.

¹⁰⁴ Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 15.

När bygget är klart görs byggnadskreditivet om till ett vanligt bostadslån. Men för små aktörer utan stor kassa är inte tomten betald förrän byggnationen ska börja, och därför är det svårt att få byggnadskreditiv.¹⁰⁵ I rapporten beskrivs också att banker behöver tydligare direktiv om hur de ska riskbedöma kooperativ hyresrätt samt att andelsrätten behöver undersökas vidare.¹⁰⁶

Aktörer anser också att det råder osäkerhet om möjlighet att ha stadgar om investerande medlemmar i kooperativ hyresrätt och bostadsrättsförening, vilket begränsar möjligheten att ta in externa intressenter som delägare som bidrar med externt kapital.¹⁰⁷ Därtill är en kooperativ hyresrättsförening förfördelad i det att den behöver betala en högre stämpelskatt än en bostadsrättsförening för förvärv av fast egendom och tomträtter samt vid beviljande av inteckningar. En kooperativ hyresrättsförening betraktas som en juridisk person och debiteras 4,25 procent i stämpelskatt, medan bostadsrättsföreningen endast betalar 1,5 procent.¹⁰⁸

10.4.5 Topplån för bostadsbyggande på landsbygden

Frågan om förstärkt finansiering till bostadsbyggande på landsbygden har utretts vid flera tillfällen de senaste femton åren.¹⁰⁹ Nedan presenteras förslag från en statlig utredning och ett förslag från Boverket om topplån för bostadsbyggande som är relevanta för byggemenskaper och andra idéburna bostadsaktörer.

Marknadskompletterande statligt topplån via ALMI

I utredningen Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108) föreslogs att statliga Almi Företagspartner AB skulle ges i uppdrag att hantera marknadskompletterande statliga topplån utan subvention för ny- och ombyggnad av bostäder med hyresrätt, kooperativ

¹⁰⁵ Centrum för boendets arkitektur (2018): *Att bygga billigt är dyrt – finansieringens påverkan på boendets kvalitet och hållbarhet*, s. 23.

¹⁰⁶ Centrum för boendets arkitektur (2018): *Att bygga billigt är dyrt – finansieringens påverkan på boendets kvalitet och hållbarhet*, s. 23.

¹⁰⁷ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 1 Hinder & möjligheter, s. 3.

¹⁰⁸ 8 § lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter.

¹⁰⁹ Se Boverket (2019): *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11, avsnitt 3.4 för en sammanställning av två utredningar och ett regeringsuppdrag.

hyresrätt eller bostadsrätt. Bakgrunden till förslaget var att utredningen visat att såväl mindre aktörer som aktörer på svaga bostadsmarknader har problem att klara bankers krav på eget kapital. Det uppstod därför ett finansiellt gap mellan kostnad för att bygga och hur mycket det gick att få i lån. Statliga topplån avsåg ge en högre sammanlagd belåningsgrad och därmed minska kravet på eget kapital. Förslaget bedömdes kunna ha betydelse för till exempel nyproduktion av hyresrätter på svagare marknader, där det finns ett dokumenterat behov av nya bostäder samtidigt som det inte går att få tillräcklig belåning till rimliga villkor.

Utredningens förslag innebar marknadskompletterande topplån utan inslag av subvention, en långivning som inte konkurrerar med annan kreditgivning. Villkoren för lånen skulle vara i linje med Almis dåvarande långivning och fastställas utifrån en bedömning av byggaktörens återbetalningsförmåga och byggprojektets förutsättningar. Lånet skulle få täcka högst 80 procent av det beräknade finansieringsbehovet, såvida det inte fanns särskilda skäl för en högre belåningsgrad.¹¹⁰

Förslaget om marknadskompletterande topplån utan subvention via Almi har av remissinstanser kritiserats eller avfärdats för att det skulle innebära alltför höga låneräntor.¹¹¹

Marknadskompletterande statligt topplån genom Boverket

2019 publicerades Boverkets rapport *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*. Arbetet utgick ifrån att syftet med regeringsuppdraget var att kunna attrahera eller behålla hushåll som kan bidra till skatteunderlaget i kommuner som har problem med det. Rapportens förslag inriktades på att åstadkomma detta genom en åtgärd som kunde underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av egnahem på landsbygden.¹¹² En utgångspunkt för uppdraget var att det finns risker med bostäder och byggande i områden där

¹¹⁰ SOU 2017:108: *Lån och garantier för fler bostäder*.

¹¹¹ Boverket (2019): *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11, s. 21.

¹¹² *Ibid*, s. 11, 39.

marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden, det vill säga att Tobins $Q < 1$.¹¹³

Rapporten innehåller ett förslag till statligt topplån administrerat av Boverket, med delvis kommunalt förlustansvar för uppförande och ombyggnad av egnahem. Förslaget bedömdes av Boverket kunna underlätta finansiering och därmed minska behovet av egen insats vid givna nivåer av marknadsvärde och produktionskostnad för denna typ av projekt.¹¹⁴ Rapporten innehåller också en samlad bedömning om det föreslagna statliga topplånet, med vissa anpassningar, skulle kunna tillämpas även för byggande av andra upplåtelseformer än egnahem. Myndigheten ansåg att finansieringsmodellen skulle kunna ha betydelse för till exempel fastighetsägare som vill bygga hyreslägenheter för egen förvaltning eller byggemenskaper som är beredda att driva egna projekt med bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt. I analysen av förslaget menar Boverket att det problem som ska lösas delvis är ett annat än för egnahem. Det handlar inte enbart om att attrahera eller behålla hushåll som kan bidra till skatteunderlaget i kommuner som har problem med detta, utan om ett bredare bostadsförsörjningsperspektiv som även rör äldres boende, nyanlända, unga vuxna m.m.¹¹⁵

Boverket ser inget behov av någon avgränsning av detta förslag till vissa utvalda kommuner, eftersom finansieringsmodellen bara kommer att efterfrågas där produktionskostnaderna överstiger marknadsvärdena.¹¹⁶

Boverket har prövat om tillämpning av förslaget för byggande av andra upplåtelseformer än egnahem, riktad till professionella byggaktörer, skulle utgöra statligt stöd enligt statsstödsreglerna. Boverket ser åtminstone två alternativa vägar att gå för att det inte ska bli fråga om statligt stöd i EU-rättslig bemärkelse. Utgångspunkten är i båda fallen att räntan på topplånet är marknadsmässig, så att lånet i sig

¹¹³ Tobins Q är ett begrepp som visar förhållandet mellan fastighetens marknadsvärde och dess produktionskostnad. Ett Q -värde = 1 innebär att produktionskostnaden motsvaras av ett lika stort marknadsvärde. Ett Q -värde < 1 innebär att produktionskostnaden överstiger marknadsvärdet vilket innebär att de ekonomiska villkoren för nyproduktion är svaga eller mycket svaga. Källa: Statens bostadskreditnämnd (2008): Kreditgaranti till byggande av egnahem i glesbygd, i Boverket (2019): *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11.

¹¹⁴ Boverket (2019): *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11, s. 26, 34.

¹¹⁵ *Ibid*, s. 5–6, 49.

¹¹⁶ *Ibid*, s. 67–68.

inte utgör stöd, och att det så kallade förlustansvaret betraktas som en garanti och tillåts omfatta högst 80 procent av topplånet.¹¹⁷

Grundförslaget om utlåning till egnahem innebär att staten, till fasta villkor, lånar ut pengar till hushåll utöver banklån.¹¹⁸ Detta villkor och övrigt nedanstående gäller även för den bedömning Boverket gör om bostäder i andra upplåtelseformer än egnahem. Det statliga topplånet kräver att det finns en bankfinansiering som uppgår till minst 50 procent av produktionskostnaden. Topplånet lämnas ovanför bankfinansieringen men maximalt upp till 85 procent av produktionskostnaden. Den egna insatsen ska uppgå till minst 15 procent av produktionskostnaden. Om bankens lån på 50 procent av produktionskostnaden motsvarar 85 procent av bankens bedömda marknadsvärde innebär det att tillsammans med topplånet uppgår total belåning till 145 procent av marknadsvärdet. Om bankfinansieringen uppgår till en större andel än 50 procent av produktionskostnaden blir topplånet mindre. Boverket beskriver att det kan finnas en svårighet att överhuvudtaget få bankfinansiering till bostadsbyggande på landsbygden. Genom att det finns ett statligt topplån kan det tänkas att bankens vilja att ställa ut ett bottenlån ökar då staten tar risk ovanför banken i ett projekt som kanske annars inte hade blivit av.¹¹⁹ Enligt förslaget ska räntan på topplånet bestämmas genom att Boverket till den på marknaden rådande räntan för tioåriga bostadslån adderar 0,5 procentenheter.¹²⁰

Boverket anger att den fasta räntan kommer ge full kostnadstäckning för staten varpå systemet med statliga topplån i denna bemärkelse inte kommer att kräva subventioner för att vara möjligt att genomföra.¹²¹ År 2010 infördes ett bolånetak som innebär att nya lån med bostad som säkerhet inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde.¹²² Det innebär att en bank i normalfallet inte har möjlighet att ge lån som ger total belåningsgrad om 145 procent av marknadsvärdet. Boverket betraktar därmed förslaget som ett marknadskompletterande lån, snarare än en subvention.¹²³

¹¹⁷ Ibid, s. 67.

¹¹⁸ Ibid, s. 29.

¹¹⁹ Ibid, s. 31.

¹²⁰ Ibid, s. 32.

¹²¹ Boverket (2019): *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11, s. 36.

¹²² Ibid, s. 15.

¹²³ Ibid, s. 29, samt samtal med Boverket.

Förslaget förutsätter ett åtagande från kommunen och eventuell förlust på topplånet fördelas mellan staten (65 procent), kommunen (25 procent) och det låntagande hushållet (10 procent). Statens och kommunens respektive åtagande vid en eventuell förlust på topplånet ses enligt Boverket som en garanti, ett delat risktagande.¹²⁴

10.4.6 Byggemaskaper tillför flera olika värden till samhället

Potential att åstadkomma prisrimliga bostäder

Byggemaskaper har en potential att åstadkomma lägre boendekostnader än ett motsvarande projekt som byggs av en kommersiell eller allmännyttig aktör. Flera faktorer bidrar. En byggemaskap som bygger i egen regi har inget avkastningskrav, såsom en professionell fastighetsägare måste ha. Därmed försvinner vinstmarginalen och marknadsrisken ur kalkylen. En annan faktor är att byggemaskapen själv bestämmer material, utformning, utrustning, lägenhetsyta, gemensamma ytor etcetera för att få en långsiktigt god ekonomi i projektet. Det finns också möjlighet för boende att genom eget arbete sänka kostnader i utformnings- och produktionsskedena samt driftskostnaderna i förvaltningsskedet.¹²⁵

Det saknas utvärderingar om hur mycket lägre boendekostnader som kan uppnås genom byggemaskaper jämfört med kommersiella och allmännyttiga aktörer i Sverige. Det kan sannolikt förklaras med att det ännu är få byggemaskaper i Sverige som uppfört nya bostäder och att projekten är mycket olika, vilket gör det svårt att jämföra. Det finns jämförande uppgifter från Tyskland. Erfarenheter från Tübingen visar att byggemaskaper kan ge cirka 20 procent lägre boendekostnader än kommersiella projekt. I München räknar Mitbauzentrale, en kommunal instans som bistår byggemaskaper, med att byggemaskaper kan uppföra ägarlägenheter med boendekostnader som är 40 procent lägre än i det kommersiella utbudet. Samt att boendekostnaden kan hållas ner ytterligare med kooperativ hyresrätt.¹²⁶

Boendekostnad över tid är kopplat till val av upplåtelseform. Många byggemaskaper vill skapa ett boende fritt från spekulation och söker

¹²⁴ Ibid, s. 67, samt samtal med Boverket.

¹²⁵ Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 9, 11, 23, 32. Se exempel i Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemaskaper i Sverige*.

¹²⁶ Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 23.

därför en upplåtelseform som främjar det, oftast kooperativ hyresrätt. Om byggemenskaper väljer att upplåta bostäderna med bostadsrätt så är det främst den första innehavaren som tjänar på att föreningen hållit nere kostnaderna. Kopplingen till produktionskostnad försvinner när en bostadsrätt säljs på en öppen marknad. Som exempel kan nämnas två byggemenskaper som uppgett att priset på de bostadsrätter som är del av projekten stigit med 50 respektive 20–25 procent på cirka 10 år.¹²⁷

Möjliggör projekt på svagare marknader

Byggemenskaper kan främja bostadsförsörjning på svaga marknader genom att tillgodose de behov som de byggande har. De kan vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder på platser där det saknas intresse från kommersiella byggaktörer. De fem byggemenskaper som beskrivs i boken *De byggde gemenskap* har alla gemensamt att projekten inte skulle ha blivit av om de inte själva gått in som byggherre och ägare.¹²⁸ Även om bostadsefterfrågan på en ort generellt sett bedöms som låg, utifrån befolkningsutveckling och ekonomisk tillväxt, kan det finnas en väl definierad efterfrågan på en specifik bostadsproduktion, manifesterad i ett aktivt intresse från en viss grupp.¹²⁹ Genom denna anpassning till lokala behov har byggemenskaper ett fokus på *bostadsförsörjning*, som komplement till kommersiella aktörer som agerar på en *bostadsmarknad*.¹³⁰

Exempel på hur kommuner möjliggjort bostadsprojekt på landsbygd är testbädden Baskedal kooperativ hyresrättsförening i Simrishamns kommun där kvinnor drivit byggemenskapen och skapat hyreslägenheter i landsbygd. Ett annat är Hogslätts vänboende i Tanums kommun. Erfarenheterna från projektet har banat väg för ett ytterligare idéburet bostadsprojekt i kommunen, Andreastorpets vänboende. Nämnas kan även projektet R:Ekobyn i Röstånga, där Svalövs kommun möjliggjorde projektet genom att halvera sina avgifter för det nödvändiga detaljplanarbetet.¹³¹

¹²⁷ Chalmers university press och Divercity (2020), *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 18.

¹²⁸ *Ibid*, s. 13.

¹²⁹ Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 22.

¹³⁰ Rundabordssamtal 2021-04-13.

¹³¹ Divercity (2020): *R:Ekobyn, Röstånga, Byggemenskap, Svalöv*.

Kan motverka socioekonomisk boendesegregation

Beroende på inriktning och syfte kan byggemaskaper även främja integration och mångfald i en stadsdel. En byggemaskap kan i sig tillföra en ny målgrupp och kanske en ny boendeform i sin stadsdel och därmed motverka socioekonomisk boendesegregation.¹³²

Lokala utvecklingsbolag som drivs som aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) fyller en funktion på landsbygd

Två andra exempel på bostadsprojekt i landsbygd är byggemaskaper i Östergarn på Gotland och Kolmården i Norrköpings kommun. Båda projekten drivs av lokala utvecklingsbolag med associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Det är en särskild form av aktiebolag som syftar till att säkerställa att företagets vinst huvudsakligen stannar kvar i företaget.¹³³

Utvecklingsbolaget Nygarn utveckling AB (svb) bildades för att utveckla och skapa förutsättningar för näringslivet på östra Gotland. Bolaget undersökte om byggemaskaper kunde stödja utvecklingen eftersom det var svårt att hitta personer som ville bo året runt i Östergarn. Planeringen av bostäder syftade därmed inte i första hand till att lösa boende för de engagerade i utvecklingsbolaget.¹³⁴

I Kolmården löper två projekt parallellt. Det lokala utvecklingsbolaget Kolmårdens Utveckling AB (svb), förkortat Kolab, har bildats för att låta uppföra hyreslägenheter och driva dessa som en lokal fastighetsägare. Kolab är ett affärsmässigt bolag som ägs av de boende i Kolmården. Kolabs vision är att bolaget ska kunna uppföra billiga men moderna lägenheter för de som vill lämna sina hus till yngre barnfamiljer som får ekonomiska möjligheter att flytta till Kolmården. Bolaget samverkar med Kolmårdens byggemaskap och Färjkarlsbergets Byggemaskap i Kvarsebo, som bildats som två separata ekonomiska föreningar och som sådana beviljats Boverkets stöd till byggemaskaper. Respektive byggemaskap driver projektet fram till byggskedet. Sedan agerar svb-bolaget byggherre, lånar

¹³² Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 24.

¹³³ 32 kap. Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, Aktiebolagslag (2005:551). Se även Bolagsverket.se, *Aktiebolag med vinstutdelningsbegränsning*, hämtad 2021-11-23.

¹³⁴ Divercity (2020): *Östergarn, Byggemaskap, Gotland*, s. 6, 10.

upp kapital från bank, ansvarar för byggnation och ansöker om investeringsstöd för hyresbostäder.¹³⁵

Kiladalens utvecklings AB (svb) ansökte till Boverket om 400 000 kronor i stöd till byggemskaper för projektering av 12–14 hyreslägenheter i nyproduktion i Stavsjö, Nyköpings kommun, men fick avslag. Motiveringen till Boverkets beslut var att kraven enligt 3 § i stödförordningen inte var uppfyllda, eftersom sökanden inte var en ekonomisk förening, utan ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb).¹³⁶

Boverket diskuterar i sin uppföljning av stödet till byggemskaper om kravet på ekonomisk förening som organisationsform är nödvändigt för att tilldelas stöd. Myndigheten anser att aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb), är en typ av organisation som i det här sammanhanget kanske skulle kunna jämföras med en ekonomisk förening.¹³⁷

Byggemskaper och hushåll som har svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknadens villkor

Att uppföra bostäder som en byggemskap har i Sverige hittills varit ett åtagande som ställt stora krav på de medverkande avseende engagemang, kunskap, kollektivt risktagande och finansiering. Slutsatser från projektet Divercity ger en nulägesbild:

Stjärnorna måste stå rätt för att en byggemskap ska lyckas. Det ska finnas en väl fungerande grupp av entusiaster, de ska ha en plats att bygga på, de måste hitta pengar till att planera och bygga för, de ska alliera sig med bra och trygga partners och under hela processen ska de kunna hitta kunskap och få stöd. Varje lyckat genomfört byggemskapsprojekt i Sverige har med stor möda hittat sina egna lösningar. Tur, mod och god tajming har krävts.¹³⁸

¹³⁵ Divercity.se, *Två nya bygg- och byggemskaper planeras i Kolmården*, hämtad 2021-08-27. Samtal med Kolmårdens byggemskap, samt Boverket (2021): *Startbidraget till byggemskaper – Uppföljning och preliminär utvärdering*, s. 22–23.

¹³⁶ *Ibid*, s. 32.

¹³⁷ *Ibid*, s. 38–39.

¹³⁸ Divercity (2021): *Divercity – byggemskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, Bilaga 4: Arbetspaket 4 – bygggruppers process, s. 2. Se även *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och byggemskaper i Sverige*, s. 5.

Detta är i linje med Boverkets slutsats att byggemaskaper ofta förutsatt förhållandevis resursstarka hushåll, ledda av enskilda eldsjälur med egen kompetens inom byggbranschen.¹³⁹

Rundabordsamtal med experter inom byggemaskaper visar att byggemaskaper i Sverige i nuläget inte på ett påtagligt sätt bidrar till att förbättra möjligheterna till bostad för de hushåll som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden.¹⁴⁰ Men det finns goda exempel. Byggemaskaperna Gården och Röda Oasen är två exempel på bostadsrättsprojekt som även innehåller hyresrätter. Den senare vill genom hyresrätter till exempel ha möjlighet att kunna hjälpa personer som annars inte får någonstans att bo.¹⁴¹

Erfarenheter från föregångsländerna Tyskland och Danmark har visat att byggemaskaper kan få fram bostäder för resurssvaga hushåll. I en svensk kontext är kollektivhusföreningen UnderSammaTak (se 10.5.7) ett exempel på projekt som främjar inkludering och har ett samarbete med Göteborgs stad om bostäder med särskild service (BmSS). Föreningen är inte en byggemaskap men även dessa kan ingå samarbete med en kommun.¹⁴² Flera forskningsprojekt pågår om hur bland annat byggemaskaper och bogemaskaper kan involvera ekonomiskt svaga grupper.¹⁴³

Byggemaskaper tillför värden utöver bostadsförsörjning

Utredningens fokus är socialt hållbar bostadsförsörjning, men i beskrivningen av byggemaskaper så är det lämpligt med ett brett perspektiv på vilka värden de kan tillföra samhället.¹⁴⁴

Byggemaskaper kan tillföra flera olika *sociala värden*. De främjar utvecklingen av kooperativa projekt- och boendeformer och bidrar till ett mer diversifierat byggande. Byggemaskaper innebär ett små-

¹³⁹ Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 30.

¹⁴⁰ Rundabordsamtal 13 april 2021.

¹⁴¹ Divercity (2021): *Gården Byggemaskap Uppsala* samt Divercity (2021): *Röda Oasen Byggemaskap Malmö*, s. 14.

¹⁴² Se till exempel Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 19.

¹⁴³ Se de två Vinnova-finansierade projekten Bostadsinnovationer underifrån: att skapa bygg- och bogemaskaper för och med ekonomiskt svaga grupper, samt Egnahem för alla. Se även projektet MICOLL: Migration and housing: meeting refugees' housing needs through collaborative housing programmes som finansieras av JPI Urban Europe.

¹⁴⁴ Se Boverket (2021): *Startbidraget till byggemaskaper - Uppföljning och preliminär utvärdering*, s. 34, samt Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, 2018, som med kommuner som målgrupp ur flera perspektiv beskriver varför de kan främja byggemaskaper.

skaligt, lokalt samhällsbyggande som bland annat skapar delaktighet, inkludering och ökad egenmakt.¹⁴⁵ De fyller ofta en funktion för äldre personer som efterfrågar en boendeform med bogemenskap i fokus, såsom Hogslätts vänboende. Byggemenskaper som drivs av och för äldre kan motverka ofrivillig ensamhet och social isolering¹⁴⁶ vilket beskrivs mer ingående i avsnitt 10.5.4 och 10.5.5. Beroende på inriktning och syfte kan byggemenskaper även främja integration och mångfald i en stadsdel. En byggemenskap kan i sig tillföra en ny målgrupp och kanske en ny boendeform i sin stadsdel och därmed motverka socioekonomisk boendesegregation.¹⁴⁷

Byggemenskaper ger ett värde för samhället ur miljö- och klimatsynpunkt. För en del är det inriktningen på ett klimatsmart byggande och en hållbar livsstil som är själva grunden för önskan att skapa sitt eget boende. Gemensamt ägande, samordnat nyttjande och återbruk kan utgöra en del av syftet med en byggemenskap, vilket främjar delningsekonomi. Enligt framställningar från projektet Divercity så driver människor som är engagerade i byggemenskaper ofta miljöfrågorna längre än i många andra boendeformer. Enligt rapporten *De byggde gemenskap* så har byggnaderna ofta blivit bättre ur energi- och miljösynpunkt än genomsnittet. Två av projekten i rapporten, Sofielunds kollektivhus och UnderSammaTak, har av Sweden Green Building Council tilldelats den högsta certifieringen, Guld, inom certifieringssystemet Miljöbyggnad. Det finns en ekonomisk aspekt bakom höga ambitioner eftersom de boende själva ansvarar för förvaltning av huset. Därför kan medlemmar i en byggemenskap ha ett intresse av att hålla en hög kvalitet i byggandet, som är långsiktigt hållbar ur ett förvaltningsekonomiskt perspektiv.¹⁴⁸ Samtidigt kan det ibland behöva vägas mot mål om att uppnå prisrimliga bostäder från start.¹⁴⁹ Utredningen har inte haft möjlighet att närmare jämföra eventuella

¹⁴⁵ Rundabordssamtal 2021-04-13 samt Föreningen för byggemenskaper (2021): *Utgångspunkter för socialt byggande*, underlag för Rådslag den 16 april 2021 med temat Hur utvecklar vi det sociala byggandet i Sverige?

¹⁴⁶ Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 20–23, och Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 37–41.

¹⁴⁷ Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 24.

¹⁴⁸ Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 1. Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, s. 7, 28. Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 8. Se till exempel byggemenskaper R:Ekobyn, Röstånga, Svalöv.

¹⁴⁹ Boverket (2018): *Byggemenskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 29, och Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 8.

skillnader i miljö- och klimatprestanda i bostäder byggda av idéburna bostadsaktörer respektive kommersiella aktörer.¹⁵⁰

10.5 Startargrupper som verkar för bogemenskap

10.5.1 Definitioner av startargrupp, bogemenskap m.m.

En startargrupp är i dess enklaste form en grupp engagerade människor som vill bo tillsammans.¹⁵¹ Den kan också vara mer formaliserad och begreppet definieras av utredningen som:

En startargrupp är en grupp människor som tillsammans planerar, vill låta bygga och sedan använder en byggnad som kännetecknas av bogemenskap.

Begreppet har likheter med definitionen av en byggemenskap. Men en startargrupp har inte alltid det formella byggherreansvaret utan kan välja att överlåta det till en professionell aktör. Här ligger skillnaden jämfört med en byggemenskap, som alltid har det formella byggherreansvaret. Därav formuleringen *vill låta bygga* i definitionen av startargrupp, till skillnad mot formuleringen *låter bygga* i definitionen av en byggemenskap. Begreppet startargrupp används av utredningen i kombination med både bogemenskap och kollektivhus. En startargrupp som verkar för bogemenskap betraktas av utredningen som en användardriven idéburen bostadsaktör.

Bogemenskap eller *gemenskapsboende* (hädanefter bogemenskap) är ett samlingsnamn för boendeformer som präglas av utökade möjligheter till samvaro och gemenskap i vardagen, grannar emellan. I en bogemenskap har varje hushåll sin egen lägenhet, fullt utrustad, och därutöver tillgång till utrymmen för samvaro och gemensamma aktiviteter. För att hålla nere kostnaderna kan lägenheterna vara något mindre till ytan än i ett vanligt flerbostadshus.¹⁵² Seniorboenden, co-living och boende i ekobyar är olika exempel, men även vissa vanliga bostadsrättsföreningar använder benämningen bogemenskap.

Kollektivboende är en benämning inom det bredare begreppet bogemenskap. I jämförelse med bogemenskap karaktäriseras kollektivboende av ett större fokus på gemensamma aktiviteter och del-

¹⁵⁰ Forskning om denna aspekt pågår inom ramen för ett projekt finansierat av FORMAS: Möjligheter och hinder för hållbarhet i alternativt boende.

¹⁵¹ Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 7.

¹⁵² Boverket.se, *Bygg- och bogemenskaper*, hämtad 2021-03-19.

tagande i drift och fastighetsskötsel. Kollektivboende kan delas upp i tre olika typer: *boendekollektiv*, *co-living* samt *kollektivhus*. Ett boendekollektiv avser ett boende i vilket de boende har ett eget rum, men delar kök, vardagsrum och ofta även badrum.¹⁵³ Konceptet *co-living* är en form av detta och initieras av en kommersiell aktör som erbjuder boendeformen, som även kan kallas *delningsboende*.¹⁵⁴

Utredningen fokuserar i huvudsak på bogemenskaper av typen *kollektivhus*. Det som främst karakteriserar kollektivhus är att det finns gemensamma lokaler, som redan vid uppförande eller ombyggnation syftar till att främja umgänge mellan de boende i huset. Alla kollektivhus erbjuder gemenskap, både på fritid och i arbete. Föreningen Kollektivhus NU definierar kollektivhus på följande sätt:

Ett kollektivhus är ett vanligt bostadshus med normala lägenheter. Dessutom finns gemensamma lokaler där de boende kan laga mat och äta tillsammans, odla sin hobby och umgås. Det finns många olika slags kollektivhus. I en del bor människor i alla åldrar, i andra människor i "andra halvan av livet" utan hemmavarande barn. Det gemensamma köket och matsalen är oftast kärnan i ett kollektivhus verksamhet.¹⁵⁵

Majoriteten av de befintliga kollektivhusen är organiserade i en förening som administrerar vad som ska hända i lokalerna. Utredningen använder *startargrupp* och *kollektivhusförening* synonymt för skedena innan ett kollektivhus är uppfört. När ett kollektivhus har byggts används kollektivhusförening som benämning på den förening som administrerar vad som ska hända i lokalerna. Kollektivhus är både en byggnadstyp och en benämning på en boendeform inom det bredare begreppet bogemenskap.

I realiteten kan skillnaden mellan olika typer av bogemenskaper vara små och begreppen ovan används överlappande.

I detta avsnitt beskrivs även villkoren för kommersiella aktörer som uppför kollektivhus. Dessa aktörer betraktas inte som idéburna aktörer, utan innefattas i utredningen eftersom det bidrar med kunskap om förutsättningarna för nyproduktion av kollektivhus.

¹⁵³ Kollektivhus NU.

¹⁵⁴ Theory Into Practice (2021): *Max 4 Lax – Delningsbostäder för allmännyttan*, s. 3.

¹⁵⁵ Kollektivhusnu.se, hämtad 2021-05-31.

10.5.2 Startargrupper tar initiativet och kvinnor är drivande

De flesta kollektivhus kommer till på initiativ av en ideellt verkande startargrupp. Den har stort inflytande över utformningen av husen, till exempel på förhållandet mellan gemensamma och privata utrymmen. Erfarenheter visar att kollektivhusen bara fungerar om de drivs av användarna, både under planering och efter inflyttning. Bedömare anser att goda förutsättningar för nybyggnation skapas när ett kunnigt bostadsföretag ser kollektivhus som en möjlighet och en del av sitt bostadsutbud och vill samarbeta med de kommande hyresgästerna. Startargrupper finns på flera ställen i landet, bland annat i Stockholm, Göteborg och Malmö.¹⁵⁶

Främst kvinnor bor i och initierar kollektivhus

Det är främst kvinnor, särskilt i gruppen 60–65 år, som är intresserade av idén att bo och leva i kollektivhus och faktiskt gör det i de hus som riktar sig till boende i andra halvan av livet. Män utgör som mest en tredjedel av alla boende i sådana kollektivhus. 80 procent av kollektivhus, startargrupper och intresseföreningar med fokus på äldre som kommit till under de senaste trettio åren har initierats av kvinnor.¹⁵⁷ I kollektivhus för alla åldrar är könsfördelningen jämnare.¹⁵⁸

Att efterfrågan i stor utsträckning kommer från kvinnor kan kopplas till olika perspektiv. En undersökning om boendeformer för seniorer visar att kvinnor och äldre hyr, medan män och yngre äger sina bostäder. Därtill visar en undersökning att det bland äldre framför allt är kvinnor som har svårt att klara sina boendekostnader. Bland äldre så är kvinnor också mer intresserade av att flytta medan män hellre bor kvar.¹⁵⁹

Det saknas tydliga uppgifter om vilka hushåll som bor i kollektivhus för alla åldrar. En uppskattning är att det i dag i stor utsträckning är hushåll med längre utbildning som lockas av boendet. Det kan dock inte likställas med att det är hushåll med hög inkomst.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 1, 7 f., 16.

¹⁵⁷ *Ibid*, s. 7.

¹⁵⁸ Kollektivhus NU.

¹⁵⁹ *Ibid*, s. 22, och Byggnads (2020): *Bostäder åt alla! En rättighet även efter pension*, s. 5, 7.

¹⁶⁰ Samtal med Kollektivhus NU.

Hyresrätt är den vanligaste upplåtelseformen och boende har ofta möjlighet att hålla ner kostnader genom egen förvaltning

Kollektivhus finns i flera olika upplåtelseformer, såsom bostadsrätt, hyresrätt och kooperativ hyresrätt, där det kan vara både som blockhyresmodell och ägd modell. Hyresrätt är den vanligaste formen. I val av upplåtelseform kan det emellertid finnas skillnader mellan olika typer av bostadsmarknader. Den kooperativa hyresrätten kan vara den enda möjliga modellen på orter utan intresserade bostadsföretag. För tillträde till kollektivhus använder vissa föreningar kötid, andra använder intresselista och intervjuar de som är intresserade.¹⁶¹

Boende i kollektivhus som upplåts med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt med blockhyra har ofta möjlighet att hålla ner driftskostnader genom egen förvaltning, exempelvis trappstädning, gårdsskötsel och liknande. För detta kan föreningen få en ersättning, dess medlemmar en hyresnedsättning eller en kombination. Ersättningen kan till exempel användas för att hålla en låg medlemsavgift, inköp av möbler och gemensam utrustning. Utredningen erfar att hyresnedsättningen för varje lägenhet per månad i olika föreningar kan variera från 100 kronor till drygt 200 kronor.¹⁶²

År 2016 ändrades bostadsutformningsreglerna i BBR. Det blev då möjligt att bygga bostäder med gemensamt kök, badrum och vardagsrum även för andra än studenter. Bakgrunden var det stora behovet av bostäder för till exempel nyanlända och unga vuxna. Inom dagens regelverk är det alltså möjligt att bygga bostäder där vissa funktioner delas med andra. De gemensamma utrymmena ska vara så stora och välutrustade att de på ett fullgott sätt kompenseras för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.¹⁶³

10.5.3 Kollektivhus utgör en mycket liten del av bostadsmarknaden, men intresset ökar

SCB redovisar inte statistik över antal bostäder i kollektivhus. I Sverige finns drygt 50 kollektivhus. Det indikerar att boendeformen i dag utgör en mycket liten del av bostadsmarknaden. Kollektivhus återfinns i nuläget huvudsakligen i de större städerna. Det finns tenden-

¹⁶¹ Ibid och Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 14–15.

¹⁶² Kollektivhus NU, Samtal med kollektivhusföreningen UnderSammaTak.

¹⁶³ boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/framja-alternativa-satt-att-bygga-och-bo/, *Främja alternativa sätt att bygga och bo*, hämtad 2021-05-30.

ser till ökat intresse för olika former av bogemenskap även på mindre orter.¹⁶⁴

Intresset för boende i kollektivhus ökar. Kollektivhus NU är den officiella intresseorganisationen för kollektivhus i Sverige och märker detta genom en dubbling av antalet intresserade de senaste två åren. Föreningen bedömer att det sannolikt beror på en ökad isolering och ensamhet i samhället i spåren av coronapandemin. Det ökade intresset märks också i antalet startargrupper som arbetar för nya kollektivhus. 2015 fanns 15 stycken och 2021 finns det 25. Därtill ungefär lika många som arbetar för andra bogemenskaper med gemensamma lokaler än kollektivhus. Totalt finns ett femtiotal organiserade startargrupper som verkar för en bogemenskap.¹⁶⁵

Även i statistik över nyligen genomförda och pågående projekt syns intresset. Under 2020 färdigställdes fyra kollektivhus, under 2021 ytterligare fyra och fler planeras för inflyttning 2022 och 2023. Så många nya projekt har inte funnits samtidigt sedan 1980-talet.¹⁶⁶

Vilka som är intresserade av att bo i ett kollektivhus skiljer sig jämfört med på 1990- och 2000-talen. Då fanns intresset främst i åldersgruppen 50+ medan det numera syns i två grupper:

- familjebildande hushåll och familjer med yngre barn, och
- pensionärer i åldrarna 65–70.¹⁶⁷

10.5.4 Bogemenskap kan mildra ensamhet och social isolering

I Bostäder att bo kvar i (SOU 2015:85) poängteras risken för att problem med ensamhet och social isolering kan förväntas fortsätta öka med åldern och att med ensamhet följer såväl psykisk som fysisk ohälsa. Det beskrivs att det därför finns anledning att främja och stödja boendeformer som ger möjlighet till vardaglig samvaro och ett meningsfullt sammanhang i boendet. Vidare framhävs vikten av att ta till vara initiativkraft, kunskaper och resurser i övrigt som morgondagens äldre besitter och låta seniorer ta gemensamt ansvar för

¹⁶⁴ Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 10.

¹⁶⁵ Ibid, s. 13 samt Kollektivhus NU.

¹⁶⁶ Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 10.

¹⁶⁷ Samtal med Kollektivhus NU.

att utforma sådana boendialternativ.¹⁶⁸ I linje med detta menar bedömare att det finns en dold efterfrågan efter boendemiljöer som präglas av gemenskap, trygghet och tillgänglighet bland äldre. En engelsk studie visar att individer som är involverade i community-led housing, antingen som boende eller deltagare i en sådan grupp, har en lägre sannolikhet att känna sig ensamma än jämförbara grupper i allmänhet.¹⁶⁹ I avsnitt 10.6.3 beskrivs begreppet community-led housing och studiens slutsatser.

Stockholms stads Äldreombudsman lyfter fram att det inom forskningen råder stor samstämmighet om att fyra faktorer har särskild betydelse för ett gott åldrande: social gemenskap och stöd, meningsfullhet, fysisk aktivitet och goda matvanor. Ett väl fungerande boende lyfts också fram som centralt för att må bra och känna trygghet.¹⁷⁰

10.5.5 Erfarenheter från olika aktörer om villkor för byggande av bogemenskaper i form av kollektivhus

Utredningen har samlat erfarenheter om villkor för byggande av bogemenskaper i form av kollektivhus från olika aktörer. Två kollektivhusföreningar där människor gått samman för att uppföra varsitt kollektivhus har intervjuats. Den ena föreningen har erfarenheter av samarbete med både en allmännyttig och en privat fastighetsaktör, medan den andra samarbetat med en privat aktör. Projekten har delvis haft olika förutsättningar för och erfarenheter av samarbete. Utredningen har också tagit del av erfarenheter från andra bogemenskaper, föreningen Kollektivhus NU samt intervjuat två kommersiella aktörer som byggt kollektivhus.

¹⁶⁸ SOU 2015:85: *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetsmarta boendemiljöer*, s. 14. Även Boverket lyfter fram bogemenskapers möjlighet att motverka ofrivillig ensamhet och social isolering.

¹⁶⁹ The London School of Economics and Political Science (2021): *'Those little connections': Community-led housing and loneliness*, s. 1, ii.

¹⁷⁰ Stockholms stads äldreombudsman (2019): *Rapport 2019*, Sammanfattning.

Social inkludering av kollektivhusföreningen UnderSammaTak

Projektet UnderSammaTak visar tydligt på möjligheter för social inkludering i en bogemenskap.¹⁷¹ Kollektivhusföreningen UnderSammaTak är verksam i Göteborg och flyttade in i ett nybyggt kollektivhus 2020. Initiativet togs 2009 av en startargrupp med privatpersoner utan tidigare erfarenhet av att driva byggprojekt. Medlemmarnas drivkraft var att skapa det hus de ville bo i den dag de var äldre och deras barn hade flyttat ut. De bildade en förening och tog fram en värdegrund för boendet. Målet var att skapa ett hus för alla, som speglade samhället: unga, äldre, barnfamiljer, svensk bakgrund, nyanlända, personer med funktionsnedsättning etc. En ambition var också att personer med relativt låg betalningsförmåga skulle ha råd att bo i huset.

På ett tidigt stadium beslutade föreningen att huset skulle innehålla bostäder med särskild service (BmSS). Kontakt togs med kommunen som var mottagliga för att hyra en del av huset för bostäder för personer med funktionsnedsättning. Huset innehåller sju BmSS-lägenheter som är bemannade av kommunens personal dygnet runt. I huset finns även två kollektiv, som bor tillsammans i varsin 5-rumslägenhet. Det ena kollektivet består av studenter och det andra av ensamkommande barn. Flera av de boende i kollektiven har efter en tid fått egen bostad i huset.

Ett viktigt moment i processen var att föreningen ensamt tilldelades en markreservation av Göteborgs stad. Den gav föreningen större makt att driva processen och projektet på det sätt de ville. En förfrågan om samarbete ställdes ut till ett antal privata aktörer och föreningen valde därefter en samarbetspartner. En framgångsfaktor i samarbetet mellan föreningen och den privata fastighetsutvecklaren var att det fanns ett intresse från aktören att förstå föreningens önskemål och arbeta tillsammans. Bristen på detta intresse var en orsak till att ett tidigt samarbete mellan föreningen och en allmännyttig aktör inte fungerade. Markreservationen blev senare i processen en markanvisning för samarbetspartnern att utveckla tillsammans med föreningen. Byggaktörens arkitekt var viktig för samarbetet. Den var stöd för föreningen samtidigt som det fanns ett förtroende mellan arkitekten och byggaktören.

¹⁷¹ Jfr Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 7 f., om att det i visioner om nya kollektivhus alltid ingår att de ska vara tillgängliga för människor med normala inkomster eller pensioner.

De boende i huset är i olika åldrar. Ensamstående kvinnor över 60 år är mest intresserade av att bo i huset och fler kvinnor än män är intresserade. Till en början var intresset lågt bland barnfamiljer. Sannolikt eftersom ett kollektivhus har en lång tid från planering till inflytt vilket kan vara svårt för barnfamiljer. Föreningen väljer ut vem som får flytta in baserat på kötid, men hyreskontrakt skrivs mellan den boende och hyresvärden.¹⁷²

Rudbeckia kollektivhusförening har uppfört ett kollektivhus tillsammans med en privat fastighetsägare

Rudbeckia kollektivhusförening är verksam i Uppsala. Hösten 2021 flyttade medlemmar i föreningen in i det kollektivhus föreningen verkat för sedan den bildades av 2011. Drivkraften var en önskan att kunna bo och leva tillsammans, att kunna ha tillgång till ett socialt nätverk på nära håll och organisera samvaro under ett gemensamt tak. Föreningen bildades av seniorer men det fanns en önskan om att det skulle vara en blandning av åldrar. Efter ett antal år paradades föreningen ihop med den privata fastighetsägaren Sveafastigheter som ansökte om och fick en markanvisning av Uppsala kommun.

Den viktigaste förutsättningen för att samarbetet mellan föreningen och Sveafastigheter skulle resultera i ett projekt var enligt föreningen att det fanns ett ömsesidigt intresse av att bygga. Samarbetet har inte varit utan problem och förutsättningarna för samarbetet har sannolikt påverkats av att det var fastighetsaktören som fick markanvisningen, inte kollektivhusföreningen.

Intresset för att flytta in i huset var från början stort, men en del medlemmar hoppade av då det gick upp för dem att hyrorna skulle bli höga. Företrädesvis äldre personer kommer att bo i huset.¹⁷³

Kollektivhusföreningar ser flera hinder som påverkar individers möjligheter att gå samman och uppföra kollektivhus

Det finns flera hinder som påverkar individers möjligheter att gå samman och uppföra kollektivhus. Det största hindret är *brist på kunskap och vägledning*, vilket även lyfts fram av byggemskaper (se 10.4.4).

¹⁷² Samtal med kollektivhusföreningen UnderSammaTak.

¹⁷³ Samtal med Rudbeckia kollektivhusförening.

Kollektivhusföreningar uttrycker på olika sätt att de har en brist på kunskap. De påtalar vikten av att ha med professionella aktörer som kan utgöra stöd, efterfrågar större kunskap bland kommuner, samt önskar att kommuner kan ha stödfunktioner som hjälper mindre aktörer som till exempel kollektivhusföreningar.¹⁷⁴

Föreningar lyfter fram *okunnighet om kollektivhus bland privata och allmännyttiga bostadsföretag* som ett hinder.¹⁷⁵ Om det fanns en större kunskap så kanske fler skulle vara intresserade av att starta ett samarbete. Samt ha en större förståelse för att processen kan behöva skilja sig mot ett vanligt byggprojekt eftersom föreningen är och vill vara en aktiv part. Vikten av goda samarbetspartners har lyfts fram i en utvärdering av bo- och byggemenskaper. Där föreslås att samhället stimulerar allmännyttiga, privata och kooperativa bolag och stiftelser att gå in som byggherrar och ta den ekonomiska risken i användardrivna projekt för bogemenskap.¹⁷⁶

Höga hyror vid nyproduktion av kollektivhus utgör ett hinder. Boende i kollektivhus betalar hyra både för sin vanliga lägenhet och sin andel av de kollektiva utrymmena, vilket är cirka 10 kvm/person. Detta kompenseras till viss del av att många boende väljer att ha en mindre egen lägenhet i kollektivhus, vilket möjliggörs av de gemensamma ytorna. Hyreskostnader behöver således inte bli högre än i en vanlig hyresrätt.

För att kollektivhus ska bli tillgängligt för fler efterfrågar föreningar att *regler och byggande i högre utsträckning kan anpassas till kollektivhus* för att sänka byggkostnader och hyra.¹⁷⁷

Få kommersiella aktörer bygger kollektivhus

Få av de befintliga kollektivhusen byggdes före 1980 och en majoritet byggdes mellan 1981 och 1990. Då genomförde Stockholms stad en satsning på kollektivhusboende vilket innebar att intresset bland allmänheten blev stort. Satsningen gav lärdomar för uppförande av kollektivhus. En aktiv boendemedverkan var en framgångsfaktor.

¹⁷⁴ Samtal med Rudbeckia kollektivhusförening, samtal med kollektivhusföreningen UnderSammaTak, samt Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 6, 12.

¹⁷⁵ Se till exempel beskrivning i Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 6.

¹⁷⁶ Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 16.

¹⁷⁷ Samtal med Rudbeckia kollektivhusförening, samtal med kollektivhusföreningen UnderSammaTak, samt Kollektivhus NU.

Satsningen visade på vikten av att en kommun genom tjänstemän och politiker gör det möjligt för startargrupper med egna idéer att få tillgång till mark och byggrätter, samt att få råd och stöd i arbetet.¹⁷⁸

Det är få kommersiella aktörer som bygger kollektivhus. Främst är det allmännyttan som bygger och för närvarande bara i Stockholm och Göteborg. Utöver privata och allmännyttiga aktörer finns även byggemaskiner som bygger olika former av bostadsmaskiner. Föreningen Kollektivhus NU anser varken att det finns skillnader mellan privata och allmännyttiga aktörer som bygger eller särskilda hinder för att bygga kollektivhus i relation till andra hyresrätter, kooperativa hyresrätter och bostadsrätter. Föreningen lyfter emellertid fram några hinder för ett ökat byggande av kollektivhus. I likhet med kollektivhusföreningarna lyfter föreningen fram *okunnighet om kollektivhus bland privata och allmännyttiga bostadsföretag*, vilket försvarar för människor som tillsammans vill åstadkomma boende i ett kollektivhus. Hindret manifesteras i att det finns en tro om att det är svårare att rita och bygga kollektivboende. Till exempel upplevs en svårighet att förstå vilken typ av gemensamhetslokaler som ska finnas. Kollektivhus NU har därför tagit fram en manual för vad ett kollektivhus behöver innehålla. Ett andra hinder är att det är *svårt för aktörer att bedöma hur stor efterfrågan är*. Det hänger ihop med att det bland allmänheten finns en låg kännedom om möjligheten att bo i ett kollektivboende. Ett tredje hinder är *höga hyror i nyproduktion*, vilket kan göra det svårt för hushåll att hitta boende som motsvarar sin betalningsförmåga. Detta är emellertid inget som särskiljer kollektivhusbyggande från nyproduktion av vanliga hyresrätter. Ett sätt att hantera detta är att få ner hyreskostnaderna genom att uppföra yteffektiva lägenheter.¹⁷⁹ De två senare hindren överensstämmer med några av de villkor som lyfts fram av kommersiella aktörer som bygger kollektivhus.

Erfarenheter från kommersiella aktörer som byggt kollektivhus

Utredningen har intervjuat två kommersiella aktörer som byggt kollektivhus. Den privata fastighetsägaren Sveafastigheter har färdigställt sitt första projekt i Uppsala, tillsammans med Rudbeckia kollektiv-

¹⁷⁸ Arena Idé (2021): *Kollektivhus och tanter*, s. 10, 16, och samtal med Kollektivhus NU.

¹⁷⁹ Samtal med Kollektivhus NU.

husförening, och planerar för fler i Stockholmsregionen. Företaget ser flera incitament för att bygga kollektivhus. Det anser att kollektivhus bidrar med samhällsnytta. Boendeformen kan främja hälsa för äldre som genom boendet får gemenskap, stimulans och förutsättningar för bra mat. Ur ett förvaltningsperspektiv finns goda utsikter för att de boende kommer att ta hand om huset bra vilket gynnar företaget som långsiktig hyresvärd. Företaget ser också en konkurrens fördel i relation till andra aktörer att kunna erbjuda kommuner en produkt som bidrar till social hållbarhet.

Det allmännyttiga bostadsföretaget Familjebostäder i Göteborg har uppfört ett kollektivhus med inflyttning 2021, Bolhop Högsbo, och planering pågår för ett till. Projektet exemplifierar hur en allmännyttig aktör med ett tydligt uppdrag och genomförandeförmåga kan möjliggöra för en startargrupp som verkar för en bogemenskap att genomföra sitt projekt. Motiven för att producera det första kollektivhuset var dels ett tydligt politiskt mandat att de kommunala bostadsföretagen skulle vara positiva till alternativa boendeformer, dels att företaget kontaktades av en startargrupp som sökte en partner för att genomföra sitt projekt. Föreningen utgjordes huvudsakligen av äldre kvinnor och av de som flyttat in i huset är de flesta över 70 år. Lägenheterna upplåts som vanliga hyresrätter och föreningen har ett blockhyresavtal med Familjebostäder för hela huset. Även det kollektivhus som är under planering görs i samarbete med en förening, Högsboet, som startat som en bygggemenskap men insåg att de inte skulle kunna finansiera sitt projekt själva. Högsboet har en bredare sammansättning av åldrar och projektet kommer att uppföras som en kooperativ hyresrätt.

Inga särskilda juridiska hinder för byggande av kollektivhus

Sveafastigheters och Familjebostäder Göteborgs bild av de största hindren och förutsättningarna för byggande av kollektivhus är i stort sett desamma. De ser inga särskilda juridiska hinder för byggande av kollektivhus i jämförelse med annat byggande. Sveafastigheter poängterar att om det allmänna vill främja boende i kollektivhus så är den enklaste vägen att *säkerställa att kommuner tilldelar mark för uppförande av kollektivhus.*

De två aktörerna anser att ett stort hinder för att bygga fler kollektivhus är en *låg kännedom om boendeformen bland allmänheten*. Dels att få känner till att boendeformen finns, dels att den förknippas med en förlegad bild av att boende delar kök och badrum med andra. Aktörerna anser emellertid att det finns en potential för att fler hushåll ska bo i kollektivhus. Inte bara för äldre, utan även för barnfamiljer. För att utveckla marknaden för kollektivhus ser de att det vore fördelaktigt om det allmänna kan gå före och öka intresset och kunskapen om boendeformen.

Aktörerna lyfter också fram *vikten av lokala startargrupper för att våga starta kollektivhusprojekt*. Sveafastigheter framhäver att i det projekt de genomfört har samarbete mellan byggaktör och startargrupp varit viktigt både eftersom gruppen säkerställer att det finns ett kundunderlag och att delaktighet från de som ska flytta in i boendet gör att det hus som produceras motsvarar de boendes önskemål. Familjebostäder Göteborg uttrycker att *samarbeten mellan sammanslutningar och en kommunal aktör kan vara svåra*. Det krävs uthållighet och goda kunskaper om hur en kommunal verksamhet fungerar för att en sammanslutning ska lyckas genomföra sitt projekt. Familjebostäder bedömer därför att nyproduktion av kollektivhus i denna typ av samverkan sannolikt inte är något för breda grupper av allmänheten. Givet sina erfarenheter av att uppföra kollektivhus anser bolaget sig kunna genomföra projekt även utan startargrupper.

Båda aktörerna anser att ett hinder för att uppföra kollektivhus är att det kan innebära *relativt höga hyror för de boende*. Detta eftersom de boende både ska betala för sina egna lägenheter och de gemensamma ytorna. För att kunna möjliggöra boende i kollektivhus för hushåll med mindre ekonomiska resurser anser Familjebostäder Göteborg att det finns goda skäl att skapa kollektivhus genom ombyggnationer.¹⁸⁰

10.6 Internationell utblick om idéburna bostadsaktörer

Begreppet idéburna bostadsaktörer motsvaras internationellt inte av ett enskilt begrepp på engelska. I forskning så används *collaborative housing* som ett samlingsbegrepp för flera typer av boendetyper och

¹⁸⁰ Avsnittet baseras på samtal med Sveafastigheter respektive Familjebostäder Göteborg.

aktörer med olika grad av kollektiv organisering. Begreppets tonvikt är på boendetyperna. Gemensamma drag för dessa typer av boenden är en hög grad av deltagande av de boende och samarbete tillsammans med övriga aktörer som deltar i processen för att realisera ett bostadsprojekt. Termen *collaboration* i begreppet collaborative housing kan förstås som samarbete för ett gemensamt ändamål.¹⁸¹ I Storbritannien används begreppet community-led housing (se avsnitt 10.6.3).

10.6.1 Y-stiftelsen i Finland

1985 grundades Y-stiftelsen, Y-Säätiö, som ett svar på den då rådande bostadsbristen i Finland där små bostäder var svåra att få tag på. Stiftelsens uppdrag var att köpa befintliga bostäder och erbjuda dem som hyresbostäder till hemlösa. Y-stiftelsen har en central roll i Finlands bostadsförsörjning och är en integrerad och bärande del i Finlands hemlöshetsstrategi. Stiftelsens lägenheter är subventionerade genom det så kallade ARA-systemet och åtkomliga endast för vissa individer genom behovsprövning eller prövning mot särskilda kriterier.

Totalt finns cirka 3 miljoner bostäder i Finland, varav cirka en tredjedel är subventionerade genom ARA-systemet¹⁸². Stiftelsen äger 18 000 bostäder, av två olika typer: Y-kodit och M2-kodit. Majoriteten av stiftelsens bostäder utgörs av Y-kodit-lägenheter. De är för specifika målgrupper och hyrs ut av stiftelsen till olika organisationer och kommuner. Dessa ansvarar för att med grund i en behovsprövning hyra ut bostäderna till de som har störst behov. M2-kodit-lägenheterna hyrs ut av Y-stiftelsen direkt till sökande som möter de kriterier som ARA-myndigheten tagit fram riktlinjer för. Kriterierna handlar om den sökandes behov av lägenhet, livsomständigheter samt inkomst och övriga tillgångar.¹⁸³

Y-stiftelsens verksamhet kan beskrivas som ett strukturerat statligt system för sociala bostäder och är en integrerad del i landets hemlöshetsstrategi. Den skiljer sig därmed från svenska privata bostads-

¹⁸¹ Czischke, Darinka; Carriou, Claire; Lang, Richard (2020): *Collaborative Housing in Europe: Conceptualizing the Field*.

¹⁸² Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) är en myndighet som lyder under Miljöministeriet och ansvarar för utförandet av den finländska statens bostadspolitik.

¹⁸³ History of the Y-foundation, ysaatio.fi/en/history-of-the-y-foundation, hämtad 2021-12-18. What is M2-Kodit?, m2kodit.fi/en/m2-kodit/, hämtad 2021-12-18. Who can apply for an apartment from M2-Kodit, m2kodit.fi/en/rental-apartments/who-can-apply-for-an-apartment-from-m2-kodit/, hämtad 2021-12-18.

stiftelser som inte har en statligt reglerad roll i bostadsförsörjningen. M2-kodit-systemet saknar en svensk allmän motsvarighet men liknar vissa privata bostadsstiftelser i det att dessa prövar bostadsökande mot stiftelsens ändamålsföreskrifter och därtill formulerade bedömningsprinciper. I en svensk kontext kan Y-stiftelsens Y-kodit-system närmast jämföras med de sociala kontrakt som kommuner tillämpar.

10.6.2 Bygg- och bogemenskaper i Europa

Användardrivna lokala initiativ till bostadsbyggande och lokal utveckling är vanligare i andra länder i Europa jämfört med Sverige. Den ökade förekomsten av bygg- och bogemenskaper i Europa är en långsiktig trend där antalet intresserade och startargrupper stadigt växer.¹⁸⁴ För att öka antalet bostäder inom den idéburna bostadssektorn i Sverige finns därför anledning att lära av internationella exempel.

Tyskland är ett föregångsland för byggemenskaper

Tyskland är ett föregångsland för byggemenskaper och inspirationen till byggemenskaper i Sverige kommer från Tyskland där så kallade baugemeinschaften sedan 1990-talet har vuxit fram som ett vedertaget koncept för utveckling av bostäder.¹⁸⁵ I vissa städer är byggemenskaper sedan länge en viktig del i stadsplaneringen. Projektens antal bostäder ökar och gäller inte längre enstaka hus utan hela kvarter. Medborgargrupper som vill bygga tillsammans konkurrerar om marken i projekttävlingar. De bästa projekten ur social, ekologisk och ekonomisk synvinkel tilldelas marken och kommunerna har egna organisationer som hjälper grupperna att realisera sina drömmar. Även privata företag har specialiserat sig på att lotsa fram den här typen av projekt.¹⁸⁶ Många delstater och städer har testat och utvecklat olika vägar att uppmuntra och stötta bygg- och bogemenskaper. Tübingen och Freiburg är goda exempel, liksom större städer som Berlin, München och Hamburg.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Divercity (2021): *Aktuell forskning om bygg- och bogemenskaper*, s. 4.

¹⁸⁵ Inobi (2016): *En liten bok om byggemenskaper*, s. 6.

¹⁸⁶ Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemenskaper i Sverige*, s. 7.

¹⁸⁷ Divercity (2021): *Aktuell forskning om bygg- och bogemenskaper*, s. 4.

Flera olika upplåtelseformer tillämpas. I södra Tyskland handlar det framför allt om ägarlägenheter medan olika kooperativa modeller är vanligare i Hamburg och Berlin.¹⁸⁸ De två dominerande typerna av byggemaskaper mellan 1990 och 2010 var fria byggemaskaper respektive arkitektinitierade projekt. Det har nu utvecklats till fler olika typer. Detsamma gäller målgrupperna, som breddats från det medvetna medelklasskikt som tidigt arbetade för bygg- och bogemaskaper. De tyska erfarenheterna är att byggemaskaper är en ny typ av byggherrar eller aktörer vilket ställer krav på nya processer och arbetsformer i kommunerna.¹⁸⁹

I till exempel Tyskland och Danmark är det inte ovanligt att kommunen samarbetar med en byggaktör om att bygga och tillhandahålla bostäder för hushåll som har särskilda svårigheter att hävda sig på bostadsmarknaden. I vissa städer i Tyskland sker ett sådant samarbete inte sällan med just byggemaskaper. De tyska byggemaskaperna omfattar också en stor variation av människor med avseende på ålder, inkomst, utbildning och etnicitet, vilket bidrar till levande stadsdelar och kan motverka socioekonomisk boendesegregation.¹⁹⁰

Danmark är ett föregångsland gällande bogemaskaper

Danmark är ett föregångsland gällande bogemaskaper, på danska bofællesskaber. De första färdigställdes i början på 1970-talet. Antalet bogemaskaper i Danmark bedöms vara cirka 350–450, varav merparten är för seniorer. En studie av de danska bogemaskaperna för äldre har visat att de blivit bra för de boende trots att det var en oprövad boendeform.

De senaste årens ökade antal färdigställda bogemaskaper är till stor del en effekt av föreningen Realdanias satsning på elva pilotprojekt med kollektivhus av olika slag för seniorer, alla med hyresrätt. Satsningen skedde mot bakgrund av ett växande antal äldre. Realdania anser att de boende i bogemaskaper för äldre upplever en högre livskvalitet och är mindre ensamma. Med satsningen ville Realdania också förändra attityderna i bostadssektorn och snabbstarta byggandet av nya bogemaskaper för äldre tillsammans med

¹⁸⁸ Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggde gemenskap – erfarenheter från tio bygg- och bogemaskaper i Sverige*, s. 7.

¹⁸⁹ Divercity (2021): *Aktuell forskning om bygg- och bogemaskaper*, s. 21.

¹⁹⁰ Boverket (2018): *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*, Rapport 2018:32, s. 21, 24.

privata och allmännyttiga bostadsföretag. 2020 färdigställdes 31 bogemenskaper för äldre med totalt 1 072 nya bostäder, vilket är det högsta antalet som uppförts på ett år i Danmark.¹⁹¹ Realdanias satsning på bogemenskaper för äldre visar på vikten av starka aktörer som går före, ökar intresset och visar på möjligheter för fler aktörer.

Byggemenskaper, på danska byggefællesskaber, är inte utbrett för flerbostadshus i Danmark även om det varit en vanlig modell för bofællesskaber uppförda som radhus. 2019 startade bygget av den första byggemenskapan med lägenheter i flerbostadshus i Køge utanför Köpenhamn. Det innebär att det ännu inte är ett etablerat fenomen för professionella aktörer såsom kommuner, arkitekter och byggherrar att hantera. Byggemenskaper är nytt även för banker och andra ekonomiska och juridiska aktörer och de är därmed ovana vid att säkerställa lån för denna typ av byggande.¹⁹²

Det danska Indenrigs- og boligministeriet publicerade 2021 rapporten Fremme af bygge- og bofællesskaber. Syftet var att undersöka hinder och möjligheter för att etablera *almene bofællesskaber*, på svenska *bogemenskaper*, av olika upplåtelseformer. I begreppet almene bofællesskaber innefattas både boendekollektiv och kollektivhus. Bogemenskaper anses kunna bidra till en bättre användning av det befintliga fastighetsbeståndet och byggemenskaper anses främja byggande av bostäder med fokus på gemenskap i boendet och grannskapet. Bygg- och bogemenskaper bedöms kunna bli en viktig del av den danska bostadsmarknaden, vara ett svar på demografiska utmaningar och stigande bostadspriser, möta behov bland olika människor samt motverka ensamhet.

Det största hindret för fortsatt utveckling anses vara brist på definitioner av centrala begrepp. Därför föreslås att det etableras definitioner av begreppen byggefællesskaber och bofællesskaber. Men också för begreppet beboerdrevne almene bofællesskaber, vilket innebär användardrivna bogemenskaper och motsvarar denna utrednings fokus på startargrupper som verkar för bogemenskaper. Definitioner bedöms kunna förenkla förslaget om att möjliggöra för kommuner att planlägga för bygg- och bogemenskaper.

¹⁹¹ Divercity (2021): *Aktuell forskning om bygg- och bogemenskaper*, s. 15–19, samt Realdania (2020): *10 bud på Fremtidens seniorbofællesskab*, s. 2.

¹⁹² Realdania (2019): *Byggefællesskaber – Beboerdrevet boligbyggeri i byudvikling*, s. 7, 30, samt Chalmers university press och Divercity (2020): *De byggede gemenskap – erfaringer fra ti bygg- og bogemenskaper i Sverige*, s. 7.

Det andra stora hindret är bristen på kunskap bland invånare som vill gå samman för att etablera bygg- och bogemenskaper, kommuner, allmännyttiga bostadsorganisationer och andra aktörer. Därför föreslås etablering av en nationell vägledningsenhet för bygg- och bogemenskaper som ska ta fram vägledningar samt samla in och sprida kunskap. Därtill lyfter rapporten fram att det är en fördel om det kan utvecklas skräddarsydda markanvisningsprocesser för bygg- och bogemenskaper och att marknadspris för mark kan skilja sig åt beroende på vad marken kan eller ska användas till. I rapporten diskuteras även möjligheten att bygg- och bogemenskaper på landsbygden utvecklar oanvända fastigheter såsom nedlagda lantbruk, skolor och vårdhem.¹⁹³

Framgångsfaktorer för utveckling av byggemenskaper

Projektet Divercity har samlat in erfarenheter om byggemenskaper från bland annat Tyskland, Danmark, Belgien, Frankrike, England och Nederländerna. I fokus är vad som främjat utvecklingen av byggemenskaper under de senaste 20–25 åren. I de studerade länderna har en tredje sektor, en lokalt ledd bostadsutveckling, vuxit fram sedan slutet av 1900-talet. Rörelsen har växt under 2000-talet. Vad som drivit utvecklingen har varierat mellan länderna eftersom de har olika typer av bostadssektorer. En förändring har kunnat ske som en följd av många insatser på olika nivåer. Ett genomgående drag är att den traditionella bostadssektorn liksom den kommunala planeringen varit konservativ och snarare motarbetat än medverkat till förändringarna.

En nyckel för att utveckla den tredje sektorn i referensländerna har varit ett nära samarbete mellan olika aktiva föreningar, bygggrupper, stat och kommun. Framgångsfaktorer för utveckling av byggemenskaper i Belgien, Frankrike, England och Nederländerna har varit:

- Många startar- och bygggrupper som vill utveckla boendeformer och arbetssätt som skiljer sig från vad bygg- och fastighetssektorn erbjuder.

¹⁹³ Indenrigs og boligministeriet (2021): *Fremme af bygge- og bofællesskaber*. Se förord om uppdrag och möjligheter, kapitel 2 om definitioner, kapitel 3 för analys och förslag.

- Organisering och samarbete inom den tredje sektorn där intresseföreningar också fått stöd för sitt nydanande arbete från staten, forskningsfinansiärer och från EU.
- Politiskt stöd från centralt håll i form av förändrad lagstiftning, stöd till utvecklingsarbete och nya arbetssätt och startbidrag av olika slag.
- Intresse i kommunerna bland politiker och tjänstemän för att lyssna på medborgarna och samarbeta med grupper som inte är vana byggaktörer.
- Stödjande infrastruktur genom information och utbildning, forskning och finansiering kring den tredje sektorn.

Erfarenheterna från de studerade länderna visar att förändringar för att utveckla denna sektor tar tid och att potentialen med bygg- och bogemenskaper som en del av bostadsutbudet inte kan realiseras utan stöd och uppmärksamhet. En slutsats av omvärldsbevakningen inom projektet är att det behöver byggas upp en infrastruktur för bygg- och bogemenskaper för att villkoren ska förbättras och potentialen kunna realiseras. Exempel på strukturer är lagar och regler, kommunal planering, tillgänglig finansiering som möjliggör lokala initiativ samt kunniga aktörer och insatta konsulter.¹⁹⁴

10.6.3 Storbritannien har flera initiativ

I Storbritannien publicerade den statliga utredningen The Bacon Review under 2021 en rapport som innehåller sex rekommendationer för hur bostäder som tillkommer genom *custom and self build* kan bidra till att öka det totala bostadsutbudet. Begreppen avser huvudsakligen bostäder som byggs för att passa specifika behov och önskemål hos den som ska bo i bostaden. En av rapportens rekommendationer handlar om att stärka förutsättningarna för *community-led housing*. Det föreslås bland annat ske genom att stärka vägledning och ansvar för *community-led housing* inom en föreslagen ny enhet inom den statliga organisationen Homes England.¹⁹⁵ Begreppet *community-*

¹⁹⁴ Divercity (2021): *Aktuell forskning om bygg- och bogemenskaper*, s. 3–7, Divercity (2021): *Divercity – byggemenskaper för mångfald*, Slutrapport Vinnova UDI Steg 2, s. 6–7, 10.

¹⁹⁵ The Bacon Review (2021): *House – How putting customers in charge can change everything*, s. 11–12.

led housing har stora likheter med denna utrednings begrepp användardrivna idéburna bostadsaktörer. Det framgår av en studie genomförd på uppdrag av Department for Levelling Up, Housing and Communities som en del i genomförandet av landets strategi för att motverka ensamhet. Community-led housing beskrivs som ett samlingsbegrepp för bland annat bogemenskaper, kooperativ, och lokala markägande stiftelser (community land trusts). Genom community-led housing ges människor möjlighet att initiera nyproduktion av bostäder som möter lokala behov till en rimlig kostnad. Kännetecknande för community-led housing är samarbete, inkludering och att de kommande boende deltar i beslutsfattande.

Studien visar att individer som är involverade i community-led housing, antingen som boende eller deltagare i en grupp, har en lägre sannolikhet att känna sig ensamma än jämförbara grupper i samhället. Det beskrivs vara en effekt av gemensamma aktiviteter, gemensamma utrymmen och en genomtänkt fysisk utformning av husen. Involverade i community-led housing har också en högre tillit till sina grannar och en starkare känsla av tillhörighet i sitt område. En av studiens rekommendationer handlar om att säkerställa långsiktig statlig finansiering till organisationer som arbetar för community-led housing.¹⁹⁶

10.7 Utredningens bedömningar

10.7.1 Etablera begreppet idéburen bostadsaktör i lag

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur den icke-spekulative delen av bostadsmarknaden kan öka och bedömer att det finns behov av att ett nytt begrepp etableras i lag för de aktörer som är en del av den idéburna bostadssektorn. Utredningen har tagit utgångspunkt i den tidigare utredningen om idéburna aktörer i välfärdsverksamheter *Idéburen välfärd* (SOU 2019:56). Av den framgår att en rättslig definition kan underlätta för denna typ av aktörer och främja deras verksamhet.

I Sverige har det saknats ett etablerat begrepp för de olika bostadsaktörer som undersökts i utredningen. Utredningen anser att

¹⁹⁶ The London School of Economics and Political Science (2021): *Those little connections: Community-led housing and loneliness*, s. 1, ii, iii, iv, 73. För mer information om bygg- och bogemenskaper i Storbritannien, se Divercity (2021): *Bygg- och bogemenskaper i Storbritannien*.

idéburen bostadsaktör är ett lämpligt begrepp för dessa aktörer och definierar det som:

En från stat och kommun fristående bostadsaktör som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Begreppet bör etableras i lag i syfte att förbättra villkoren för idéburna bostadsaktörer, skapa bättre förutsättningar för att bidra till bostadsförsörjningen och därmed öka människors möjligheter att gå samman för att bygga bostäder. Att synliggöra sektorns aktörer skapar ökade incitament för det allmänna att förstå dess förutsättningar och möjligheter att bidra till bostadsförsörjningen på olika marknader. Det förväntas också leda till en lyhördhet inför eventuella behov att underlätta deras arbete. Definitionen ska exempelvis kunna användas vid bidragsgivning från staten och kommunsektorn, samt vid ömsesidig samverkan mellan idéburna bostadsaktörer och offentlig sektor.¹⁹⁷

Särskilt om de tre idéburna bostadsaktörer som utretts

Bostadsstiftelser är idéburna bostadsaktörer. Slutsatsen följer av en jämförelse mellan utredningens definition av dessa aktörer och gällande rätt för stiftelser. Syftet med stiftelser får enligt stiftelselagen (1994:1220) inte vara att främja stiftaren i ekonomiskt avseende. Det som är unikt med en stiftelse är att den varken har medlemmar eller ägare, vilket skiljer den från föreningar och bolag. En stiftelse kan därför inte nyttjas för att ta ut vinst till en ägare. Stiftelsen äger i princip sig själv och dess ändamål styr användningen av den förmögenhet som avskilts för ändamålet. En bostadsstiftelse är en näringsdrivande stiftelse som har till ändamål att bereda bostäder till en eller flera kategorier av personer.

Byggemaskaper och startargrupper som verkar för bogemenskaper är användardrivna idéburna bostadsaktörer. Syfte och ändamål med att bedriva en byggemaskap beror på drivkrafterna bland de som deltar. Dessa varierar mycket. Många byggemaskaper har emellertid ett uttalat intresse att bygga bostäder fria från spekulation. Detsamma gäller startargrupper som verkar för bogemenskaper.

¹⁹⁷ Jfr SOU 2019:56: *Idéburen välfärd*, s. 164, om syfte med att skapa en definition av idéburna aktörer i välfärden.

Byggemenskaper är i Sverige också en av få småskaliga projektformer där människor kollektivt kan gå samman i syfte att lösa sina egna och andras bostadsbehov under eget byggherreansvar. Även startargrupper som verkar för bostadsgemenskaper gör det i allmänhet för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Samtidigt verkar vissa byggemenskaper i dag genom lokala utvecklingsbolag med associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Organisationsformer som dessa, som möjliggör vinst, kan på vissa platser vara nödvändiga för att kunna driva projekt för nya bostäder. Eftersom avkastning på det egna kapitalet inte är det huvudsakliga ändamålet eller syftet med verksamheten så anser utredningen att även lokala utvecklingsbolag som utvecklar bostäder och har associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) bör betraktas som användardrivna idéburna bostadsaktörer.

10.7.2 Det finns en utvecklingspotential

Den idéburna bostadssektorn har sammantaget en potential för att bidra till bostadsförsörjningen. Men sektorn utgör i nuläget en liten andel av den svenska bostadsmarknaden. De idéburna bostadsaktörer som är utredningens fokus uppskattas totalt äga mindre än en procent av det totala bostadsbeståndet i Sverige. Utredningen ser att de med rätt förutsättningar har en viktig roll för bostadsförsörjningen i framtiden, precis som historiskt. Potentialen ser emellertid olika ut beroende på bostadsmarknad. På vissa marknader kan kommuner i högre utsträckning förvänta sig att privata aktörer har intresse av att producera nya bostäder som tillgodoser hushållens efterfrågan och behov. På vissa svagare marknader kan både privata och allmännyttiga kommersiella aktörer sakna intresse av att producera nya bostäder. Där kan användardrivna idéburna bostadsaktörer såsom byggemenskaper därför vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder som är anpassade till lokala behov. De kan därmed bidra till att trygga de bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Utredningen har också visat att idéburna bostadsaktörer såsom byggemenskaper kan tillföra en ny målgrupp och kanske en ny boendeform i sin stadsdel och därmed motverka socioekonomisk bo-

endesegregation. Detta kan kommuner främja genom en aktiv markpolitik.

Potentialen för olika idéburna bostadsaktörer

Bostadsstiftelser är viktiga idéburna bostadsaktörer eftersom dess stiftelseförordnanden föreskriver att bostäder ska hyras ut till en viss destinatärkrets och stiftelseformen innebär att eventuell vinst återinvesteras i verksamheten. Utredningen har visat att de i nuläget är särskilt viktiga för att underlätta bostadssituationen för studenter på de största studieorterna. Det totala antalet bostäder som ägs av bostadsstiftelser med andra målgrupper än studenter uppskattas vara cirka 10 000. Om det totala antalet bostäder som ägs av dessa bostadsstiftelser kan öka så finns potential för bostadsstiftelser att underlätta för individer som har svårt att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden.

Byggemenskaper bidrar i nuläget inte på ett påtagligt sätt till att underlätta för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknadens villkor. Byggemenskaper verkar under komplicerande villkor (se 10.4.2 och 10.4.4). Bedömningen är därför att det i ett kort perspektiv bör finnas rimliga förväntningar på byggemskapars bidrag till en socialt hållbar bostadsförsörjning. På sikt finns potential för byggemenskaper att i större utsträckning bidra, om villkoren för byggemenskaper utvecklas. Byggemenskaper har till exempel en potential att åstadkomma lägre boendekostnader än ett motsvarande projekt som byggs av kommersiella aktörer. I föregångslandet Tyskland är erfarenheten att byggemenskaper kan bidra med bostäder för resurssvaga hushåll. Det är möjligt att en sådan utveckling kan ske i större utsträckning även i Sverige om villkoren för byggemenskaper utvecklas och rörelsen ges förutsättningar för att växa. Byggemenskaper är precis som andra idéburna bostadsaktörer en del av civilsamhället och faller därmed inte under det allmännas styrning. I vilken mån byggemenskaper kommer att bidra till en socialt inkluderande bostadsmarknad är därmed till stor del beroende av respektive byggemskapets egna drivkrafter. Men kommuner kan genom en aktiv markpolitik påverka i en inkluderande riktning, varför utredningen ser att en förändring av regleringen gällande det allmännas markinnehav kan stärka idéburna aktörer.

Startargrupper är centrala för att öka antalet bogemenskaper. Men kollektivhus underlättar i nuläget inte på ett påtagligt sätt situationen för de hushåll som har svårt att skaffa en bostad på den ordinarie bostadsmarknadens villkor. Det är varken lättare eller svårare att få en lägenhet i ett kollektivboende jämfört med i vanliga hyresrätts-hus. Men ett ökat antal kollektivhus kan förbättra situationen både för äldre och andra målgrupper. Projektet UnderSammaTak visar på möjligheter för inkludering. Och illustrerar vikten av att kommuner förstår hur de kan dra nytta av byggemenskaper i sitt bostadsförsörjningsarbete. Med utgångspunkt i en inkluderande värdegrund har föreningen skapat ett hus för många olika målgrupper.

För de individer som har en bostad som på sikt inte kommer att vara fysiskt tillgänglig och vill bo mindre och bekvämare kan kollektivhus utgöra en möjlighet. Bostäder kan då frigöras för andra behov, exempelvis villor för barnfamiljer.¹⁹⁸ Relativt sätt höga hyror i nyproduktionen kan göra boendeformen svåråtkomlig för vissa grupper. Men de positiva värden som boendeformen innebär kan utgöra en anledning för hushåll att lägga en högre andel av sin inkomst på boendet. För barnfamiljer kan bogemenskap innebära en enklare vardag och ett tryggt och socialt liv för både barn och vuxna. Därtill har privata aktörer betonat att det finns goda skäl att skapa kollektivhus genom ombyggnation för att möjliggöra boende i kollektivhus för hushåll med mindre ekonomiska resurser.

10.7.3 Användardrivna idéburna bostadsaktörer bidrar till många värden utöver bostadsförsörjning

Utredningen bedömer att användardrivna idéburna bostadsaktörer bidrar till många olika värden i samhällsbyggandet utöver bostadsförsörjning. De främjar utvecklingen av kooperativa projekt- och boendeformer och bidrar till ett mer diversifierat byggande. Byggemenskaper innebär ett småskaligt, lokalt samhällsbyggande som bland annat skapar delaktighet, inkludering och ökad egenmakt. De tillför också värden ur miljö- och klimatsynpunkt. Exempelvis kan utveckling av oanvända fastigheter bidra till en hållbar användning av resurser och minska behovet av nyproduktion. Startargrupper som verkar

¹⁹⁸ Byggnads (2020): *Bostäder åt alla! En rättighet även efter pension*, s. 19.

för bogemenskaper kan bidra till att motverka ofrivillig ensamhet och social isolering bland äldre.

Utredningen bedömer att främjande av användardrivna idéburna bostadsaktörer är i linje med riksdagens beslutade mål för politiken för det civila samhället (SOU 2009/10:195, prop. 2009/10:55, rskr 2009/10:195): Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Det ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att:

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald av verksamheter, och
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.¹⁹⁹

10.7.4 Villkoren för byggemenskaper och startargrupper är inte gynnsamma – stödstrukturer behöver förstärkas

Villkoren för byggemenskaper och startargrupper som verkar för bogemenskaper är i dagsläget inte gynnsamma. Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att de hinder som idéburna bostadsaktörer möter behöver tas bort och stödstrukturer förstärkas på flera nivåer för att fler människor kollektivt ska kunna gå samman i syfte att lösa sina egna och andras bostadsbehov. Det stöds av den internationella utblicken som visar att potentialen med den idéburna bostadssektorn inte kan realiseras utan stöd och uppmärksamhet.

Det är på lokal nivå som nya bostadsprojekt blir till och utredningen har visat att det på kommunal nivå finns flera hinder. I avsnittet om byggemenskaper beskrivs hinder inom kommunala processer och policy, finansiering och juridik. De beskrivna villkoren och exemplen tangerar frågan om politisk vilja på lokal nivå. Experter på byggemenskaper anser att det är viktigt med tydliga mål från politiker för att tjänstesidan ska kunna stötta byggemenskaper och andra mindre aktörer. Utredningen visar i kapitlet om mark att kommuner enligt gällande rätt har betydande handlingsutrymme över

¹⁹⁹ Prop. 2009/10:55: *En politik för det civila samhället*, s. 44.

mark och detaljplanering. Om viljan finns så kan de se över sina policys inom dessa områden för att underlätta för byggemaskaper och andra mindre aktörer att förverkliga sina projekt. Här kan staten stärka ställningen för idéburna bostadsaktörer i Sverige genom att synliggöra dem i lag. Men också ge kommuner stöd i hur kommuner genom en aktiv markpolitik kan ge idéburna bostadsaktörer goda förutsättningar att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Finansiering är en mycket svår fråga för byggemaskaper. Deras utmaning vid finansiering av nya projekt kan sammanfattas med att det är svårt att få fram det så kallade topplånet, det vill säga de sista 15–30 procenten av finansieringen. Utredningen bedömer att det behövs ett statligt topplån i någon form för att främja byggande av bostäder på landsbygden av idéburna bostadsaktörer. Med grund i genomförda utredningar om topplån finns förutsättningar för regeringen att utveckla en modell som kan underlätta idéburna bostadsaktörers finansiering av bostadsprojekt på landsbygd.

De ogynnsamma villkoren handlar till stor del också om en brist på etablerad och spridd kunskap bland de viktigaste aktörerna. Så kan till exempel efterfrågan av projektlotsar förstås. Byggemaskaper ställer stora krav på en gemensam kunskap och förståelse mellan inblandade aktörer och en roll som kan vägleda byggemaskaperna i kontakter med professionella aktörer. Detsamma gäller för startargrupper som identifierat brist på kunskap och vägledning som hinder för individers möjligheter att gå samman och lyckas driva fram nyproduktion av kollektivhus. Det är svårt att driva ett byggprojekt för en sammanslutning privatpersoner utan erfarenhet och därmed svårt för den breda allmänheten. Det krävs uthållighet och goda kunskaper om hur en kommunal verksamhet fungerar. Här kan förutsättningarna förbättras genom att stärka de intresseorganisationer som har som ändamål att främja utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer och sprida kunskap om bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer.

Utredningen har även identifierat hinder i utformningen av förordning (2019:676) om stöd till byggemaskaper. Dels om vilka organisationsformer som omfattas, dels att stödet är riktat till byggemaskaper som avser att bygga flerbostadshus. Utredningen ser mot bakgrund av dessa hinder att det är motiverat att utvidga förordningen (2019:676) om stöd till byggemaskaper till att även om-

fatta aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) och fler bostadstyper än flerbostadshus.

10.7.5 Kommuner kan främja idéburna bostadsaktörer genom att tilldela mark och styra sina allmännyttiga bolag

För att främja idéburna bostadsaktörer är en kraftfull väg att kommuner tilldelar dessa aktörer mark. Det är möjligt genom en aktiv markpolitik. Vanliga bostadsstiftelser och studentbostadsstiftelserna anser att dess villkor i stort är likvärdiga med de som gäller för privata och allmännyttiga fastighetsägare. Det som främst lyfts som ett hinder är tillgången till och priset på mark.

Utredningen har också visat att det har betydelse vilken aktör som har tillgång till mark i form av en markreservation eller markanvisning i ett samarbete för att bygga kollektivhus och att detta påverkar balansen i samarbetet. I kapitlet om det allmännas markinnehav beskrivs att kommuner har möjlighet att genom sitt markinnehav och planmonopol verka för en variation av byggaktörer (se avsnitt 9.7.2 och 9.7.3).

En kommun kan också välja att i ägarstyrning av allmännyttiga bostadsbolag tydliggöra att de förväntas bygga egna kollektivhus eller ha en positiv inställning till samarbeten med startargrupper som verkar för bogemenskaper. Vikten av att det allmänna går före och visar vägen stöds av erfarenhet från Realdanias satsning i Danmark, Stockholms stads satsning på 1980-talet samt Göteborgs stads tidigare satsning på att främja bygg- och bogemenskaper.

11 Förslag

11.1 Utredningens samlade bedömning

Bedömning: Människor begränsas i sina liv när de inte har en godtagbar boendesituation. Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora. Utbudet på bostadsmarknaden har inte kunnat matcha hushållens bostadsbehov. Det har medfört en situation där den så kallade strukturella hemlösheten är stor vilket innebär hårt tryck på kommunernas socialtjänster. Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden och barn är en särskilt utsatt grupp. Särskilda åtgärder för att förbättra barnfamiljers situation är motiverade för att främja jämlika uppväxtvillkor.

Då utmaningarna till stora delar kan relateras till ökade skillnader gällande ekonomiska förutsättningar och köpkraft kan bostadspolitikerna inte särskiljas från välfärdspolitikerna. Frågor om hushållens förmåga att efterfråga och konsumera bostäder behöver därför vara en central del av den nationella bostadsförsörjningen.

Det behöver skapas en förståelse för att en socialt hållbar bostadsförsörjning inte kan uppnås enbart genom ökad produktion av bostäder. Utredningen har identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den: produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling samt förvaltning och renovering. Åtgärder för att främja bostadsförsörjningen behöver utgå från ett samspel mellan dessa områden.

Ett åtgärdsarbete som tar sin utgångspunkt i behoven och en analys av i vilken mån tidigare åtgärder har lett till måluppfyllelse behövs.

Bostadsförsörjning är, och bör vara, ett delat ansvar mellan stat och kommun. Denna ansvarsfördelning behöver uppdateras och fyllas med innehåll utifrån dagens förutsättningar.

Staten behöver tydligare ta ledning, visa den politiska viljeinriktningen och hantera bostadsförsörjningen som den tvärsektoriella fråga den är.

Dagens flora av statliga mål är otydlig och bristfällig och bör ersättas med ett gemensamt mål för det allmänna i bostadsförsörjningen. Med ett mål som också tar fasta på vikten av att de kommersiella och idéburna aktörerna inom bygg- och fastighetssektorn kan bidra i det bostadssociala arbetet kan hela samhällets resurser mobiliseras för en mer inkluderande bostadsmarknad.

Ett bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden är påkallat. En rimlig utgångspunkt är att så långt som möjligt söka bostadslösningar utanför socialtjänstlagens ramar samt att prioritera sådana åtgärder som leder till att hushållen kan skaffa en bostad utan insatser från det offentliga. En förskjutning från insatser enligt socialtjänstlagen innebär ett ökat behov av selektiva inslag vid sidan av de generella.

11.1.1 Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora

En socialt hållbar bostadsförsörjning behöver ha hushållens situation i centrum. Människor begränsas i sina liv när de inte har en godtagbar boendesituation. Utmaningarna för bostadsförsörjningen är stora. Utbudet på bostadsmarknaden har inte kunnat matcha hushållens bostadsbehov. Det har medfört en situation där den så kallade strukturella hemlösheten är stor vilket innebär hårt tryck på kommunernas socialtjänster. Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden och barn är en särskilt utsatt grupp. Den som saknar eget kapital, har låg inkomst, ”fel” inkomstkällor, betalningsanmärkningar, skulder, saknar kontakter och/eller är ny på bostadsmarknaden samt saknar kötid till hyresbostäder har ett svårt utgångsläge på bostadsmarknaden.

Att behoven är stora visar sig bland annat genom trångboddhet, ansträngd boendekonomi, osäkra boendelösningar, hemlöshet och skillnader mellan insiders och outsiders. Trösklarna till både det hyrda

och ägda beståndet är höga och försvårar rörligheten, särskilt mellan upplåtelseformer. Höga trösklar gör det svårt för människor att etablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden och att anpassa sitt boende utifrån livssituation. Den socioekonomiska boendesegregationen begränsar livschanser och ger negativa konsekvenser för samhället.

Att bo i andra hand eller vara inneboende är med få undantag inte en långsiktig lösning. Att inte kunna etablera sig på bostadsmarknaden eller kunna förändra sin boendesituation kan ta sig uttryck genom uppskjuten familjebildning och avstående från utbildning eller arbete på ny ort. Det kan också försvåra möjligheterna för personer i olika typer av utsatthet, som våldsutsatta personer, att förändra sin situation.

I ett antal fall har kommuner verkat för att förmedla bostäder i andra kommuner till dem som inte kan få en bostad i den egna kommunen. Det har lett till en diskussion om så kallad social dumpning mellan kommunerna (se avsnitt 3.2.3). Ur ett samhällsperspektiv kan det konstateras att hushållens sökande efter en lösning på sin boendesituation har skapat en grogrund för svarta marknader med kopplingar till kriminalitet.

Parallellt sker en utveckling där vi lever allt längre och gruppen äldre ökar, vilket ställer bostadsförsörjningsarbetet inför utmaningar. Bostadsbehoven är ofta inte lika akuta för den äldre generationen, men bättre förutsättningar för denna grupp att kunna flytta till mer ändamålsenligt boende kan öppna möjligheter för ökad rörlighet i det befintliga beståndet.

Bostadsmarknadens brister behöver korrigeras och mötas genom aktiva och välriktade åtgärder från såväl stat som kommun.

11.1.2 Åtgärdsarbetet ankommer på såväl stat som kommun

Staten behöver kliva fram och föregå med gott exempel

Både en aktiv och passiv nationell bostadspolitik får konsekvenser för bostadsmarknadens funktionssätt och kommunernas arbetsförutsättningar. Statens insatser har under lång tid fått kritik, bland annat i fråga om ökad ekonomisk ojämlikhet och luckor i socialförsäkringarna och den ekonomiska grundtryggheten, i detta sammanhang särskilt bostadsbidraget. Kritik har också riktats mot de strukturella

problemen på bostadsmarknaden, bland annat en stark prisutveckling på bostäder med höjda trösklar och ökad skuldsättning bland hushållen. Även anordnandet av bostäder till nyanlända har varit bristfälligt med ökade kostnader för försörjningsstöd och aktiv medverkan till flytt i andra kommuner som följd. Det är en utveckling som inte bara får konsekvenser för hushållens möjligheter att hålla sig med goda bostäder, utan även för kommunerna genom ett ökat tryck på socialtjänsten.

Bostadspolitiken kan inte särskiljas från välfärdspolitiken eftersom utmaningarna på bostadsmarknaden till stora delar kan relateras till ökade skillnader vad gäller ekonomiska förutsättningar och köpkraft. Frågor om hushållens förmåga att efterfråga och konsumera bostäder behöver vara en central del av den nationella bostadsförsörjningen. Regeringen har tillsatt två utredningar med utgångspunkt i frågor om att kunna konsumera och efterfråga bostäder på den hyrda och ägda marknaden, en utredning om bostadsbidrag (S 2018:13) och en utredning om startlån för förstagångsköpare (Fi 2020:11). Effekter av den typen av åtgärder skulle potentiellt kunna förändra spelregler på bostadsmarknaden och därmed förutsättningarna för såväl bostadsökande som för det kommunala arbetet med bostadsförsörjningsfrågor.

Utredningen ser ett behov av att staten tydligare ska ta ledning, visa den politiska viljeinriktningen och hantera bostadsförsörjningen som den tvärsektoriella fråga den är. Detta skulle även utgöra ett led i att sträva efter en ökad förståelse för varandras roller och praktiska möjligheter att agera, vilket ställer höga krav på samverkan och transparens mellan stat och kommun.

Främjande av bostadsförsörjningen kan motivera såväl generella reformer som mer selektiva sådana. Åtgärder kan behöva riktas mot såväl starka bostadsmarknader där de sociala utmaningarna är som störst, som svaga marknader där utmaningarna är mer specifika. Oavsett vägval är bostadsfrågorna så centrala för samhällsutvecklingen att de är något varje regering behöver ta ställning till.

Fokus på att gemensamt möta utmaningarna

Bostadsförsörjning är ett delat ansvar. Bostadsförsörjningen är inte en exklusiv kompetens för vare sig stat eller kommun. Arbetet för en bostadsmarknad som inkluderar alla ankommer på båda, samtidigt som aktörerna på marknaden i högsta grad behöver involveras för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bidra till en bostadsmarknad som är öppen för alla.

Relationen mellan stat och kommun är i dag inte lika sammanvävd och integrerad som den historiskt varit genom lagar och olika finansieringssystem. Relationen är dock fortsatt lika central för att skapa reella förutsättningar för hushåll att kunna skaffa en godtagbar bostad och för att motverka socioekonomisk boendesegregation. Stat och kommun är ömsesidigt beroende av varandras agerande och behöver effektiva former för samverkan. Utmaningarna på bostadsmarknaden visar tydligt att rådande ordning inte är ändamålsenlig. Tillräckligt verksamma åtgärder har inte vidtagits för att få en bostadsmarknad som möter behoven, vilket får konsekvenser för såväl samhälle som individ.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver uppdateras och preciseras utifrån dagens förutsättningar. Det görs lämpligast genom att bygga vidare på den ansvarsfördelning som tidigare bostads-sociala utredning förordade och sträva efter att hitta verksamma åtgärder i samverkan. Vad som i specifika fall utgör en statlig respektive kommunal uppgift måste då definieras utifrån varje åtgärd givet vad som ska uppnås och hur det ska uppnås.

För att bostadsförsörjningen ska vara socialt hållbar behöver en gemensam ambition att ta sig an de utmaningar som finns genomgå styrningen på området. Ett åtgärdsarbete som tar sin utgångspunkt i behoven och i vilken mån tidigare åtgärder har lett till måluppfyllelse behövs. En tydligare styrning underlättar samverkan mellan såväl stat och kommun som mellan kommuner och är även något som generellt efterfrågas av kommunerna. Utan en gemensam riktning riskerar angelägna bostadspolitiska åtgärder att utebli eller bli verkningslösa.

Dagens flora av statliga mål är otydlig och bristfällig. Utredningen ser att en av åtgärderna för att skapa bättre förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning och en bostadsmarknad i balans är ett gemensamt mål för det allmänna i bostadsförsörjningen. Med ett

mål som också tar fasta på vikten av att de kommersiella och idéburna aktörerna inom bygg- och fastighetssektorn kan bidra i det bostadssociala arbetet kan hela samhällets resurser mobiliseras för en mer inkluderande bostadsmarknad. När det offentliga blir tydligare med sina intentioner och metoder samt agerar föredömligt kan det inspirera näringslivet att ta ett större ansvar, exempelvis genom mer selektiva insatser.

11.1.3 Åtgärderna behöver innefatta mer än bostadsbyggande

På en bostadsmarknad där alla oavsett behov konkurrerar på samma villkor kommer de med sämre ekonomiska förutsättningar att ha det svårare än de med bättre ekonomiska förutsättningar. För hushåll med svag ekonomi är prisrimliga hyresbostäder ofta det enda alternativet, men konkurrensen om dessa bostäder är på flera håll i landet hård. Det innebär att resurssvaga hushåll tränger ihop sig, bor inneboende eller hyr i andra hand, mer eller mindre i enlighet med gällande lagar och regler.

För att kunna möta utmaningarna på bostadsmarknaden och möjliggöra för fler att äga eller hyra med besittningsrätt i goda bostäder behövs åtgärder inom flera områden. Bostadsförsörjningen har i dag ett stort fokus på bostadsbyggande. Det behöver skapas en förståelse för att en socialt hållbar bostadsförsörjning inte kan uppnås enbart genom ökad produktion av bostäder. En avgränsning till frågor om produktion riskerar att reducera frågor om sociala utmaningar på bostadsmarknaden till en fråga om flyttkedjor och socialförvaltningarnas biståndsbedömningar.

Utredningen har identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den: produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling samt förvaltning och renovering. Åtgärder för att främja bostadsförsörjningen behöver utgå från ett samspel mellan dessa områden. 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 dem.

Eftersom nyproducerade hyresbostäder alltid kommer vara dyrare än befintliga är områdena förvaltning och fördelning en väsentlig del

av en fungerande bostadsförsörjning. Här saknas inte utmaningar. Det handlar dels om att kunna åstadkomma nödvändiga renoveringar, klimatanpassningar och energieffektiviseringar utan att boende av ekonomiska skäl ska behöva flytta mot sin vilja, dels om att de prisrimliga bostäder som finns ska vara tillgängliga för hushåll med lägre inkomster.

Selektiva åtgärder behövs vid sidan av de generella

Bostadspolitiken har alltid haft selektiva inslag. En av slutsatserna från 1940-talets bostadssociala utredning var att de statliga subventionsåtgärderna inte kommer att kunna nå alla, att det kommer att kvarstå en rest av hushåll i så svaga ekonomiska omständigheter att de behöver individuellt utformat stöd. Denna slutsats är alltså giltig. Historien visar att inga generella socialpolitiska reformer så här långt har lyckats nå ut så brett att de undanröjer behovet av riktade åtgärder till särskilt utsatta hushåll. Historiskt och än i dag har kommunerna genom sina socialförvaltningar en viktig roll för att möta konsekvenserna av att alla inte förmår lösa sina bostadsbehov på bostadsmarknaden.

Utredningen ser ett behov av ett bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden. Kommunernas socialtjänster möter de yttersta konsekvenserna när varken den ordinarie bostadsmarknaden eller andrahands- och inneboendemarknaden kan möta bostadsbehoven. Trycket på socialtjänsterna har ökat och boendeinsatserna blivit en central del av deras arbete. Enligt utredningens mening är det en rimlig utgångspunkt för bostadsförsörjningens utformning att så långt som möjligt söka bostadslösningar utanför socialtjänstlagens ramar samt att det allmänna prioriterar sådana åtgärder som leder till att hushållen kan skaffa en bostad utan insatser från det offentliga. 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. Samtidigt kommer insatser från socialtjänsten och deras samarbete med fastighetsägare och idéburna aktörer alltså att fylla en viktig funktion.

Utredningen bedömer att både privata och allmännyttiga fastighetsägare såväl som kommunala bostadsförmedlingar kan och bör tillämpa en mer selektiv fördelning av hyresbostäder, i syfte att bidra till en mer inkluderande bostadsmarknad. En mer selektiv fördelning av hyresbostäder bör lämpligen utgå ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden och tillämpas med transparens.

Särskilda åtgärder för barnfamiljer är motiverat

Att det allmänna ingriper på bostadsmarknaden har historiskt motiverats och bör än i dag motiveras av att människor bor på ett sätt som politiskt inte anses vara godtagbart och med en vilja att förbättra situationen. Historiskt är bostadspolitiken sprungen ur omsorgen om barnfamiljernas boendeförhållanden. Även i dag kan det konstateras att barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden. Boverket har visat att det är 56 000 hushåll, eller 226 000 personer, som är trångbodda och har en ansträngd boendekonomi. Av dessa är 44 000 familjer med hemmavarande barn som är 25 år eller yngre. Det finns också ett betydande antal barnfamiljer som är hemlösa och som lever under osäkra boendeförhållanden.

Barn är en särskilt utsatt grupp. Osäkert boende kan få negativa konsekvenser särskilt för barns fysiska och psykiska hälsa. Eftersom trygghet och kontinuitet är grundläggande för barns utveckling och eftersom barn i regel spenderar större delen av sin tid i bostaden och dess närmiljö är de särskilt utsatta. Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press som kan ha negativ påverkan på samspillet i familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till kamratkontakter och fritidssysselsättningar. Det kan i sin tur leda till att situationen förvärras och att sociala problem kan uppstå eller förstärkas. Barnfamiljer ska ha goda förutsättningar till ett tryggt boende. Hänsyn till barns behov av trygghet och kontinuitet motiverar särskilda åtgärder för denna grupp. Det främjar jämlika uppväxtvillkor.

Tydligare adressering av den socioekonomiska boendesegregationen

Mot bakgrund av den socioekonomiska boendesegregationens utbredning och konsekvenser på individnivå, områdesnivå och samhällsnivå finns anledning att särskilt betona frågan i bostadsförsörjningsarbetet. Hur städer och samhällen är planerade och byggda kan både inkludera och exkludera. Här är den offentliga ägda marken ett verktyg som kan nyttjas mer än det görs i dag.

För att så kallade blandningsstrategier (se avsnitt 3.3) ska vara framgångsrika behöver de inbegripa åtgärder inom såväl nyproduktion som det befintliga beståndet och åtgärderna behöver vara balanserade. Att motverka socioekonomisk boendesegregation får inte ses som en fråga om att utestänga resurssvaga hushåll från delar av bostadsmarknaden, utan det handlar i lika hög utsträckning om resurssvaga hushåll ges möjligheter att kunna tillträda bostäder som blir tillgängliga i mer resursstarka områden.

För att komma till rätta med den socioekonomiska boendesegregationen behöver det läge med insiders och outsiders (se avsnitt 3.3) som ökade kostnader på bostadsmarknaden skapat bemötas, så att de inlåsnings som det orsakar kan bytas till rörlighet.

11.1.4 Åtgärder och verktyg behöver utvecklas och anpassas för att möta utmaningarna

Kommuner har, med sin lokala förankring, lokalkännedom och kompetens på området, en central roll i bostadsförsörjningsarbetet. Lika centralt är därför att deras särskilda verktyg är väl fungerande och anpassade för att möta utmaningarna på bostadsmarknaden.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka ett antal specifika kommunala verktyg och en särskild sektor på bostadsmarknaden. Utredningen kan konstatera att det finns en utvecklingspotential bland dessa. En potential som på olika sätt kan bidra till bättre förutsättningar för produktion, fördelning, konsumtion och förvaltning av bostäder och därigenom bidra till sänkta trösklar till bostadsmarknaden samt till att trycket på kommunernas socialförvaltningar kan minska. Tillsammans med en tydlig målstyrning bidrar det till att fler ges förutsättningar att leva i goda bostäder samtidigt som hemlöshet

och socioekonomisk boendesegregation motverkas och barns uppväxtvillkor förbättras.

Sammantaget utgör de förslag som här framställs en ram för ett gemensamt ansvar för bostadsförsörjningen samt förbättringar av en rad existerande verktyg på området. Dock är de strukturella problem som föreligger så omfattande att betydligt fler åtgärder kommer krävas för att den grundlagsstadgade ambitionen om att trygga rätten till bostad ska vara reell.

11.2 Statlig och kommunal samverkan och planering

11.2.1 En ny bostadsförsörjningslag

Förslag: En ny samlad bostadsförsörjningslag som omfattar såväl stat som kommun ersätter lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagen understryker det gemensamma ansvaret för stat och kommun, underlättar samverkan och skapar förutsättningar för ett åtgärdsinriktat och målfokuserat arbete.

Skälen till förslaget

Utredningen kan med utgångspunkt i utmaningarna på bostadsmarknaden konstatera att de behöver lösas av stat och kommun i samverkan. Genom en samlad bostadsförsörjningslag betonas det gemensamma ansvaret och skapar förutsättningar för ett åtgärdsinriktat och målfokuserat arbete.

Styrningen på området behöver förbättras och bli tydligare. För att arbetet ska bli så effektivt som möjligt behövs ett gemensamt mål som utgångspunkt. Det behövs en tydlig bild av behovet att arbeta med en viss fråga, det vill säga vilka problem som ska lösas, och vilka målen är för arbetet, det vill säga vad åtgärderna förväntas leda till. I dag är styrningen bristfällig. Mängden mål med relevans för bostadsförsörjningsfrågor talar för ett nytt grepp som väger samman det som är mest angeläget för bostadsförsörjningen. Utredningen har exempelvis konstaterat att det i dag finns två riksdagsbundna mål för utgiftsområdet samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande varav inget tar sin utgångspunkt i bostadsförsörjningen. Målen har antagits vid olika tidpunkter och samlade motiv till hur de förhåller

sig till varandra saknas. Därutöver finns ett flertal riksdagsbundna mål som tar sikte på bostadsfrågorna, bland annat om folkhälsopolitiken och boendesegregationen. Utredningen bedömer att det är en utmaning för kommunerna att kunna förhålla sig till alla dessa mål i bostadsförsörjningsarbetet. Det framstår också som oklart varför kommunernas planering för bostadsförsörjningen ska ta sin utgångspunkt i ett äldre mål för bostadspolitik.

En tydlig politisk viljeinriktning i tvärsektoriella frågor som bostadsförsörjning har enligt utredningen stor potential att få genomslag (se avsnitt 4.2.3). Ett gemensamt mål skapar bättre förutsättningar för samverkan och samarbete mellan såväl stat och kommun som kommuner emellan.

Mot den bakgrunden anser utredningen att ett för stat och kommun gemensamt mål är grundläggande för ett effektivt arbete. För att säkerställa långsiktighet i målet föreslås att det framställs i lag. Det tar sig uttryck som ett förslag till ny bostadsförsörjningslag som ersätter nuvarande lag om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.

En gemensam lag skapar en struktur som tydliggör det gemensamma ansvaret för bostadsförsörjningsfrågor samt tydliggör att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och kommunala stöd till boende är kommunala verktyg för bostadsförsörjningen. Flera olika bestämmelser föreslås därför överförs till den nya lagen i oförändrad form eller efter mindre följdändringar. Avsikten med att flytta bestämmelserna är inte att påverka rättstillämpningen men däremot att nå ut bättre med regelverkens innebörd. Vikten av att nå ut med regelverket till såväl kommuner som allmänhet gör sig särskilt gällande när det gäller reglerna om kommunalt stöd för att skaffa eller inneha ett boende (se kapitel 6).

Vad gäller den författningstekniska lösningen talar enligt utredningen framför allt det faktum att lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar endast är riktad till kommuner samt att det är fråga om en väsentlig utveckling av befintlig lagreglering för att en helt ny lag ska tillskapas och således att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska upphävas.

Riskerna med att sammanföra aktuella regelverk i en lag hänger framför allt samman med att de befintliga lagarna har sinsemellan olika karaktär. Detta får också anses motverkas genom att en helt ny lag tillskapas snarare än att regler infogas i en befintlig lag.

Oförändrade bestämmelser

Flera bestämmelser överförs oförändrande eller efter mindre följändringar till den nya lagen. Det gäller t.ex. den grundläggande regeln om skyldigheten att anordna kommunal bostadsförmedling samt uppgiftsskyldigheten till och ingripandemöjligheten för regeringen.

Framställningen nedan kan hänföras till det som är nytt eller innefattar större förändringar i jämförelse med nu gällande lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen har övervägt lämplig ikraftträdandetidpunkt samt behovet av ikraftträdande- och övergångsbestämmelser avseende den nya bostadsförsörjningslagen.

En ny bostadsförsörjningslag bedöms kunna träda i kraft allra tidigast den 1 juli 2023. Det saknas dock enligt utredningen skäl att i huvuddelarna avvakta längre än så med ikraftträdandet. I den del som har budgetpåverkan för stat eller kommun bör dessa regler emellertid tillämpas från och med den 1 januari 2024. I bostadsförsörjningslagen avser det bestämmelsen om en skyldighetsregel för kommunala hyresgarantier (se avsnitt 11.3.5) samt om utvärdering av tidigare kommunala insatser (se avsnitt 11.2.5).

De nationella och kommunala handlingsplaner som föreslås är avsedda att tas fram året efter ordinarie val till riksdagen. Vid ett ikraftträdande den 1 juli 2023 träder lagen i kraft mitt under ett sådant år. Enligt utredningen framstår det inte som ändamålsenligt att vare sig stat eller kommuner ska behöva forcera ett arbete som med hänsyn till behovet av förankring och överväganden normalt kan behöva ta i anspråk upp till ett helt år. Det gäller särskilt första gången sådana planer ska tas fram i den form som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår därför att den första nationella handlingsplanen ska tas fram under 2024. Vad gäller de kommunala handlingsplanerna förmodas kommunerna ha olika behov när det gäller tidpunkten för framtagandet. En kommun som startat framtagandet av sin handlingsplan före lagens ikraftträdande bör under en övergångsperiod ha möjlighet att slutföra planeringen i enlighet med äldre föreskrifter.

Utredningen har bedömt att motsvarande principer avseende tidpunkten för ikraftträdande etc. bör tillämpas för de övriga lagförslag utredningen lämnar, vilket framgår av författningsförslaget.

11.2.2 Målet för bostadsförsörjningen och dess innebörd

Förslag: Ett mål för bostadsförsörjningen föreslås enligt följande:

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.

Skälen till förslaget

Syftet med förslaget om ett nytt mål är att öka tydligheten samt att ta ett nytt grepp om förståelsen av bostadsförsörjning. Det gemensamma målet för bostadsförsörjningen uttrycks huvudsakligen genom fem ansatser. Den *första ansatsen* fastställer det övergripande målet om att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Uttrycket goda bostäder tar dels sikte på trygghet och långsiktighet i boendet, dels på bostadens kvalitet och boendemiljön i stort.

Efterföljande ansatser är riktningsgivande. Den *andra ansatsen* tar sikte på att främja jämlika uppväxtvillkor och behovet av att motverka boendesegregation och hemlöshet. Med jämlika uppväxtvillkor understryks vikten av att särskilt beakta barnfamiljernas situation på bostadsmarknaden. Trångboddhet och ofrivilliga frekventa flyttar kan ge negativa konsekvenser för barns utveckling, hälsa och skolgång. Trygghet och kontinuitet är särskilt viktigt för barn.

Med boendesegregation avses den socioekonomiska boendesegregationen. Mot bakgrund av att grannskapet kan ha betydelse för individers förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning, få ett jobb och en godtagbar bostad, är det motiverat att framhäva att bo-

stadsförsörjningsarbetet ska beakta behovet av att motverka socioekonomisk boendesegregation.

Att motverka hemlöshet tar sikte på att bostadsförsörjningsarbetet ska vara proaktivt och att de sociala aspekterna av hushållens boendesituation ska vara en självklarhet i arbetet. Så många som möjligt ska ha förutsättningar att utifrån egen förmåga kunna skaffa en bostad på bostadsmarknaden och det kräver ett bostadspolitiskt fokus i skärningspunkten mellan socialtjänstens arbete och den ordinarie bostadsmarknaden.

Den *tredje ansatsen* tar sikte på bostadsmarknaden vari det beaktas att bostadsförsörjningen som huvudregel sker på en marknad. Regeringens och kommunernas åtgärder ska säkra att marknaden fungerar inkluderande och att det finns reella möjligheter att kunna skaffa en bostad som möter såväl efterfrågan som grundläggande bostadsbehov. I detta ligger således att beakta de hushåll vars behov överstiger vad de med sina resurser kan efterfråga på marknaden. Ju svårare det är för hushållen att kunna tillgodose sina bostadsbehov, desto större anledning att se över behovet av ytterligare åtgärder.

Den *fjärde ansatsen* understryker att regering och kommun var och en för sig och i samverkan ska arbeta för att nå målet. Utredningen har identifierat ett behov av samverkan mellan regering och kommun mot bakgrund av att bostadsförsörjning är ett delat ansvar som kräver engagemang från båda parter. Strukturer för samverkan skapas bland annat genom utredningens förslag till Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning (se förslag 11.2.10).

I den *femte ansatsen* framhävs att aktörerna som bygger och förvaltar bostäder, såväl de kommersiella som de idéburna, ska ges förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen. Detta innefattar bland annat deras förutsättningar att medverka i planprocesser och markanvisningar samt erbjuda sina lägenheter via en kommunal bostadsförmedling. Det förutsätter en kännedom om de olika aktörernas förutsättningar och möjligheter att bidra till bostadsförsörjningen på olika marknader samt en lyhördhet inför eventuella behov att underlätta deras arbete.

Bland de kommersiella aktörerna finns de som drivs på affärs- mässig grund och som förväntas ge avkastning till ägarna, vilket omfattar såväl privata hyresvärdar som de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. De idéburna aktörerna finns det enligt utredningen särskilda skäl att framhålla. En idéburen bostadsaktör är:

En från stat och kommun fristående bostadsaktör som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definerade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Annat ändamål kan innebära att främja bostadsförsörjningen på orten utifrån lokala behov, exempelvis på platser där det saknas intresse från andra aktörer. Det kan också innebära att underlätta situationen för hushåll som har svårt att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden, att främja gemenskap i boendet, motverka ofrivillig ensamhet och social isolering, att motverka hemlöshet, boendesegregation, trångboddhet eller dylikt. Begreppet idéburen bostadsaktör innefattar inte enskilda individer eller hushåll som bygger egnahem.

Uppföljning av målet

Mål behöver kunna följas upp. Utredningen bedömer att Boverkets beräkningar av bostadsbristen, det vill säga dess analys av vilka behov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden (se kapitel 3) i kombination med Socialstyrelsens uppföljningar av hemlöshet utgör en bra grund för uppföljning och underlag för åtgärder.

Boverkets beräkningar av bostadsbristen innehåller olika mätvärden och angreppssätt som belyser bostadsbristen ur olika perspektiv och kan tillämpas och brytas ner på olika nivåer. Boverkets beräkningsmodell och de kriterier som tillämpas för att identifiera och mäta brister på bostadsmarknaden är till viss del under utveckling och kan komma att uppdateras. Utredningen ser inte att det är ett hinder för framtida uppföljning av det föreslagna målet. Regeringen har lagt en proposition till riksdagen med innebörden att kommunerna ska göra en analys av vilka behov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden och att analysen ska genomföras med stöd det underlag som Boverket förser dem med. Målet och dess uppföljning ligger således i linje med det arbete som redan initierats.¹

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning är huvudsakligen baserat på kommunala uppgifter och utgör ett komplement till Boverkets uppföljning av bostadsbristen. Socialstyrelsen genomför hemlöshetskartläggningarna vart sjätte år på uppdrag av regeringen. Det kan finnas anledning för regeringen att överväga tätare kartläggningar, något

¹ Prop. 2021/22:95: *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden.*

som påtalats av tidigare utredningar.² Behovet av särskilda kommunala kartläggningar kan variera mellan kommuner.³

Även Delmos arbete med att följa boendesegregationen är ett sådant arbete som möjliggör uppföljning på olika geografiska nivåer (se kapitel 3). När riksdagen nu beslutat att Delmos ska läggas ner är det viktigt att hitta andra former och lösningar för uppföljning av boendesegregationens utveckling.⁴

11.2.3 Nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen

Förslag: Regeringen ska året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen. Handlingsplanen ska innehålla en redovisning och bedömning av utvecklingen på bostadsmarknaden och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på denna, en redovisning och bedömning av vidtagna åtgärder inom relevanta politik- och utgiftsområden, en beskrivning av planerade åtgärder för nå målet för bostadsförsörjningen och en beskrivning av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.

Skälen till förslaget

För att alla ska ha en reell möjlighet att skaffa en godtagbar bostad behöver staten kliva fram. När lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar formulerades framhölls att kommunerna behövde påminnas om sitt ansvar och att bostadsfrågorna bör ges en förankring i den lokala politiska debatten. Medborgarna skulle genom en väl fungerande bostadsförsörjningsplanering få bättre inflytande och överblick över boendesituationen i kommunen. Genom att förankra bostadsförsörjningsplaneringen en demokratisk process skulle bättre förutsättningar för att se bostadsförsörjningen i ett helhetsperspektiv skapas. Liknande resonemang är enligt utredningens bedömning giltigt även för staten.

² SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*.

³ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Delegationen mot segregation, A2021/02363.

Staten sätter de grundläggande spelreglerna för bostadsmarknadens funktionssätt samt utgångspunkter och förutsättningar för kommunernas arbete. Givet de utmaningar som ökad ojämlikhet skapar på bostadsmarknaden, de krav befolkningstillväxten och den demografiska utvecklingen ställer på bostadsförsörjningen, hur socialförsäkringssystem urholkats, svårigheterna att kunna etablera sig på hyrda och ägda marknaden, skillnader mellan stad och land samt den socioekonomiska boendesegregationens utbredning finns all anledning för staten genom regeringen att samlat reflektera och ta ställning för sin roll inom bostadsförsörjningen och förutsättningarna för att den ska vara socialt hållbar i hela landet.

Transparens och tydlighet är viktigt för medborgare, kommuner och bostadsaktörer. Med hänsyn till att bostadsförsörjningsansvaret är delat finns anledning att medborgare och folkvalda ges information och en överblick om hur regeringen, alltså inte bara kommunerna, ser på sin roll. Det handlar om att skapa en tydlighet som underlättar demokratiskt ansvarsutkrävande på rätt nivå vid allmänna val. Gentemot kommuner och bostadsaktörer handlar det om att skapa transparens kring vilka spelregler som ska gälla och en struktur som möjliggör samverkan med berörda aktörer.

Bostadsförsörjningen har saknat en självklar hemvist inom Regeringskansliet sedan bostadsdepartementet lades ner i början av 1990-talet. Det ställer höga krav på tvärspektoriellt och departementsövergripande samarbete. En process för en nationell handlingsplan skapar förutsättningar för att så sker. Budgetpropositionen bedöms inte vara tillräcklig för att fånga dessa identifierade behov av transparens, samverkan och helhetsperspektiv. Budgetpropositionen är splittrad på olika utgiftsområden och inriktad på att årligen kortfattat redogöra för och bedöma uppnådda resultat av statliga insatser i förhållande till mål. Budgetpropositionen utgör inte en samlad bild av regeringens förhållningssätt till bostadsförsörjningsfrågor.

Utredningen föreslår därför att regeringen året efter det att ordinarie val till riksdagens har hållits ska ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen. Varje mandatperiod kommer regeringen ställas inför frågan om politiken varit effektiv samt vilken inriktning och vilka åtgärder som planeras i syfte att förbättra förutsättningarna för alla kunna leva i goda bostäder med särskilt fokus på de bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden och hur politiken

på ett effektivt sätt kan bidra till jämlika uppväxtvillkor, minskad socioekonomisk boendesegregation och hemlöshet.

Förslaget innebär att varje regering blir bunden till de förutsättningar som finns i lagen och att det inte kan frångås med hänsyn till andra prioriteringar. Genom en reglering i lag tydliggörs regeringens ansvar gentemot medborgarna. En lagreglering försvårar för en regering att agera på ett sätt som motverkar möjligheterna att nå målet för bostadsförsörjning.

Den nationella handlingsplanens innehåll

Handlingsplanen ska innehålla en redovisning och bedömning av utvecklingen på bostadsmarknaden och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på denna. I detta ingår att analysera den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningar med hänsyn till situationen i hela landet. En sådan analys förväntas ge en bild av hur utbudet på marknaden ser ut och vilket tillskott som kan förutses. I fråga om vilka bostadsbehov som inte tillgodoses avses det underlag som Boverket ska arbeta fram.⁵ På så sätt säkerställs att underlaget är detsamma för såväl stat som kommun. Liksom för kommunerna får regeringen använda ytterligare underlag som det bedöms finnas behov av. Ett sådant kan exempelvis vara Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning och uppföljningar av boendesegregationens utveckling.

Handlingsplanen ska vidare innehålla en redovisning och bedömning av vidtagna åtgärder inom relevanta politik- och utgiftsområden. Det handlar om sådana områden med relevans för bostadsförsörjningens fyra tematiska områden (se avsnitt 3.2): produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling samt förvaltning och renovering. Exempel på relevanta politik- och utgiftsområden är Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik (utgiftsområde 18), Ekonomisk trygghet (utgiftsområde 10–12), Nyanlända invandras etablering och segregation (utgiftsområde 13), Hälsovård sjukvård och social omsorg (utgiftsområde 9) samt Arbetsmarknad och näringsliv (utgiftsområde 14). Genom en sådan redovisning synliggörs och tydliggörs bedömningar av åtgärdernas effektivitet samt behovet av att vidta åtgärder inom olika politikområden. Det ger också riks-

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Boverket, Fi2021/03809.

dagen och allmänheten information om det politiska förhållnings-sättet till åtgärderna ur ett bostadspolitiskt perspektiv. Uppgifterna bedöms sammantaget utgöra en god grund för ställningstaganden om det behövs ytterligare åtgärder. Om läget och åtgärderna bedöms vara otillfredsställande bör regeringen beskriva skälen till detta.

Handlingsplanen ska vidare innehålla en beskrivning av planerade åtgärder för att nå målet för bostadsförsörjningen. Det kan jämföras med kommunerna som har motsvarande uppgift på lokal nivå. Utgångspunkten bör vara att överväga behovet av åtgärder som styr bostadsmarknadens funktionssätt med fokus på produktion, fördelning, konsumtion och förvaltning, vilket också fångas upp av exemplifieringen av politik- och utgiftsområdena ovan. Det skulle således kunna handla om bedömning av behovet av produktionsstöd med eller utan en viss fördelningsprofil av bostäderna, stöd och regleringar som stärker enskildas möjlighet att konsumera och efterfråga såväl ägda som hyrda bostäder eller andra åtgärder och regelförändringar som bedöms relevanta utifrån de utmaningar som råder vid given tidpunkt. Det kan röra sig om selektiva åtgärder för särskilt utsatta grupper. Det kan även handla om kommunernas förutsättningar att verka för måluppfyllelse och hur kostnader ska fördelas mellan stat och kommun eller ifall det finns behov av strukturella reformer på bostadsmarknaden. Ett exempel på en fråga som under utredningens arbete framhävts som betydelsefullt för kommuner är tillgången till statlig mark för bostadsbyggande. I arbetet ligger att såväl kommersiella som idéburna bostadsaktörer ska ges goda förutsättningar att bidra till måluppfyllelse. Den samlade åtgärdsinriktningen kommer att definiera statens roll i bostadsförsörjningen för mandatperioden.

Handlingsplanen ska även innehålla en beskrivning av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt. På så sätt tydliggörs vad Sverige åtagit sig tillsammans med andra länder. Av exempelvis Agenda 2030 framgår att särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen och behoven hos de mest utsatta. En bärande princip är att ingen ska lämnas utanför.

Närmare om framtagandet av den nationella handlingsplanen

Hur arbetet ska organiseras och samordnas är en fråga för varje regering men det bör med fördel behandlas som en process för samverkan med relevanta organisationer, aktörer och forskarsamhället. Reger-

ingen bör i linje med nationella målet uppmärksamma villkoren för idéburna bostadsaktörer.

Samverkan med kommunsektorn är enligt utredningen en central del av arbetet eftersom kommunerna har lokalkännedom och ansvaret för planläggning av mark och vatten. Kommunerna har värdefull information om vad som inte fungerar för att flera ska kunna få sina bostadsbehov tillgodosedda. Samverkan kan ske med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) men lagen utesluter inte andra arbets sätt. Samverkan sker lämpligen genom det råd för socialt hållbar bostadsförsörjning som utredningen föreslår inrättas (se förslag 11.2.10).

Skrivelse till riksdagen

Utredningen föreslår att handlingsplanen ska regleras i lag och att handlingsplanen bör lämnas i form av skrivelse till riksdagen. Det säkerställer kontinuitet och ger bostadsfrågorna det helhetsperspektiv som frågan kräver.

11.2.4 Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen

Förslag: Beteckningen kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen ersätts med beteckningen kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen, och därigenom även med handlingsplanerna, är att det nationella målet för bostadsförsörjningen som det framgår av den nu föreslagna bostadsförsörjningslagen ska uppnås. Den kommunala handlingsplanen ska innehålla kommunens mål för bostadsförsörjningen.

Den kommunala handlingsplanen ska också innehålla planerade åtgärder samt hur kommunen tagit hänsyn till det nationella målet för bostadsförsörjning samt till regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Skälen till förslaget

Från riktlinjer till handlingsplan och från insats till åtgärd

Utredningen föreslår att begreppet kommunala riktlinjer ersätts med begreppet kommunal handlingsplan för bostadsförsörjning och att begreppet insatser ersätts med begreppet åtgärder. Syftet är att åstadkomma ett enhetligt språkbruk i lagen och en sammanhållen begreppsapparat i förhållande till den nationella handlingsplanen för bostadsförsörjning. Utredningen anser också att begreppet handlingsplan på ett tydligare sätt speglar att planering för bostadsförsörjning är ett framåtriktat arbete och att begreppet åtgärder är mer konkret och handlingsinriktat samt speglar den breda kompetens som kommunerna har på området.

Från bostadsbyggande till bostadsförsörjning

Enligt nu gällande lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunerna i sina riktlinjer redogöra för mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Som framgår av utredningens samlade bedömningar är det ett allt för snävt förhållnings sätt på bostadsförsörjningen, särskilt om den ska ha förutsättningar att vara socialt hållbar. Utredningen bedömer att bostadsförsörjning handlar om åtgärder inom fyra tematiska områden: produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling, samt förvaltning och renovering (se avsnitt 3.2).

Förståelsen för innebörden av bostadsförsörjning behöver vidgas. Utredningen föreslår därför att kommunerna i sin planering för bostadsförsörjningen och i sin kommunala handlingsplan för bostadsförsörjningen ska redogöra för kommunens mål för bostadsförsörjningen i stället för mål för bostadsbyggande och utveckling av beståndet. Det speglar på ett bättre sätt det breda handlingsutrymme som kommunerna har för att möta identifierade utmaningar på den lokala bostadsmarknaden och skapar därmed bättre förutsättningar för ett förvaltningsövergripande arbetssätt. Socialförvaltningar har exempelvis expertkunskap om människan och möter hushållens ofta akuta bostadsbehov. Samhällsbyggnadsförvaltningarna planerar för hushållens behov i vid bemärkelse och för att tillgodose dem.

Av handlingsplanen ska kommunernas egna mål framgå. Det ger stora frihetsgrader men målen ska naturligtvis inte stå i strid med det övergripande målet för bostadsförsörjningen.

Genom att kommunernas bostadsförsörjningsplanering regleras i den nya bostadsförsörjningslagen knyts den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning till det övergripande målet för bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen och därigenom även med handlingsplanen är att det nationella målet för bostadsförsörjningen ska uppnås. Konsekvensen blir att nuvarande bestämmelser om den kommunala planeringens syfte blir överflödiga och föreslås därför utgå.

Att den explicita formuleringen om mål för bostadsbyggandet och utveckling av beståndet ersätts med begreppet bostadsförsörjning avser inte tona ner vikten av bostadsproduktion. Det är fortsatt centralt att kommuner med utgångspunkt i sin analys av demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden bildar sig en uppfattning om behovet av tillskott av bostäder och vilken typ av bostäder som efterfrågas och finns behov av, såväl ägda som hyrda bostäder. Detta kan formuleras i mål. Att kommuner bildar sig en uppfattning om behovet av tillskott är också viktigt för det kommunala arbetet enligt PBL eftersom det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. I den kommunala handlingsplanen klagörs då hur stort behovet av nyproduktion är och i översiktsplanen redovisas hur kommunen tänker skapa de fysiska förutsättningarna för att kunna täcka byggnadsbehoven. Det ger ett underlag för dimensionering av det kommunala planläggning och lovgivningen. Bedömningarna kan också vara värdefulla vid utformning av ägardirektiv till det allmännyttiga bostadsbolaget och av riktlinjer för markanvisningar.

Fördelnings- och förmedlingsfrågor är en viktig del av bostadsförsörjningen och har potential att underlätta för bostadssökande hushåll utan egen bostad eller som på andra sätt inte har en godtagbar boendesituation. Det kan därför vara lämpligt att formulera mål för dessa frågor. En kommun kan genom allmännyttan, markinnehavet, lokala samarbeten med privata fastighetsägare eller genom en kommunal bostadsförmedling påverka hur bostäder inom kommunen fördelas och vilka krav som ställs på bostadssökande. Att ha en uppfattning om behovet av att arbeta med fördelnings- och förmedlingsfrågor är viktigt, inte minst för att minska behovet av att hushåll vänder sig

till socialtjänsten för stöd och hjälp när den enda utmaningen är att de saknar en bostad. Den analys av demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden bör ge kommunen en bild av hur möjligheterna för hushåll att kunna erhålla en bostad utifrån egen förmåga ser ut i kommunen. Det kan exempelvis ske genom att i samband med en analys av hyresnivåerna i kommunen även inventera och analysera tillträdeskraven bland hyresvärdar på orten, inklusive det allmännyttiga bostadsföretaget.

Även andra mål utifrån lokalt angelägna frågor kan formuleras i handlingsplanen. Det kan innefatta arbetet mot undermåliga boendeförhållande och ingripanden enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792), frågor om att stötta hushåll ekonomiskt i olika avseenden, frågor kring förvaltning och renovering eller annat av relevans för det lokala bostadsförsörjningsarbetet. Då personer som en gång blivit avhysta har mycket svårt att komma in på bostadsmarknaden igen kan mål kopplade till det vråkningsförebyggande arbetet vara motiverade.

Åtgärder för att nå uppsatta mål

Det behov av åtgärder som kommunen identifierat som angelägna för att förbättra boendesituationen inom kommunen ska redogöras för i den kommunala handlingsplanen. Det ligger i sakens natur att de planerade åtgärderna ska omfatta samma breda arbetsområde som de mål som kommunen formulerar och att arbetet behöver vara förvaltningsövergripande. Motsvarande bestämmelse finns i nu gällande bostadsförsörjningslag. Utredningens förslag innebär ingen ändring i sak utöver att det breddade målet medför att samma krav på bredd kommer att gälla för preciseringen av kommunernas åtgärder. Den praktiska betydelsen av den breddade målformuleringen som tidigare omtalats gör sig alltså i hög grad gällande även indirekt.

Hänsyn till det nationella målet

Kommunerna ska enligt nu gällande bostadsförsörjningslag redogöra för hur de har tagit hänsyn till relevanta nationella mål. Utredningens förslag innebär en avgränsning till att omfatta en redogörelse för hur kommunen tagit hänsyn till det nationella målet i lagen. Utredningen

bedömer att det innebär en förenkling för kommunerna att fokusera på ett sammanvägt mål, i stället för flera. Det minskar risken för ”perspektivträngsel” när flera mål ska vägas samman.

Den nya regeln innebär att kommunerna behöver reflektera över hur mål och åtgärder förväntas bidra till att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder, hur det främjar uppväxtvillkoren och motverkar den socioekonomiska boendesegregationen och hemlösheten samt hur bostadsmarknaden blir inkluderande.

I detta ligger också att reflektera över hur såväl kommersiella som idéburna bostadsaktörer ges förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen. Många aktörer på bostadsmarknaden ser sig som samhällsbyggare som vill och kan ta ansvar för socialt hållbar bostadsförsörjning. För att åstadkomma en inkluderande bostadsmarknad behövs förväntningar, incitament och förutsättningar för de privata aktörerna att bidra.

Allmännyttiga bostadsföretag har historiskt och är än i dag ett verktyg som underlättar för kommuner att kunna påverka bostadsförsörjningens fyra tematiska områden och därmed möjligheterna för alla i kommunen att bo i goda bostäder. Allmännyttiga bostadsföretag har därmed rådighet över flera potentiella åtgärdsområden för en kommun. Frågan om behovet av och uppdraget för allmännyttan hör därför till de frågor som kommunen bör ta ställning till i samband med att den kommunala handlingsplanen utarbetas eller uppdateras. Även om kommunens beslut om handlingsplan inte automatiskt blir bindande för bolagen följer enligt utredningen sammantaget från kommunallagens regler att dessa riktlinjer i lämplig omfattning kommer att göras bindande för bolaget genom ägardirektiv eller på annat sätt (se vidare avsnitt 8.3).

Kommuner som saknar ett allmännyttigt företag bör tydliggöra i handlingsplanen hur det påverkar kommunens åtgärder inom bostadsförsörjningen.

Utredningen har också identifierat att det finns en potential inom den idéburna bostadssektorn. Det är på lokal nivå som nya bostadsprojekt möjliggörs och utredningen har visat att det för idéburna bostadsaktörer finns hinder på kommunal nivå som försvårar för dem att kunna växa och bidra till bostadsförsörjningen. Därför finns anledning för kommuner att reflektera över deras förutsättningar.

Den kommunala handlingsplanen ska också innehålla uppgifter om hur hänsyn tagits till regionala mål, planer och program som är

av betydelse för bostadsförsörjningen. Det innebär ingen ändring i sak jämfört med gällande lag.

11.2.5 Ett utvecklat analysmaterial

Förslag: Den kommunala handlingsplanen ska, utöver demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden, baseras på en analys av tidigare genomförda åtgärder.

Skälen till förslaget

Den underlag som ska ligga till grund för mål och åtgärder i den kommunala handlingsplanen bör enligt utredningen innefatta en analys av tidigare åtgärder. Ett liknande förslag har lämnats av utredningen om kommunal planering för bostäder.⁶ I slutbetänkandet beskrivs att det finns ett inomkommunalt behov av att säkerställa att de insatser man beslutar om faktiskt bidrar till att tillfredsställa hushållens bostadsbehov. Det framhålls även att de erfarenheter som görs i en viss kommun är av värde för andra kommuner för att kunna effektivisera det samlade arbetet i syfte att tillfredsställa fler bostadsbehov.

Utredningen ser ingen anledning att ifrågasätta dessa slutsatser. Utredningen bedömer att en analys av tidigare genomförda åtgärder är nödvändig för att åstadkomma reflektion kring åtgärdernas effektivitet. Det skapar bättre förutsättningar för en effektiv lokal bostadspolitik med goda förutsättningar att sprida kunskap. Ett motsvarande krav ställs även på regeringen i samband med framtagandet av den nationella handlingsplanen.

Eftersom Boverket ska förse kommunerna med ett underlag om vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden bör kommunens samlade analys och uppföljning av genomförda åtgärder underlättas. Förslaget innebär 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.

⁶ SOU 2018:35: *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, s. 172–173 samt 225.

11.2.6 Krav på samordning mellan kommuner

Förslag: Kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Syftet är att åstadkomma ett effektivare arbete för måluppfyllelse.

Bestämmelsen om länsstyrelsens uppgifter överförs oförändrade till förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Skälen till förslaget

Samordning av åtgärder är nödvändigt för att ett gemensamt mål ska kunna uppfyllas på ett effektivt sätt. Utan en koordinering av arbetsinsatser kan måluppfyllelse fördröjas eller motverkas. Särskilt påtagligt kan det vara i strategiska frågor om socioekonomisk boendesegregation eller behovet av prisrimliga bostäder där samordnade åtgärder ger bättre förutsättningar för måluppfyllelse än om kommunerna agerar var för sig. Det finns även andra frågor där det kan finnas ett behov av samordning. Ett sådant exempel är boendelösningar åt exempelvis våldsutsatta personer. Utredningen föreslår därför att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning.

Den föreslagna bestämmelsen ger utrymme för kommunerna att hitta formerna för samordning. Att en kommun ska beakta behovet av samordning mellan kommuner är avsett att gå längre än det redan befintliga kravet på samråd med berörda kommuner i samband med framtagandet av en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen (dagens riktlinjer). Bestämmelsen innebär att varje kommun löpande behöver bedöma behovet av samordning med andra kommuner i bostadsförsörjningsfrågor.

En kommun som påverkas av en annan kommuns agerande kan vara proaktiv och lyfta behovet av samordning med närliggande kommun. Exempel på samordning kan vara gemensamma mål och åtgärder i den kommunala handlingsplanen eller särskilda överenskommelser om koordinering av åtgärder i tid och rum.

Behovet av samordning kan variera över landet. Behovet torde vara som störst i storstadsregionerna men det kan förekomma även i andra delar av landet.

Länsstyrelsernas samordningsuppgift underlättas

Länsstyrelserna har uppgiften att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att samordning kommer till stånd. Deras arbete bedöms underlättas av att kommuner nu ges ett krav på att beakta behovet av samordning. Länsstyrelserna kan med fördel inom ramen för sitt arbete kunna belysa vilka frågor det är angeläget att kommunerna samordnar sig kring. Även andra aktörer skulle kunna involveras i samordningsarbetet, till exempel SKR eller regionerna.

Länsstyrelsernas samordningsuppgift överförs till förordning

Länsstyrelsernas uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen samt uppgiften att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd, föreslås föras över oförändrat till förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Syftet är att skapa en flexibilitet för regeringen vid förändringar eller förtydliganden avseende länsstyrelsens uppgifter inom bostadsförsörjningen.

11.2.7 Bestämmelse om att riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande överförs till PBL

Förslag: Den befintliga regeln i 4 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås flyttad till plan- och bygglagen (2010:900) då regelns innehåll hänför sig dit. En erinran om regeln i plan- och bygglagen placeras fortsatt i den nya bostadsförsörjningslag som utredningen föreslår.

Skälen till förslaget

I 4 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns en bestämmelse som upplyser om att riktlinjerna enligt lagen ska vara vägledande när 2 kap. 3 § i plan- och bygglagen (2010:900)

om att planläggning ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet tillämpas.

Enligt utredningen bör denna koppling i stället komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Innehållet i den aktuella bestämmelsen bör därför flyttas till plan- och bygglagen med oförändrad innebörd.

I plan- och bygglagen föreslås regeln infogas som ett nytt tredje stycke i 2 kap. 3 §. Samtidigt beaktas det behov av rättelse avseende referens till en särskild punkt i samma paragraf, som har identifierats i en annan utredning.⁷

En erinran om regeln i plan- och bygglagen placeras i den nya bostadsförsörjningslag som utredningen föreslår.

11.2.8 Bestämmelserna om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag flyttas men ändras inte i sak

Förslag: Allmännyttiga kommunala aktiebolags skyldighet att redovisa värdeöverföringar ska fortsatt endast framgå av förordning, baserat på ett bemyndigande i lag.

Reglerna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag förs i övriga delar oförändrade till den nya bostadsförsörjningslagen och den befintliga lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (den så kallade allbo-lagen) upphävs.

Skälen till förslaget

De allra flesta kommuner har ett allmännyttigt bostadsbolag och ser det som ett av de mer kraftfulla verktygen för att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar. Utredningen kan samtidigt konstatera att allmännyttans handlingsutrymme inte används i särskilt stor utsträckning (se avsnitt 8.8).

Handlingsutrymmet för allmännyttan som medel för att motverka bostadsjämlighet används på olika sätt i olika kommuner, vilket kan leda till att allmännyttans bidrag till bostadsförsörjningen varierar över landet.⁸ Tidigare utredningar har pekat på att det behövs

⁷ SOU 2017:73.

⁸ Grander, Martin (2018): *For the benefit of everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*. Akademisk avhandling. Malmö University.

ett mer jämlikt och aktivt användande av de kommunala verktyg som finns tillgängliga och har framhållit bland annat allmännyttan.⁹

Utredningen har inte identifierat något behov av att vare sig förändra eller precisera allbo-reglernas materiella innebörd. Att bolagen endast i begränsad utsträckning utnyttjar sitt handlingsutrymme går enligt utredningen inte att hänföra till utvecklingen av rättspraxis. Utredningen gör bedömningen att berörda rättsregler, bland annat kommunal- och EU-rätt normalt tillämpas på ett flexibelt sätt av de rättsvårdande instanserna, till exempel i samband med laglighetsprövning av kommunala beslut.

En åtgärd varigenom regelverkets innebörd tydliggörs för målgruppen, utan att för den skull någon ändrad rättspraxis eftersträvas, framstår därför som ändamålsenlig. Det handlar inte om att nuvarande regler skulle vara okända för vare sig kommuner eller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, utan om att det i en egen särlagstiftning för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag saknas det sammanhang som dessa bolag har tillkommit i, vilket bidrar till en tillämpning som varken är enhetlig eller ändamålsenlig.

Utredningen sätter således det begränsade utnyttjandet av allmännyttans handlingsutrymme i samband med avsaknaden av ett tydligt bostadspolitiskt mål kopplat till lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (den s.k. allbo-lagen). Det kan därför finnas anledning att ytterligare säkra en medvetenhet om att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen utgör ett av kommunens verktyg för att leva upp till sitt ansvar för bostadsförsörjningen genom att infoga allbo-reglerna i ett större sammanhang där målsättningen är bättre tydliggjord.

Utredningen föreslår därför att allbo-reglerna, i oförändrad form, ska ingå som en del i en ny och samlad lag om bostadsförsörjningen tillsammans med flera andra regler som är föremål för utredningens uppdrag. Förslaget innebär inte någon ändring i skyldigheten att driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Avsikten med att överföra bestämmelserna till en ny bostadsförsörjningslag är att tydliggöra att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen utgör ett av flera kommunala verktyg för bostadsförsörjningen vilket medför att de både har och kan behöva utnyttja sitt betydande handlingsutrymme att främja bostadsförsörjningen inom ramen för kravet på affärsmässiga

⁹ SOU 2020:46: *Ett gemensamt åtagande*, vol. 2, s. 719.

principer. Det behöver enligt utredningen tydliggöras framför allt för bolagen själva och för deras ägarkommuner.

Särskilt om värdeöverföringsreglerna

Utredningen konstaterar att nivåerna på otillåtna värdeöverföringar varierar kraftigt från år till år utan att det är möjligt att urskilja någon uppenbar systematik. Det senaste året gick det att urskilja en väsentlig minskning av vad som enligt Boverket utgjorde otillåtna värdeöverföringar i förhållande till ett extremvärde året dessförinnan. Boverket bedömer att otillåtna värdeöverföringar typiskt sett beror på slarv samt bristande kompetens och kännedom om regelverkets krav. Även om flera faktorer kan påverka statistiken bedömer Boverket att det ligger en reell förbättring av regelefterlevnaden bakom de senaste årens utveckling. Detta antas bero på ökad kännedom om regelverket och ökad förståelse för dess innebörd vilket även framgår i de kontakter som Boverket har med bostadsaktiebolagen och i förekommande fall kommunerna i samband med rapporteringen.¹⁰

Enligt utredningen framstår mot den bakgrunden några ändringar i regelverket om värdeöverföringar inte som motiverade i nuläget. Beroende på hur värdeöverföringarna fortsatt utvecklas kan det enligt utredningens bedömning även finnas förutsättningar att utmönstra den årliga rapporteringsskyldigheten för värdeöverföringar.

Utredningen anser delvis därför, men framför allt av författnings- tekniska skäl, att rapporteringsskyldigheten som åligger allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bör följa av förordning så att behovet av rapporteringen löpande ska kunna övervägas. Det innebär att rapporteringsskyldigheten ska baseras på ett bemyndigande i lag i stället för att följa direkt av lagen.

¹⁰ Tjänsteanteckning från samtal med berörda medarbetare hos Boverket den 11 januari 2022.

11.2.9 Bestämmelserna om kommunalt stöd till boendet överförs till den nya bostadsförsörjningslagen

Förslag: Bestämmelserna om den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till boende, enligt 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (den s.k. befogenhetslagen) upphävs där men förs, i den del (första stycket) det behövs för att kommunernas kompetens ska förbli materiellt oförändrad, vidare till den nya bostadsförsörjningslagen. Den särskilda befogenhetsregeln om kommunala hyresgarantier i andra stycket lagen bedöms som överflödigt eftersom sådana hyresgarantier redan ligger inom ramen för den kommunala befogenheten. Även regeln om förhållandet till socialtjänstlagen i 1 kap. 8 § befogenhetslagen får en motsvarighet i den nya bostadsförsörjningslagen.

Skälen till förslaget

Syftet med den samlade bostadsförsörjningslagen är att åstadkomma en åtgärdsinriktat och målfokuserat arbete med bostadsförsörjning. Utredningens kartläggning visar att befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad är relativt okänd. Utredningen har inte sett någon anledning att begränsa handlingsutrymmet utan uppfattar att det för vissa kommuner utgör ett funktionellt redskap. Lagregleringen ger kommunerna ett handlingsutrymme som framstår som välbehövligt.

Det är emellertid angeläget att regelverket blir mera känt för såväl kommunerna som för deras invånare samt även för olika myndighetsföreträdare. För att säkerställa detta föreslår utredningen att befogenheten att lämna kommunalt stöd till boende, som den redan framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, upphävs där och i stället regleras i den nya lag om bostadsförsörjning som utredningen föreslår. En liknande bestämmelse har mellan 1947 och 1992 varit placerad i motsvarande sektorslagstiftning om bostadsförsörjning.

I samband med att en ny bostadsförsörjningslag tillskapas bör överflödigt reglering utmönstras. Endast regler som behövs för att kom-

munernas kompetens ska förbli materiellt oförändrad bör återfinnas i den nya bostadsförsörjningslagen.

Den särskilda befogenhetsregeln om kommunala hyresgarantier i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 2 kap. 6 § andra stycket bedöms som överflödigt eftersom sådana hyresgarantier redan ligger inom ramen för den kommunala befogenheten (se vidare avsnitt 6.4.3). Regelns rekvisit föreslås i stället ingå som en del i den skyldighetsregel som utredningen föreslår (se avsnitt 11.3.5).

Förslagen avser inte i något avseende ändra kommunernas sammantagna befogenhet på området.

11.2.10 Ett råd för socialt hållbar bostadsförsörjning

Förslag: Ett råd för socialt hållbar bostadsförsörjning inrättas där regeringen årligen samlar representanter från kommuner, myndigheter och andra verksamma aktörer på bostadsmarknaden. Syftet är att skapa ett forum där bostadsförsörjning och villkoren för de individer vars bostadsbehov inte tillgodoses på bostadsmarknaden löpande diskuteras och behovet av åtgärder utvecklas. Genom forumet synliggörs det gemensamma ansvaret.

Skälen till förslaget

Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett råd för socialt hållbar bostadsförsörjning i syfte att skapa förutsättningar för samverkan i form av ett forum för dialog. Rådet ska fungera som regeringens mötesplats med politiker och tjänstepersoner från kommuner och regioner samt representanter från myndigheter, fastighetsägare, byggherrar och idéburen sektor för att diskutera bostadsförsörjningsfrågor och villkoren för de individer vars bostadsbehov inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Målet för rådet bör vara att göra det socialt inriktade bostadsförsörjningsarbetet mer resultatinkriktat med utgångspunkt i det föreslagna målet för bostadsförsörjningen (se avsnitt 11.2.2.). Rådet gör det möjligt genom dialog, samverkan samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan företrädarna. Genom rådet ges förutsättningar för olika aktörer att närma sig varandra i frågor om bostadsförsörjning

och villkoren på bostadsmarknaden. En förståelse för varandras olika förutsättningar och vilka åtgärder som behövs kan utvecklas.

Rådet bör sammanträda årligen. Med inspiration från Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 bör rådet ha två nivåer genom att det inrättas ett politikerråd med företrädare för regeringen, statssekreterare, statsråd och SKR, samt ett råd för tjänstepersoner. SKR bör ges uppdraget att välja representanter för kommunsektorn. Urvalet bör avspegla de skilda förutsättningar som finns inom landet samt bostadsförsörjningens hela bredd. Till rådet bör även fastighetsägare, byggherrar och idéburen sektor vid behov knytas an. I rådet för tjänstepersoner bör det finnas representanter från Regeringskansliet, Boverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna och ett antal kommuner.

Boverket bör ges uppdraget att ta fram underlag inför och samordna sammanträdena. Boverket bör även sprida kunskap inom rådet och vid behov även externt. Boverket bör också vara den part som tillsammans med Regeringskansliet vid behov samordnar tematiska arbetsgrupper för frågor som vid varje tidpunkt bedöms vara av strategisk betydelse.

11.2.11 Överenskommelse mellan regeringen och SKR

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen efterhör intresset hos Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att göra en överenskommelse om bostadsförsörjning.

Skälen till förslaget

En ny överenskommelse mellan regeringen och SKR

Det finns mellan stat och kommun en väl utvecklad form för avtal i form av överenskommelser mellan regeringen och SKR. Sådana överenskommelser kan användas inom områden där regeringen och SKR gemensamt identifierat ett utvecklingsbehov, för att stimulera en utveckling i önskad riktning. Genom överenskommelser ges förutsättningar för att åtgärder kan ske samordnat på nationell, regional och lokal nivå. Någon sådan överenskommelse inom bostadsområdet finns inte. Ett steg för att utveckla det gemensamma ansvaret för

bostadsförsörjningen och stärka samverkan vore att regeringen efterhör om det finns ett intresse hos SKR att utveckla en sådan. Då en överenskommelse till sin natur måste utvecklas av två parter tillsammans har utredningen inte valt att ta fram ett skarpt förslag på en sådan utan stannar vid att lämna en rekommendation.

En överenskommelse kan omfatta ett helt område eller en specifik utmaning. En möjlig start för samverkan genom stat och kommunsektor genom överenskommelser skulle kunna vara de stora utmaningar som föreligger vad gäller bostäder för äldre.

Andelen av befolkningen som är äldre kommer att öka mycket. Frågor om hur äldre vill bo och bör bo har stora samhällsekonomiska konsekvenser och bäring på flera samhällssektorer, som vård och äldreomsorg. Även om många av dessa frågor ligger inom det kommunala ansvaret så är staten aktiv och utmaningarna har en dimension som har bäring på hela bostadssektorn. Det finns en del som tyder på att äldre flyttar i lägre grad än andra grupper på grund av svårigheter att hitta en lämplig bostad och att detta leder till ensamhet och ohälsa. Detta motiverar ett särskilt fokus på produktion av bostäder för äldre. Det skulle även vara positivt för rörligheten och nyttjandet av bostadsbeståndet som helhet.

Flera tidigare utredningar har pekat på att bostäder för äldre bör utformas med god tillgänglighet och möjlighet till samvaro och pekat på stora samhällsekonomiska vinster i det. Men frågorna om hur detta ska finansieras så att det blir tillgängligt för hela gruppen äldre är inte fullt ut besvarade. Det finns i dag ett statligt investeringsstöd för bostäder för äldre och inom SBO en verksamhet med syfte att omvandla fastigheter på utflyttningsorter till äldreomsorg. Intresset från kommunsektorn för båda dessa åtgärder är stort. Detta och engagemanget för att skapa goda bostäder för äldre som finns inom den ideburna sektorn skulle kunna utgöra grund för en sådan överenskommelse.

En annan utmaning som skulle kunna hanteras inom en överenskommelse är de särskilda utmaningar som finns för bostadsförsörjningen på svaga marknader.

11.3 Fördelning och förmedling, samt konsumtion och efterfrågan

11.3.1 Tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa reservationer och större utrymme för förturer

Förslag: En kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid till sökande, i den utsträckning de inte fördelas enligt ett förturssystem. Något krav på begränsad omfattning av förtursverksamheten ska alltså inte gälla. Turordning efter kötid hindrar inte att lägenheter reserveras för grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt, allt under förutsättning att det sker enligt i förväg fastställda kriterier.

Skälen till förslaget

Förmedling i turordning efter kötid

Med *turordning efter kötid* avses att en kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid till sökande. Förmedlingsprincipen turordning efter kötid innebär en rangordning av inkomna ansökningar och tillämpas på så sätt att den person som söker en ledig bostad och har längst kötid erbjuds bostaden först.

Kötid är enligt utredningens mening en transparent förmedlingsprincip som minskar risken för diskriminerande, godtyckliga och oklara grunder för urval av hyresgäster. När bestämmelserna infördes ansågs kommunal bostadsförmedling vara ett lämpligt sätt att ge resurssvaga hushåll rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad. Men kötid innebär att hushåll som står inför ett mer akut behov av bostad eller förändrad boendesituation, men inte haft möjligt att samla ihop många köddagar, har små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling.

Flera av de kommunala bostadsförmedlingarna underlättar för unga att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden genom att arbeta med reservationer. I flera bostadsförmedlingar får unga också en högre andel bostäder förmedlade än den andel de utgör av det totala antalet sökande respektive den andel de utgör av antalet aktiva sökande.

Detta visar att bostadsförmedlingarna har en förmåga att tillsammans med fastighetsägare underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. I nuläget hjälper detta emellertid främst unga. Denna förmåga behöver användas mer, till fler typer av hushåll och grupper, med behov som i dag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden.

Utredningen har visat att de kommunala bostadsförmedlingarna i dag inte styrs på ett sådant sätt att de bidrar till att bostäder reserveras till barnfamiljer, trångbodda hushåll eller hushåll med låg inkomst.

Utredningen visar också att det finns en koppling mellan kötid och inkomst. Hushåll med högre inkomster tenderar att ha längre kötider än hushåll med låga inkomster. Den slutsatsen drar utredningen baserat på resultat från forskning och de kommunala bostadsförmedlingarnas erfarenhet och tolkning av den statistik de har tillgänglig. Detta är en brist med ett system baserat huvudsakligen på kötid.

Förslag om tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa reservation

Nuvarande reglering tolkas av kommunala bostadsförmedlingar som att bostadsförmedling utifrån behov inte är tillåtet. Bestämmelserna om turordning efter kötid begränsar därmed möjligheterna att tillämpa reservationer, med kompletterande kriterier till en rak kötid, samtidigt som köavgift tas ut. Att behålla gällande reglering om förmedlingsprincipen turordning efter kötid utan kompletteringar begränsar kommunernas möjlighet att bedriva en aktiv och träffsäker förmedling.

Utredningens samlade bedömning är att bostadsförmedlingar bör få tydliggjorda möjligheter att kunna tillämpa reservationer genom att kombinera olika kriterier med kötid, samtidigt som möjligheten att ta ut köavgift kvarstår. Utredningen anser även att frågan om fördelningsprinciper ska frikopplas från regleringen av avgiftsrätten (se avsnitt 11.3.2).

Med *reservation* avses att turordning efter kötid får tillämpas separat för olika sökande under förutsättning att deras behov skiljer sig åt eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt. För att turordningen ska få tillämpas separat för olika sökande inom ramen för kösystemet krävs att det sker enligt i förväg fastställda kriterier.

Som framgår redan i tidigare förarbeten har kommunen frihet att inom ramen för förmedling i turordning efter kötid organisera köverksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. En kommun kan t.ex. ha flera köer för olika kategorier av hyressökande, bl.a. för sådana sökande som kan erbjuda en byteslägenhet eller en särskild kö för ungdomslägenheter (prop. 2000/01:26 s. 52). Avsikten med utredningens förslag om reservationer är att särskilt tydliggöra att en tillämpning av kötider separat för olika sökande vars behov skiljer sig åt alltid är godtagbar.

Utredningens förslag innebär att det tydliggörs att bostadsförmedlingarna kan komplettera förmedling av bostäder inom köverksamheten med olika behovskriterier som är transparenta och förutsägbara. Innebörden av reservation är att kötid alltså utgör grunden för rangordning av inkomna ansökningar men att en lägenhet endast kan förmedlas till den sökande som står först i kön om den uppfyller de angivna kriterierna för den lägenheten. Detta bedöms vara förenligt med likställighetsprincipen. Kriterierna för att förmedla genom en reservation kan, med utgångspunkt i den lokala situationen på bostadsmarknaden, variera.

Utformningen av behovsbaserade kriterier bör lämpligen utgå ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden. Kommuner kommer i enlighet med utredningens förslag om kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Det tar sin utgångspunkt i de underlag som Boverket tillhandahåller i arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning eller andra relevanta underlag och erfarenheter. Exempel på behovsbaserade kriterier kan vara att den bostadssökande saknar stadigvarande bostad, är en trångbodd barnfamilj, har en ansträngd boendeekonomi eller har en låg inkomst.

Utredningen föreslår att kravet på ändamålsenlighet som framgår redan i befintliga förarbeten fortsatt ska framgå av lagtext. Ändamålsenligheten måste ytterst bedömas i förhållande till de mål som gäller för bostadsförsörjningen. Enligt utredningens bedömning är det ändamålsenligt att tillämpa kriterier som bidrar till angelägna samhällsliga mål såsom att motverka socioekonomisk boendesegregation trots att detta inte har framgått tydligt i befintliga förarbeten.

Det finns inget hinder för att behovsbaserade kriterier kombineras, så att bostadsförmedling genom reservation blir träffsäker i förhållande till målgruppens behov.

Enligt gällande rätt får kommunen själv bestämma de närmre principerna för hur kösystemet i sin kommun skall vara utformat.¹¹ Det är därför rimligt att kommunen aktivt tar ställning till vilka behovsbaserade kriterier som är önskvärda att prioritera i verksamheten som grund för förmedling genom reservation. Kommunens ställningstagande bör ske i samråd med den kommunala bostadsförmedlingen. Den kommunala bostadsförmedlingen har i detta samråd en viktig uppgift att i dialog med fastighetsägare säkerställa att de önskvärda kriterierna kan ses som möjliga att tillämpa av ett flertal fastighetsägare för reservationer. Detta eftersom kommunal bostadsförmedling bygger på samarbete och förtroende, fastighetsägare huvudsakligen ansluter sig till en kommunal bostadsförmedling frivilligt och det är fastighetsägaren som bestämmer vilka villkor och krav som gäller för att kunna tillträda en bostad. Vid tillämpning av i förväg fastställda kriterier kommer de att utgöra en del av dessa villkor och krav.

Med i förväg fastställda kriterier avses också att de behöver fastställas innan publicering sker av den enskilda lägenheten. Tillämpning av kriterier då bostäder förmedlas bör enligt utredningen ske genom en i någon mån standardiserad bedömning. Det handlar således inte om en individuell behovsbedömning. Detta är ett särskiljande drag mellan reservationer och förtur.

Förslag om att möjliggöra för kommunerna att tillämpa förturer i en större utsträckning än i dag

Med *förtur* avses att kravet på förmedling efter kötid inte ska hindra att ett antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem. För förturerna gäller att kommunen måste hålla sig till vissa bestämda regler när det gäller vilka fall som behandlas som förturer. Reglerna kan vara fråga om dels fall där en enskild tillhandahålls en bostad i form av bistånd enligt socialtjänstlagen, dels fall då förtur medges på annan grund (prop. 2000/01:26, s. 53).

Utredningen har uppmärksammat att den nuvarande regleringen om att lägenheter som förmedlas genom förturer ska vara ett ”begränsat antal” hämmar en ökad tillämpning. Skrivningarna i tidigare lagreglering har uppfattats som begränsande, särskilt när det gäller vad som vid motsatsvis läsning har uppfattats som ett krav att fördelning

¹¹ Se prop. 2000/01:26, s. 25.

av lägenheter baserat på annat än kötid ska vara av begränsad omfattning.

Utredningen vill därför, för att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning, möjliggöra för kommunerna att tillämpa förturer i en större utsträckning än i dag. I förhållande till nuvarande regler behålls den huvudsakliga kötidprincip som redan tillämpas av de befintliga bostadsförmedlingarna, vilket bedöms gagna det fortsatta förtroendet för kommunala bostadsförmedlingar från såväl fastighetsägare som allmänheten. Samtidigt tydliggörs att det ska finnas ett omfattande utrymme för förturer jämfört med i dag. Något krav på begränsad omfattning av förtursverksamheten ska alltså fortsatt inte gälla.

11.3.2 En generell avgiftsrätt för kommunal bostadsförmedling

Förslag: Utredningen föreslår att reglerna om kommunala avgifter för bostadsförmedling ska frikopplas från de förmedlingsprinciper bostadsförmedlingar använder. Någon avgiftsrätt ska dock fortsatt inte gälla vid förmedling av förturer.

Skälen till förslaget

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får ta ut en avgift för rätten att stå i kö, en köavgift, av den hyressökande. Det framgår av 8 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utformningen ifrågasattes redan vid införandet av Boverket eftersom en kommunal bostadsförmedling är underkastad offentlighet och insyn. Boverket menade att detta, tillsammans med den så kallade likställighetsprincipen, borde räcka som garanti för rättvis behandling av de hyressökande. Enligt regeringens mening var dock kravet på förmedling i turordning efter kötid grundläggande för att systemet skulle bli rättssäkert och genomslagsligt. Likställighetsprincipen ansågs inte ge tillräcklig ledning. Ett krav på förmedling i turordning efter kötid bedömdes därför behöva ställas upp som en lagfäst förutsättning för att ta ut köavgift (prop. 2000/ 2001:26 s. 26).

Utredningen föreslår att reglerna om kommunala avgifter för bostadsförmedling ska frikopplas från de förmedlingsprinciper bostads-

förmedlingar använder. De förmedlingsprinciper utredningen nu föreslår lagfästa bedöms fylla kraven på rättssäkerhet och genomsiktighet.

Den föreslagna ändringen av avgiftsrätten innebär att avgiftsrätt kommer att föreligga oavsett vilka förmedlingsprinciper som bostadsförmedlingen tillämpar. Vad gäller förtursverksamheten är densamma i sig inte avgiftsgrundande även om det inte finns hinder mot att ta ut avgift från en förturssökande som samtidigt står i kön.

Genom att förmedlingsprinciperna samtidigt regleras torde den praktiska förändringen bli begränsad.

11.3.3 Hyresvärdars tillträdeskrav på nya hyresgäster regleras

Förslag: De krav som hyresvärdar ställer på en ny hyresgäst för tecknande av hyresavtal föreslås regleras i lag genom en ny bestämmelse i hyreslagen. 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.

Skälen till förslaget

Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster utgör en tröskel för bostadssökande och riskerar att utestänga hushåll från bostadsmarknaden och försvåra välfärdssystemens genomslagskraft, exempelvis genom att inkomstkraven är höga och att bostadsbidrag inte godtas som inkomst vid tecknande av hyresavtal. Flera åtgärder har vidtagits för att på olika sätt överbrygga eller lätta hyresvärdarnas krav, bland annat genom införande av kommunala hyresgarantier och initiativ till gemensam vägledning för allmännyttiga och privata fastighetsägare. Utredningen bedömer mot bakgrund av de krav som fortsatt förekommer på bostadsmarknaden att åtgärderna varit otillräckliga. För att bostadsbeståndet ska kunna öppnas upp för fler och minska behovet av att kommuner ska behöva bistå med sociala kontrakt för att lösa situationen för bostadssökande hushåll behöver fler åtgärder vidtas.

Utredningen ser behov av att hyresvärdars krav behöver utgå från mer evidens- och erfarenhetsbaserade bedömningar och mindre från

branschpraxis. Utredningen föreslår därför att det i lag regleras att hyresvärdars krav på en ny hyresgäst för tecknande av hyresavtal ska ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet. Det innebär kortfattat att hyresvärdars krav behöver vara motiverade.

Avsikten med förslaget är att sänka den tröskel som hyresvärdars tillträdeskrav innebär för bostadssökande och åstadkomma en utveckling där fler bostadssökande hushåll ges möjlighet att av egen kraft och förmåga kunna förändra sin boendesituation, utan inblandning av kommun eller annan myndighet. Det handlar om att möjliggöra för fler hushåll med betalningsförmåga att få tillgång till hyresmarknaden utifrån egen förmåga och bidra till en utveckling med allsidig bedömning av den bostadssökandes förhållanden som baseras på rimliga antaganden om de risker som kan uppstå under hyresavtalet. En hyresgäst som har varit skötsam och betalat hyra i tid tidigare ska exempelvis kunna antas fortsatt vara skötsam och betala hyran i tid.

Hyresvärdens avvägningar vid utformning av krav

I syfte att uppnå rimliga krav på bostadssökande föreslår utredningen att kraven på blivande hyresgäster ska ha ett berättigat syfte och vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. På detta sätt skapas en flexibel modell där hyresvärderna har rådighet över sina avvägningar.

Krav som syftar till att kunna bedriva en affärsmässig uthyrningsverksamhet, exempelvis intresset av att undvika hyresförluster, får enligt utredningen anses vara ett berättigat syfte. Det kan också vara ett berättigat syfte att bidra till angelägna samhälleliga mål, såsom att underlätta för hushåll som saknar egen bostad. Krav som syftar till att motverka socioekonomisk boendesegregation i såväl socioekonomiskt starka som svaga områden kan i vissa särskilda situationer vara ett berättigat syfte. Om syftet är berättigat i dessa fall behöver ses i relation till omfattningen av socioekonomisk boendesegregation och vad kraven kan innebära för möjligheten för enskilda att få tillgång till ett tryggt boende på orten.

Kraven måste enligt utredningens förslag också vara lämpliga och nödvändiga. Det innebär att en hyresvärd måste fråga sig om valet av krav och kriterier, till exempel vissa inkomstnivåer eller att utesluta vissa inkomstslag vid prövning av betalningsförmåga, är lämpliga och

nödvändiga för att uppnå syftet. En hyresvärd behöver kunna motivera på vilket sätt det är lämpligt och nödvändigt att ställa dessa krav för att säkerställa att hyran blir betald. Skarpare åtgärder än annars kan också vara lämpliga och nödvändiga till exempel under en begränsad tid eller för ett begränsat antal lägenheter. Så kan vara fallet om det finns ett berättigat syfte att motverka socioekonomisk bodelsegregation. Kraven får dock aldrig vara diskriminerande.

Den nya regeln utformas så att den syftar på nya hyresgäster och omfattar krav för att ingå hyresavtal. Regeln tar inte sikte på krav som ställs inom ramen för ett befintligt hyresförhållande eller efter det att ett hyresavtal redan har träffats. Det nu sagda avser även sådana förutsättningar för hyresavtalet som regleras i detsamma, t.ex. krav på borgen eller deposition.

Regeln är avsedd att gälla när krav eller villkor ställs för tecknande av hyresavtal, oavsett om dessa krav medför någon slags rättslig bindenhet för hyresvärderna att tillämpa kraven eller villkoren i en enskild situation. Ett krav är alltså ställt redan innan och oavsett om ett hyresavtal sedermera kommer till stånd eller inte. Det krävs heller inte att kravet eller kraven ifråga har ställts upp i förhållande till en namngiven hyresgäst eller att detsamma faktiskt har tillämpats. Ett krav som uppenbarligen tillämpas behöver heller inte ställas eller göras explicit för att omfattas av regeln.

Prövningen är avsedd att göras som en tvåstegsprövning där det vid avsaknad av ett berättigat syfte är överflödigt att pröva om kraven är lämpliga och nödvändiga. Inget hindrar såklart att prövningen görs i motsatt ordning, även om det framstår som mindre ändamålsenligt. Resultatet blir detsamma eftersom kraven är kumulativa.

Särskilt om krav på säkerhet

Hyresvärdar kan ställa krav på säkerhet, exempelvis borgen eller deposition, för att avtal om hyra ska kunna fullgöras. Det ska i enlighet med god sed för fastighetsägare användas när det är sakligt och motiverat. Genom föreslagen bestämmelse tydliggörs dels att sådana krav ska få förekomma om det finns ett berättigat syfte och det bedöms vara lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet, dels att säkerhet för avtal om hyra kan vara ett led i arbetet med att godta en hyresgäst. I de fall en hyresgäst av olika anledningar inte lever upp

till de krav som ställs bör hyresgästens möjligheter att ställa säkerhet för avtal om hyra beaktas på så sätt att hyresgästen ges möjlighet att bli godkänd.

Bestämmelsen riktas till hyresvärdar som bedriver näringsverksamhet

Det är endast hyresvärdar som upplåter bostadslägenheter i näringsverksamhet som ska träffas av regleringen. Enligt 1 § andra stycket hyresförhandlingslagen anses som hyresvärd den som för annat än fritidsändamål regelmässigt hyr ut fler än två bostadslägenheter, vilka inte utgör del av upplåtarens bostad. Detta utesluter inte att en person som upplåter färre lägenheter än tre i vissa fall ska anses göra det i näringsverksamhet. När det är fråga om upplåtelser i sådan mindre omfattning får frågan om det är en näringsverksamhet bedömas med beaktande av samtliga omständigheter. Av betydelse är om upplåtelsen sker för att ge vinst. Är det en lägenhet som ägs för att upplåtas, indikerar det att uthyrningen ingår i en näringsverksamhet. Upplåtelseernas varaktighet och verksamhetens omfattning i övrigt ger också ledning. Ett exempel är att en bostadsrättsförening som upplåter en bostadslägenhet med hyresrätt får anses göra det i näringsverksamhet. Mer ledning om vad som utgör näringsverksamhet återfinns i lagen om uthyrning av egen bostad.¹²

Närmare om arbetet med att se över kraven på nya hyresgäster

Arbetet med att se över kraven kan vara olika betungande beroende på hur omfattande uthyrningsverksamheten är. Större hyresvärdar har redan i dag krav att årligen ta fram ett hållbarhetsrapport enligt årsredovisningslagen (1995:1554).¹³ Rapporten ska innehålla de upplysningar som behövs för förståelsen av företagets utveckling, ställning och resultat och konsekvenserna av verksamheten, däribland upplysningar i frågor som rör sociala förhållanden och respekt för mänskliga rättigheter. Avvägningar i fråga om kraven på blivande hyresgäster kan med fördel kombineras med ett sådant arbete.

För mindre hyresvärdar kan arbetet bli mer betungande. Utredningen bedömer dock att det vägledningsarbete som Sveriges Allmän-

¹² Se prop. 2012/13:1, utg.omr. 18, bet. 2012/13:CU3, rskr. 2012/13:128.

¹³ 6 kap. 10–12 §§.

nytta och Fastighetsägarna Sverige bedriver kan utgöra ett stöd för arbetet.

Inget behov av sanktion

Mot bakgrund av den tidigare positiva utvecklingen med lättade krav bedömer utredningen att sanktionsbestämmelser avseende regleringen av hyresvärdars krav och villkor inte är nödvändiga. Det kan finnas skäl att låta utvärdera regleringen efter en tid för att se om den avsedda effekten i form av en lägre tröskel på bostadsmarknaden har uppnåtts. Det bör ta sin utgångspunkt i en sammanställning av vilka krav och villkor som hyresvärdar ställer vilket blir möjligt att göra utifrån föreslagen reglering då vissa hyresvärdar på begäran ska lämna dessa uppgifter i skriftlig form till den eller de myndigheter regeringen förordnar eller till kommunen (se avsnitt 11.3.4).

11.3.4 Hyresvärdar ska på begäran lämna uppgifter om tillträdeskrav

Förslag: En ny bestämmelse i hyreslagen föreslås om att hyresvärdar på lämpligt sätt ska upplysa bostadssökande om krav som ställs på en ny hyresgäst.

En hyresvärd som upplåter femtio bostadslägenheter eller fler ska även, om den kommun där fastigheten är belägen det begär, tillhandahålla informationen i skriftlig form till kommunen.

Regeringen får förordna att en eller flera myndigheter som regeringen bestämmer får göra en motsvarande begäran om skriftlig information som kommunen.

Skälen till förslaget

Hyresvärdar ska upplysa bostadssökande om krav

En utmaning för bostadssökande är att få information om vilka krav som gäller för att få teckna hyreskontrakt. Boverket har i ett par rapporter kritiserat bristen på transparens och tydlighet med slutsatsen att det kan vara svårt för bostadssökande att veta vilka krav som

gäller. Utan sådan information och transparens ökar risken för diskriminering och sökandet efter bostad försvåras. Utredningen anser därför att det behövs en bestämmelse om att hyresvärdar på lämpligt sätt ska informera om krav som ställs på en ny hyresgäst.

Vad som är ett lämpligt sätt kan variera utifrån hyresvärdens förutsättningar, till exempel avseende företagsstorlek och erfarenhet av fastighetsförvaltning, samt det önskemål eller de behov som finns hos den som begär informationen, till exempel funktionsnedsättning eller bristande tillgång till internet.

Det övergripande syftet med regleringen är att skapa transparens gentemot bostadssökande. Det ligger i sakens natur att informationen ska vara begriplig. En hyresvärd bör med fördel även redogöra för vilka principer som i övrigt gäller för urvalet av hyresgäst, till exempel kötid.

Information till kommun och myndighet

Det är enligt utredningens bedömning viktigt för myndigheter och kommuner att kunna följa utvecklingen om vilka krav och villkor som ställs. Inte minst mot bakgrund av bostadens betydelse för människors livsföring och att kraven kan begränsa välfärdssystemens genomslagskraft. Utredningen föreslår därför att hyresvärdar även ska kunna upplysa kommuner och myndigheter om de krav som ställs. Informationen kan utgöra underlag för lokala och regionala samtal om utformning av tillträdeskrav eller vid behov ligga till grund för ytterligare åtgärder. Kommuner har ett behov av att i sitt arbete med bostadsförsörjning bilda sig en uppfattning om vilka krav som hyresvärdar i kommunen ställer. Det ger kommunen en bild av hushållens praktiska möjligheter att kunna erhålla en bostad på orten.

Utredningens förslag innebär en rätt för kommuner att få tillgång till skriftlig information. Det är upp till kommunen att bedöma om handlingsutrymmet behöver användas inom ramen för sitt arbete med bostadsförsörjning.

Utredningen föreslår också att regeringen ska få förordna att en eller flera myndigheter som regeringen bestämmer får göra en sådan begäran om skriftlig information som kommunen har. Formuleringen ”en eller flera” har valts med hänsyn till att länsstyrelserna redan har uppgifter inom bostadsförsörjningen och en sådan rätt att begära

uppgifter kan underlätta genomförandet av deras befintliga uppdrag. Förslaget innebär således inte etablering av en ny tillsynsverksamhet. Frågan om eventuella ekonomiska tillskott får bedömas i samband med att föreskriftsrätten utnyttjas. Utredningen bedömer emellertid att länsstyrelserna är den part som är mest lämpad för uppgiften att samla in information om hyresvärdars krav. Länsstyrelserna har genom den befintliga uppgiften att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen goda förutsättningar att vara den aktör som sammanställer information och vid behov uppmuntrar till lokal dialog mellan kommun och hyresvärdar på orten.

Avsikten är inte att hyresvärdar ska behöva besvara okynnesförfrågningar eller orimligt vidlyftiga eller frekventa förfrågningar.

Undantag för små fastighetsägare

Utredningen anser att transparens beträffande krav är centralt för bostadssökande, deras möjligheter att erhålla en bostad och motverka diskriminering. Samtidigt innebär nya arbetsuppgifter för hyresvärdar en ökad administrativ kostnad och är särskilt betungande för de minsta hyresvärdarna. Det allmänna intresset för bostadssökande att kunna få veta vilka krav och villkor som tillämpas är dock enligt utredningens bedömning av sådan betydelse att det överväger eventuella olägenheter för mindre hyresvärdar att behöva informera om kraven. Att informationen kan lämnas på lämpligt sätt torde dock minska den administrativa bördan.

I fråga om information till kommun och myndigheter gör utredningen en annan bedömning. Det är inte rimligt att alla hyresvärdar, oavsett storlek, ska kunna tillhandahålla kraven skriftligen. Regeln om att kunna tillhandahålla informationen skriftligen till kommun och den eller de myndigheter som regeringen föreskriver är därför begränsad till hyresvärdar med femtio bostadslägenheter eller fler.

Inget behov av sanktion

Hyresvärdarnas organisering av arbetet med att informera om tillträdeskraven bör ske på det sätt hyresvärdarna anser mest lämpligt. Ingen sanktion föreslås i de fall hyresvärdar avstår. Avsaknad av sank-

tion innebär att de merkostnader som kan drabba fastighetsägarna enbart är av administrativt slag.

11.3.5 Kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier

Förslag: En kommun ska vara skyldig att lämna hyresgarantier i sådana fall där statligt bidrag kommer att utgå för garantin. Den nuvarande befogenhetsregeln görs därför om till en skyldighetsregel. För att skyldighetsregeln ska gälla måste, utöver vad som gäller redan enligt nuvarande kompetensregel, bostaden vara belägen i kommunen och den eller de hyresgarantin avser vara bosatta i samma kommun. Kommunens beslut om hyresgaranti ska enligt en särskild föreskrift inte få överklagas (överklagandeförbud). Skyldighetsregeln i bostadsförsörjningslagen kopplas till den redan befintliga förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, vilken föreslås reglera den närmare inriktningen på målgrupperna. Kommuner kommer fortsatt kunna lämna hyresgarantier även i situationer där något särskilt statligt bidrag till dessa inte utgår, vilket dock inte behöver särskilt framgå av den nya bostadsförsörjningslagen. Den kommunala kompetensen på bostadsområdet förändras inte.

Skälen till förslaget

Enligt utredningen är hyresgarantier ett ändamålsenligt men underutnyttjat verktyg inom bostadsförsörjningen. Skyldighetsregeln som föreslås är ny och baseras på en grundprincip att kommunen ska lämna hyresgarantier i sådana fall där statligt bidrag kommer att utgå för garantin. Skälet till skyldighetsregeln är att skapa likvärdiga förutsättningar i hela landet. Mot bakgrund av hur sparsamt befintligt stöd för hyresgarantier används är fortsatt frivillighet inte ett alternativ enligt utredningens bedömning. Regeln föreslås kopplad till den redan befintliga förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, vilken föreslås ändras (se avsnitt 11.3.6) för att uppnå den inriktning på hyresgarantierna som avses.

Den föreslagna regeln utgör en skyldighet för kommunen att bistå med hyresgarantier, dock inte en utkrävbar rättighet för individen.

Avsikten är således inte att tillskapa en så kallad rättighetslagstiftning. Till skillnad från rättighetslagar riktar sig innehållet i en skyldighetslag till kommunen, inte till den enskilde. Skyldighetslagar definierar ett ansvar för myndigheten, som oftast gäller olika verksamheter. Exempel på sådana verksamheter som medför skyldigheter för kommuner är skolväsende, planväsende, räddningstjänst och socialtjänst. För både regioner och kommuner finns redan bestämmelser som medför skyldigheter, till exempel beträffande sjukvården.

Gränsdragningen mellan vad som utgör rättighetslagstiftning respektive skyldighetslagstiftning är svår att formulera på ett tydligt sätt men kärnan har ofta ansetts ligga i huruvida överklagande kan ske med så kallat förvaltningsbesvär eller inte.¹⁴ I praktiken brukar gränsdragningen inte föranleda några problem. Någon entydig språklig förebild för hur en skyldighetslagstiftning ska formuleras för att inte komma att tillämpas som en rättighetslagstiftning finns inte. I många fall framgår skyldighetskaraktären av sammanhanget, framför allt bristande precision och utkrävbarhet.

Med hänsyn till att den föreslagna lagregeln är relativt precis till sin karaktär och avser en slags ekonomisk prestation anser utredningen att ett explicit överklagandeförbud ska införas i regeln, för att tydliggöra dess skyldighetskaraktär. Detta ska inte tolkas motsatsvis som att övriga beslut i lagen är överklagbara, annat än om sedvanliga förutsättningar för överklagbarhet är uppfyllda. Överklagandeförbudet medför heller inte något hinder att pröva frågan genom laglighetsprövning enligt kommunallagens regler, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

Närmare om kommunernas skyldighet att lämna en hyresgaranti

Skyldighetsbestämmelsen medför inte någon ökad kompetens för kommunerna utan tvärtom ska skyldighetsregeln tolkas så att om kommunal befogenhet saknas enligt nu gällande kompetensregel om kommunal hyresgaranti, föreligger heller inte någon kommunal skyldighet att lämna hyresgaranti. Detta överensstämmer med hur Boverket har tillämpat nuvarande stödförordning och har indirekt framgått av hur 1 § förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier hittills har varit utformad. Det föreslås fortsatt framgå

¹⁴ SOU 2004:118, s. 94–96.

genom att stödförordningen hänvisar till hyresgarantier vilka beviljas med hänvisning till nu föreslagna 20 § i den nya bostadsförsörjningslagen.

För att en kommun ska vara skyldig att lämna hyresgaranti krävs, enligt den nu föreslagna regeln, att bostaden som säkerheten avser är belägen i kommunen, att garantin ger rätt till statsbidrag till kommunen (se avsnitt 11.3.6) samt att den för vilken garantin lämnas vid tecknandet är bosatt i kommunen. Samtliga tre förutsättningar måste vara uppfyllda.

Syftet med rekvisiten, att bostaden ska finnas i kommunen och att den som efterfrågar garantin är bosatt där, är att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun samt hindra att enskilda kommuner belastas oproportionerligt med krav på hyresgarantier.

Därutöver krävs att syftet med hyresgarantierna är att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning och att det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt. Motsvarande krav framgår redan av den befintliga kompetensregeln i 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Reglerna i statsbidragsförordningen kommer att vara styrande för den kommunala skyldigheten och bostadsförsörjningslagens reglering innefattar således även ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Rätt till statligt bidrag för hyresgarantin kommer att föreligga i samma situationer som en skyldighet att lämna hyresgaranti har förelegat. Därigenom iaktas även den så kallade finansieringsprincipen.

Kommuner kommer fortsatt kunna lämna hyresgarantier även i situationer där något särskilt statligt bidrag till dessa inte utgår, vilket dock inte behöver särskilt framgå av den nya bostadsförsörjningslagen (se avsnitt 6.4.3). Den kommunala kompetensen på bostadsområdet förändras inte.

Effektivast att kommun hanterar ärenden om hyresgaranti

Att erbjuda hyresgaranti ligger i linje med den verksamhet och de uppgifter kommuner har redan i dag. Kommuner ansvarar för försörjningsstöd och kommer ofta i kontakt med personer och familjer som lever under osäkra boendeförhållanden. Kommuner är lämpade

att göra individuella bedömningar och har erfarenhet av de behovsbedömningar som krävs för en väl fungerande handläggning. Kommuner ger också olika former av stöd som indirekt bidrar till att öka möjligheterna att få en bostad, till exempel budget- och skuldrådgivning.

Kommunerna har genom sin lokala förankring också de bästa förutsättningarna att föra samtal och skapa goda relationer med hyresvärdar i kommunen. I det sammanhanget bör även frågor om hyresgarantier kunna aktualiseras. Vilken förvaltning som är bäst lämpad för handläggningen är en fråga för kommunen att avgöra.

Som framgår ovan är den kommunala skyldigheten att tillhandahålla hyresgarantier knuten till att den faller inom ramen för den kommunala kompetensen. En grundförutsättning för att skyldigheten ska infalla blir därigenom att det sker en individuell bedömning av behovet av en hyresgaranti. En förutsättning är också att den ska omfatta en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Det är samma prövning som måste göras i dag när en kommunal hyresgaranti lämnas på frivillig basis.

Till detta kommer en prövning om man ingår i den utpekade målgruppen, om bostaden är belägen i kommunen och om hushållet är bosatt i kommunen. Den föreslagna regleringen innehåller inga detaljerade krav på hur dessa bedömningar ska göras eller redovisas. Vanliga förvaltningsrättsliga bruk torde behöva tillämpas, särskilt i situationen att en garanti nekas vilket naturligtvis bör motiveras.

Skyldigheten att lämna en hyresgaranti inträder först när ett preciserat hyresobjekt har erbjudits den enskilde och rätten till hyresgaranti prövas vid den tidpunkten. Med hänsyn till att ett erbjudande normalt är förknippat med korta svarstider förväntas kommunens handläggning ske utan dröjsmål, för att syftet med en garanti ska kunna uppfyllas.

Det kan i sammanhanget vara lämpligt att kommunen prövar rätten till en hyresgaranti på förhand men något explicit sådant krav föreslås inte. Ett sådant förhandsbeslut kan vara förvaltningsrättsligt bindande i den meningen att för den enskilde gynnande beslut normalt inte kan ändras i efterhand. Det står samtidigt klart att de inte är förvaltningsrättsligt utkrävbara och civilrättsligt oförbindande i förhållande till en hyresvärd.

Enligt förarbetena till lagen om vissa kommunala befogenheter och av 1 kap. 4 § första stycket samma lag framgår att bestämmelsen

om stöd till boende inte medför någon inskränkning i de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453).¹⁵ Eftersom det ofta kan antas vara bättre för den enskilde om behovet kan tillgodoses genom en hyresgaranti finns emellertid anledning att anta att den enskilde i vissa fall kan komma att föredra en sådan åtgärd.

11.3.6 Hyresgarantierna fokuseras på barnfamiljer

Förslag: Bidragsvillkoren i förordningen (2007:623) om statligt bidrag till kommunala hyresgarantier ska ändras så att målgruppen för sådant stöd avgränsas till barnfamiljer. Definitionen av barnfamilj knyts till regeln i 96 kap. 4–5 a §§ socialförsäkringsbalken.

Det ska inte längre utgöra en förutsättning för statsbidrag att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar.

Kommuner ska ha en ovillkorlig rätt till statsbidrag för hyresgarantier enligt de förutsättningar som ställs upp i förordningen. Boverket ska således inte längre göra någon prövning mot tillgängliga anslagsmedel.

Ersättningsnivån till kommuner som lämnar hyresgaranti ska enligt utredningens förslag höjas från 5 000 kronor till 15 000 kronor per lämnad garanti. I statsbidragsförordningen preciseras även den tidsmässiga varaktigheten för den hyresgaranti kommunen när förutsättningarna i övrigt är uppfyllda måste ställa, vilken föreslås vara oförändrad jämfört med i dag. Hyresgarantin ska omfatta minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

Skälen till förslaget

Det befintliga systemet med statligt stöd till hyresgarantier används sparsamt. Orsakerna är enligt utredningens bedömning flera, bland annat att bidraget inte utgör någon stimulans, att kommuner har svårt att motivera nya åtaganden som går utöver skyldigheterna enligt socialtjänstlagen, att sociala kontrakt i vissa kommuner upplevs som en enklare lösning och att det finns en farhåga att en bred tillämpning

¹⁵ Se prop. 2008/09:21: *Kommunala kompetensfrågor m.m.*, s. 94.

medför stegrade krav från hyresvärdar mera generellt. Utredningen ser därför skäl att omvärdera syftet med statligt stöd till hyresgarantier.

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 ger vid handen att många barnfamiljer befinner sig i hemlöshet, ofta genom olika former av sociala kontrakt men även på vandrarhem eller andra kortsiktiga boendelösningar såsom andrahandslösningar eller inneboende. Därtill kommer det faktum att barnfamiljer i högre grad än andra är trångbodda och har en ansträngd boendekonomi. Trångboddheten kan bero på små ekonomiska förutsättningar att kunna efterfråga större bostäder och vara ett resultat av att man är inneboende.

Utredningen kan konstatera att kommunernas tolkning av socialtjänstens yttersta ansvar inte är entydig och att kommuner sannolikt lägger olika vikt vid rättspraxis för boendeinsatser. Bostadsmarknadsituationen på orten kan ha betydelse för hur och vilka som kvalificerar till en boendeinsats. Kommuner kan till exempel ställa olika krav på personer som står utan bostad utifrån om situationen beror på sociala eller strukturella faktorer. En boendeinsats kan vara mer eller mindre långsiktig och exempelvis innefatta boende på vandrarhem eller i lägenhet med varierande möjlighet att överta ett kontrakt. Många är hänvisade till att lösa sin boendesituation på egen hand, däribland barnfamiljer. Det förekommer att kommuner hänvisar barnfamiljer utan egen bostad till andra kommuner.

Gemensamt för alla som av olika skäl har svårt att på egen hand ordna en bostad på ordinarie marknaden är att de vanligen är hänvisade till att söka lösningar genom andrahands- och inneboendemarknaden, hos privatpersoner eller släktingar och vänner. För barnfamiljer kan den typen av lösningar innebära trångboddhet och en risk att behöva flytta runt vilket i sin tur kan ge negativa konsekvenser för barns utveckling, hälsa och skolgång. Trygghet och kontinuitet är särskilt viktigt för barn.

Det är enligt utredningen angeläget att stat och kommun samarbetar i frågan om att möjliggöra för barnfamiljer att kunna hitta trygga boendelösningar. Arbetet för att hitta lösningar för barnfamiljer som saknar egen bostad och skapar goda förutsättningar för dessa att ta sig vidare från tillfälliga lösningar till egen bostad behöver stärkas.

I syfte att förbättra förutsättningarna för barnfamiljer att kunna etablera sig på bostadsmarknaden föreslås därför att kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. På så sätt säkerställs

att hyresgarantier tillämpas mer likartat över landet och att kommuner ges ett verktyg i arbetet med att stötta barnfamiljer som har svårt att bli godkända som hyresgäster.

Statligt stöd ska utgå för kommunala hyresgarantier som lämnas för den eller de som bedöms ingå i hushåll med hemmavarande eller växelvis boende barn i den mening som avses i 96 kap. 4–5 a §§ socialförsäkringsbalken. Detta föreslås framgå av utredningens förslag till ändrad 2 § förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Med hänsyn till att den aktuella gruppen kan antas ha särskilt stora stödbehov ska hinder mot statsbidrag inte längre föreligga även om den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas bedöms sakna ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) fullgöra hyresbetalningar. Detta innebär en ansvarsförskjutning genom att staten tar ökat ansvar för barnfamiljer vars bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

En kommun som uppfyller villkoren kan ansöka om bidrag hos Boverket. Bidrag ska utgå med 15 000 kronor per utfärdad garanti. Handläggningstiden för den kommunala förvaltningen uppskattas till tre timmar per hyresgaranti, innefattande såväl arbetet med att pröva ansökan från den enskilde som ansökan om statligt stöd till Boverket. Därvid beaktas att ärendegruppen åtminstone initialt är av begränsad omfattning vilket kan medföra hög tidsåtgång per ärende.

Risken för att en kommun behöver infria sitt åtagande är svår att uppskatta eftersom det är beroende av hur kommunen gör den individuella bedömningen. I samband med införande av nu gällande system med hyresgarantier antogs initialt att fyra procent av kommunernas åtaganden skulle infrias vilket motiverade ett stöd om 1 200 kronor. Det stöd som sedermera infördes, 5 000 kronor, innebar att cirka 17 procent, eller var sjätte, av kommunernas åtaganden skulle infrias.

Eftersom utredningens förslag innefattar en ny grupp som i vissa fall kan antas ha särskilda behov och att vissa kommuner utifrån nu gällande bidragsnivå har bedömt risken för infriade garantier som högre än vad nu gällande system ger uttryck för, anser utredningen att det är befogat att utgå från en något högre risknivå, förslagsvis 25 procent.

Ett stöd om 15 000 kronor per garanti täcker handläggningskostnaderna och utgifterna för att var fjärde garanti infrias och uppgår till sex månadshyror även med antagande om en viss hyres- och löne-

utveckling under de närmaste åren (se avsnitt 12.5.2). I likhet med övriga förslag som medför budgetpåverkan bedömer utredningen att de föreslagna reglerna om statligt stöd till hyresgarantier kan börja tillämpas från och med den 1 januari 2024.

I princip erhåller kommunen regressrätt om hyresgarantin infrias. I beräkningarna av ersättningsnivån har dock det förenklande antagandet gjorts att regressrätten normalt inte kan utövas mot personer som nyligen misslyckats med att fullgöra sina hyresbetalningar.

Modellen kan i framtiden, och vid behov, användas för bredare målgrupper. Tänkbara grupper kan vara personer som behöver en bostad efter avslutad insats från det offentliga, t.ex. ensamstående kvinnor som lämnar skyddat boende eller ungdomar som lämnar en placering i familjehem. Eftersom avgränsningen regleras i förordning kan regeringen besluta om att utvidga målgruppen och samtidigt tillse att kommunerna får erforderliga medel under förutsättning att det sker inom ramen för den statliga budgetprocessen.

Fortsatt finansiering genom stödförordning

Eftersom kommunerna genom utredningens förslag åläggs att utföra uppgifter som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att utföra ska staten enligt den så kallade finansieringsprincipen kompensera kommunerna från grunden. Kompensationen bör som huvudregel ske i form av generella bidrag som kommunerna fritt får disponera. I detta finns emellertid ett befintligt statsbidragssystem och det finns anledning att anta att behoven av hyresgarantier kan skilja sig åt mellan kommunerna, inte minst för barnfamiljer och med hänsyn till varierande demografiska förutsättningar.

Mot den bakgrunden anser utredningen att det utgör en bättre modell att bygga vidare på det befintliga statsbidragssystemet än att företa en omläggning till generella bidrag. Ersättningen föreslås därför även fortsatt utformas som ett ansökbart stöd. Stödets nivå ska vara beräknat på ett sådant sätt att kommunerna får ersättning för de förväntade kostnaderna när en garanti tecknas.

Mot bakgrund av att hyresgarantierna föreslås vara en skyldighet för kommunerna kan det enligt statsbidragsförordningen inte längre vara ett villkor att bidrag betalas ut i mån av medel. Anslaget behöver anpassas till de utgifter och bidragsansökningar som förväntas komma

att beviljas. Om förväntningarna över- eller underträffas kan det finnas anledning för regeringen att återkomma till anslagsnivån t.ex. i samband med vårpropositionen. Ytterst finns även möjlighet för regeringen att genomföra en tillfällig förordningsändring för att säkra att anslaget inte överskrids, vilket i så fall automatiskt medför att kommunens skyldighet att lämna hyresgarantier bortfaller i de situationer när något statligt stöd inte lämnas.

Möjligheter att långsiktigt bredda målgruppen

Eftersom målgruppen regleras i förordning har regeringen möjlighet att i en framtid bredda målgrupperna för hyresgarantin under förutsättning att nödvändiga medel tilldelas inom ramen för budgetprocessen. Utredningens förslag innebär således att en modell lagregleras som underlättar att realisera bredare ambitioner för hyresgarantierna i framtiden.

11.3.7 Uppdrag till Boverket att vägleda i fråga om hyresgarantier

Förslag: Boverket ges i uppdrag att vägleda, ge stöd, utbildning och information, till kommunerna i hur hyresgarantierna kan användas och följa hur kommunerna arbetar. I uppdraget ingår även att undersöka användningen av sociala kontrakt och bistå med metodstöd för hur dessa kan användas på bästa sätt. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Socialstyrelsen.

Skälen till förslaget

Utredningen föreslår en ny modell för hyresgarantier. För detta kommer det att behövas föreskrifter och vägledning till kommuner. En väsentlig skillnad mot dagens system för hyresgarantier är att statligt finansierade hyresgarantier får tilldelas barnfamiljer med försörjningsstöd. Hyresgarantierna kommer därför att tangera boendeinsatser enligt socialtjänstlagen. Det är också troligt att det i många kommuner kommer att vara socialtjänsten som kommer att göra behovsprövningen. Sociala kontrakt och det förslag till hyresgarantier

som utredningen lämnar är två närliggande verktyg som möts i gränsområdet mellan socialtjänstverksamhet och bostadsförsörjningsverksamhet. Det tangerar även det arbete som pågår på Socialstyrelsen med metoden Bostad först. När det finns flera verktyg att använda ges möjlighet att individanpassa insatserna och avgöra vilket verktyg som är bäst i olika situationer. Det kommer därför initialt att finnas behov av att kommunerna ges stöd i sitt arbete och att det sprids information till kommunsektorn om hur arbetet kan implementeras. Det handlar om att visa goda exempel på hur hyresgarantier, sociala kontrakt och andra näraliggande verktyg kan användas för största effektivitet, långsiktighet för individer och för att arbetet lokalt ska hänga samman. Av denna anledning ser utredningen behov av ett samarbete mellan Boverket och Socialstyrelsen i att ge stöd och vägledning till kommunerna.

Utredningen ser också att det finns skäl för att staten på ett övergripande plan engagerar sig i hur dessa verktyg används. I dag saknas kunskap och systematiskt tillvaratagande av erfarenheter om hur kommunerna i praktiken arbetar i detta gränsområde mellan socialtjänstverksamhet och bostadsförsörjningsverksamhet.

Utredningen föreslår därför att Boverket i samverkan med Socialstyrelsen ges ett treårigt uppdrag för vägledningsarbete och för ett systematiskt tillvaratagande av erfarenheter av kommunernas arbete på området.

11.4 Produktion och andra utbudskapande åtgärder samt förvaltning och reovering

11.4.1 En konkurrenskraftig allmännytta

Förslag: Avgränsningen av tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling ska regleras på samma sätt som tillämpningsområdet för det unionsrättsliga upphandlingsdirektivet med syfte att tydliggöra att tillämpningen helt och hållet ska ske i enlighet med unionens rättspraxis. Ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet bör inte anses omfattas av tillämpningsområdet, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har

fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär. För att säkra att den nationella tillämpningen överensstämmer med unionsrätten tillnäras formuleringen av 1 kap. 18 och 22 §§ i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling motsvarande formuleringar i upphandlingsdirektivet. Motsvarande ändring föreslås inte i övriga nationella upphandlingslagar och förslaget bedöms inte heller i övrigt behöva föranleda ändringar i annan lagstiftning.

Skälen till förslaget

Utredningen kan konstatera att allbo-lagen, varken av de allmännyttiga bostadsbolagen själva eller av deras ägare, uppfattas vara ett hinder för en socialt hållbar bostadsförsörjning. De allmännyttiga företagen framhåller i stället upphandlingsreglerna som ett primärt hinder för såväl nybyggnation som renoveringar av det befintliga beståndet. De anger att reglerna ger företagsekonomiska nackdelar som i förlängningen ger negativa effekter för möjligheterna att bidra till den lokala bostadsförsörjningen.

Upphandlingsreglerna hämmar även de allmännyttiga företagens möjligheter att utföra sitt uppdrag inom ramen för bostadsförsörjningen. Upphandlingsreglerna medför att det blir svårare, går långsammare samt blir dyrare i den allmännyttiga verksamheten generellt och särskilt vid allmännyttans nyproduktion och större renoveringar.

Eftersom intresset att möjliggöra nybyggnation eller renoveringar ofta framhålls som ett skäl att avyttra allmännyttiga bostäder bedömer utredningen även att upphandlingsreglerna bidrar till att öka antalet avyttrade allmännyttiga bostäder i en situation där allmännyttan över tid kommit att svara för en relativt mindre del av bostadsbeståndet.

Den offentliga upphandlingen av byggentreprenader regleras av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger på direktiv från EU.¹⁶ Direktivet utgör en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa LOU uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

Den nationella tillämpningen går dock längre än EU-rätten kräver vilket framgår av den rättsutredning vilken fogats till betänkandet som bilaga 5.

Enligt förevarande utredning kan fler bostäder tillkomma i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och renoveringen av allmännyttans bestånd underlättas om den nationella tillämpningen tillnärmas EU-rättens minimikrav.

I praktiken skulle det medföra att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen, liksom andra offentliga företag som uppfyller samma unionsrättsliga förutsättningar, slipper de detaljreglerade upphandlingsprocedurer som följer av lagen om offentlig upphandling (LOU). Alla grundläggande unionsrättsliga principer t.ex. förbudet mot diskriminering av företag från andra medlemsländer skulle oavsett förslaget fortsätta gälla som i dag.

Enligt utredningen torde de unionsrättsliga förutsättningarna här för finnas eftersom de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen numera drivs affärsmässigt, vilket framgår av utredningen liksom av flera tidigare studier (se avsnitt 8.8). Bakgrunden är framför allt den successiva utvecklingen av verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som kulminerade med genomförandet av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Av EU-rättslig praxis framgår tydligt att ett organ som inte har tillkommit i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen, som saknar industriell eller kommersiell karaktär, men som senare åtagit sig sådana intressen och numera faktiskt tillgodoser dessa, uppfyller villkoret för att ha upphandlingsskyldighet. I konsekvens med detta anser utredningen, liksom tidigare Konkurrensverket har givit uttryck för¹⁷, att den motsatta situationen måste bedömas likformigt. Det innebär att ett bolag vars förutsättningar efter hand förändrats och sedermera har kommit att arbeta industriellt eller kommersiellt, måste sakna upphandlingsskyldighet.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens upphandlingsskyldighet måste bedömas i varje enskilt fall. Utredningen bedömer emellertid att utvecklingen medfört att det absoluta flertalet allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte längre omfattas av tillämpningsområdet för EU:s upphandlingsdirektiv med hänsyn till att regeln i direktivets artikel 2.1 förutsätter att verksamheten inte ska ha industriell eller kommersiell karaktär för att omfattas av samma direk-

¹⁷ Konkurrensverkets yttrande 432/2016, s. 7–8.

tiv. Enligt svensk nationell rättspraxis omfattas bolagen ändå av motsvarande regel i 1 kap. 18 § LOU som har givits en väsentligen annan avfattning än direktivet.

Det finns en skillnad i såväl formulering som tolkning av upphandlingsdirektivet jämfört med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) när det gäller vad som i direktivet betecknas offentligrättsliga organ och som i LOU betecknas offentligt styrda organ. Situationen liknar den efter SYSAV-domen (RÅ 2008 ref. 26) där enligt nationell rättspraxis det s.k. inhouse-undantaget inte skulle tillämpas i Sverige, eftersom det inte explicit ansågs ha blivit implementerat. En lagändring blev efter SYSAV-domen nödvändig på nationell nivå för att tillämpningen av LOU skulle komma i samklang med vad som gäller enligt direktiven.

Den nationella lagstiftaren har formulerat lagregeln i LOU på aktuellt sätt för att den ska stämma bättre med svenskt språkbruk. Enligt svenskt språkbruk är bolag alldeles uppenbart inte offentligrättsliga organ. Lagstiftaren har dock inte uttryckt någon vilja att därigenom tillskapa nuvarande tolkningsskillnad.

Vidare har lagstiftaren kraftigt kortat av beskrivningen av de kumulativa rekvisiten, sannolikt i förenklingssyfte, på bekostad av tre alternativa underrekvisit varav två regelmässigt är uppfyllda i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Det har förskjutit fokus från huvudbedömningen som rätteligen ska vara huruvida bolagen ”har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär”.

Frågan om allmännyttans upphandlingsskyldighet har berörts parentetiskt i en utredning redan innan allbo-lagen genomfördes men tappades bort i processen därefter. Det kunde vid den tidpunkten säkert med fog antas att rättstillämpningen skulle få en annorlunda inriktning än den nu har fått. Så blev nu inte fallet och enligt utredningen finns anledning anta att den avvikande nationella formuleringen av lagtexten har haft en inte obetydlig betydelse för den utvecklingen. Det är enligt utredningen svårt att se några skäl till varför upphandlingsskyldigheten ska tillämpas annorlunda och mera strikt i Sverige än minimikraven i det underliggande direktivet. Att det sker får framför allt betydelse för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Tillämpningsskillnaden framhålls av dessa som ett pri-

märt hinder i samband med såväl nybyggnation som renoveringar. Effekterna har beskrivits närmare av en tidigare utredning.¹⁸

Utredningen bedömer att den företagsekonomiska nackdelen av att behöva tillämpa de detaljerade unionsrättsliga upphandlingsreglerna i förlängningen får negativa effekter för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens möjligheter att utföra sitt uppdrag inom ramen för bostadsförsörjningen.

Närmare om det framtagna lagförslaget

Tolkningsskillnaden undanröjs lämpligen, i linje med hur även SYSAV- domen hanterades, genom att formuleringen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) tillnärmas den som används i upphandlingsdirektivet.¹⁹

Utredningens förslag innebär att ändringen endast ska göras i LOU och inte t.ex. i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) eller övriga nationella upphandlingslagar. Det är situationen för de kommunala bostadsaktiebolagen som påkallar en ändring och dessa tillämpar LOU. Det har tidigare inte alltid ansetts nödvändigt att ändra i LUF i samband med liknande ändringar.²⁰

Mot ovanstående bakgrund föreslås en förändring direkt i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling som medför att densamma formuleras på i allt väsentligt samma sätt som motsvarande direktivregel. Det medför förändrad lydelse av lagen om offentlig upphandling 1 kap. 18 och 22 §§.

Utredningen bedömer att nuvarande regler om statligt (offentligt) stöd till de allmännyttiga företagen liksom om kommunernas s.k. in-house-upphandlingar kan kvarstå som i dag med den nu föreslagna ändringen.

¹⁸ SOU 2020:75.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

²⁰ Jfr prop. 2011/12:106, s. 52.

Regler som fortsatt kommer att gälla för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

I enlighet med fast praxis kommer de gemenskapsrättsliga principerna fortsatt att gälla de allmännyttiga bolagens inköp men utan den detaljreglering som följer av nuvarande nationell upphandlingslagstiftning.

EU-domstolen slog i slutet av 1990-talet fast att vissa krav i samband med upphandling kan härledas direkt från fördragen och således kommer att gälla alldeles oavsett upphandlingsdirektiven.²¹

Inledningsvis slog domstolen fast att fördragets grundläggande regler, särskilt principen om icke-diskriminering och en därtill knuten insynsrätt, skulle gälla för tjänstekoncessioner som inte omfattades av upphandlingsdirektiven.²²

Sedermera ställdes krav för att företag i andra medlemsstater skulle kunna vara med och tävla om tjänstekoncessioner²³ varefter formuleringarna breddades till att avse ”fördragets grundläggande regler”²⁴.

EU-domstolen har, baserat på bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, utvecklat ett antal grundläggande principer för upphandling, som rör likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet:

- Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Lokala företag får inte ges företräde.
- Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- Principen om transparens (öppenhet) medför en skyldighet för den upphandlande myndigheten eller enheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras.

²¹ Wehlander, C. (2018): *När medför en offentlig finansiering en skyldighet att följa LOU?* Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2018:5, s. 57 och 73.

²² Domstolens dom den 7 december 2000 i mål C-324/99, Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG, punkt 60.

²³ Domstolens dom av den 21 juli 2005 i mål C-231 /3, Consorzio Aziende Metano mot Comune di Cingia de' Botti (Coname), punkt 28.

²⁴ Domstolens dom den 3 december 2001 i mål C-59/00, Bent Moustén Vestergaard och Spöttrup Boligselskap, punkt 19–21.

- Proportionalitetsprincipen medför att kraven som ställs i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen.
- Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

Enligt domstolens praxis gäller dessa grundläggande principer även för kontrakt under de s.k. tröskelvärdena som har ett bestämt gränsöverskridande intresse.²⁵

11.4.2 Enklare och snabbare för statliga myndigheter att överlåta statlig mark som de förvaltar

Förslag: Regleringen i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. kompletteras med ett nytt skyndsambetskrav. Därutöver höjs vissa takregler för myndigheternas egna överlåtelser. Syftet är att möjliggöra att statens mark, när så är lämpligt, enklare och snabbare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål.

Skälen till förslaget

Ett nytt skyndsambetskrav föreslås

Statliga myndigheter förvaltar statens mark utan någon egen äganderätt till densamma. De regler som gäller överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. återfinns i förordningen (1996:1190) med samma namn.

Utredningen bedömer det som angeläget att myndigheternas överlåtelser av statlig egendom inte onödigtvis försvåras eller fördröjs för att möjliggöra att statens mark, när så är lämpligt, kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål. Flera regler i den befintliga förordningen förefaller ha tillkommit i detta syfte, bland annat regeln om förhandsbesked till kommuner

²⁵ Se även Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punkt 36 och där angiven rättspraxis.

(11 §) samt om kommunens möjlighet att ta mark i besittning redan innan köpet är klart (13 §).

Av 7 § förordning om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. framgår att med egendomens värde, vid tillämpning av de nu aktuella takreglerna, avses det vid en särskild värdering fastställda marknadsvärdet. Utredningen föreslår inte någon förändring när det gäller prissättning eller värdering och inte heller när det gäller vilka krav som ska vara uppfyllda för att en myndighet ska få sälja fast egendom, nämligen att den endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och att det saknas särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.

Enligt utredningen finns det dock skäl att i förordningen särskilt uppställa ett krav på att den förhandling som ska ske vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål inte onödigtvis drar ut på tiden. Som utredningen redovisat har det funnits exempel på att myndigheter fördröjer prissättningen för att kunna motivera ett högre värde på marken, vilket inte kan ha varit avsikten (se avsnitt 9.6.3).

Staten säljer mark till marknadspris. Det betyder enligt utredningens bedömning inte att de myndigheter som säljer mark måste maximera priset genom att sälja först när det finns en detaljplan. Snarare finns det goda skäl för staten att agera skyndsamt så snart det finns en gemensam bild att marken lämpar sig för bostadsbyggande.

Det innebär i praktiken att staten bör sälja mark till kommuner som behöver marken för bostadsförsörjningsändamål till vad som utgör marknadspriset för råmark. Eftersom kommunen då får del av den prisstegring som följer med detaljplanering ökar ett sådant förfarande även utrymmet för staten att vid överenskommelsen om pris ställa krav på att marken ska nyttjas hållbart och samhällsnyttigt.

Således bör förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. kompletteras med ett skyndsamhetskrav, vilket utredningen föreslår ska komma till uttryck genom en ändrad lydelse av 18 § sagda förordning.

Utredningen konstaterar att ett sådant krav i och för sig kan skapa incitament för myndigheter att i stället förhålla t.ex. meddelandet av förhandsbesked eller andra delar av processen, men utgår från att dessa incitament inte kommer att föranleda ett ändrat beteende. Om förändringen inte får avsedd effekt kan naturligtvis ytterligare preciseringar bli aktuella.

Utredningens bedömning i denna del baseras på behovet att tydligt kommunicera till fastighetsförvaltande myndigheter att det inte är godtagbart att fördröja överlåtelser av statlig mark endast i syfte att öka ersättningsnivån i situationer där en kommun behöver marken för samhällsbyggnadsändamål.

Ytterst sett har en kommun möjlighet att överlämna frågan om priset för mark som överläts till en kommun för bostadsändamål till regeringen. För styrning av myndigheterna är det även av vikt att regeringen gör klart vilka behov som föreligger inom bostadsförsörjningen och vilka bedömningar regeringen gör i anslutning till detta. Detta sker med ett annat förslag i denna utredning i form av en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen (se avsnitt 11.2.3).

Höjda takregler för myndigheternas överlåtelser

Utredningen anser även att det är angeläget att höja takvärdet för mark som myndigheterna får besluta att sälja utan regeringens hörande. Utredningen föreslår att ett nytt takbelopp sätts till 75 miljoner kronor, vilket även motsvarar budgetlagens bemyndigande till regeringen. Förslaget är inte avgränsat till att avse endast överlåtelser av bostadsmark till en kommun för bostadsförsörjningsändamål.

Eftersom flertalet myndigheter är ovana vid att genomföra försäljning av mark anser utredningen att försäljningsprocessen i flertalet fall bör handhas av Statens Fastighetsverk, i enlighet med den befintliga regleringen i förordningens 6 §. Utredningen ser fördelar för transparens och erfarenhetsuppbyggnad om statens bostadsmark hanteras i ett sammanhang, åtminstone när det handlar om relativt större projekt. Statens Fastighetsverk publicerar bland annat fastigheter som är till salu på sin hemsida och det finns då även möjlighet för regeringen att med hänsyn till den så kallade restkompetensen lämna ytterligare instruktioner för hur berörda kommuner ska underlättas om att mark finns tillgänglig.

Det ovan sagda innebär enligt utredningens mening i praktiken att alla fastighetsförvaltande myndigheter bör få möjlighet att uppdraga åt Statens fastighetsverk att besluta om överlåtelse av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde överstiger 5 000 000 kronor men inte 75 000 000 kronor, vilket utredningen föreslår ska komma till uttryck genom en ändrad lydelse av 6 § förordningen (1996:1190)

om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Förslaget innebär att takvärdet höjs från 15 000 000 kronor enligt nuvarande regelverk.

Utredningen anser även att en indexering eller engångsvis uppräkning av budgetlagens tak för regeringens förfoganden kan framstå som motiverad och förordar att den frågan bereds närmare. Takregeln för myndigheternas överlåtelser bör enligt utredningen följa med regleringen i budgetlagen, om och när densamma höjs eller indexeras. Med hänsyn till utvecklingen av fastighetspriserna sedan budgetlagen trädde i kraft bedömer utredningen att det vore motiverat att höja bemyndigandet i budgetlagen till minst 100 miljoner kronor. Detta utgör emellertid inte en del av utredningens förslag.

11.4.3 Tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar

Förslag: I lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar preciseras syftet med lagen till att säkra transparens och tydlighet i byggprocessens inledande skede samt till att främja bostadsförsörjningen i kommunen.

Kommunens riktlinjer för markanvisningar ska hållas uppdaterade och tidsmässigt arbetas fram så att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen får snabbt och avsett genomslag vid markanvisningar. När en ny kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen har antagits ska kommunen vid behov revidera eller upprätta riktlinjer för markanvisningar. Av kommunens riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur kommunens markägande kan bidra till att realisera målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen.

Skälen till förslaget

Utredningen har konstaterat (avsnitt 9.7.1) att det kommunala markinnehavet kan utgöra ett kraftfullt verktyg med potential att påverka såväl kvantitativa som kvalitativa faktorer i bostadsbyggandet. Det är enligt utredningen också ett verktyg som kan och bör användas för att driva på affärsutveckling och diversifierat byggande samt för att främja att byggherrar och markägare både får och utnyttjar möj-

ligheter att bidra till att alla får förutsättningar att leva i goda bostäder.

Riktlinjer för markanvisningar behöver därför kopplas på ett ändamålsenligt sätt till kommunens ställningstaganden till sina uppgifter inom ramen för bostadsförsörjningen. Det föreslås ske genom ändringar i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Utredningen har övervägt att i stället införa särskilda regler om kommunens markägande i den föreslagna bostadsförsörjningslagen men därvid ansett att de skäl som tidigare anförts för att markfrågorna bör regleras särskilt har fortsatt giltighet (se avsnitt 9.3.2).

Tydliggörande av lagens dubbla syften

Även om riktlinjer för markanvisningar omfattar alla slags markanvisningar, inte bara för bostäder, går det huvudsakliga syftet med att införa ett lagkrav på riktlinjer för markanvisning enligt utredningens uppfattning att hänföra till bostadsbyggandet. Enligt utredningen är det därför också ändamålsenligt att betrakta riktlinjer för markanvisning som ett styrmedel i bostadsförsörjningen. Det övergripande syftet med att ställa krav på riktlinjer för markanvisningar har däremot hittills i förarbetena angivits till att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. Enligt utredningen bör detta syfte framöver likasom lagens bostadsförsörjningssyfte framgå direkt av lagtexten. Enligt utredningens förslag sker det genom ett tillägg i befintliga 1 § första stycket lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

I markanvisningar som inte till någon del har ett bostadsförsörjningssyfte gäller fortsatt att transparens och tydlighet utgör det relevanta syftet, även om lagens övergripande syften är bredare än så.

Uppdatering av riktlinjer för markanvisningar

I syfte att skapa både utveckling och transparens kring marken som verktyg för social hållbarhet i bostadsförsörjningen föreslår utredningen att det av lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska framgå att när en ny kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen har antagits ska kommunen vid behov revidera eller upp-

rätta riktlinjer för markanvisningar. Enligt utredningens förslag sker det genom att 2 § lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar tillförs ett nytt fjärde stycke.

Med revidera avses situationen att kommunen redan har riktlinjer för markanvisningar. Med upprätta avses primärt situationen att den nya kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen föranleder markanvisningar, vilket då måste utgöra ett instrument som kommunen tidigare inte har använt sig av.

Regeln tar således inte primärt sikte på kommuner som trots att de genomför markanvisningar inte har antagit sådana riktlinjer. Naturligtvis är dessa redan i utgångsläget skyldiga att upprätta riktlinjer för markanvisningar. Utredningen har övervägt om det finns behov att införa en möjlighet till ingripande mot kommuner som saknar eller har ofullständiga riktlinjer för markanvisningar men ansett att det inte i nuläget finns skäl för en sådan åtgärd.

Kommunens markägande som utgångspunkt

Enligt utredningen måste det redan med nuvarande reglering förutsättas att kommunen, som ett led i arbetet med riktlinjer för markanvisningar, analyserar vilken betydelse riktlinjerna får för bostadsförsörjningen eller närmare bestämt för de mål som följer av den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen.

Kommunens riktlinjer för markanvisningar får sin praktiska betydelse endast i ett samspel med kommunens markägande, vilket enligt utredningen också bör komma till uttryck i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Analysen av effekterna på bostadsförsörjningen behöver utgå från hur kommunens befintliga markägande ser ut.

Av ovan redovisade skäl ska kommunen i sina riktlinjer för markanvisningar redovisa på vilket sätt kommunens markägande, med beaktande av riktlinjernas materiella innehåll, kan bidra till kommunens mål för bostadsförsörjningen, det vill säga till att realisera målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen. Utredningen föreslår att detta regleras genom att 2 § lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar tillförs ett nytt femte stycke.

Den nu tillförda preciseringen medför inte att kommunen skulle vara förhindrad att basera riktlinjerna på andra analyser, till exempel

av hur markanvisningarna påverkar samhällsutvecklingen i stort eller i något särskilt avseende, såsom miljö eller näringslivsutveckling.

Det är slutligen inte avsikten att kommunen ska behöva redogöra närmare för sin analys i riktlinjerna, endast för slutsatserna av den samma. Redovisningen behöver heller inte föranleda någon förändring av själva riktlinjernas innehåll, om inte analysen enligt kommunens egen bedömning talar för en sådan förändring.

Kravet är sammanfattningsvis begränsat till att redovisa hur kommunens markägande kan bidra till att realisera målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen vilket säkerställer att kommunen har ett tillräckligt beslutsunderlag när de kommunala riktlinjerna för markanvisningar fastställs.

11.4.4 Tydligare riktlinjer gör det möjligt för fler att bidra till en hållbar bostadsförsörjning

Förslag: Kommunens riktlinjer för markanvisningar ska även fortsatt innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Om riktlinjerna anvisar flera olika möjliga utgångspunkter, mål, handläggningsrutiner, villkor eller principer ska det dock av riktlinjerna även framgå vad som medför att en markanvisning behandlas på det ena eller det andra sättet av kommunen.

Skälen till förslaget

En utmaning som utredningen har identifierat är de varierande kommunala förhållningssätten till marken som verktyg och tydligheten gentemot byggherrar. Det är i dag inte tydligt att kommuner i sitt arbete med markanvisningar förväntas skapa förutsättningar för social hållbarhet samtidigt som det är viktigt för byggherrar att få kännedom om hur kommunen strategiskt ser på och förhåller sig till olika sociala aspekter för att byggherrar på ett effektivt sätt ska kunna bidra till utvecklingen.

Ju tydligare en kommun är i styrdokument som riktlinjer för markanvisningar desto lättare blir det för byggaktörer att leverera förslag på lösningar som främjar en socialt hållbar bostadsförsörjning.

I förarbetena till nuvarande reglering har det tagits ställning till att förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner och att därför riktlinjernas innehåll och uppbygg inte bör regleras i detalj. Enligt utredningen är detta ställningstagande fortsatt giltigt. Det är samtidigt helt nödvändigt att hitta strukturer som medför att ”olika” markanvisningar kan behandlas olika, om markanvisningarna ska kunna bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning. Det utesluter inte, utan främjar tvärtom, även principer om likabehandling, med deras avsedda innebörd att ”lika” markanvisningar ska behandlas lika.

Ett grundkrav på kommunens riktlinjer för markanvisningar måste därför vara att bringa klarhet i vad som utgör ”olika” respektive ”lika” när det gäller kommunens markanvisningar. Detta bör enligt utredningen tydligt framgå genom att 2 § lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar tillförs ett nytt tredje stycke. Utredningen har ytterligare utvecklat detta i avsnitt (9.7.3). I praktiken kan det enligt utredningen handla om att i riktlinjerna tydliggöra hur markanvisningar bedöms baserat på till exempel olika boendekostnadsnivåer, vilka upplåtelseformer som föreskrivs, vilka förmedlingsprinciper som tillämpas för nya bostäder eller baserat på om dessa bostäder kommer att fördelas av en kommunal bostadsförmedling eller inte.

Sammanfattningsvis menar utredningen att om en kommun på förhand tar ställning till vad som medför att en markanvisning får positiva effekter på en socialt hållbar bostadsförsörjning så blir det även lättare att beakta detta i såväl det löpande som det strategiska arbetet med kommunens markinnehav. Avseende mark för bostadsbyggande måste sådana ställningstaganden enligt utredningen rimligtvis utgå från den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen (se avsnitt 11.2.4). Således är utredningens avsikt att tillskapa en mjuk styrning – s.k. ”nudging” – som underlättar för kommunen att genomföra åtgärder i enlighet med önskemål som kommunen egentligen redan har. Detta möjliggör för kommuner och byggherrar att föreslå och känna igen lösningar som främjar en socialt hållbar bostadsförsörjning.

11.4.5 Vägledning och metodstöd till kommuner för en socialt hållbar bostadsförsörjning genom aktiv markpolitik

Förslag: Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning och metodstöd för kommunernas arbete för socialt hållbar bostadsförsörjning genom en aktiv markpolitik.

Skälen till förslaget

Det saknas ett helhetsgrepp och en gemensam bild av vilka förfaranden, arbetssätt och bedömningskriterier eller kravställningar som ingår i arbetet för social hållbarhet. I Boverkets bostadsmarknadsenkät ställs frågor om kommuner i sina riktlinjer för markanvisningar har med krav utifrån sociala aspekter. Dock anges inte någon definition om vad som anses utgöra sociala aspekter. Det är mycket upp till kommunerna att tolka och ge ett innehåll och det finns ett behov av att samla kunskap och utbyta erfarenheter mellan kommuner och byggaktörer.

Utredningen föreslår därför att Boverket får ett särskilt regeringsuppdrag att ta fram en vägledning med goda exempel på markanvisningsprojekt inom vilka krav ställts utifrån bostadssociala aspekter. Uppdraget bör löpa under flera år för att uppföljning ska kunna göras.

Uppdraget bör vara inriktat på hur markanvisningsförfarande kan väljas utifrån hur det enskilda projektet är kopplat till kommunens mål i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen och dess riktlinjer för markanvisning. Inför en markanvisning behöver det ofta tydliggöras vilka bostadsbehov som kommunen önskar tillgodosedda eller vilka andra utmaningar, till exempel socioekonomisk boendesegregation eller hemlöshet, som behöver motverkas alternativt vad som behöver främjas genom bostadsförsörjningen, till exempel jämlika uppväxtvillkor samt vilka prioriteringar och avvägningar kommunen gör mellan dessa och även i förhållande till andra kommunala mål.

Direktanvisning kan exempelvis användas lättare om kommunen har en tydlig målsättning i handlingsplanen. Direktanvisning kan spara tid för en kommun och är i allmänhet mindre kostsamt än att anordna en tävling. Tävlingsförfarande och/eller jämförelseförfarande

ställer krav på att det sker en tidig samverkan med byggaktörer och att kommunen är tydlig i sin målsättning så byggaktörerna får klart för sig vilka kvaliteter som eftersträvas. Det kan åstadkommas genom att kommunen presenterar den analys om vilka sociala värden som eftersträvas och vilka planeringsförutsättningar som finns för området. Det kan till exempel handla om kriterier för hur utvecklingen i ett visst område kan främja trygghet, variation av upplåtelseformer och boendeformer, lägenhetsstorlekar och hyresnivåer samt hur förmedlingskriterier kan utformas.

Uppdraget till Boverket ska ses mot bakgrund av de utmaningar som lyfts i rapporten av Finansdepartementet (Fi2021/01533) *Den hala tvålen – verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering* vilken publicerades i april 2021. I rapporten lyfts bland annat behovet av att stärka och utveckla kompetensen kring att mäta och synliggöra sociala värden och sociala konsekvenser inom stadsutvecklingen och att det saknas kunskap om hur samhällsekonomiska vinster kopplade till social hållbarhet på regional eller nationell nivå kan räknas hem i mark- och exploateringsprocesser på kommunal nivå. Det är av vikt att uppdraget är brett så att samhällsplanering och andra områden i en aktiv markpolitik kan ingå.

Utredningen ser behov av att det metodstöd som Boverket ska ge kommunerna fokuserar på de målkonflikter som uppstår i arbetet med bostadsförsörjning och samhällsplanering, där bland annat miljörelaterade hållbarhetsmål kan komma i konflikt med sociala hållbarhetsmål. Metodstödet bör även handla om hur kommuner genom sitt markinnehav och utifrån detaljplaneläggning kan åstadkomma bostadssociala mål genom att aktivera samverkan med fastighetsägare, boende och byggaktörer i olika bostadsområden. Därtill ska metodstödet innefatta vägledning om hur kommuner genom en aktiv markpolitik kan ge idéburna bostadsaktörer goda förutsättningar att bidra till en socialt hållbar bostadsförsörjning (jämför 2 § andra stycket den föreslagna bostadsförsörjningslagen).

Boverket bedriver redan i dag en kunskapsbaserad vägledning inom plan- och byggfrågor och bostadsförsörjning vilket gör att det är lämpligt att myndigheten får regeringsuppdraget.

11.4.6 Utvidgad förordning om stöd till byggemenskaper

Förslag: Förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper utvidgas till att omfatta vissa lokala utvecklingsbolag som har associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Således jämföras sådana bolag med byggemenskaper under förutsättning att de åt sina ägare, som ska vara fysiska personer, anordnar bostäder genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av byggnad som tidigare använts för annat ändamål. Förordningen föreslås även möjliggöra stöd till fler bostadstyper än flerbostadshus.

Skälen till förslaget

Det finns ett statligt stöd till byggemenskaper. När stödet infördes avsåg regeringen dels att hjälpa påbörjade byggemenskaper att nå sitt mål att bygga nya hem tillsammans, dels att öka kunskapen om byggemenskaper hos samhällsaktörer. Stödet är i utgångsläget avgränsat till ekonomiska föreningar.

Utredningen har visat att associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) fyller en funktion för människor som går samman i ett kollektivt risktagande i ett lokalt utvecklingsbolag för att uppföra bostadsprojekt på landsbygd. Att associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) inte innefattas i stödet utgör ett hinder för tillskapandet av fler bostäder, särskilt på landsbygden.

I förslaget till förordning om verksamhetsbidrag till vissa ideella och ekonomiska föreningar för att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande har utredningen för övrigt låtit sådana bolag ingå i definitionen av användardrivna idéburna aktörer som den framgår av förslaget till 1 § andra stycket. Liksom hos övriga sådana aktörer är avkastning på det egna kapitalet inte det huvudsakliga ändamålet eller syftet med verksamheten.

Boverket har i sin uppföljning av stödet till byggemenskaper (se 10.4.6) beskrivit att aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) är en typ av organisation som skulle kunna jämföras med en ekonomisk förening avseende bostadsbyggande. Utredningen delar sammanfattningsvis denna bedömning och anser att det är moti-

verat att utvidga förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper till att även omfatta aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Det sker genom att bostadsprojekt som drivs i form av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) jämföras med byggemenskaper i sådana situationer som framgår av utredningens författningsförslag.

Aktörer med god insyn i byggemenskapers villkor såväl som Boverket anser att det är problematiskt att det nuvarande stödet är riktat till byggemenskaper endast i den utsträckning som de avser att bygga flerbostadshus. Flera skäl anförs från detta håll. Framför allt att det på landsbygd och på mindre orter inte är ändamålsenligt att ställa krav på flerbostadshus. Med hänsyn till såväl efterfrågan som den aktuella platsens karaktär kan det vara mer lämpligt med till exempel marklägenheter. Utredningen delar denna bedömning.

En revidering av förordningen i detta avseende tillsammans med utvidgningen av förordningen till att under vissa förutsättningar omfatta aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) bör sammantaget förbättra villkoren för användardrivna idéburna bostadsaktörer och främja bostadsbyggande på landsbygden.

Utredningen bedömer att startargrupper är centrala för att öka antalet kollektivhus. För att kollektivhus ska byggas på marknader där det i dag inte förekommer är det sannolikt centralt att människor har förutsättningar att gå samman och driva på. Utan deras initiativ blir projekten inte av. Om det allmänna vill att denna boendeform ska främjas så kan startargrupper som verkar för kollektivhus uppmannas att verka som byggemenskaper eller därmed jämställda aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). De kommer då att omfattas av denna utökade förordning om de även i övrigt uppfyller kraven.

11.4.7 Verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar användardrivet idéburet bostadsbyggande

Förslag: Ett verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer införs. Syftet med bidraget är att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande och bidraget lämnas endast till ideella och ekonomiska föreningar. Bidrag får lämnas för kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driver ett bostadsprojekt samt för utveckling och spridning av kunskap till relevanta aktörer. Boverket föreslås kunna fördela 8 miljoner kronor per år. Det maximala stödbeloppet för en enskild organisation föreslås vara 50 procent av den totala summan Boverket kan fördela per år.

Skälen till förslaget

Utredningen har visat att det finns en brist på etablerad och spridd kunskap bland de viktigaste aktörerna samt att det är svårt att driva ett byggprojekt för en sammanslutning privatpersoner utan erfarenhet. Därför är organisationer och projektlotsar som kan ge råd och vägledning till enskilda användardrivna idéburna bostadsaktörer viktiga. Utredningen anser att det är viktigt att i detta skede av den idéburna bostadssektorns utveckling stärka de intresseorganisationer som har som ändamål att främja utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer. Att stärka organisationerna ger en stabilare grund för den idéburna bostadssektorn som helhet och större möjlighet för organisationerna att stärka infrastrukturen för att utveckla och sprida kunskap om bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer.

Utredningen föreslår därför att staten inrättar ett ekonomiskt stöd till intresseorganisationer som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer. Stödet föreslås regleras genom förordning. I kombination med att idéburna bostadsaktörer synliggörs i lag och utredningens förslag att aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) jämförelsesvis med byggemskaper i stödhänseende, förväntas det nya stödet till intresseorganisationer leda till ökat användardrivet idéburet bostadsbyggande.

Särskilt om begreppet användardriven idéburen bostadsaktör

I och med förslaget etableras begreppet *användardriven idéburen bostadsaktör*. Utredningen ser att det finns behov av att kunna skilja på det bredare begreppet idéburna bostadsaktörer och det mer specifika användardriven idéburen bostadsaktör, som definieras som:

En från stat och kommun fristående bostadsaktör, startad av individer eller hushåll som gått samman, som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Att en användardriven idéburen bostadsaktör startas av individer eller hushåll som gått samman särskiljer den från en idéburen bostadsaktör, som likt bostadsstiftelser kan startas på andra grunder (se avsnitt 11.2.2).

Villkor för bidrag

Syftet med bidraget är att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande. Med användardrivet idéburet bostadsbyggande avses bostadsbyggande av en användardriven idéburen bostadsaktör. Stödet är utformat som ett verksamhetsbidrag. Valet av bidragsform är i linje med regeringens politik att öka andelen generella stöd i förhållande till mer kortsiktiga och styrda bidrag. Utredningen vill med detta ge organisationerna bättre långsiktiga förutsättningar att verka utan att vara beroende av tillfälliga projektstöd. Genom bidragsformen vill utredningen också undvika en alltför hög grad av statlig styrning av intresseorganisationernas verksamheter. I linje med principen om självständighet och oberoende föreslår utredningen även att bidraget kan beviljas utan krav på medfinansiering.²⁶ Det innebär att den sökande kan beviljas täckning för samtliga kostnader i ansökan.

Organisationerna kan beviljas bidrag för kostnader för två olika ändamål. För det första att ge kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driver ett bostadsprojekt. Det kan handla om råd och vägledning om processer, kommunala processer, finansiering, juridik, upplåtelse- och organisationsformer m.m. För det andra att utveckla och sprida

²⁶ Se Skr. 2017/18:246, prop. 2009/10:55. Jfr även SOU 2019:56: *Idéburen sektor och offentligt finansierad välfärd*, s. 75.

kunskap till relevanta aktörer om förutsättningar för och samhällsnytta med bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer. För att främja bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer bedöms intresseorganisationerna vara bäst lämpade att beskriva vilken typ av kunskap som det finns störst behov av, under vilka former, samt bland vilka aktörer. Som exempel kan nämnas etablering av plattformar för spridande av kunskap samt initiering av och deltagande i forsknings- och innovationsprojekt. Samarbeten inom den idéburna bostadssektorn har de senaste åren resulterat i projektet Divercity och konferensen Socialt byggande. Utvecklade samarbeten bedöms av idéburna bostadsaktörer vara en central aspekt för fortsatt utveckling och spridning av kunskap inom den idéburna bostadssektorn. Samarbeten kan också innefatta internationella utbyten. Relevanta aktörer kan utgöras av till exempel kommuner och banker.

För att bidraget inte ska störa konkurrensen eller medföra hänsynstaganden av statsstödskaraktär har stödordningen försetts med flera olika begränsningar som riktar stödet till det avsedda ändamålet. Således får bidrag endast lämnas till ideella och ekonomiska föreningar och medlemskretsen i dessa får endast utgöras av fysiska personer och andra ideella eller ekonomiska föreningar. Bidragsmottagaren får heller inte själv agera byggherre avseende bostäder. Bidraget kommer således inte kunna användas till att bygga bostäder eller att ge monetärt stöd eller kredit till användardrivna idéburna bostadsaktörer som planerar, bygger eller förvaltar bostäder. Den rådgivning som bidraget finansierar ska vara kostnadsfri och konkurrerar således inte med t.ex. konsultverksamheter. En grundförutsättning är slutligen att de som är föremål för den kostnadsfria rådgivningen ska vara aktörer som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande.

Stödet kan ges till nationella organisationer vars verksamhet riktar sig till utövare på regional eller lokal nivå. Men också till mer lokala organisationer som beräknas kunna bidra till syftet med bidraget. Lokala organisationer kan vara avgörande för att bygga ett lokalt intresse, de har en närhet till projekten och kan likväl som nationella organisationer bidra till goda exempel som är viktiga att sprida.

Boverket administrerar och fördelar medel

Stödet föreslås administreras och följas upp av Boverket, som också ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Utredningen anser att Boverket är bäst lämpat för uppgiften. Dels eftersom det kräver en kunskap om den idéburna bostadssektorn som Boverket redan innehar, dels eftersom uppföljningen av stödet innebär en möjlighet att kontinuerligt öka myndighetens kunskap i takt med att bostadssektorn utvecklas.

Boverket föreslås kunna fördela 8 miljoner kronor per år. Vid fördelningen av bidrag ska Boverket, utifrån tillgängliga medel, prioritera mellan inkomna ansökningar och ge företräde till de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att uppfylla det syfte som anges i 2 §. Det innebär att sökande premieras som kan beskriva hur de verksamheter vars kostnader ska täckas av bidraget förväntas leda till att bostadsbyggande som bedrivs av användardrivna bostadsaktörer främjas. Det maximala stödbeloppet för en enskild organisation föreslås vara 50 procent av den totala summan Boverket kan fördela per år.

Utredningen anser att staten bör vara öppen för att nya organisationer kan bidra till stödets syfte likväl som etablerade organisationer. Stödet föreslås därför kunna ges utan krav på att organisationen har bedrivit verksamhet under minst två år, som annars är brukligt.

En ansökan får avslås om sökanden har fått annat statsbidrag för samma verksamhet som en ansökan avser. Detta utesluter emellertid inte att en sökande kan tilldelas andra statsbidrag för andra verksamheter. Till exempel kan en ansökan om det nya bidraget avgränsas på ett sådant sätt att bidraget kompletterar men inte överlappar med annan bidragsgivning och den samlade statliga finansieringen kan därigenom bidra till stärkt stimulans av bostadsbyggandet. Verksamhetsbidraget ska kunna användas som medfinansiering vid ansökningar om andra projektmedel.

11.4.8 Statligt topplån på landsbygden behövs

Bedömning: Utredningen bedömer att det behövs ett statligt topp-lån i någon form för att främja byggande av bostäder på landsbygden av idéburna bostadsaktörer. Med grund i tidigare genomförda utredningar om topplån finns förutsättningar för regeringen att utveckla en modell som kan underlätta idéburna bostadsaktörers finansiering av bostadsprojekt på landsbygd.

Skälen till bedömningen

Den idéburna bostadssektorn har sammantaget en potential för att bidra till det föreslagna målet för bostadsförsörjningen. Potentialen ser emellertid olika ut beroende på bostadsmarknad. På vissa svagare marknader kan både privata och allmännyttiga kommersiella aktörer sakna intresse att producera nya bostäder. Där kan användardrivna idéburna bostadsaktörer som byggemenskaper vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder som är anpassade till lokala behov. De kan därmed bidra till att trygga de bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Utredningen bedömer att det behövs ett statligt topplån i någon form för att främja byggande av bostäder av idéburna bostadsaktörer på landsbygd. Finansiering är en mycket svår fråga för byggemenskaper. Deras utmaning vid finansiering av nya projekt kan sammanfattas med att de är svårt att få fram det så kallade topplånet, dvs. de sista 15–30 procenten av finansieringen. Utredningen har också visat möjligheterna när en kommun är villig att dela risk. I kommuner där allmännyttan av olika orsaker inte förmår producera nya bostäder så är det en möjlighet för kommuner att främja de ideella krafter som vill bygga bostäder.

Frågan om förstärkt finansiering till bostadsbyggande på landsbygden har utretts vid flera tillfällen de senaste femton åren. I betänkandet har utredningen redogjort för två förslag. Dels förslaget om marknadskompletterande statligt topplån via ALMI, som lades fram av utredningen om lån och garantier för fler bostäder (2017:108), dels Boverkets förslag om statligt topplån med delvis kommunalt förlustansvar för uppförande och ombyggnad av egnahem på landsbygden samt motsvarande bedömning för bostäder i andra upplåtelseformer.

Boverkets förslag bedömdes av myndigheten kunna underlätta finansiering och därmed minska behovet av egen insats vid givna nivåer av marknadsvärde och produktionskostnad för egnahem. Rapporten innehåller också en samlad bedömning om det föreslagna statliga topplånet, med vissa anpassningar, skulle kunna tillämpas även för byggande av andra upplåtelseformer än egnahem. Myndigheten ansåg att finansieringsmodellen skulle kunna ha betydelse för till exempel fastighetsägare som vill bygga hyreslägenheter för egen förvaltning eller byggemenskaper som är beredda att driva egna projekt med bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt. Boverket har prövat om tillämpning av förslaget för byggande av andra upplåtelseformer än egnahem, riktad till professionella byggaktörer, skulle utgöra statligt stöd enligt statsstödsreglerna. Boverket ser åtminstone två alternativa vägar att gå för att det inte ska bli fråga om statligt stöd i EU-rättslig bemärkelse.

Utredningen bedömer att det med grund i tidigare genomförda utredningar om topplån finns förutsättningar för regeringen att utveckla en modell som kan underlätta idéburna bostadsaktörers finansiering av bostadsprojekt på landsbygd. Denna bedömning bör ses som ett komplement till de tidigare framlagda förslagen om topplån.

11.5 Vidare utredning

11.5.1 Nästa steg: En parlamentarisk kommitté

Bostadsmarknaden är i behov av strukturella reformer. För att åstadkomma det vore ett naturligt nästa steg efter denna utredning att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att fördjupa diskussionen om hur bostadsmarknadens funktion kan förbättras och hur statens ansvar för bostadsförsörjningen kan stärkas med utgångspunkt i det nya mål och de principer som föreslås i denna utredning. Arbetet med bostadsförsörjningen måste vara långsiktigt och kräver därför stabila förutsättningar. Det gör att det behöver finnas en bred politisk förankring av såväl nya finansieringsmöjligheter som strukturella reformer. Detta behov har framhållits av en rad branschinitierade sammanslutningar.

Områden som vore lämpliga att kommittén fördjupar sig i är hur bostadsförsörjningen långsiktigt ska dimensioneras efter den demografiska utvecklingen, hur rörligheten kan öka och det befintliga beståndet omhändertas och nyttjas på ett bra sätt. Behovet att kom-

plettera det nya målet för bostadsförsörjning med delmål eller indikatorer för uppföljning kan övervägas.

Kommittén bör ha utrymme att föreslå nya reformer, ökning av statens utgifter och förändring av skatter.

11.5.2 Konsumentskydd på andrahandsmarknaden

Andrahands- och inneboendemarknaden är för många det enda alternativet på bostadsmarknaden. Samtidigt finns ett ökande intresse för gemensamt nyttjande av bostäder vari andrahandsuthyrning är en bärande del av olika affärsupplägg. Det saknas löpande uppföljning av situationen på och omfattningen av andrahands- och inneboendemarknaden. Men mot bakgrund av de uppföljningar och uppskattningar som gjorts samt hur marknaden för olika förmedlingsplattformar har växt de senaste åren så ger det vid handen att marknaden är omfattande. Hyrorna är många gånger höga och uthyrningen sker mer eller mindre i enlighet med gällande lagar och regler (se kapitel 3). På en inkluderande bostadsmarknad behöver även andrahandsmarknaden vara pålitlig och trygg.

En fråga som enligt utredningen bör undersökas vidare är behovet av och möjligheterna till bättre konsumentinformation och konsumentskydd. I fastighetsmäklarlagen (2021:526) finns bestämmelser om att fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag som bedriver yrkesmässig förmedling av hyresrätter som huvudregel ska vara registrerade.

Utredningen har noterat att det förefaller föreligga en osäkerhet om olika typer av förmedlingsplattformar och annonsplatser faller inom fastighetsmäklarlagens registreringskyldighet. Länsstyrelsen i Stockholm har dragit slutsatsen att en förbättrad institutionell struktur på andrahandsmarknaden skulle minska riskerna vid andrahandsuthyrning, och därmed troligen öka säkerheten kring andrahandsuthyrning.²⁷ Det skulle enligt utredningen kunna uppnås genom en utveckling av god fastighetsmäklarsed, tillsyn och möjlighet till ingripande mot oseriösa företeelser. Frågan bör enligt utredningen studeras vidare mot bakgrund av hur omfattande marknaden för andrahands- och inneboendelösningar är.

²⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2021): *Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län 2021*.

11.6 Slutord

Med de förslag som återfinns i detta betänkande kan den sociala bostadspolitiken återskapas. Förslagen utgör en ram för en systematisk och transparent politik för bostadsförsörjning. Men målet för bostadsförsörjning kommer nås endast i den utsträckning som kommande regeringar och lokala styren väljer att använda de föreslagna verktygen samt fyller handlingsplanerna med innehåll baserat på analysen av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

Utredningen fick regeringens uppdrag att djupstudera ett antal verktyg inom bostadsförsörjningen och lägger fram förslag som innebär att dessa verktyg kan fungera mer effektivt. Effekterna om förslagen genomförs är att fler kan få en god bostad och att trycket på kommunernas socialtjänst kan minska.

För att målet om goda bostäder till alla ska nås behövs betydligt mer. Många ytterligare reformer behöver komma på plats för att komma till rätta med de strukturella problem som föreligger. I frånvaro av ett bostadspolitiskt "alexanderhugg" så bör arbetet att slipa på de bostadspolitiska verktygen fortsätta.

En social bostadspolitik måste ha människan i centrum. En bostad är mycket mer än väggar och tak. Det handlar om livsmiljöer och om att ge människor möjligheter. En utgångspunkt för denna utredning har varit att ge människor verktyg för att på egna ben kunna skaffa en god bostad. Alla samhällsaktörer behöver gå ifrån att bara göra det som krävs av dem till det som faktiskt behövs.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

Följande kapitel beskriver de konsekvenser som följer av utredningens förslag. I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande. Av förordningarna följer bland annat att de offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas, samhälls-ekonomiska konsekvenser ska redovisas och förslag till finansiering ska lämnas. Även konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig förvaltning i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, jämställdheten och möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet ska när detta är befogat redovisas.

Enligt utredningsdirektivet ska utredaren särskilt fokusera på att:

- Belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I detta ingår bland annat att beskriva, och om möjligt, kvantifiera de samhälls-ekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt.
- Beskriva hur förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt med avseende på statsstödsreglerna. I avsnitt 8.2.3 och 9.2.4 återfinns en redogörelse för vissa relevanta delar av regelverket kring statsstöd.
- Beakta barnrätts- och ungdomsperspektivet och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

- Redovisa eventuella konsekvenser för egendomsskyddet (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen).
- Redovisa eventuella konsekvenser för boendesegregationen.

12.2 Konsekvenser för hushåll

12.2.1 Konsekvenser för bostadssökande

Enklare att bli godkänd som hyresgäst och bättre information

Utredningens förslag om att reglera hyresvärdars krav, villkor och informationsansvar syftar till att säkerställa att de krav som ställs redovisas transparent och är motiverade och sakliga. Utredningen bedömer att förslagen bidrar till att bostadsbeståndet tydligare tillgängliggörs för fler och att en allsidig bedömning av den bostadssökandes förhållanden sker baserat på rimliga antaganden om de risker som kan uppstå under hyresavtalet. Förslagen bedöms leda till att färre hushåll avvisas på grund av omotiverade krav och till att fler därmed kan få ett hyreskontrakt utifrån egen förmåga och inte behöver söka stöd från det offentliga. Förslagen bedöms underlätta för de hushåll som är beroende av transfereringar från det allmänna och därmed bidra till att förstärka genomslagskraften i transfereringssystemen.

Utredningen har försökt bedöma hur många hushåll som potentiellt skulle kunna bli hjälpta av utredningens förslag. Boverket har låtit genomföra en enkätundersökning där det bland annat framgår att 13 procent av ett ”Sverige i miniatyr”¹ har bedömt låg inkomst som orsak till varför de inte blivit godkända som hyresgäster.² 4 procent uppgav att det berodde på fel sorts inkomst. Om vi antar att 4 respektive 13 procent av befolkningen skulle nekas hyreslägenhet på grund av fel sorts inkomst eller för låg inkomst finns det en potential att förslaget kan vara stöd för cirka 250 000 eller 810 000 personer i åldern 18–65 år.³

¹ 13 procent avser en referensgrupp bestående av ett slumpmässigt urval personer som utgör ett ”Sverige i miniatyr”. Grupperna utgörs av 1 000 personer vardera och av personer i åldersintervallet 18–65 år. Se Boverket (2021): *Risk för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden*, Rapport 2021:9.

² Personer som under de senaste två åren har försökt skaffa sig en ny hyreslägenhet fick svara på frågan om vad de tror var den främsta anledningen till att de nekades att hyra den sökta lägenheten.

³ Baserat på SCB:s befolkningsstatistik för åldersintervallet 18–65 år i november 2021. Källa: SCB:s statistikdatabas.

En annan undersökning som Boverket genomfört ger stöd för att ett stort antal personer potentiellt skulle kunna gynnas av förslagen. För 2012 kan vi ur Boverkets rapport utläsa att mellan cirka 231 000 och 893 000 hushåll (eller uppskattningsvis mellan 325 000 och 1 256 000 individer) inte skulle klara ett inkomstkrav om de försökte förändra sin boendesituation genom att flytta till en hyresrätt.⁴

Förslaget om att hyresvärdar på lämpligt sätt ska upplysa bostadsökande om de krav som ställs bedöms bidra positivt till möjligheten för bostadssökande att hitta en bostad. Kravet på transparens bedöms bidra till att hyresvärdar formulerar rimliga villkor och avstår från att ställa utestängande krav. I förlängningen bidrar förslaget därmed till att diskriminering på hyresbostadsmarknaden upptäcks och motverkas.⁵

Kortare kötider för de med bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden

Utredningen föreslår att kommunala bostadsförmedlingar ska ges tydligare och bättre förutsättningar att tillämpa reservationer vid förmedling av bostäder. Det innebär att turordning efter kötid får tillämpas separat för olika sökande under förutsättning att deras behov skiljer sig åt eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt. Effekterna av förslaget är till fördel för hushåll som inte har en godtagbar boendesituation. Utredningen anser att reservationer med stöd i behovsbaserade kriterier lämpligen utgår ifrån de lokala eller regionala behov som finns på bostadsmarknaden. Dessa kan identifieras med stöd i de underlag som Boverket tillhandahåller kommunerna i arbetet med handlingsplaner för bostadsförsörjningen eller andra relevanta underlag och erfarenheter.

Hur många hushåll som kan gagnas är svårt att uppskatta. De kommunala bostadsförmedlingarna förmedlade totalt 41 120 lägenheter år 2020. I Stockholm, Göteborg och Uppsala förekommer att fastighetsägare reserverar hyresrätter, främst till unga. Särskilt i Stockholm är bostadsförmedlingen van att arbeta för reservationer i dialog med fastighetsägare. Även inom Boplats Syd i Malmö förekom-

⁴ Boverket (2014): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*. Rapport 2014:33. Regeringsuppdrag. Om vi antar kriteriet att ett hushåll ska ha minst 1 500 kronor kvar per konsumtionsenhet för att bedömas ha betalningsförmåga, återstår cirka 231 000 hushåll av 893 000 som uppfyller detta men som ändå inte klarar hyresvärdarnas inkomstkrav.

⁵ Diskrimineringsombudsmannen, DO (2021): *Diskriminering vid tillhandahållande av hyresbostäder*. Rapport 2021:3.

mer det att fastighetsägare vill upplåta bostäder som endast ska kunna hyras av unga i en viss ålder. Den nya regleringen kommer att ge goda förutsättningar för en mer selektiv förmedling, som är mer träffsäker mot målgrupper som anses sakna en godtagbar boendesituation. Utifrån erfarenheter från Stockholm och Uppsala uppskattar utredningen att de kommunala bostadsförmedlingarna i dialog med fastighetsägarna inom några år kommer att kunna förmedla ett inte oväsentligt antal bostäder genom reservationer för bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. En grov uppskattning utifrån erfarenheter från bostadsförmedlingarnas arbeten med ungdoms- och studentbostäder i Stockholm och Uppsala (se avsnitt 7.3.4 och 7.3.5) är att 10 procent av de lägenheter som förmedlas skulle kunna ske genom reservationer. Detta gäller utöver de reservationer som redan sker till unga, som för 2020 var mellan 0 procent och 13 procent för de fyra stora kommunala bostadsförmedlingarna (figur 7.7). Om de nuvarande nivåerna av total förmedling upprätthålls innebär detta att bostadsförmedlingarna i dialog med fastighetsägare kan förväntas förmedla cirka 4 000 bostäder per år genom reservationer för bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.

I Sverige bor det i genomsnitt 2,2 personer per hushåll.⁶ Utredningens ställningstagande att främja barnperspektivet i bostadsförsörjningen kan bidra till att barnfamiljers situation uppmärksammas särskilt inom kommunal bostadsförmedling (se avsnitt 11.1.3). Utredningen anser därför att 2,5 personer per hushåll är ett lämpligt antagande om genomsnittlig storlek på hushåll som kommer förmedlas bostäder genom reservation. Förmedling av 4 000 bostäder genom reservationer uppskattas därför kunna hjälpa cirka 10 000 individer per år. Det bedöms exempelvis ge den positiva effekten att fler barn kan få en trygg boendesituation (se vidare avsnitt 12.9.3).

Unga och barnfamiljer vars behov inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden får antas ha intresse för olika lägenhetsstorlekar och kommer därför sannolikt inte konkurrera om samma reserverade bostäder. Andra hushåll utan dessa typer av bostadsbehov som söker hyresbostad kan komma att få uppleva längre kötider givet att utbudet av bostäder i förmedlingen är konstant. Vilka hushåll som riskerar att påverkas beror av hur kriterier för reservationer utformas. Exempelvis kan reservationer som främjar bostadssökande som

⁶ Boverket.se, hushållssammansättning.

saknar stadigvarande bostad minska utbudet för hushåll med en ordnad boendesituation.

Utredningen bedömer även att förslaget i sin helhet har potential att bidra till ökad legitimitet för en mer behovsbaserad och selektiv fördelning av hyresbostäder även utanför landets sju kommunala bostadsförmedlingar. I kombination med förslaget om ett *gemensamt mål för bostadsförsörjningen* synliggör detta det allmännas ambitioner om en inkluderande bostadsmarknad. Denna tydlighet gentemot fastighetsägare bedöms ge förutsättningar för att även de fastighetsägare som inte är anslutna till en kommunal bostadsförmedling i större utsträckning väljer att hyra ut till hushåll som inte har en godtagbar boendesituation.

Fler förturer

Utredningen bedömer att borttagandet av begränsningen för antal lägenheter som kan fördelas som förturer inom kommunal bostadsförmedling kommer leda till att förturer används i större utsträckning inom Stockholms bostadsförmedling samt att fler kommunala bostadsförmedlingar inför ett förturssystem. För hushåll med akut behov av en stadigvarande bostad bedöms detta vara positivt, särskilt gäller detta våldsutsatta personer. I till exempel Stockholms kommun har det med anledning av nu gällande begränsningsregel funnits en osäkerhet som begränsat kommunens agerande i frågan om förturer till personer som blivit utsatta för våld i nära relation.

Några av förslagen behöver kombineras för att få full effekt för hushållen. Kvinnor med barn som flyr från en våldsam relation har i många fall både ett akut bostadsbehov och en svag ekonomisk ställning. En kombination av hyresgaranti och förtur hos en kommunal bostadsförmedling bedöms göra det möjligt för våldsutsatta kvinnor med barn att lämna akutboenden för ett stadigvarande boende. För att hushållet ska ha tillgång till information om de möjligheter som finns kan även rådgivning genom en idéburen aktör som arbetar med fördelning av bostäder till våldsutsatta hushåll behövas. Enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning från 2019 bodde minst 12 700 personer en period på skyddat boende under ett år. Nästan hälften av dem var barn.

Fler barnfamiljer med förstahandskontrakt

I syfte att förbättra förutsättningarna för barnfamiljer i strukturell hemlöshet att erhålla en permanent bostad på hyresmarknaden föreslår utredningen ett system med hyresgarantier för barnfamiljer. Hyresgarantierna ska fungera likvärdigt i hela landet och bedöms underlätta bostadssökandet och etableringen för ett stort antal (2017 uppskattades antalet till 2 300)⁷ barnfamiljer som lever i strukturell hemlöshet på grund av att de inte godkänns som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Förslaget underlättar för hushåll med svag ekonomi eller som på andra sätt har svårt att bli godkända som hyresgäster på den lokala bostadsmarknaden. Garantin förväntas stärka barnfamiljens ställning på bostadsmarknaden och därmed möjligheten att erhålla ett förstahandskontrakt.⁸ Det innebär att färre familjer behöver söka bistånd enligt socialtjänstlagen för sitt boende. Utredningen bedömer även att ökade möjligheter till ett tryggt boende kommer leda till bättre förutsättningar för dessa föräldrar att fullt ut delta i arbetslivet. Se även den särskilda beskrivningen av konsekvenser för barns rättigheter (avsnitt 12.9.3).

Mot bakgrund av att nu gällande system med hyresgarantier föreslås upphöra kan förslaget komma att innebära att uppskattningsvis 150 hushåll per år får försämrade förutsättningar att bli godkända som hyresgäster i det fall berörda kommuner väljer att avveckla sitt arbets sätt och inte erbjuder egna hyresgarantier för hushåll utan barn. Tidigare undersökningar har visat att det främst är personer med betalningsanmärkningar och låg inkomst som fått hyresgaranti.⁹ Det är inte bara yngre personer som får garantier. I de yngre grupperna är inkomstrelaterade orsaker den främsta anledningen till att en hyresgaranti ställs ut. Bland äldre åldersgrupper är betalningsanmärkningar vanligast.

⁷ Socialstyrelsen (2017): Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, november 2017.

⁸ Såväl Sveriges Allmännyttas och Fastighetsägarna Sverige har uttalat sig positiva till ett system med hyresgarantier, även om det åsyftat en bredare målgrupp och annan ansvarig myndighet. Se remissvar dnr Fi2020/03418.

⁹ Se Boverket (2014): *Etableringshinder på bostadsmarknaden*, Rapport 2014:33, och Statens bostadskreditnämnd (2010): *Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier*, 21 december 2010.

12.2.2 Konsekvenser för boende i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Utredningen gör bedömningen att förändringen i lagen om offentlig upphandling (LOU) underlättar den allmännyttiga verksamheten i kommunen och kommer att leda till att de allmännyttiga bolagen i större utsträckning kan realisera de uppdrag om nyproduktion av lägenheter som de får av sina ägare. Detta främjar utbudet av nyproducerade lägenheter i kommunen och kan bidra till att motverka bostadsbrist.

Förslaget bedöms även leda till att renoveringar av allmännyttans bestånd kan genomföras till lägre kostnad.

Förslaget bedöms vidare medföra att färre allmännyttiga bostäder avyttras, vilket följer som en konsekvens av lägre kostnader vid nyproduktion och renovering av lägenheter. De allmännyttiga bolagen uppger att de i dag säljer för att finansiera nyproduktion och renovering.

12.2.3 Konsekvenser för enskilda som önskar att gå samman för att förändra sin boendesituation

Förslagen som rör idéburna bostadsaktörer ger sammantaget bättre förutsättningar för hushåll som går samman att utforma bostäder som motsvarar deras önskemål och behov, fler bostäder anpassade till lokala behov på svaga marknader, fler ändamålsenliga bostäder för äldre och fler studentbostäder. Av Boverkets uppföljning av startbidraget till byggemskaper framgår att merparten av projekten omfattar 10–15 lägenheter men ett projekt omfattar endast 6 lägenheter och två projekt 20 eller fler lägenheter.¹⁰

Förslaget om *ett gemensamt mål för bostadsförsörjningen* medför att begreppet idéburen bostadsaktör introduceras i lag. Därmed synliggörs aktörerna vilket bedöms främja den idéburna bostadssektorns utveckling. Att begreppet idéburen bostadsaktör ingår i målet och definieras i förarbetena gör att definitionen exempelvis kan användas vid bidragsgivning från staten och kommunsektorn, samt vid ömsesidig samverkan mellan idéburna bostadsaktörer och offentlig sektor.

Utredningens förslag att *Boverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning och metodstöd för hur kommunalt markinnehav kan användas*

¹⁰ Boverket (2021): *Startbidraget till byggemskaper – uppföljning och preliminär utvärdering*. Rapport 2021:17.

för en socialt hållbar bostadsförsörjning bedöms vara till stor nytta för den idéburna bostadssektorn. Detsamma gäller förslagen om en *tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar* och att *riktlinjer för markanvisningar tydligare ska kunna främja en socialt hållbar bostadsförsörjning*. En kraftfull väg för att främja sektorn är att kommuner tilldelar idéburna bostadsaktörer mark, vilket kan bli en effekt av att kommuner genom detta förslag utvecklar sina arbetssätt.

Förslaget att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande genom ett *verksamhetsbidrag till intresseorganisationer* underlättar för hushållen både direkt och indirekt. Förslaget bör kunna medföra fler bostäder anpassade för hur olika grupper vill bo, särskilt för äldre på landsbygden. Med stöd i bidraget kommer intresseorganisationer att ge kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driva ett bostadsprojekt. Därmed stärks förutsättningarna för enskilda att gå samman i detta syfte. Intresseorganisationer kommer även att utveckla och sprida kunskap till relevanta aktörer om förutsättningar för och samhällsnytta med bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer. Eventuella effekter av detta är indirekta, men enligt utredningens bedömning centrala för att fler bostadsprojekt av användardrivna idéburna bostadsaktörer ska realiseras.

Förslaget att *utvidga det befintliga stödet för byggemenskaper* förbättrar förutsättningarna för bostadsbyggande av aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb). Förslaget möjliggör stöd till fler bostadstyper än flerbostadshus vilket underlättar för hushåll att uppföra den typ av bostäder som det finns behov av på orten.

Eftersom många aktiva inom startargrupper som verkar för bogemenskaper är äldre kommer förslaget om att utvidga stödet för byggemenskaper att leda till fler nya bostäder som är anpassade efter äldres behov och önskemål. Bogemenskaper utformas med olika typer av gemensamhetsutrymmen varför förslaget bedöms leda till fler bostäder med goda möjligheter till social samvaro. Bogemenskaper bland äldre bidrar till att motverka ofrivillig ensamhet och social isolering bland äldre.

12.3 Konsekvenser för fastighetsägare och byggherrar

12.3.1 Konsekvenser av reglering av hyresvärdars krav och informationsansvar

Utredningens förslag om reglering av hyresvärdars krav på blivande hyresgäster innebär att hyresvärdar behöver ta ställning till syftet med eventuella krav och villkor på bostadssökande och bedöma om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Förslagen innebär också att de på lämpligt sätt behöver informera om krav som ställs på en ny hyresgäst. Under vissa omständigheter ska det tillhandahållas i skriftlig form. Föreslagna bestämmelser påverkar hyresvärdars verksamhet genom att de behöver se över sina motiv till kraven och mot bakgrund av mer evidens- och erfarenhetsbaserade bedömningar och mindre från branschpraxis. Bestämmelserna innebär också att det inte längre kommer att vara möjligt att undanhålla information om sådana krav och villkor. Samtliga bolag som lättat på tillträdeskraven och som utredningen varit i kontakt med ger uttryck för att det inte inneburit fler avhysningar på grund av obetalda hyror eller fler störningar. Orsaker till avhysning är ofta plötsliga händelser i livet som är svåra för både hyresgäst och hyresvärd att förutse.¹¹

Förslagen påverkar en stor del av bostadsmarknaden och en stor del av bostadsbeståndet. Statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) visar att hyresrättsboende i flerbostadshus dominerar i 258 av Sveriges 290 kommuner.¹² I 11 av kommunerna finns i flerbostadshus endast hyresrätt som upplåtelseform. I riket som helhet står hyresrätten som upplåtelseform för 58 procent (1 502 000)¹³ av bostäderna i flerbostadshus. I småhus uppgår antalet bostäder med hyresrätt till drygt 92 600.¹⁴

¹¹ Se bland annat Blomé, Gunnar och Annadotter, Kerstin (2015): *Social hållbarhet med fokus på bostadsrenovering: en antologi, Uthyrningspolicyer och förmedlingsprinciper i kommuner och bostadsföretag*.

¹² SCB (2021): *Drygt 5 miljoner bostäder i landet*. <https://scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-31-december-2020>.

¹³ Boendestatistik för 2020 som har tagits fram med hjälp av ett register som baserar sig på folkbokföringen och Lägenhetsregistret visar på ett betydligt lägre antal hyresrätter i riket. Se SCB (2021): *Boende i Sverige*. www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/boende-i-sverige/.

¹⁴ Enligt SCB utgjorde år 2020 drygt 1 080 000 lägenheter i flerbostadshus av bostadsrätter, en ökning med 75 procent sedan 1990. Det förekommer även bostadsrätter i småhus. Dessa är cirka 97 500. Men i småhus är äganderätt den klart dominerande upplåtelseformen med drygt 1,9 miljoner småhuslägenheter. Antalet specialbostäder uppgår till cirka 266 600, fördelat på 141 500 för äldre eller funktionshindrade, 105 400 studentbostäder samt 19 800 övriga specialbostäder.

Enligt SCB finns det enligt officiell statistik cirka 22 000 fastighetsbolag som äger bostäder. För att erhålla antalet *privata fastighetsägare* måste vi räkna bort allmännyttans medlemmar och ett fåtal bostadsrättsföreningar.¹⁵ En rimlig uppskattning av antalet privata fastighetsägare är därmed cirka 21 700. Med dessa siffror som utgångspunkt kan vi uppskatta att en privat fastighetsägare i genomsnitt äger 37 lägenheter.¹⁶ Detta kan jämföras med ett genomsnittligt medlemsföretag inom allmännyttan som innehar cirka 2 900 lägenheter. Tabell 12.1 nedan visar fastighetsbolagens storleksfördelning efter antal anställda enligt officiell statistik från SCB.

Tabell 12.1 Antal företag och storlek på företagen för SNI 68.201 Fastighetsbolag, bostäder

År 2021

SNI-kod SNI 68.201 Fastighetsbolag, bostäder	Antal anställda	Antal företag
	0 anställda	18 387
	1–4 anställda	2 835
	5–9 anställda	328
	10–19 anställda	186
	20–49 anställda	156
	50–99 anställda	77
	100–199 anställda	35
	200–499 anställda	22
	500+ anställda	0
Totalt		22 026

Anm. Uppgifter i tabellen inkluderar samtliga juridiska och fysiska personer som är registrerade för moms, F-skatt eller som arbetsgivare. Sveriges Allmännytta ingår i denna statistik med 309 företag. Bostadsrättsföreningar blir sällan aktiva enligt SCB:s regler (registrerad för moms/F-skatt/arbetsgivare) och är enligt uppgift från SCB endast ett fåtal i statistiken ovan.

Källa: SCB, Statistikdatabasen. Branschindelning enligt Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI 2007).

¹⁵ Sveriges Allmännyttas medlemmar är 309. Eftersom bostadsrättsföreningar sällan blir aktiva enligt SCB:s regler (registrerad för moms/F-skatt/arbetsgivare) är bostadsrättsföreningarna få i statistiken för fastighetsbolag. År 2021 är de endast 16 stycken enligt uppgift från SCB.

¹⁶ Enligt uppgift från Fastighetsägarna Sverige går det att inom det privata bostadsbeståndet grovt räkna med 20 lägenheter per fastighet. Men spridningen är stor, mellan 2 och 800 lägenheter per fastighet, vilket innebär att beräkningarna måste anses vara mycket osäkra. Med 20 lägenheter per fastighet som utgångspunkt kan antalet privatägda fastigheter med hyreslägenheter i hela landet uppskattas till cirka 40 000.

Notera att 83 procent av bostadsföretagen helt saknar anställda.¹⁷ Omvänt innebär detta att det finns 3 639 fastighetsbolag med minst en anställd person.

Förslagen kan innebära ytterligare arbete för hyresvärdarna om det inte redan finns rutiner med anledning av befintliga regler i diskrimineringslagen och jordabalkens regler om vad som gäller i förlängningsärenden och överlåtelse. Förslagen bedöms därför innebära vissa initiala administrationskostnader. Nya regler kräver också att hyresvärdarna lär sig dem. Senast det datum när reglerna i lagen ska börja tillämpas, behöver fastighetsägarna ta del av reglerna och förstå hur detta ska ske. Det kan leda till personalkostnader. Detta utvecklingsarbete tar arbetstid i anspråk men utredningen bedömer att kostnaderna blir begränsade. Arbetet bör kunna underlättas och kostnaderna hållas nere genom kontinuerligt erfarenhetsutbyte mellan hyresvärdar och genom att fastighetsägarorganisationerna, Sveriges Allmännytta och Fastighetsägarna Sverige, fortsätter sitt vägledningsarbete inom området.

Särskilt om små fastighetsägare

Ökade administrativa kostnader drabbar små företag hårdare än stora företag. För mindre fastighetsägare kan därför nya regler bli kännbara. Utredningen föreslår att en hyresvärd som upplåter 50 bostadslägenheter eller fler ska tillhandahålla kommunen information i skriftlig form. Detta innebär att hyresvärdar med 49 bostäder eller färre undantas från kravet om att kunna tillhandahålla sina krav och villkor till kommuner och myndigheter. Det innebär även att inget allmännyttigt företag är undantaget eftersom samtliga medlemsföretag innehar fler än 49 bostäder. För privata hyresvärdar innebär det att cirka 16 000 företag undantas, motsvarande 25 procent av hyresbostäderna på den privata hyresbostadsmarknaden eller 12 procent av den totala hyresbostadsmarknaden.¹⁸

Siffrorna är en uppskattning. Det är svårt att få fram exakt och tillförlitlig statistik för de privata fastighetsägarna, men av de fastig-

¹⁷ Det är tänkbart att flera av dessa företag har utkontrakterat mycket av förvaltningen och skötseln till ett eller flera mer eller mindre specialiserade företag.

¹⁸ Siffrorna baseras på utredningens bedömningar och analyser utifrån Fastighetsägarna Sveriges medlemsstatistik för Stockholms län och Gotland, med undantag av de allmännyttiga bolagen, samt statistik från Datscha gällande Stockholms stad.

hetsägare som har fler än 49 bostäder innehar det stora flertalet endast 50–200 bostäder. 75 procent av fastighetsägarna innehar färre än 50 bostäder. Detta kan jämföras med de allmännyttiga kommunala bolagen där 80 procent av bolagen äger minst 500 bostäder.

12.3.2 Konsekvenser av ändringar i lagen om offentlig upphandling

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Utredningen föreslår att avgränsningen av tillämpningsområdet för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) ska regleras på samma sätt som i upphandlingsdirektiven med syfte att tydliggöra att tillämpningen helt och hållet ska ske i enlighet med unionens rättspraxis. Utredningens förslag innebär att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag på egen hand avgör om upphandlingsreglerna ska tillämpas vid nybyggnation och renovering. Det utgör inte någon skillnad i förhållande till dagsläget. Dock förutsätts det bli väsentligt enklare att göra den bedömningen när man i högre grad kan luta sig mot praxis från EU-rätten, eftersom den nationella regeln bättre ansluter till EU-rättens formuleringar. Det kan för de kommunala bolagen innebära utmaningar att göra den rättsliga bedömningen, vilket kan leda till överklaganden, rättegångskostnader och förseningar i byggprojekten. Dessa effekter är emellertid kortsiktiga och övergående i takt med att rättsläget klarnar.

En eventuell ändring i LOU hindrar inte något allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag från att fortsatt tillämpa nuvarande upphandlingsregler om företaget föredrar detta framför en högre frihet att själv utforma procedurerna. Några negativa konsekvenser av den materiella regelförändringen för något sådant företag kan därför aldrig uppkomma eftersom det oavsett lagändringen är möjligt att fortsätta upphandla precis som i dag.

Uppskattningsvis omfattades drygt 4 000 organisationer av upphandlingslagarna år 2019. Av dessa utgjorde i runda tal 300 statliga myndigheter, 900 statliga bolag samt 300 privata bolag som enligt särskilda regler¹⁹ också måste tillämpa vissa upphandlingsregler. Flertalet organisationer som omfattas är dock kommunala eller regionala. Där

¹⁹ Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

ingår först och främst 290 kommuner och 20 regioner och deras bolag vilka uppgår till cirka 2 000 kommunala och 100 regionala bolag.²⁰

Omfattningen av upphandlingspliktiga inköp uppskattas årligen från nationalräkenskaperna baserat på en metod som utvecklades 2008. För 2018 är uppskattningen på inköp till offentliga bolag 309 miljarder kronor. Av bolagens totala inköp bedöms köp till ett värde av 96 miljarder kronor härstamma från bolag med industriell eller kommersiell karaktär, vilket i undersökningen approximeras med sådana statliga bolag som enligt Finansdepartementet inte har något särskilt fastställt samhällsuppdrag. Inköp om 40 miljarder kronor bedöms på andra grunder sakna upphandlingsplikt, däribland 15 miljarder kronor som utgör lokalhyror.²¹

Utredningen bedömer att den tillämpningsskillnad som utredningen har identifierat mellan unionsrätt och nationell rätt när det gäller begreppet verksamhet av industriell eller kommersiell karaktär (se vidare avsnitt 11.4.1) framför allt är av betydelse för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och inte för andra offentligt ägda bolag i någon större utsträckning. Utredningen har redogjort för den utveckling av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och deras marknader som har ägt rum sedan Sveriges medlemskap i EES och sedermera EG och EU. Det enda område där det är vanligt att kommuner äger bolag som har förändrats i motsvarande grad är energiområdet. Utredningens förslag till ändring av LOU kommer emellertid inte att omfatta dessa företag vilka i stället tillämpar lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

Enligt utredningen finns det inte anledning att anta att något allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag, som uppfyller kraven i allbo-lagen och omfattas av lagens tillämpningsområde, skulle vara förhindrat att tillämpa den nya regleringen på det sätt som utredningen har avsett.

Således är utredningens bedömning, utan att för den skull föregripa den prövning som varje bolag måste göra efter hand, att konsekvensanalysen blir mest rättvisande med antagandet att samtliga all-

²⁰ Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4 s. 70–71. I statistiken finns många organisationer utan mera betydande verksamhet, vilket framgår av att 42 procent av organisationerna saknade anställda. Endast 1 200 av organisationerna annonserade någon upphandling under 2019.

²¹ Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4, bilaga 1. Det behöver betonas att beräkningarna utgår från en teoretisk modell som saknar direkt koppling till de faktiska upphandlingsvolymerna. Ett antagande som ligger till grund för detta är således att det inte finns varken kommunala eller regionala bolag som omfattas av undantaget för industriell eller kommersiell verksamhet.

männyttiga kommunala bostadsaktiebolag kommer att kunna dra nytta av den föreslagna lagändringen.

Det är således utredningens uppfattning att omfattningen av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens inköpsvolym, det vill säga 51 miljarder kronor, utgör den bästa grunden för att uppskatta förslaget effekter även om det inte kan uteslutas att förslaget kan få betydelse även för andra företag med såväl statligt som kommunalt ägande.²²

Det innebär att den uppskattade omfattningen av de nationella inköp som omfattas av den särskilda regeln om industriell eller kommersiell verksamhet skulle öka från omkring 96 miljarder kronor till omkring 147 miljarder kronor.

Förändringen bedöms medföra snabbare byggprocesser och minskade kostnader för de kommunala bostadsbolagen.

Utredningens förslag förenklar reglerna inom området. Detta leder till lägre administrativa kostnader för både det kommunala bolaget och ägarkommunen. Vi kan även emotse lägre transaktionskostnader. Dessutom minskar på lång sikt risken för överprövningar.

Enligt utredningen återspeglar de ekonomiska effekterna indirekt att förslaget kommer att underlätta, snabba upp och minska kostnaderna i den allmännyttiga verksamheten generellt och dessutom särskilt främja allmännyttans förutsättningar för nyproduktion och renoveringar, vilka förväntas fortsatt köpas på marknaden.

Eftersom intresset att möjliggöra nybyggnation eller renoveringar numera ofta framhålls som ett skäl att avyttra allmännyttiga bostäder bedömer utredningen även att antalet avyttrade allmännyttiga bostäder kan antas minska. Eftersom avyttring av allmännyttiga bostäder uppvisar kraftiga variationer över tid och kan påverkas av politiska ambitioner anser utredningen emellertid inte att det är möjligt att isolera effekten av sitt förslag på ett sådant sätt att förslaget konsekvenser i denna del skulle kunna redovisas närmare.

²² Uppskattad upphandlingsvolym 2020 för allmännyttan är 77 403 miljoner kronor brutto. Andelen externt upphandlat av denna upphandlingsvolym varierar inom olika områden och summerar till 51 348 miljoner kronor netto. Andelen externt upphandlat speglar antingen att en viss del avser kostnader för anställd personal eller att utgiften styrs av kommunala taxor. Siffrorna baseras på insamlad ekonomisk statistik för 2020 från medlemsföretagen i Sveriges Allmännytta.

Privata hyresvärdar

Den avvecklade upphandlingsskyldigheten för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen förbättrar dessa bolags konkurrensförutsättningar jämfört med i dag utan att de allmännyttiga företagen för den sakens skull får olikformiga konkurrensförutsättningar vid en jämförelse med privata hyresvärdar. Snarare jämsställs konkurrensförutsättningarna mellan dessa verksamhetsformer. De privata fastighetsägare som vill utvidga sitt bestånd genom nybyggnation kommer att möta en ökad konkurrens om mark i de kommuner där förslaget leder till att allmännyttan ökar sin nyproduktion.

12.3.3 Konsekvenser av ändringar i markanvisningslagen

Utredningen bedömer att de förslag som läggs om förändringar i markanvisningslagen kommer medföra ökad transparens vid markanvisningar, främja den socialt hållbara bostadsförsörjningen i kommunerna samt ta bort hinder för idéburna bostadsaktörer och andra mindre byggherrar vid tilldelning av mark. Syftet med förslaget om tydligare riktlinjer för markanvisning är att skapa tydlighet gentemot byggherrar som har ett intresse av att bidra till bostadsförsörjningen genom att exempelvis underlätta för hushåll som har svårt att tillgodose sina bostadsbehov på bostadsmarknaden. Olika byggherrar har olika förutsättningar att bidra och det bör av riktlinjerna tydligt framgå vilka handläggningsrutiner och principer för markprissättning och kostnadsfördelning som gäller i olika situationer samt orsaken till detta. Som en konsekvens förväntas fler aktörer kunna delta i markanvisningsprocesser och få möjlighet att tilldelas mark.

Även förslaget om att Boverket ska ta fram en vägledning och metodstöd för kommuner om hur de kan använda mark för socialt hållbar bostadsförsörjning samt förslaget om att det ska bli lättare att avyttra statlig mark till kommuner bedöms medföra positiva effekter.

Det saknas tillförlitlig statistik över hur många markanvisningar som årligen genomförs och hur många lägenheter det rör sig om vid varje markanvisning.²³ I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) konstaterar författarna att spridningen är stor från endast ett fåtal bostadslägenheter till anvisningar som avser

²³ Emellertid har Markanvisning.se sedan starten 2020 publicerat cirka 250 markanvisningar.

400 lägenheter.²⁴ De konstaterar även att i en klar majoritet av kommunerna torde större markanvisningar vara sällsynt förekommande. Det är främst i tillväxtkommuner som markanvisningar används på regelbunden basis, medan användningen är sparsam i huvuddelen av landet. I ESO-rapporten uppskattas att mer än hälften av alla årliga markanvisningar genomförs inom storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.

Markanvisning innehåller många bedömningsmoment, med undantag av anbudsanvisning som grundas på endast betalningsvilja. I en del kommuner sker markanvisningar genom kommunala bolag, där vi kan förmoda att insynen är sämre jämfört med en kommunal myndighet. Att det är viktigt att som byggherre ha goda kontakter med kommunen är något som framgår av en enkätundersökning i ovan nämnda ESO-rapport, liksom att det är viktigt att kunna referera till tidigare genomförda projekt. Detta kan nog betraktas som självklara saker, men det visar också på hur nya byggherrar kan ha svårt att få gehör för sina bostadsbyggnadsprojekt. Det kan i många fall handla om mindre byggherrar, som därmed riskerar att utestängas från kommunens markanvisningssystem.

Utredningen föreslår att Boverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning och ett metodstöd för hur kommunalt markinnehav kan användas för en socialt hållbar bostadsförsörjning. I vägledningen ska Boverket redogöra för goda exempel från olika markanvisningar där krav ställts utifrån bostadssociala utgångspunkter. Med en samlad kunskap om vad sociala aspekter inom bostadsbyggandet innebär underlättas kommunernas detaljplanering av mark för bostäder till hushåll med lägre inkomster och risken minskar för att denna typ av boenden orsakar kostnader för kommunen. Konsekvenserna bedöms även bli positiva för byggemenskaper och mindre byggherrar, som kan förmodas att lättare få gehör hos kommunen för sina projektförslag och få tilldelning av mark.

Utredningen föreslår att det ska bli enklare och gå snabbare för staten att avyttra mark till kommuner. Detta underlättar för en kommun som behöver ett visst statligt markområde för bostadsförsörjningsändamål. Tidigare har det även framkommit att flera allmännyttiga bolag har haft volymkrav från sin kommun om hur stor nyproduk-

²⁴ Caesar, Carl; Kalbro, Thomas; Lind, Hans (2013): *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:1.

tionen av lägenheter ska vara. De egna obebyggda tomter som bolagen disponerat har vanligen inte räckt till och ny mark från ägarkommunen har varit en förutsättning för att volymmålet ska kunna nås. Utredningens förslag möjliggör för vissa kommuner att kunna lösa detta markproblem genom köp av statlig mark.

12.3.4 Konsekvenser av övriga förslag

Konsekvenser av nytt mål för bostadsförsörjning om ökad samverkan

Utredningen föreslår ett nytt mål för bostadsförsörjning som inkluderar privata aktörers möjlighet att bidra i arbetet med bostadsförsörjning. Detta tar fasta på den kunskap som finns hos fastighetsägare och byggherrar samt deras roll som samhällsbyggare. Förslaget bedöms öka samverkan mellan privata och offentliga aktörer.

Bättre förutsättningar för fastighetsägare att bidra till en inkluderande bostadsmarknad i samarbete med kommunala bostadsförmedlingar

Utredningen föreslår att kommunala bostadsförmedlingar ska ges förutsättningar i lag att förmedla bostäder enligt behovsbaserade kriterier. Det innebär att fastighetsägare som vill bidra till en inkluderande bostadsmarknad ges bättre förutsättningar för detta i samarbete med kommunala bostadsförmedlingar. Det är emellertid frivilligt för fastighetsägare. Regleringen av hyresvärdars krav är inte ett hinder för hyresvärdar att bidra till att bostäder förmedlas utifrån behovsbaserade kriterier.

12.4 Konsekvenser för kommuner

12.4.1 Konsekvenser för kommunernas bostadsförsörjningsplanering m.m.

De förslag som utredningen lämnar innebär att det blir tydligare vad kommunerna ska uppnå och ta hänsyn till i sin planering för bostadsförsörjningen samt att kommuner i vissa avseenden får ett ökat hand-

lingsutrymme att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor. Några av förslagen innebär utökade arbetsuppgifter för kommunerna. De utökade arbetsuppgifterna är:

- att planeringen för bostadsförsörjningen ska omfatta fler frågor,
- uppföljning av tidigare insatser,
- samordning med andra kommuner,
- flera uppgifter kopplade till riktlinjer för kommunala markanvisningar,
- hantering av hyresgarantier (för flertalet kommuner).

Riktlinjerna blir en handlingsplan som ska innehålla åtgärder för att nå såväl det nationella målet som lokala mål, med bibehållen hänsyn till de regionala målen. Med den vidare innebörd av bostadsförsörjning som föreslås betonas vikten av samverkan mellan kommunernas olika förvaltningar. Den nya inriktningen på arbetet kan initialt innebära vissa administrativa kostnader för att fånga in hela bredden av bostadsförsörjningsfrågan. Hur betungande detta blir beror på vilken ambitionsnivå och bredd som kommunen tidigare haft i arbetet med bostadsförsörjning.

Förslaget om ett *gemensamt mål för bostadsförsörjningen* är ett förtydligande samt ett nytt grepp som innebär att förståelsen för innebörden av bostadsförsörjning breddas. Kommunerna ska redan i dag ta hänsyn till nationella mål. 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.

Utredningens förslag om att regeringen ska ta fram en *nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen* bedöms påverka kommunerna positivt genom att det blir tydligare vad staten avser att göra.

Genom förslaget att kommuner ska arbeta fram *lokala mål för bostadsförsörjningen* tydliggörs att den lokala planeringen för bostadsförsörjningen omfattar fler frågor än bostadsbyggande och utveckling av beståndet. Kommunerna ska enligt nu gällande lag främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Begreppet åtgärder tar i tidigare förarbeten sikte på nybyggnad, ombyggnad, ändring och komplettering av bostadsbeståndet samt

andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl.²⁵ Med utredningens förslag förtydligas att det kan handla om åtgärder som tar sikte på frågor om produktion, fördelning, konsumtion och förvaltning av bostäder.

Genom förslaget om ett *utvecklat analysmaterial*, alltså att kommunerna i sin planering av bostadsförsörjningen ska ta hänsyn till tidigare genomförda åtgärder, ökar sannolikheten att de åtgärder som en kommun beslutar om faktiskt bidrar till att tillfredsställa hushållens bostadsbehov. Förslaget innebär inget krav på omfattande utvärderingsarbete och bedöms därför inte påverka de kommunala kostnaderna för framtagande av handlingsplanen.

Frågan om att reglera innehållet i *riktlinjer för kommunala markanvisningar* innebär att policyn ges ett tydligare syfte (bostadsförsörjning) och tydliggör vikten av att vara transparent i frågan om hur markanvisningar bedöms utifrån vad kommunen vill uppnå exempelvis i fråga om prisrimliga bostäder, upplåtelseform eller fördelningsprinciper. Dessa tydliggöranden bedömer utredningen vara nödvändiga för att bostadsförsörjningen ska ha förutsättningar att bli mer socialt hållbar. Förslagen innebär att kommunerna fortsatt har utrymme att själva besluta om innehållet i riktlinjerna och att de baseras på samma analysmaterial som till handlingsplanen för bostadsförsörjning utan att inskränka den kommunala självstyrelsen. Förslaget bedöms således inte heller föranleda några kostnader för kommunerna.

Förslaget om bostadsförmedling ger de kommunala bostadsförmedlingarna ett uttryckligt lagstöd för att förmedla bostäder inom köverksamheten utifrån behovsbaserade kriterier utan att det påverkar möjligheterna att ta ut en köavgift. Det är ett tydliggörande av handlingsutrymmet och det är fortsatt upp till den eller de kommuner samt bostadsförmedlingarna själva att bedöma i vilken utsträckning handlingsutrymmet ska användas och, tillsammans med fastighetsägare, vilka kriterier som ska gälla givet de lokala förutsättningarna. En kommunal bostadsförmedling med större inslag av behovsbaserad förmedling avses bidra till ökad träffsäkerhet utifrån hushållens behov och minskad hemlöshet.

Förslaget att ge kommuner ett handlingsutrymme att *begära in uppgifter om hyresvärdars krav* ger kommunerna ökade möjligheter att vara aktiva i frågan och vid behov bidra till utvecklat lokalt erfarenhetsutbyte mellan hyresvärdar. Det är upp till respektive kommun att

²⁵ Prop. 2000/01:26: *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*, s. 50.

bedöma i vilken utsträckning handlingsutrymmet ska användas. Förslaget bedöms inte föranleda några kostnader för kommunerna.

12.4.2 Konsekvenser för kommunernas socialtjänster

Utredningens förslag om att hyresvärdars krav på hyresgäster ska vara motiverade och redovisas transparent bedöms leda till att fler hushåll kan skaffa en bostad utifrån egen förmåga och att färre därmed behöver söka stöd för boendeinsatser hos socialtjänsten. Att färre kommer behöva söka stöd hos socialtjänsten bedöms också bli en effekt av utredningens förslag om tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa behovsbaserade kriterier i kombination med kötid. Samt av förslaget om större utrymme för förturer i bostadsförmedlingens verksamhet tillsammans med förslaget om hyresgarantier för barnfamiljer (se nedan). Genom borttagandet av begränsningsregeln att statsbidrag till hyresgarantier inte kan ges till personer som har visst behov av försörjningsstöd bedöms förutsättningar för de hushåll som kan kombinera försörjningsstöd med en hyresgaranti att förbättras. Hyresgarantierna ger dessutom kommunerna ett verktyg för att möjliggöra för fler barnfamiljer att överta ett socialt kontrakt. Antalet sociala kontrakt bedöms på detta sätt minska och därmed de kostnader som kommunerna har för den verksamheten.²⁶

Hantering av förturer och utfärdande av hyresgarantier (se avsnitt 12.4.3) antas i de allra flesta fall att bli en del av socialtjänstens arbete. Det blir således en ny arbetsuppgift för socialtjänsten samtidigt som socialtjänsten får ytterligare ett verktyg till sitt förfogande.

12.4.3 Konsekvenser av förändrade hyresgarantier

Förslaget att rikta hyresgarantier till barnfamiljer och göra det till en obligatorisk uppgift för kommunerna innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen och kostnader för kommunerna. Därför kommer kommunerna tillhandahållas statlig finansiering om 15 000 kronor per beviljad garanti (se vidare avsnitt 12.5.2 och 12.8.2).

²⁶ Boverket (2015): *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*. Rapport 2015:31.

Förslaget innebär också att nu gällande stödnivå om 5 000 kronor upphör vilket i sin tur innebär att kommuner som i dag utfärdar hyresgarantier och som ansöker om statligt stöd för garantier till andra än barnfamiljer inte längre kommer att ha den möjligheten. Mot bakgrund av att det i dag årligen handlar om cirka 15 kommuner och cirka 150 beviljade garantier bedöms konsekvenserna för dessa kommuner vara begränsade. I genomsnitt går dessa kommuner miste om 50 000 kronor per kommun och år. De kommuner som tillämpar systemet i dag kommer fortsatt att kunna söka stöd i den mån garantin omfattar barnfamiljer, då med den högre stödnivån. Det kommer även fortsatt att stå kommunerna fritt att erbjuda hyresgarantier till de hushåll som kommunerna anser ha behov, dock utan möjlighet till statligt bidrag. Det påverkar framför allt kommuner med 25 000 invånare eller färre.

12.4.4 Konsekvenser av förändrade upphandlingsregler

Utredningen bedömer att nuvarande regler om så kallade inhouse-upphandlingar kan kvarstå som i dag med den nu föreslagna ändringen. En ny vägledning från Upphandlingsmyndigheten behandlar bedömningen av i vilka situationer som de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen omfattas av det befintliga inhouse-regelverket, vilket alltså inte föreslås ändrat av utredningen.²⁷ En eventuell konsekvens som aktualiserats är emellertid om *bolagets* tillämpning av LOU kommer att påverka förutsättningarna för *kommunen* att tillämpa inhouse-undantaget i sin relation till (dvs. vid inköp från) bolaget?

När det gäller inhouse-undantaget har verksamhetens grad av marknadsinriktning, affärsmässighet eller kommersiella inriktning ansetts göra det svårare att uppfylla såväl kontroll- som verksamhetskriterierna (SOU 2011:43). Det hänger samman med det sammantagna grundsyfte som dessa kriterier alltid har haft, nämligen att begränsa negativ inverkan på andra marknader.

Sveriges Kommuner och Regioner har avböjt att lämna uppgifter om kommunernas köp av förvaltningstjänster från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

²⁷ Upphandlingsmyndighetens riktade vägledning om kommunal finansiering av hyresbostäder för äldre på svaga bostadsmarknader, 2022.

www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/riktade-vagledningar/kommunal-finansiering-av-hyresbostader-for-aldre-pa-svaga-bostadsmarknader/regelverk/. Hämtad 2022-02-09.

Utredningen har däremot inhämtat uppgifter från Sveriges Allmännyttas avseende bolagens ”övriga förvaltningsintäkter” vilket är den post som går att sammanställa och som bör innefatta eventuella inhouse-köp av till exempel fastighetstjänster från ägarkommunerna. En ekonom hos Sveriges Allmännyttas har gått igenom elva årsredovisningar för företag med relativt större sådana intäkter, som samtliga visat sig ha förvaltningsuppdrag åt respektive kommun som svarar mot uppgifterna om ”övriga förvaltningsintäkter”.

Sveriges Allmännyttas bedömer mot den bakgrunden att det kan röra sig om ett femtiotal företag. Utredningens beräkningar baserat på de uppgifter om övriga förvaltningsintäkter som Sveriges Allmännyttas har publicerat visar att posten ”övriga förvaltningsintäkter” uppgår till omkring 2,5 miljarder kronor på årsbasis.²⁸

Utredningen drar mot den bakgrunden, och med hänsyn till den stora mängd verksamheter som ingår under posten ”övriga förvaltningsintäkter”, slutsatsen att kommunernas köp från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag enligt inhouse-undantaget utgör en mindre okänd andel av 2,5 miljarder kronor.

Enligt utredningens bedömning är det över huvud taget osannolikt att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens eventuella tillämpning av LOU, eller avsaknad av sådan tillämpning, ensamt skulle bli avgörande för bedömningen av huruvida kontroll- eller verksamhetskriterierna är uppfyllda i den enskilda situationen eller för det enskilda bolaget. Det handlar i stället om en väsentligt bredare bedömning av företagets agerande som inte kan avgränsas till bolagens upphandlingsbeteende. Utredningen anser därför inte att det framlagda förslaget har någon relevant påverkan i aktuellt avseende som behöver beskrivas närmare i konsekvensanalysen.

²⁸ Enligt Sveriges Allmännyttas innefattar posten ”övriga förvaltningsintäkter” sådana intäkter som uppstår i verksamheten men som ligger utanför förvaltningen av de egna fastigheterna och som inte riktar sig till de egna hyresgästerna. Här kan ingå uthyrning av personal, externa förvaltningsuppdrag och försäljning av överskottsvärme. Verksamhet som helt skiljer sig från den huvudsakliga verksamheten vad gäller affärsidé, efterfråge- och produktionsstruktur samt risknivå ingår däremot inte utan redovisas som ”resultat av oberoende rörelsegränar”.

12.5 Konsekvenser för staten

12.5.1 Utgifter för staten

Nedan sammanfattas i tabell 12.2 de utgifter för staten som utredningens förslag förväntas leda till. Utredningen föreslår att förslagen finansieras på utgiftsområde 18, anslag 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad, anslag 1:4 Boverket, anslag 1:1 Bostadspolitisk utveckling samt anslag 1:2 Omstrukturering av kommunala bolag. Utredningen föreslår även införandet av ett nytt anslag – anslag 1:9 Verksamhetsbidrag till intresseorganisationer.

Tabell 12.2 Utgifter som uppstår genom förslagen, netto

Belopp (mnkr)	År 1	År 2	År 3	År 4
UO 18, anslag 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad				
Hyresgarantier, statsbidrag, UO 18, anslag 1:3, förslag 11.3.5–6	-4,5	-3	-1,5	0
Bidrag till byggemenskaper, UO 18, anslag 1:3, förslag 11.4.6	1,5	1,5	1,5	1,5
Boverket, förberedelser för handläggning inom ramen för UO 18, anslag 1:3, förslag 11.3.5–6, 11.4.7	1	0,5	0,5	0
Uppdrag till Boverket att i samverkan med Socialstyrelsen vägleda i fråga om hyresgarantier, UO 18, anslag 1:3, förslag 11.3.7	3	2	0,5	0
Summa UO 18, anslag 1:3	1	1	1	1,5
UO 18, anslag 1:4 Boverket				
Boverket, handläggning av hyresgarantier (löner, it, e-tjänst m.m.) samt administration och uppföljning av verksamhetsbidrag till intresseorganisationer, UO 18, anslag 1:4, förslag 11.3.5–6, 11.4.7	1	1	1	1
Boverket, Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning, samordnande arbetsuppgifter, stöd till RK, UO 18, anslag 1:4, förslag 11.2.10	1	1	1	1
Summa UO 18, anslag 1:4	2	2	2	2
UO 18, anslag 1:1 Bostadspolitisk utveckling				
Boverket, vägledning för kommunalt markinnehav, UO 18, anslag 1:1, förslag 11.4.5	3	3	0	0

	År 1	År 2	År 3	År 4
UO 18, anslag 1:9 Verksamhetsbidrag till intresseorganisationer (nytt anslag)				
Boverket, verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer, UO 18, anslag 1:9 (nytt anslag), förslag 11.4.7	8	8	8	8
UO 18, anslag 1:2 Omstrukturering av kommunala bostadsbolag				
Beräknat utrymme	-8	-4,5	0	0
Inom befintlig budgetram				
RK, Nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen, förslag 11.2.3	Prioriteras	inom	befintlig	ram
RK, Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning, förslag 11.2.10	Ryms	inom	befintlig	ram
Boverket, administration och uppföljning, statligt stöd till byggemenskaper, förslag 11.4.6	Ryms	inom	befintlig	ram
Summa UO 18, anslag 1:1, 1:2, 1:3, 1:4 och 1:9	6	9,5	11	11,5

Anm. Utgifterna som redovisas i tabellen är förändringar jämfört med de utgifter som finns beräknade för 2024 i budgetpropositionen för 2022.

Vissa uppgifter i tabellen förtjänar att närmare kommenteras. Det är nettosiffror som presenteras i tabellen där beräkningarna utgår ifrån beräknade budgetbelopp för 2024. Hyresgarantier, statsbidrag, anslag 1:3, utgiftsområde 18, år 1 har beräknats utifrån utredningens förslag om hyresgarantier. Beloppet -4,5 miljoner år 1 utgörs av mellan den beräknade utgiften för hyresgarantierna enligt det nya systemet, 34,5 miljoner kronor²⁹ (se beräkning nedan), och det beräknade anslaget 2024 för hyresgarantierna enligt det gamla systemet, 39 miljoner kronor. Den sistnämnda budgetposten adderad med det beräknade anslaget för utgifter för statsbidrag till byggemenskaper, 4 miljoner kronor, utgör tillsammans 1:3 Stöd för enskilda att ordna bostad, som således omfattar 43 miljoner kronor.

Nettoförändringen för hyresgarantier år 1 blir därför -4,5 miljoner kronor. En förväntad tröghet i övergången till det nya systemet för hyresgarantier medför i tabellen att detta belopp de följande åren förväntas öka med 1,5 miljoner kronor per år.

²⁹ Anslagsnivån har beräknats utifrån en prognos.

Utredningen konstaterar även att det statliga bidraget för hyresgarantier, enligt förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, på grund av låg efterfrågan i olika omgångar har sänkts från 100 miljoner kronor 2007 till dagens nivå på 39 miljoner kronor. Efterfrågan är fortsatt låg och enligt uppgifter från Boverket för 2021 var beviljat belopp detta år endast 445 000 kronor fördelat på 89 bidrag i 13 kommuner. Hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år. Beviljat belopp 2020 och 2019 var 730 000 kronor respektive 1 130 000 kronor, vilket visar att beviljat belopp kan variera något år från år. I genomsnitt under perioden 2007–2021 har beviljat belopp per år varit 660 000 kronor. Hyresgarantierna regleras i förordning. För att minska risken att hyresgarantierna fortsatt inte efterfrågas är det en fråga för regeringen att årligen följa utvecklingen av beviljade belopp och därefter eventuellt anpassa det statliga bidraget.

Vidare föreslås i tabellen ett nytt anslag 1:9 Verksamhetsbidrag för intresseorganisationer. Det har antagits att det finns ett visst utrymme för finansiering av verksamhetsbidraget för intresseorganisationer år 1 och år 2 inom anslag 1:2 Omstrukturering av kommunala bostadsbolag för år 2024 och 2025 utifrån beräknade belopp i prop. 2021/22:1 för utgiftsområde 18.

12.5.2 Hyresgarantier och kompensation enligt finansieringsprincipen

Förslag som innebär ett utökat åtagande för kommuner ska enligt den så kallade finansieringsprincipen kompenseras ekonomiskt. Förslaget om hyresgarantier innebär att kommuner 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. Kompensation ska alltså utgå även för de kommuner som frivilligt utfärdar hyresgarantier till barnfamiljer redan i dag.

Kompensationen bör som huvudregel ske i form av generella bidrag som kommunerna fritt får disponera men det utesluter inte andra finansieringslösningar om det är motiverat. Utredningen har valt att föreslå kompensation genom stödförordning mot bakgrund av att behoven av hyresgarantier kan skilja sig mellan kommuner. En finansiering genom det generella statsbidraget skulle kunna riskera att bli

missgynnande för de kommuner där behovet är större. Om förslaget visar sig ha en jämn spridning över landet skulle det vara motiverat med en reglering mot det generella statsbidraget i ett senare skede. Vid ett sådant framtida övervägande kan en ny analys och riskbedömning göras.

Finansiering föreslås genom en stödförordning där kommunerna kan ansöka om ersättning, 15 000 kronor per utfärdad garanti.³⁰ Stödets nivå är beräknat på ett sådant sätt att kommunerna får ersättning för de förväntade kostnaderna för att en garanti tecknas. Det föreslagna beloppet har beräknats utifrån förväntad förlust per hyresgaranti. I detta typfall har utredningen utgått från en risk om 25 procent, alltså att var fjärde garanti kan behöva infrias. Handläggningstiden uppskattas till tre timmar per hyresgaranti, med en timkostnad om 1 000 kronor. Givet en genomsnittlig månadshyra om 7 520 kronor och en maximalt infriad garanti om sex månader blir kostnaden för kommunen 45 120 kronor. Det motsvarar en total kostnad om 14 280 kronor per garanti inklusive handläggningstiden i kommunen.

För att testa robustheten i det framräknade beloppet har känslighetsanalyser gjorts där antaganden om risk, arbetsinsats och hyra har varierats och resultaten därefter jämförts med utfallet i den ursprungliga beräkningen. En handläggningstid om fyra timmar innebär en total kostnad om 15 280 kronor. En högre månadshyra, exempelvis 8 600 kronor, innebär en kostnad om 15 900 kronor. En lägre hyra om exempelvis 6 000 kronor innebär en total kostnad om 12 000 kronor.

Det saknas statistik över hur många barnfamiljer som i dag lever i osäkra boendelösningar, till exempel är inneboende, innehar ett socialt kontrakt, bor på vandrarhem eller står inför risken att tvingas att flytta och vars livsomständigheter är sådana att en hyresgaranti skulle kunna vara till stöd för dem. Den statistik som finns att utgå ifrån är Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 som indikerar att det var drygt 4 500 kvinnor och 1 800 män med barn som då levde i en hemlöshetssituation. Cirka 40 procent (2 300 föräldrar) befann sig i olika hemlöshetssituationer på grund av att de inte godkännts som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Hemlöshetskartläggningens uppgifter är enligt Socialstyrelsen underskattade samtidigt som det är oklart hur många barnfamiljer i osäkra boende-

³⁰ Som förutsättning för att bidrag ska lämnas krävs att hyresgarantin omfattar minst sex månadshyror och gäller under minst två år samt att den eller de för vilka hyresgarantierna lämnas ingår i ett hushåll med hemmavarande barn eller hushåll med barn som bor växelvis i den mening som avses i 96 kap. 4–5 a §§ socialförsäkringsbalken.

lösningar som efter en behovsbedömning har ett faktiskt behov av en hyresgaranti.

Med 2 300 barnfamiljer som riktmärke och ett bidrag om 15 000 kronor per garanti till kommunerna beräknas utgiften för statsbidraget till cirka 34,5 miljoner kronor. Utgifterna bedöms rymmas inom anslag 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad, utgiftsområde 18. I beräkningen ligger ett antagande om att det löpande kommer att finnas barnfamiljer som är i behov av hyresgaranti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Eftersom kommuner enligt förslaget ska kunna bistå med hyresgarantier för att överta ett socialt kontrakt kan det antas att utgifterna blir högre. Samtidigt bedöms det finnas en förväntad tröghet i övergången till det nya systemet för hyresgarantier vilket medför att utgifterna initialt förväntas bli lägre.

12.5.3 Regeringskansliet

Förslaget att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen beräknas medföra kostnader för Regeringskansliet. Det underlag som regeringen enligt lag förväntas använda tillhandahålls huvudsakligen av Boverket. Redovisningen och bedömningen av vidtagna åtgärder inom relevanta politik- och utgiftsområden bedöms en gång per mandatperiod föranleda ett departementsövergripande arbete och behov av sammanställning av uppgifter. Mot bakgrund av att arbetet sker under en begränsad period torde det för Regeringskansliet innebära en möjlighet att under denna tidsperiod prioritera arbetet vilket minskar behovet av extra resurser. Förslaget om gemensamt mål kommer att föranleda ett behov av översyn och anpassning av målen i statens budget, utgiftsområde 18. Ett sådant arbete bedöms rymmas inom ram. Utredningen föreslår att de kostnader som föranleds av arbetet med den nationella handlingsplanen för bostadsförsörjningen prioriteras inom befintlig ram.

Förslaget om att Regeringskansliet årligen ska stå värd för ett nytt Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning bedöms också rymmas inom befintlig ram.

12.5.4 Boverket

Nedan sammanfattas i tabell 12.3 det ökade resursbehovet för Boverket år 1–4 enligt tabell 12.2. Att övergången till det nya systemet för hyresgarantier enligt tabell 12.2 medför att beloppet för hyresgarantierna år 2–4 förväntas öka med 1,5 miljoner kronor per år är inte medräknat i tabell 12.3.

Tabell 12.3 Boverket

Ökat resursbehov

Utredningens förslag	Mnkr	Antal år
Hyresgarantier, handläggning inklusive handläggning av det nya verksamhetsbidraget till intresseorganisationer	4	4
Hyresgarantier, förberedelser för handläggning	2	3
Vägledning, kommunalt markinnehav	6	2
Vägledning, hyresgarantier	5,5	3
Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning	4	4
Verksamhetsbidrag, intresseorganisationer	32	4
Stöd till byggemensaker	6	4
Summa totalt	59,5	

Statligt bidrag för kommunala hyresgarantier har funnits sedan 2007 och administreras av Boverket. Förordning (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier trädde i kraft den 1 augusti 2007 och bidraget kan endast ges till kommuner. Enligt 3 § i förordningen lämnas för närvarande bidrag med 5 000 kronor per lämnad hyresgaranti. I samband med ansökan om bidrag uppstår en administrativ kostnad för kommunerna vilken Boverket har uppskattat till 160 kronor per ansökan. Därutöver uppstår även kostnader för kommunerna med att ta fram underlag till bidragsansökan. För Boverkets vidkommande bedöms förslaget om obligatoriska hyresgarantier medföra en ökning av myndighetens resursbehov med 1 miljon kronor per år för handläggning av hyresgarantierna jämfört med i dag, inklusive kostnader som uppstår vid övergången till det nya systemet men med undantag för kostnader för informationsinsatser (se nedan om vägledning av hyresgarantier). Bedömningen är att ett utökat nyttjande av stödet kommer att medföra ökade kostnader för Boverket i administration av stödet, vilket omfattar löner, it, e-tjänst m.m. Utredningen föreslår att Boverket permanent ges 1 miljon kronor per år

för handläggning av de nya hyresgarantierna vilket ska *inkludera* handläggning av det nya verksamhetsbidraget till intresseorganisationer (se nedan). Beloppet motsvarar 0,75 årsarbetskrafter (åak) per år. Personalkostnaderna har beräknats med en timlön på 700 kronor per timme och 1 920 timmar för 1,0 åak. Antalet timmar per år är det av Ekonomistyrningsverket rekommenderade antalet timmar.

Utredningen föreslår även att Boverket under en treårsperiod erhåller en tillfällig förstärkning om 2 miljoner kronor som ska användas till förberedelser för handläggning inom ramen för anslag 1:3.

Förslaget att ge Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning för hur kommunalt markinnehav kan användas kommer att innebära kostnader för myndigheten. Det bedöms innebära en kostnad om 3 miljoner kronor per år i 2 år. Det motsvarar 2,2 åak per år.

Förslaget till ny bostadsförsörjningslag kommer att innebära informationsinsatser gentemot kommuner och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt en revidering av befintlig handbok som Boverket tillhandahåller. Utredningen bedömer även att det finns behov av riktade informationsinsatser till kommunerna i samband med att förslaget om nya bestämmelser för hyresgarantier träder i kraft. Informationsinsatser bör även ske till Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännytta och Konsumentverket. Utredningen föreslår att Boverket i samverkan med Socialstyrelsen ges i uppdrag att vägleda i fråga om hyresgarantier. Arbetet med vägledning bedöms kosta 5,5 miljoner kronor över en treårsperiod.

Förslaget om ett Råd för socialt hållbar bostadsförsörjning innefattar samordnande arbetsuppgifter för Boverket och innefattar arbete med att ta fram underlag till rådet. Utredningen bedömer att insatserna att vara stöd till Regeringskansliet kostar 1 miljon kronor per år.

Ett av förslagen innebär att idéburna bostadsaktörer lyfts in i den nya lagen om bostadsförsörjning. Det påverkar Boverket och länsstyrelserna.

Utredningen föreslår att ett verksamhetsbidrag, styrt genom förordning, införs till intresseorganisationer som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer. Bidraget lämnas till intresseorganisationer för kostnadsfri rådgivning och vägledning till användardrivna idéburna bostadsaktörer som avser starta eller driver ett bostadsprojekt samt utveckling och spridning av kunskap. Förslaget innebär att Boverket ska kunna fördela 8 miljoner kronor per år. Det maximala stödbeloppet för en enskild organisation föreslås

vara 50 procent av den totala summan Boverket kan fördela per år. Boverket föreslås administrera och följa upp det nya statliga bidraget till intresseorganisationer som verkar för att främja användardrivna idéburna bostadsaktörer. Myndighetens arbete förväntas utveckla dess kunskap inom området idéburna bostadsaktörer. Kostnaden för administration och uppföljning beräknas till 0,5 åak för det första året, motsvarande 670 000 kronor och därefter till 0,1 åak, motsvarande 135 000 kronor per år. Uppföljningen bör kunna samordnas med uppföljningen av stödet till byggemenskaper.

Som en konsekvens av utredningens samlade förslag som rör idéburna bostadsaktörer beräknas Boverket få fler aktörer att ge stöd åt inom ramen för utvidgningen av förordning (2019:676) om stöd till byggemenskaper. Det aktuella anslaget till byggemenskaper som Boverket kan fördela är 4 miljoner kronor per år. Kostnaden för ökad administration och uppföljning beräknas inte vara föremål för ytterligare finansiering. Utredningen föreslår att anslaget till byggemenskaper höjs med 1,5 miljoner kronor per år under en fyraårsperiod. När Boverket därefter ser att anslaget för stödet behöver höjas bör detta framföras i budgetunderlag till regeringen.

12.5.5 Länsstyrelserna

Det framgår av förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar att Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Detta sker inom befintlig ram.

12.5.6 Domstolarna m.fl.

Flera av utredningens förslag avser i någon form överklagbara beslut. Förslagen kan medföra såväl att antalet överklaganden ökar (till exempel förslaget om nytt verksamhetsbidrag) eller minskar (till exempel som en långsiktig effekt av att färre upphandlingar omfattas av detaljreglerna i LOU). Generellt gäller också att många kommunala beslut kan prövas enligt reglerna om laglighetsprövning i kommunallagen. När det särskilt gäller beslut om kommunala hyresgarantier har utredningen föreslagit ett överklagandeförbud. Påverkan kan fram-

för allt antas gälla förvaltningsdomstolarna och det saknas anledning att anta att de i närtid skulle gå i någon särskild riktning, sett till förvaltningsdomstolarna som helhet.

Således anser utredningen att det mest rättvisande är att anta att domstolarnas kostnader inte påverkas, även om utredningen ser förutsättningar för att framför allt förslagen om LOU långsiktigt medför färre överklaganden i mål som dessutom är relativt många och resurskrävande jämfört med andra överklaganden som kan beröras av utredningens förslag. Motsvarande bör gälla kostnaderna hos andra myndigheter som berörs av frågorna, särskilt Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket.

12.6 Konsekvenser för idéburen bostadssektor

Den idéburna bostadssektorns ställning i Sverige stärks av utredningens förslag. Strukturer på statlig nivå stärks, i huvudsak genom att idéburna bostadsaktörer skrivs in i målet för bostadsförsörjningen, men också genom att Boverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning och metodstöd för hur kommunalt markinnehav kan användas för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Därtill genom en tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar samt att riktlinjer för markanvisningar tydligare ska kunna främja en socialt hållbar bostadsförsörjning som stärker strukturer på kommunal nivå. Tillsammans bedöms dessa förslag leda till att aktörernas tillgång till mark kan öka.

Förslaget om att främja användardrivet idéburet bostadsbyggande genom ett verksamhetsbidrag till intresseorganisationer ger en stabilare grund för den idéburna bostadssektorn som helhet. Därtill ger förslaget större möjlighet för organisationerna att stärka sin infrastruktur för att utveckla och sprida kunskap om bostadsbyggande av användardrivna idéburna bostadsaktörer. Förslaget att utvidga det befintliga stödet för byggemaskaper förbättrar villkoren för användardrivna idéburna bostadsaktörer och främjar bostadsbyggande på landsbygden.

12.7 Konsekvenser för boendesegregationen

Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). Förslaget till ett för stat och kommun gemensamt mål för bostadsförsörjningen inkluderar att motverka socioekonomisk boendesegregation. På så sätt garanteras att såväl stat som kommun beaktar behovet av att motverka socioekonomisk boendesegregation i sitt arbete med bostadsförsörjningen. Det bedöms bidra positivt till målet mot segregation. Genom att bredda vad bostadsförsörjningsplaneringen omfattar öppnas och tydliggörs också möjligheten att använda fler verktyg för att motverka socioekonomisk boendesegregation, exempelvis kopplat till bostadsförsörjningens tematiska område fördelning av bostäder. Utredningens förslag om samordning mellan kommuner bedöms bidra till minskad socioekonomisk boendesegregation. Eftersom den socioekonomiska boendesegregationen är relationell mellan fattiga och rika områden är samordning av olika åtgärder inom kommunen och över kommungränserna centralt för möjligheterna att motverka den.

Utredningens förslag om att hyresvärdars krav ska vara motiveerade bedöms kunna öppna upp bostadsbeståndet för hushåll med lägre inkomster. Samtidigt bekräftas genom förslaget hyresvärdars möjlighet att med hänsyn till omfattningen av socioekonomisk boendesegregation på orten, och vad kraven kan innebära för möjligheten för enskilda att där få tillgång till ett tryggt boende, tillämpa särskilda krav i syfte att motverka socioekonomisk boendesegregation. Även förslaget att möjliggöra för kommunala bostadsförmedlingar att arbeta med förmedling av bostäder genom reservationer baserade på kriterier om behov, eller vad som i övrigt anses ändamålsenligt, bedöms kunna bidra till arbetet att motverka socioekonomisk boendesegregation.

12.8 Konstitutionella förutsättningar för förslagen

12.8.1 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regleringen av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Utredningens förslag att reglerna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag oförändrade förs över till den nya bostadsförsörjningslagen bedöms inte påverka förenligheten med EU-rätten. Den nuvarande lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har bedömts vara förenlig med EU-rätten. Utredningen anser inte att en flytt av detta regelverk till en lag om bostadsförsörjningen i något avseende förändrar detta.

Den förändring som görs avseende rapporteringsskyldigheten för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är endast av författningsteknisk natur. Även om Regeringen vid ett senare tillfälle skulle utnyttja sin nya möjlighet att avveckla rapporteringsskyldigheten, som med förslaget skulle styras av förordning i stället för av lag, bedöms inte rapporteringen i sig ha någon betydelse för förenligheten med EU-rätten.

Ändringen i lagen om offentlig upphandling

I fråga om förändringarna av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling baseras dessa på regler direkt i upphandlingsdirektivet. Förändringarna innebär endast att den svenska lagtexten tillnärmas den formulering som finns i upphandlingsdirektivet. Det är enligt utredningen uteslutet att en sådan åtgärd skulle medföra risker avseende förenligheten med EU-rätten. Enligt utredningen finns heller inte anledning att anta att förändringen skulle göra det svårare för till exempel kommuner att iakttä EU-rättens krav. Snarare kommer det efter hand att bli lättare i takt med att ny och tydligare rättspraxis växer fram.

En eventuell lagändring på nationell nivå i lagen om offentlig upphandling baseras på regler direkt i upphandlingsdirektivet och förut-

sätter inte att verksamheten ifråga definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, vilket lagstiftaren tidigare har tagit ställning emot.³¹

Utredningen om en kommunallag för framtiden har för övrigt gjort bedömningen att en tillämpning av regler om ekonomiska tjänster av allmänt intresse inte påverkar skyldigheten att tillämpa de direktivstyrda upphandlingsreglerna.³²

Särskilt om statsstödsreglerna

Utredningens direktiv framhåller särskilt statsstödsreglerna som viktiga att beakta och belysa inom ramen för utredningen. Statsstödsfrågor kan aktualiseras i flera olika delar av utredningens arbetsområde.

Vissa nya respektive ändrade stödmodeller

Utredningen föreslår en ändring inom ramen för det befintliga statsbidraget till kommuner för hyresgarantier (avsnitt 11.3.6). Utredningen har inte analyserat stödet i sin nuvarande utformning men ser inte att den ändring av inriktning och bidragsbelopp avseende ett stöd till kommuner – som endast indirekt påverkar marknaden och då genom att lämnas till förmån för enskilda hushåll – skulle kunna medföra en ändrad bedömning av stödets förenlighet med statsstödsreglerna.

Vad gäller förslaget att utvidga stödet till byggemenskaper (avsnitt 11.4.6) innefattar detsamma endast en inkludering i stödkretsen av sådana verksamheter i en avvikande associationsform som i allt väsentligt är jämförbara med de som redan ingår i stödkretsen. Stödbeloppet ändras inte och de krav som ställs i nuvarande reglering har förts med, efter anpassningar som påkallas just av den avvikande associationsformen. Utvidgningen till att omfatta annat än flerbostadshus kan framstå som av mera principiell betydelse men kommer i praktiken endast att omfatta småhus vilka vanligen utgör boende för enstaka familjer. Av ovanstående skäl kan förslaget i den delen svårigen medföra statsstödshänsynstaganden.

Vad slutligen gäller det föreslagna verksamhetsbidraget till intresseorganisationer som främjar användardrivet bostadsbyggande (av-

³¹ Jfr Ds 2009:60, s. 79.

³² SOU 2015:24, s. 440.

snitt 11.4.7) har utredningen föreslagit ett flertal begränsningar för att bidraget inte ska störa konkurrensen eller medföra hänsynstaganden av statsstödskaraktär. Syftet med dessa är att garantera att bidraget endast går till det avsedda ändamålet, det vill säga rådgivning till vissa idéburna aktörer, vilket i sig har bedömts invändningsfritt. Således får bidrag endast lämnas till ideella och ekonomiska föreningar och medlemskretsen i dessa får endast utgöras av fysiska personer och andra ideella eller ekonomiska föreningar. Bidragsmottagaren får heller inte själv agera byggherre avseende bostäder. Den rådgivning som bidraget finansierar ska vara kostnadsfri och konkurrerar således inte med till exempel konsultverksamheter. En grundförutsättning är slutligen att de som är föremål för den kostnadsfria rådgivningen ska vara aktörer som med annat ändamål än vinst planerar, bygger, förvaltar eller fördelar bostäder för definierade behov och målgrupper eller för eget nyttjande. Ytterst sett kommer stödet, även om det lämnas till intresseorganisationer, att vara till nytta endast för enskilda hushåll som i kollektiv form äger sitt boende, vilket typiskt sett inte kommer att kunna inrymmas under varken konkurrens- eller statsstödsreglernas företagsbegrepp.

Kommunala markanvisningar

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar i vilken utredningen föreslår vissa ändringar (avsnitt 11.4.3 och 11.4.4) riktar sig till kommuner och innehåller regler som säkrar bland annat att villkoren för upplåtelser är transparenta och därigenom blir likvärdiga mellan olika aktörer. Bakgrunden är som framgår av förarbetena såväl kommunal- som EU-rättslig. Att dessa regler förtydligas kan därför inte medföra några invändningar från statsstödsynpunkt.

Den tydliggjorda kopplingen mellan handlingsplaner för bostadsförsörjningen och kommunala riktlinjer för markanvisningar framstår som neutral, eftersom kommunen redan i utgångsläget är civilrättslig ägare till marken i fråga och således som utgångspunkt måste ha rätt att förfoga över marken i enlighet med sina önskemål, som framgår bland annat av den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen som fastställs av kommunfullmäktige.

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar reglerar endast ramarna för hur markanvisningar hanteras och varken nuvarande

eller nu föreslagna formulering av regelverket kan i sig garantera att statsstödsreglerna inte överträds i det enskilda fallet. Lagändringarna kan omvänt heller aldrig medföra några ofrånkomliga statsstödsöverträdelser. Enligt utredningens uppfattning ökar de föreslagna lagändringarna heller inte risken för att sådana överträdelser ska uppkomma på den lokala kommunala nivån. Tvärtom minskar sådana risker genom att kommunerna förutsätts tydliggöra vilka skillnader mellan markanvisningar som kan medföra att dessa får inbördes olika ekonomiska villkor.

Möjligheterna för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag att ta emot statsstöd

Utredningen har konstaterat att regleringen av vad som utgör tillåtligt statligt stöd i allbo-lagen inte kan anses vara uttömmande (se vidare avsnitt 8.2.3).

Det finns inget entydigt förhållande mellan mottagandet av statsstöd, som det definieras i fördraget, och möjligheterna att uppfylla kravet på att bedriva verksamhet av industriell eller kommersiell karaktär i upphandlingsdirektivets mening. Det har på ett övergripande plan att göra med att statsstödsreglerna primärt har ett konkurrenssyfte medan däremot upphandlingsreglerna primärt har ett syfte som hänför sig till realiserandet av den inre marknaden. Olika begrepp och argument är därigenom inte automatiskt överförbara.

Det står i och för sig klart att subventioner generellt anses utgöra en av flera faktorer som kan medföra att den industriella eller kommersiella karaktären ifrågasätts, vilket i så fall medför att verksamheten kommer att omfattas av upphandlingsdirektivet. Att något uppfyller kriterierna för att utgöra statsstöd i fördragets mening är därvid emellertid inte avgörande.

Att ett statsstöd är godkänt eller i någon annan form godtas enligt unionens statsstödsregler medför inte automatiskt att detsamma kan tas emot utan att den industriella eller kommersiella karaktären ifrågasätts avseende företaget som tar emot detsamma.

Motsatsen gäller naturligtvis också – bara för att en aktör har tagit emot statsstöd som i något avseende står i strid med unionens regelverk medför det inte automatiskt att den industriella eller kommersiella karaktären upphör. En sådan situation kan ju uppenbarligen även uppkomma i ett privat företag. Det är enligt utredningens bedöm-

ning snarare vilken typ av statsstöd som tas emot, i vilken utsträckning och om motsvarande privata aktörer (i detta fall privata hyresvärdar) hade kunnat ta emot samma statsstöd som är av betydelse. Privata hyresvärdar tar till exempel regelmässigt emot statligt investeringsstöd vid nybyggnation på samma sätt som de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.

Således kan det inte uteslutas att mottagande av olika slags stöd kan tala emot en bedömning att en verksamhet har industriell eller kommersiell karaktär – även om mottagandet av sådana stöd i och för sig är helt tillåtligt enligt allbo-lagen och statsstödsreglerna.

Enligt utredningen gäller det framför allt sådant stöd som lämnas med hänvisning till reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom dessa undantagsregler baseras just på att företaget ifråga har ett särskilt samhällsuppdrag och därmed sammanhängande finansiering. I enlighet med EU-domstolens praxis spelar det i så fall heller ingen roll hur omfattande denna verksamhet är.

Utredningen konstaterar emellertid att det i nuläget inte förekommer att kommuner lämnar stöd till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag med hänvisning till reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Den statsbidragsförordning (2018:111) som finns för att stödja kommuner som lämnar bland annat sådant stöd har således inte heller tillämpats. Statsmakterna har tagit ställning till att möjligheten att lämna sådant stöd inte ska regleras i nationell lag och utrymmet för sådana stödformer har bedömts vara begränsat (se avsnitt 8.2.3).

Det finns därför inte anledning för utredningen att i konsekvensanalysen ta hänsyn till möjligheten att någon kommun i framtiden skulle kunna komma att lämna stöd till sitt allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag med hänvisning till reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

12.8.2 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en av grundvalarna i det svenska styrelseskicket och vilar på en lång tradition av att det lokala tagit ansvar och utövat inflytande över egna angelägenheter. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.

Kommunerna sköter på samma grund även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta är den så kallade proportionalitetsprincipen.

Vid proportionalitetsbedömningen ska dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Det som ska prövas är om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om de ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt.

Utredningens förslag har ett bostadsförsörjningssyfte och föranleds huvudsakligen av det allmännas skyldigheter enligt regeringsformen och internationella förpliktelser. Det innebär att de syften som ställs mot den kommunala självstyrelsen får anses ha betydande vikt. Utredningen har både prövat alternativa förslag som hade kunnat vara mindre ingripande och utformat förslag som så långt möjligt begränsar dess negativa effekter för den kommunala självstyrelsen. Utredningens allmänna bild är att den kommunala demokratin närmast stärks genom förslagen tack vare att frågeställningar om bostadsförsörjningen tydliggörs för ställningstagande på den lokala nivån. Genom utredningens förslag går en röd tråd med inriktningen att så långt möjligt säkra att ställningstaganden och överväganden görs i varje kommun samtidigt som utfallet av dessa beror på lokala beslut. Det nu sagda exemplifieras närmare nedan.

Obligatoriska kommunala hyresgarantier till barnfamiljer

Utredningen föreslår att systemet med hyresgarantier riktas till barnfamiljer och att det görs obligatoriskt för kommunerna att tillhandahålla dem. Lagregleringen innebär att kommunerna, efter en behovsbedömning, ska ställa säkerhet för avtal om hyra för barnfamiljer under förutsättning att de är bosatta i kommunen, bostaden är belägen i kommunen samt att garantin omfattar två år och minst sex månadshyror. Därmed begränsas kommunernas möjligheter att själva bestämma över verksamheten och möjligheten att tillhandahålla hyresgarantier till hemlösa barnfamiljer i kommunen. Förslaget innebär en ny uppgift för kommunerna och en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Skälet till att göra verksamheten obligatorisk är att förbättra och skapa mer likvärdiga förutsättningar för barnfamiljer i landet att kunna erhålla en permanentbostad på hyresmarknaden och för tryggheten i deras boende. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 visar att det uppskattningsvis befinner sig 2 300 föräldrar med barn i hemlöshet till följd av att de inte godkänts som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialstyrelsen har också konstaterat att kommunernas tolkning av socialtjänstens yttersta ansvar inte är entydig och att kommuner lägger olika vikt vid tolkning av rättspraxis för boendeinsatser. Bostadsmarknadssituationen på orten kan ha betydelse för vilka som bedöms ha behov av en boendeinsats och för vilken typ av insats. Kommuner kan till exempel ställa olika krav på personer som står utan bostad utifrån om situationen beror på sociala eller strukturella faktorer. Många är hänvisade till att lösa sin boendesituation på egen hand. Det förekommer också att kommuner hänvisar barnfamiljer utan egen bostad till andra kommuner vilket kan medföra att barn rycks upp från en, bortsett från boendesituationen, stabil tillvaro. Med hänsyn till barns behov av ett tryggt boende bör insatser i form av en hyresgaranti tillhandahållas av alla kommuner.

Den sammantagna bedömningen som utredningen gör är att ingreppet i självstyrelsen är motiverat och proportionerligt.

Krav på samordning mellan kommuner

Utredningen föreslår att det införs ett krav på kommuner att beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Lagregleringen innebär att kommunerna behöver beakta behovet av samordning som en del i bostadsförsörjningsarbetet. Därmed begränsas kommunernas möjligheter att själva bestämma om de ska beakta samordningsbehovet eller ej. Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningens bedömning är intrånget begränsat. Att kommunen ska ta samordningsbehovet i beaktande ger kommunerna utrymme att själva bedöma i vilka frågor samordning bör ske. Förslaget innebär inte heller någon tillsyn.

Länsstyrelsen har i uppdrag att samordna kommunerna i frågor om bostadsförsörjning. Det innebär att det på flera håll i landet finns strukturer och arbetssätt för samordning. Det förekommer även samverkan mellan kommuner i frågor om fysisk planering. Förslaget innebär att kommuner kan välja att samordna sig inom dessa befintliga strukturer. Den nya uppgiften för kommunerna bedöms därför inte innebära några ekonomiska konsekvenser.

12.8.3 Egendomsrätten och näringsfriheten

Enligt regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § första stycket regeringsformen).

Utredningens förslag innebär ingen skyldighet för hyresvärden att behöva avstå egendom. Förslagen påverkar inte heller för vilket ändamål en bostad får användas. Skyddet mot sådana tvångsförfoganden aktualiseras därmed inte.

Enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Inskränkningar i en hyresvärdar rätt att bestämma formen för upplåtelse av en bostadslägenhet och till vem upplåtelse ska ske kan anses beröra konventionens skydd för äganderätten. Reglering som begränsar nyttjande av egendom måste vägas mot det allmänna intresset av att så sker. Europadomstolen har gett den nationella lagstiftaren ett stort utrymme

att bedöma vad som utgör ett allmänt intresse. Begränsningar i rätten att använda egendom ska vara proportionerliga.

Föreslagna bestämmelser inskränker inte möjligheten för en hyresvärd att kunna bestämma till vem upplåtelsen sker eller vilka förmedlingsprinciper som ska tillämpas. Föreslagna bestämmelser står på så sätt inte i strid med egendomsrätten.

Förslagen innebär dock att hyresvärdar inom ramen för sin verksamhet behöver ta ställning till syftet med eventuella krav på bostadsökande och bedöma om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet samt på lämpligt sätt informera om kraven. På så sätt begränsas verksamhetens presumtiva hyresgäster.

Mot den bakgrunden har utredningen även övervägt huruvida förslagen skulle kunna anses ha en påverkan på näringsfriheten. Enligt 2 kap. 17 § första stycket får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Förslagen medför inte direkt men däremot indirekt en viss praktisk inskränkning i friheten att inrikta näringsverksamheten på olika målgrupper, åtminstone om en sådan inriktning sker genom att vissa grupper utesluts från kundkretsen. Eftersom denna påverkan är både begränsad och indirekt samt då de skäl som föranleder utredningens förslag har stor tyngd, och ytterst syftar till att leva upp till reglerna om bostad i regeringsformen, bedömer utredningen under alla omständigheter att det eventuella intrånget i näringsfriheten är både väl motiverat och proportionerligt utformat.

12.9 Övriga konsekvenser

12.9.1 Konsekvenser för integrationen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Bostadsbristen medför utmaningar för integrationen. Osäkra boendesituationer som innebär upprepade flyttar riskerar att påverka effektiviteten i etableringsinsatser och möjligheterna till arbete och barns skolgång. Att etableringsersättning sällan godtas som inkomst riskerar att försvåra etableringen på bostadsmarknaden. Utredningens förslag om att reglera hyresvärdars krav, förslaget om hyresgarantier till barnfamiljer och förslaget om bättre möjligheter till reservation i de

kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet bedöms påverka förutsättningarna för integrationen positivt.

12.9.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) löper boende i så kallade socialt utsatta områden i större utsträckning än andra både risk att hamna i kriminalitet och risk att utsättas för brott. Trångboddhet kan innebära att barn i högre utsträckning vistas utomhus och Polismyndigheten har lyft att den offentliga miljön i dessa områden blir ungas vardagsrum som de delar med de kriminella, något som kan leda till att unga utvecklar ett socialt nedbrytande beteende och socialiseras in i kriminalitet.³³ Utredningens förslag handlar på ett övergripande plan om att underlätta etablering på bostadsmarknaden, särskilt för barnfamiljer, och att skapa bättre samverkan och samordning i bostadsförsörjningsfrågor med hänsyn till den socioekonomiska boendesegregationen. Förslagen i sin helhet bedöms därför kunna bidra positivt till det brottsförebyggande arbetet.

12.9.3 Konsekvenser för barns rättigheter

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter är sedan den 1 januari 2020 lag i Sverige. Artikel 27 i FN:s barnkonvention fastslår barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Bostaden behöver skapa rätt förutsättningar för barnet att få sin rätt till lek och vila i fritid enligt artikel 31 i barnkonventionen tillgodosedd samt förutsättningar i hemmet för att säkra barnets rätt till utbildning enligt artikel 28 och 29 i barnkonventionen. Bostaden ska även stödja barnets rätt till liv och utveckling i enlighet med konventionens artikel 6.

Trångboddhet eller frekventa flyttar kan innebära att dessa rättigheter inte tillgodoses. Barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta runt i olika kortsiktiga boendelösningar utsätts för stor press som kan ha negativ påverkan på samspelet i familjen och barnens situation vad gäller skolprestationer, möjlighet till

³³ Polismyndigheten (2017): *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, juni 2017.

kamratkontakter och fritidssysselsättningar. Detta kan i sin tur leda till att situationen förvärras och att sociala problem kan uppstå eller förstärkas.³⁴ Utredningens förslag om hyresgarantier riktade till barnfamiljer, samt förslag om att kommunala bostadsförmedlingar ska ges tydligare och bättre förutsättningar att tillämpa reservationer vid förmedling av bostäder kan medverka till att fler barn får en trygg boendesituation.

12.9.4 Konsekvenser för jämställdheten

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Vad beträffar hyresgarantier är majoriteten som kan förväntas komma ifråga kvinnor med barn.

Förslaget om att ge större utrymme för förturer inom kommunal bostadsförmedling ökar sannolikheten att fler kvinnor som har varit utsatta för våld i en nära relation får en förtur. Det kan ha stor positiv effekt för dessa kvinnor. Effekten mätt som antal kvinnor som blir hjälpta är emellertid begränsad eftersom endast Bostadsförmedlingen i Stockholm i nuläget tillämpar förtur inom kommunal bostadsförmedling.

Även kollektivhus, som är en form av bogemenskap, kan beskrivas ur jämställdhetssynvinkel. Majoriteten som initierar denna form av bogemenskap är kvinnor. Förslag inom den idéburna sektorn som inkluderar kollektivhus kan därför i första hand gynna kvinnor.

12.9.5 Konsekvenser för sysselsättningen

Några av utredningens förslag avser att bidra till ökat bostadsbyggande och därmed ökat utbud på bostadsmarknaden. Det gäller förslag inom det markpolitiska området och förslaget om förändringar i lagen om offentlig upphandling (LOU). Vid ökat bostadsbyggande kan även en positiv effekt på sysselsättningen förväntas.

³⁴ Socialstyrelsen (2021): *Förebygga och motverka hemlöshet – Analys och förslag för fortsatt arbete inom socialtjänsten*, september 2021.

12.9.6 Konsekvenser för tillgänglighet

Att personer med vissa funktionsnedsättningar riskerar att missgynnas av hyresvärdars inkomstkrav och regler om att vissa bidrag och andra ersättningar inte godtas av hyresvärderna som inkomst när de söker hyresbostad har påtalats av Diskrimineringsombudsmannen.³⁵

Nedsatt funktionsförmåga omfattar ett brett spektrum. I den mån funktionshindret medför lägre arbetsinkomst och arbetsmarknadsdeltagande jämfört med den övriga befolkningen gynnas dessa individer av utredningens förslag om att reglera hyresvärdars krav.

12.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen har i sitt arbete utgått från såväl individ- som systemperspektiv för att belysa och fånga hur bostadsförsörjningsfrågor kan förstås. Utredningen har utifrån kommittédirektivets ramar haft som inriktning att få till stånd förändringar som direkt och indirekt påverkar hushållens förutsättningar att kunna skaffa sig en godtagbar boendesituation. Konsekvenserna av utredningens förslag måste ses både kortsiktigt och långsiktigt och beakta indirekta effekter över tid.

Rätten till bostad i regeringsformen är ett målsättningsstadgande som kan sägas innebära en skyldighet för det allmänna att verka för målpuppfyllelse i så stor utsträckning som möjligt. Med ökad tydlighet i mål och styrning stärks möjligheterna att så sker. En breddad förståelse för innebörden av bostadsförsörjning kommer att öka förutsättningarna för alla att leva i goda bostäder.

Ett gemensamt mål för stat och kommun i kombination med att fler verktyg anpassas för att fungera inkluderande och selektivt bedöms leda till att hushåll som har svårt att själva tillgodose sina bostadsbehov ges bättre förutsättningar att göra detta samt att den socioekonomiska boendesegregationen på sikt kan minska. Åtgärder riktade till barnfamiljer bedöms skapa möjligheter till mer jämlika uppväxtvillkor.

Flera av förslagen skapar bättre förutsättningar för samverkan och samarbete mellan såväl stat som kommun samt att förmåga och kunskap hos kommersiella och idéburna bostadsaktörer tas till tillvara. Det bedöms skapa ett breddat utbud och lägre trösklar till bo-

³⁵ Diskrimineringsombudsmannen (2021): *Diskriminering vid tillhandahållande av hyresbostäder*. Rapport 2021:3.

stadsmarknaden. Ett arbete för en inkluderande bostadsmarknad bedöms leda till att fler kan skaffa bostad utan stöd från det offentliga. En högre grad av selektiva lösningar bedöms på sikt skapa bättre förutsättningar för socialförvaltningar att arbeta med de allra mest utsatta personerna på bostadsmarknaden.

Utredningen har identifierat fyra tematiska områden vars utveckling på olika sätt har en inverkan på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den: produktion och andra utbudsskapande åtgärder, konsumtion och efterfrågan, fördelning och förmedling samt förvaltning och renovering. Åtgärder för att främja bostadsförsörjningen behöver bygga på ett samspel mellan dessa områden. De förslag som lämnas har här kategoriserats utifrån dessa:

1. Fördelning och förmedling samt konsumtion och efterfrågan: hyresgarantier, bostadsförmedling och förturer.
2. Produktion och andra utbudsskapande åtgärder samt förvaltning och renovering: allmännyttiga bostadsaktiebolag, idéburna bostadsaktörer, markinnehav.

Det som inte kan fångas upp i tematiken ovan handlar om styrningsfrågor och har kategoriserats enligt följande:

3. Statlig och kommunal planering för bostadsförsörjningen (handlingsplan och råd m.m.).

12.10.1 Konsekvenser för de tematiska områdena fördelning och förmedling samt konsumtion och efterfrågan

Under senare årtionden har det skett en ökad spridning av inkomster och förmögenheter samtidigt som fastighetsmarknaden är välkänd för att kunna generera stora kapitalvinster. På en bostadsmarknad där alla oavsett behov konkurrerar på samma villkor kommer de med sämre ekonomiska förutsättningar att ha svårare än de med mer förmånliga ekonomiska förutsättningar. För hushåll med svag ekonomi och avsaknad av kapital är hyresbostäder ofta det enda alternativet, men konkurrensen om dessa bostäder är på flera håll i landet hård. Det innebär att hushåll tränger ihop sig, bor inneboende eller hyr i andra hand, mer eller mindre i enlighet med gällande lagar och regler.

Samtidigt bor vi segregerat vilket får konsekvenser på individnivå, områdesnivå och samhällsnivå.³⁶

Den springande punkten är om det på bostadsmarknaden existerar marknadsmisslyckanden av sådan art att offentliga åtgärder är motiverade.³⁷ På detta svarar utredningen jakande och betonar särskilt behoven hos vissa barnfamiljer. Barnens välfärd är central och lyfts bland annat fram i Förenta nationernas barnkonvention. Det som här eftersträvas är att direkt påverka barnens standard, det vill säga höja de inkomstsvaga barnfamiljernas boendestandard. Detta sker främst genom ett förslag om en särskild satsning på hyresgarantier för just denna typ av hushåll och ett ställningstagande för att det även bör uppmärksammas vid kommunal fördelning av bostäder.

Angående barns uppväxtvillkor har forskningen visat att bristfälligt boende kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Eftersom trygghet och kontinuitet är grundläggande för barns utveckling är de särskilt utsatta. Att barn lever i ett osäkert boende med kanske frekventa flyttar eller i värsta fall befinner sig i hemlöshet med någon av föräldrarna kan få mycket negativa konsekvenser för barnets fysiska och psykiska hälsa. Dessutom påverkas barnets skolgång. I normala fall spenderar barn mycket tid i bostaden eller i bostadens närmiljö. Brist på trygghet i detta avseende kan påverka barns framtida utveckling.

Utredningens förslag om att rikta hyresgarantierna till barnfamiljer handlar om att möta de negativa effekterna som osäkert boende kan skapa för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Förslaget stärker förmågan hos barnfamiljer att kunna efterfråga förstahandskontrakt och möjliggör för dem att konkurrera med övriga bostadsökande. Hyresgarantier påverkar emellertid inte bostadsmarknadens utbudssida, inte heller barnfamiljernas ekonomi. Utredningen konstaterar att det behövs fler åtgärder för att stärka barnfamiljernas position på bostadsmarknaden. Andra åtgärder som visat sig vara effektiva är utökade inkomstprövade inslag som riktar sig mot efterfrågesidan för de med störst behov, exempelvis utvidgade bostadsbidrag. Det statliga bostadsbidraget har varit föremål för utredning i särskild ordning och den utredningen har tagit ställning för ett nytt stöd som är tänkt att ersätta dagens bostadsbidrag. En del av det förslaget är att taket för bostadskostnader anpassas till dagens kostnader för sådana

³⁶ Se beskrivning i kapitel 3.

³⁷ Här bör det dock påtalas att bostadsmarknaden för hyreslägenheter redan är hårt reglerad.

större lägenheter som hushåll med barn är i behov av. Med en sådan förstärkning av köpkraften skulle fler barnfamiljer klara av att anskaffa de bostäder som finns tillgängliga på marknaden. Kombinerat med en förändring av de krav som hyresvärdar ställer för att godkänna hyresgäster som innebär att bidrag räknas in i inkomsten kan en sådan förändring göra att färre barnfamiljer behöver söka kommunalt stöd för att få tag på en bostad.

Inom bostadsförsörjningen har det funnits en stark tilltro till att ett ökat bostadsbyggande och flyttkedjor ska lösa situationen för hushåll med sämre ekonomi och svag eller ingen förankring på bostadsmarknaden. Studier har visat att flyttkedjor har begränsad effekt för hushåll med lägre inkomster och ett mer akut behov av bostad. Genom utredningens förslag om reservationer och förturer och hyresgarantier ökar förutsättningarna för selektivitet. Sänkta krav för blivande hyresgäster är en generell åtgärd som underlättar för fler att bli godkända som hyresgäster. Detta bedöms även ha positiva effekter för samhället. Den positiva effekten bedöms kunna förstärkas av att det vid bostadsförmedling även tas hänsyn till socioekonomiska faktorer.

12.10.2 Konsekvenser för de tematiska områdena produktion och andra utbudsskapande åtgärder samt förvaltning och renovering

Enligt utredningens bedömning kommer förslaget om ändring i lagen om offentlig upphandling (LOU) att medföra mer och snabbare nybyggnation samt lägre byggkostnader – även om förslaget endast avser allmännyttiga aktörer. Vi kan förvänta oss ett större utbud av bostäder vilket i förlängningen även bör medföra en lägre hyresnivå, men med beaktande av strukturen på och regleringen av hyresmarknaden är det svårt att bedöma i vilken utsträckning det ökade utbudet kan förväntas slå igenom på hyresnivåerna. Den bedömning som Sveriges Allmännyttiga har förmedlat till utredningen är ändå att de lägre kostnaderna kommer att slå igenom på hyresnivåerna inom nyproduktionen.

En motverkande effekt är att renoveringar i allmänhet skapar förutsättningar för väsentliga hyreshöjningar vilka ofta inte upplevs ligga i nivå med den standardförbättring som den enskilde hyresgästen erhåller, vilket medför en risk att snabbare takt av renoveringar –

även om dessa äger rum till lägre kostnader – kan medföra högre genomsnittliga hyresnivåer. Vanligt är dock att olika alternativ på nivå erbjuds, vilket gör att hyresgästerna själva kan påverka standard och därmed hyresnivå.

Utredningen konstaterar emellertid att renovering av fastighetsbeståndet normalt inte kan anstå. Jämfört med situationen att fastigheterna ifråga först avyttras från allmännyttan och renoveringarna därefter sker i privat regi bedömer utredningen ändå att hyresnivåerna kommer att utvecklas relativt långsammare, vilket framgår av uppmärksammade fall av renoveringar av hyreshus för att kunna höja hyrorna med ofrivillig utflyttning som följd, vilket vanligen inte har ägt rum inom allmännyttan.

12.10.3 Konsekvenser för statlig och kommunal planering för bostadsförsörjningen

Samhällsutmaningar såsom ökade inkomstskillnader, socioekonomisk boendesegregation och hemlöshet är exempel på utmaningar som ingen enskild offentlig aktör kan lösa på egen hand. Utredningens förslag innebär att politiken både nationellt och lokalt kommer att utgå från ett gemensamt mål med tillhörande uppföljningssystem som sätter hushållens situation på bostadsmarknaden i fokus. Att utgå från hushållen öppnar upp för ett bredare synsätt på vilka potentiella åtgärder som det finns behov av.

Genom förslaget om en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen avkrävs regeringen, liksom kommunerna, att planera för bostadsförsörjningen. På så sätt kommer bostadsfrågor och dess betydelse för socioekonomisk boendesegregation högre upp på den politiska dagordningen. Särskilt regeringen bedöms aktiveras genom förslaget att varje mandatperiod ta fram en handlingsplan. Regering och kommun kommer genom utredningens förslag att behöva behandla bostadsförsörjningen som den tvärsektoriella fråga den är. Förslagen kommer att bidra till transparensen, dels gentemot medborgare, dels mellan stat och kommun. Hela samhället kommer att vinna på att bostadsfrågorna löpande är föremål för ställningstagande. Att belysa och samverka kring dessa frågor bidrar till att det finns lösningar innan de blivit till ett växande samhällsproblem. Vikten av att på olika

sätt arbeta förebyggande har utredningen om Framtidens socialtjänst belyst väl.³⁸

12.10.4 Konsekvenser ur ett geografiskt perspektiv

De av utredningens förslag som ska underlätta nyproduktion av bostäder, antingen genom de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen eller rörande markinnehavet får sannolikt störst genomslag i de tillväxtkommuner där det finns ett högt markvärde att fördela och därmed även på de platser där bostadsmarknaden är mest ansträngd. På samma marknad kan den nya obligatoriska hyresgarantin få sin huvudsakliga funktion, eftersom det största antalet sociala kontrakt finns i Stockholmsregionen och högskoleorter med fler än 75 000 invånare.³⁹ De nya, tydligare och möjliggörande reglerna för kommunal bostadsförmedling når naturligtvis endast de hushåll som bor i de områden där en kommunal bostadsförmedling förmedlar bostäder. Förslagen som påverkar idéburna bostadsaktörer har en positiv effekt på möjligheten till nyproduktion av bostäder i kommuner med svagare bostadsmarknad. Bedömningen om statligt topplån för att främja byggande av bostäder på landsbygden har även det en tydlig koppling till bostadsbyggande i landsbygdskommuner med svagare bostadsmarknad.

12.11 Alternativa förslag som övervägts i utredningen

Utformningen av ett nytt nationellt mål

Utformningen av det nya målet för bostadsförsörjningen har diskuterats grundligt i såväl expertgrupp som parlamentarisk referensgrupp. Några förslag som övervägts har varit att göra en tydligare koppling till delmålet i Agenda 2030, samt att föra in jämställdhet i målet. Det senare efter inspiration från förslaget till ny socialtjänstlag. Mot detta har vägts att målet bör hållas tämligen kort samt att de breda formuleringar som nu återfinns i förslaget till nytt mål inrymmer såväl bostäder till överkomliga kostnader som jämställdhetsaspekter av bostadsförsörjning.

³⁸ SOU 2020:47: *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*.

³⁹ Boverkets bostadsmarknadsenkät 2021.

Handlingsplaner för bostadsförsörjningen

Både den nationella och de kommunala handlingsplanerna för bostadsförsörjningen kräver ett tvärsektoriellt arbete och ett gediget analysmaterial. Utredningen har övervägt tydligare krav på hur varje del av målet ska hanteras i handlingsplanerna. Detta gäller exempelvis hur jämlika uppväxtvillkor, hemlöshet och boendesegregation följs upp. En fråga som skulle kunna hanteras inom detta område är att tillse att alla kommuner har ett vräkningsförebyggande arbete i syfte att minska hemlösheten. Utredningen har övervägt förslag från andra utredningar om att säkra socialtjänstens delaktighet i bostadsförsörjning och bostadsplanering. Utredningen menar dock att principen om decentralisering medför att kommunerna bör ha möjlighet att utforma arbetet inför och innehållet i den kommunala handlingsplanen utifrån lokala behov. Utredningen har stannat vid att konstatera att samverkan mellan kommunernas olika förvaltningar krävs utan att peka ut mer specifikt vilka som ska inkluderas eller hur skärningen mot det arbete som sker inom socialtjänsten ska ske. Utredningen bedömer även att den nära kopplingen till finanspolitiken gör att kommande regeringar måste ha utrymme att styra över innehållet i den nationella handlingsplanen. En alltför detaljerad styrning kan riskera att leda till att handlingsplanerna mer blir pliktstroget avbockande av punkter än en redogörelse för de åtgärder som kommande regeringar och kommunstyren menar är de mest angelägna.

Hyresgarantier

Utredningen har mot bakgrund av hur sparsamt systemet med hyresgarantier använts övervägt flera alternativ och sökt olika lösningar på hur fler ska kunna bli godkända som hyresgäster (jämför förslaget till reglering av hyresvärdars krav som baseras på den grundläggande bedömningen att det är eftersträvänsvärt att så många som möjligt ska kunna teckna hyreskontrakt utifrån egen förmåga). En grundläggande fråga har varit i vilka fall det är angeläget för det allmänna att kunna erbjuda garantiåtaganden. Villkor kan till exempel ta sikte på en grupp-tillhörighet såsom ålder eller vissa omständigheter såsom låg inkomst, anställningsform, skuld m.m., alltså i likhet med dagens system. Utredningen har bedömt att ett omfattande system med vissa villkor för när det allmänna ska tillhandahålla borgenslösningar kan riskera

att få negativa konsekvenser i form av en normering på marknaden. Det är också den risk som flera kommuner påtalat i fråga om en bred tillämpning av hyresgarantier. Ett alternativ har varit att söka en avgränsning för att nå de mest utsatta och de med störst behov på bostadsmarknaden.

Utredningen har också övervägt en bredare målgrupp för hyresgarantierna. Baserat på den information som finns tillgänglig och hur bristerna på bostadsmarknaden drabbar barnfamiljer och barns utsatthet är det utredningens bedömning att det är motiverat att rikta hyresgarantierna mot den gruppen. Övriga grupper som övervägts är ensamstående kvinnor som befinner sig på ett skyddat boende och behöver stöd att få en stadigvarande bostad och andra som lämnar en offentlig insats, såsom ett behandlings- eller familjehem. Dessa grupper befinner sig i en pressad situation och behöver ofta stöd att anskaffa en bostad. Regeringen aviserade i december 2021 ett fördjupat arbete kring bostad för våldsutsatta kvinnor. Frågan om hyresgaranti är den lämpligaste insatsen för denna grupp hanteras lämpligen inom ramen för den utredningen. För övriga grupper som nämnts har utredningen av tidsskäl inte fått fram sådant material att det kan utgöra underlag för att lägga fram förslag, men ser att det kan vara angeläget att framöver undersöka detta. Då hyresgarantier föreslås regleras i förordning kan regeringen framöver besluta om att utvidga målgruppen och tillföra erforderliga medel för det.

Utredningen har också noterat att hushållens skulder hos inkassobolag har ökat och att det är ett växande problem med den ökade tillgängligheten till krediter som medför en ökad risk för betalningssvårigheter. En utveckling som i sin tur försvårar möjligheterna att få bostadslån och att bli godkänd som hyresgäst. Frågan om skuldsättningsproblematiken, konsumtionskrediter, konsumentskydd och betalningsmoral är dock större än vad den här utredningen har haft möjlighet att fördjupa sig i och därför också att bedöma lämpligheten i att tillhandahålla borgensåtagande för denna grupp.

Ett mindre ingripande alternativ till det förslag som utredningen lämnat avseende hyresgarantier till barnfamiljer är att fortsatt låta hyresgarantier vara en frivillig uppgift med statliga stimulansmedel, alltså i likhet med hur systemet med hyresgarantier fungerar i dag. Mot bakgrund av hur sparsamt nu gällande system med hyresgarantier tillämpas bedöms ett frivilligt system inte ha förutsättningar att uppnå likvärdighet över landet. Syftet med förslaget är att åstad-

komma en utveckling där barnfamiljer ska ha möjlighet att få hjälp från kommunen för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden, oavsett bostadsort.

Bland annat Boverket har förordat en statlig hyresgaranti med Försäkringskassan som genomförare. Detta skulle dels innebära omfattande kostnader för en ny administration och dels innebära en uppgiftsfördelning som utredningen bedömer innebär risker. Sociala kontrakt beskrivs som ett alternativ till hyresgarantier och det finns fördelar med att beslut om hyresgarantier och sociala kontrakt beslutas på samma nivå. En fördel med en statlig hyresgaranti är att en sådan kan användas för bostadssökande oberoende av kommungräns.

Utredningen har också övervägt ett mer omfattande system med hyresgarantier men gjort en sammanvägd bedömning att det mest ändamålsenliga är att hyresvärd och blivande hyresgäster möts på marknaden utan inblandning av myndigheter.

Reglering av hyresvärdars krav

Utredningen har övervägt att avgränsa en reglering av hyresvärdars krav till allmännyttiga bostadsföretag. Det har dock inte bedömts vara lämpligt att ha olika regler för allmännyttan och privata hyresvärdar, bland annat med hänsyn till att det skulle riskera att medföra ökad socioekonomisk boendesegregation.

Vad gäller utformningen av bestämmelsen i jordabalken har utredningen mot bakgrund av att jordabalken huvudsakligen omfattar civilrättsliga frågor och avtalsförhållandet mellan två parter övervägt alternativa utformningar av förslaget, bland annat att placera motsvarande reglering i annan lagstiftning eller i egen lag. Utredningen har dock bedömt att jordabalken framstår som det bästa alternativet. Utredningen har också övervägt andra formuleringar av bestämmelsen, exempelvis att ge regeringen ett bemyndigande att få reglera frågan i förordning eller att formulera mer specifikt vad som utgör rimliga krav på bostadssökande. Det har dock bedömts som alltför detaljerat och stelbent. Utredningen har i stället valt en mer flexibel modell där hyresvärderna själv ges rådighet över sina avvägningar.

Krav på samordning mellan kommuner

Ett mindre ingripande alternativ skulle kunna vara att stärka länsstyrelsernas befintliga uppgift som består i att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Ett sådant förslag bedöms dock inte ha förutsättningar att kunna åstadkomma en utveckling där kommuner i högre utsträckning ser sin roll och betydelse i ett större geografiskt sammanhang. Utredningens förslag är snarare en förutsättning för länsstyrelserna att kunna bedriva sitt samordningsarbete på ett ändamålsenligt sätt.

Det allmännas markinnehav

Utredningen har övervägt möjligheten om staten kan gå in och ta delar av risken för projekt med tydlig social prägel eller premiera de kommuner som arbetar proaktivt med social hållbarhet i markanvisningar. Eftersom sociala villkor kan leda till minskade intäkter för kommunen kan ett sådant stöd vara befogat. Olika förslag på en ny så kallad kommunbonus har inkommit till utredningen. Utifrån den kritik som den tidigare kommunbonusen har fått från bland annat Riksrevisionen och kommunsektorn är det angeläget att ett eventuellt nytt stöd får en utformning som är träffsäkert och som stärker kommunernas arbete. Utredningen har haft begränsade resurser för att utreda frågan och har inte funnit en lösning som håller en sådan kvalitet som krävs för att presentera ett skarpt förslag.

Vägledning och metodstöd för en socialt hållbar bostadsförsörjning genom en aktiv markpolitik

Utredningen har övervägt att föreslå att uppdraget att ta fram vägledning och metodstöd för en socialt hållbar bostadsförsörjning genom en aktiv markpolitik ska utföras av RISE, som arbetar med just dessa frågor. Utredningen gör bedömningen att Boverket med sitt breda uppdrag och kompetens lämpar sig väl för uppgiften. Det står myndigheten fritt att samverka med de aktörer som de finner lämpligt för att genomföra uppdraget.

Kommunal bostadsförmedling

Inom ramen för utredningen har det diskuterats om det är lämpligt att införa obligatorisk kommunal bostadsförmedling i samtliga kommuner samt om det är lämpligt att ställa krav på att kommuner i sina handlingsplaner för bostadsförsörjningen ska ta ställning till behovet av kommunal bostadsförmedling. Utredningen bedömer att det saknas motiv till att skärpa kraven på kommunerna i frågan om att anordna bostadsförmedling. En bred och träffsäker bostadsförmedling bygger i hög grad på kommunens möjlighet att erbjuda service och ett intresse från fastighetsägare att få ta del av en sådan service. Förutsättningarna för att åstadkomma detta bedöms vara mest fördelaktiga om initiativet till kommunal bostadsförmedling kommer från kommunerna själva. Utredningen bedömer att det fortsatt i huvudsak bör vara upp till kommunerna, ensamt eller gemensamt, att undersöka om behoven lokalt eller regionalt är sådana att det behövs en kommunal bostadsförmedling för att främja bostadsförsörjningen.

Idéburen bostadssektor

Utredningen har övervägt att utvidga uppdraget för bolaget Statens Bostadsomvandling (Sbo) för att ge stöd åt de bogemenskaper som vill bygga bostäder på svaga marknader. Eftersom uppdraget för Sbo är mycket avgränsat finns det svårigheter att tillföra nya uppgifter. Dock visar granskningarna som gjorts att Sbos arbete är mycket väl fungerande, att intresset från kommunerna är stort och att den modell som arbetats fram framöver kan övervägas för fler typer av bostäder samt för nyproduktion.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till bostadsförsörjningslag

1 § I denna lag finns bestämmelser om regeringens och kommunernas arbete med bostadsförsörjning.

Bestämmelserna syftar till att säkerställa att regeringen och kommunerna tar ställning till behovet av åtgärder för bostadsförsörjningen och att de åtgärder som vidtas är effektiva.

I paragrafen beskrivs i första stycket den nya lagens roll och i andra stycket syftet med att en ny samlad bostadsförsörjningslag införs. Paragrafen saknar direkt motsvarighet i nu gällande reglering. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.2.1.

2 § 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.

Regeringen och kommunerna ska var och en för sig och i samverkan arbeta för att nå målet. Såväl kommersiella som idéburna bostadsaktörer ska ha goda förutsättningar att bidra till måluppfyllelsen.

I paragrafen regleras ett nytt mål för bostadsförsörjningen vilket omfattar såväl stat som kommun. Något sådant mål finns inte lagstiftat i nuläget och paragrafen saknar därför direkt motsvarighet i nu gällande reglering. Första stycket innehåller målet och vissa preciseringar av detsamma medan andra stycket reglerar ansvaret för att målet nås. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.2.2.

3 § Regeringen ska året efter det att ordinarie val till riksdagen har hållits ta fram en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen och lämna denna till riksdagen.

Handlingsplanen ska innehålla följande uppgifter

1. en redovisning och bedömning av utvecklingen på bostadsmarknaden och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på denna,
2. en redovisning och bedömning av vidtagna åtgärder inom relevanta politik- och utgiftsområden,
3. en beskrivning av planerade åtgärder för nå målet för bostadsförsörjningen enligt 2 § och
4. en beskrivning av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande reglering. I första stycket ställs krav på en nationell handlingsplan. Att handlingsplanen ska lämnas till Riksdagen är avsett att tolkas som att den ska utgöra en skrivelse från regeringen. Andra stycket innehåller krav på handlingsplanens innehåll. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.2.3.

Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen

4 § Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen med en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen och regionen tillfälle att yttra sig.

Den kommunala handlingsplanen enligt första stycket ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för handlingsplanen ska en ny sådan upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (prop. 1985/86:1 s. 543, prop. 2012/13:178 s. 10–13 och 28, prop. 2000/01:26 s. 15–17 och 50 samt prop. 2001/02:58 s. 51–52 och 67). I första stycket har emellertid begreppet kommunala riktlinjer ersatts med begreppet kommunal handlingsplan och övervägandena i detta avseende framgår i avsnitt 11.2.4.

Lydelsen har även reviderats i andra stycket med hänsyn till att det regionala utvecklingsansvaret numera ligger på regionerna. Den förändringen avses inte medföra någon ändring i sak utan innebär en anpassning till terminologin för regioner (se prop. 2019/19:162) och till att regionerna numera har det samlade ansvaret för det regionala tillväxtarbetet (se prop. 2017/18:206).

5 § *Den kommunala handlingsplanen ska innehålla följande uppgifter*

1. *kommunens mål för bostadsförsörjningen,*
2. *kommunens planerade åtgärder för att nå mål enligt första punkten,*
3. *hur kommunen har tagit hänsyn till målet för bostadsförsörjningen enligt*

2 § samt till regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. *tidigare kommunala åtgärder,*
2. *den demografiska utvecklingen,*
3. *marknadsförutsättningarna och*
4. *vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden.*

Analysen ska genomföras med stöd av det underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunen får använda ytterligare underlag som behövs för analysen.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 2 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga i relevanta delar (prop. 2012/13:178 s. 14–17 samt 29).

Bestämmelsen är i förhållande till förslaget väsentligen reviderad till följd av andra nu föreslagna ändringar. Strukturen är emellertid bevarad i den meningen att *första stycket* avser krav på själva handlingsplanens innehåll. I den nya lydelsen tydliggörs att kommunens mål ska omfatta hela kommunens arbete med bostadsförsörjningen, inte bara nybyggnation och utvecklingen av bostadsbeståndet (1 p.). Det preciseras dessutom vilket nationellt mål som avses (3 p.).

Andra stycket anger de krav som ställs på underlaget för handlingsplanen och tillförs en ny punkt om uppföljning av tidigare åtgärder (1 p.).

I sitt förslag till andra och *tredje stycket* har utredningen inlemmat förslag som f.n. är föremål för riksdagsbehandling och avseende vilka övervägandena endast framgår av propositionen (prop. 2021/22:95 s. 10–17 och 21–22). Övervägandena framgår i avsnitt 11.2.4 och 11.2.5.

6 § *Kommunerna ska beakta behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning.*

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande reglering. Övervägandena framgår i avsnitt 11.2.6.

7 § Av 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av samma lag.

Bestämmelsen utgör endast en erinran om den reglering som föreslås flyttas till 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) och som i utgångsläget återfinns i 4 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Övervägandena bakom att regeln föreslås flyttad återfinns i avsnitt 11.2.7.

8 § En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2000/01:26 s. 15, 17 och 53).

9 § Om kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen saknar någon sådan uppgift som avses i 5 § första stycket 3 får regeringen förelägga kommunen att anta en ny handlingsplan.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 6 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2012/13:178 s. 20–23 och 29–30). Någon ändrad innebörd är inte avsedd även om konsekvensändring medfört att begreppet kommunala riktlinjer har ersatts med kommunal handlingsplan (se vidare kommentaren till 4 § ovan).

Kommunal bostadsförmedling (10–12 §§)

10 § 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.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § i lagen (2000 :1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2000/01:26 s. 18–22 och 50–51). Övervägandena återfinns i avsnitt 11.3.1.

11 § En kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid till sökande, i den utsträckning de inte fördelas enligt ett förturs-system.

Turordning efter kötid hindrar inte att lägenheter reserveras för grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt, allt under förutsättning att det sker enligt i förväg fastställda kriterier.

Bestämmelsen är i huvudsak ny även om snarlika frågor tidigare har reglerats kopplat till avgiftsrätten i nuvarande 8 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilket innebär att tidigare förarbeten delvis kan vara tillämpliga (se prop. 2000/01:26 s. 22–26 och 51–53).

I förhållande till nuvarande regler behålls, vilket framgår av *första stycket*, den huvudsakliga förmedlingsprincipen kötid men något krav på begränsad omfattning av förtursverksamheten ska fortsatt inte gälla. Däremot ska fortsättningsvis alla lägenheter utanför förturssystemet förmedlas baserat på kötid i en eller annan form, alldeles oavsett om någon kommunal avgift för bostadsförmedlingen tas ut eller inte.

Turordning efter kötid hindrar dock inte, enligt *andra stycket*, att lägenheter reserveras för grupper av sökande baserat på deras behov eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt. Med i förväg fastställda kriterier avses sådana kriterier som fastställs innan fördelning sker av den enskilda lägenheten.

Föreskriften i sin helhet tar sikte på kösystemet och omfattar således inte förtursverksamheten. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.3.1.

12 § Utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, får kommunen ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 8 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga i relevanta delar. (se prop. 2000/01:26 s. 22–26 och 51–53). I nuvarande regel kopplas avgiftsrätten till att kommunen tillämpar vissa förmedlingsprinciper. Avgiftsrätten föreslås nu frikopplas från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder. Samtidigt regleras förmedlingsprinciperna genom förslaget till 11 §. Någon annan ändring i avgiftsrätten än den

breddning som nu omtalats är inte avsedd. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.3.2.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (13–14 §§)

13 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

- 1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,*
- 2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och*
- 3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.*

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.

Bestämmelsen motsvarar 1 § den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2009/10:185 s. 83–84) men rubriken före paragrafen infogad. Någon ändring är inte avsedd. Överväganden avseende att bestämmelsen flyttas till en ny bostadsförsörjningslag återfinns i avsnitt 11.2.8.

14 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725).

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

- 1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller*
- 2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller*
- 3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.*

Bestämmelsen motsvarar 2 § den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2009/10:185 s. 84–86).

Någon ändring är inte avsedd. Överväganden avseende att bestämmelsen flyttas till en ny bostadsförsörjningslag återfinns i avsnitt 11.2.8.

Värdeöverföringar (15–19 §§)

15 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

Bestämmelsen motsvarar 3 § den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket innebär att tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga (se prop. 2009/10:185 s. 35–55 och 86–87). Någon ändring är inte avsedd. Överväganden avseende att bestämmelsen flyttas till en ny bostadsförsörjningslag återfinns i avsnitt 11.2.8.

16 § Begränsningen av värdeöverföringar i 15 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.

Bestämmelsen motsvarar 4 § den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket innebär att befintliga förarbeten är fortsatt tillämpliga (se prop. 2009/10:185 s. 56–60 och 87–88). Någon ändring är inte avsedd. Överväganden avseende att bestämmelsen flyttas till en ny bostadsförsörjningslag återfinns i avsnitt 11.2.8.

17 § Begränsningen av värdeöverföringar i 15 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

Bestämmelsen motsvarar 5 § den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag vilket medför att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2009/10:185 s. 56–60 och 88–89). Någon ändring är inte avsedd. Överväganden avseende att bestämmelsen flyttas till en ny bostadsförsörjningslag återfinns i avsnitt 11.2.8.

18 § Regeringen får föreskriva att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag skriftligen, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, årligen ska lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats.

Bestämmelsen motsvarar 6 § i den befintliga lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (se prop. 2009/10:185 s. 89). Den är endast ändrad såtillvida att den befintliga rapporteringskyldigheten för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte längre kommer att framgå direkt av lag, utan regleras i förordning, se vidare förslaget till förordning om ändring av förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Någon ändring av vilka uppgifter som rapporteringsskyldigheten omfattar är inte avsedd. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.2.8.

Kommuners stöd till boende (19–21 §§)

19 § Kommuner får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.

Bestämmelsen motsvarar 6 § första stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter vilket medför att befintliga förarbeten är tillämpliga (se prop. 2008/09:21 s. 83 och 96 samt prop. 1992/93:242 s. 26–27 och 29–30). Någon ändring av innebörden är inte avsedd. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.2.9.

20 § *Kommuner ska ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med en rätt till förlängning, om*

1. det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt,

2. bostaden är belägen i kommunen,

3. den eller de hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun, och

4. kommunen har rätt till statligt bidrag enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Beslut enligt första stycket får inte överklagas.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande reglering även om vissa rekvisit motsvarar regleringen i 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter vilket medför att befintliga förarbeten är tillämpliga i relevanta delar (se prop. 2008/09:21 s. 83 och 96 samt prop. 2006/07:61 s. 21–23 och 27).

Samma rekvisit ligger enligt den nu föreslagna skyldighetsregeln till grund för bedömningen av kommunens skyldigheter i stället för av dess befogenheter. Bestämmelsen är i övrigt ny och baseras på en grundprincip att en kommun ska vara skyldig att lämna hyresgaranti i sådana fall där statligt bidrag kommer att utgå för garantin. Regeln är därför kopplad till den redan befintliga förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier, vilken samtidigt föreslås ändrad för att uppnå den inriktning på hyresgarantierna som föreslås (se avsnitt 11.3.6).

Reglerna i statsbidragsförordningen kommer alltså, vilket framgår direkt av lagtexten, vara styrande för den kommunala skyldigheten och bostadsförsörjningslagens reglering i denna del innefattar följaktligen även ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Varaktigheten av den hyresgaranti som kommunen är skyldig att lämna regleras fortsatt enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier.

Rätt till statligt bidrag för hyresgarantin kommer enligt regeln alltid att föreligga i sådana situationer där skyldighetsregeln gäller. Därigenom iakttas även den s.k. finansieringsprincipen.

Rekvisiten för att en kommun ska vara skyldig att lämna en hyresgaranti framgår av *första stycket*.

Med bostadslägenhet avses samma lägenheter som enligt hyreslagen (12 kap. 1 § tredje stycket jordabalken, JB) och med hushåll av-

ses samma innebörd som motsvarande begrepp i den numera upphävda lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Att ett hushåll får en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning avser en för hushållet ny bostad eller att ett kontrakt utan rätt till förlängning ersätts med ett kontrakt enligt vilket rätt till förlängning gäller. Det senare kan t.ex. innebära att den enskilde får ta över ett tidigare socialt kontrakt. I övrigt kan hyresgaranti inte erhållas för befintliga hyresavtal, eftersom garantin då inte utgör en förutsättning för att bostaden erhålls.

Om en hyresrätt erhålls genom byte får det normalt anses förutsätta att hyresgästen redan i utgångsläget har en permanentbostad. Om en hyresrätt däremot erhålls genom överlåtelse kan garantin utgöra en förutsättning för att hushållet får en permanentbostad om hyresvärden inte är skyldig att godta den nya kontraktssinnehavaren redan enligt jordabalkens regler.

Vad som avses utgöra en permanentbostad överensstämmer med hur detta begrepp tillämpas i reglerna om bostadstillägg enligt 101 kap. 7 § socialförsäkringsbalken, där begreppet avser endast den bostad där den försäkrade har sitt huvudsakliga boende.

Att en hyresgaranti är nödvändig för att en bostad ska erhållas är fortsatt avsett att utgöra en bedömning i det enskilda fallet. Innan en kommun lämnar stöd till ett enskilt hushåll bör det göras en prövning av om hushållet är i behov av hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom tillgodoses även likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda ska lämnas efter individuell behovsprövning.

I praktiken kan det framstå som oklart om en hyresgaranti är nödvändig för att hushållet erhåller en permanentbostad. Då måste utgångspunkten vara hyresvärdens bedömning om inte densamma framstår som ogrundad. Hyresvärdens inställning kan till exempel vara ogrundad om denne är skyldig att acceptera den nya hyresgästen i samband med en överlåtelse.

Att den eller de för vilka garantin lämnas vid tecknandet är bosatta i kommunen är avsett att bedömas enligt bosättningsbegreppet i 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Prövningen avser huruvida bosättningen hänför sig till samma kommun som bostaden är belägen, inte till huruvida flera kontraktshavare inbördes är bosatta i en och samma kommun, även om den senare förutsättningen också behöver vara uppfylld för att en hyresgaranti ska lämnas.

Den föreslagna regeln utgör en skyldighet för kommunen men däremot inte en utkrävbar rättighet för individen. För att tydliggöra detta har ett överklagandeförbud ansetts böra införas i andra stycket. Det explicita överklagandeförbudet i denna paragraf är inte avsett att tolkas motsatsvis som att andra beslut enligt den nya bostadsförsörjningslagen skulle vara överklagbara genom förvaltningsbesvär. Möjligheterna till laglighetsprövning beror av sedvanliga regler i kommunalagen. Övervägandena återfinns i avsnitt 11.3.5

21 § Vad som sägs i 19–20 §§ inskränker inte de skyldigheter som kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 4 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, i vilken regeln kommer att vara fortsatt gällande eftersom den där har ett bredare täckningsområde och omfattar även andra befogenhetsregler än de som nu föreslås flyttade till den nya bostadsförsörjningslagen. Någon ändring i sak är inte avsedd. Tidigare förarbeten är således fortsatt tillämpliga (se prop. 2008/09:21 och prop. 2006/07:61). Övervägandena framgår i avsnitt 11.3.5.

13.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap.

1 a §

Hyresvärdens krav för att ingå hyresavtal med en ny hyresgäst ska, när de ställs inför upplåtelse av bostadslägenheter i näringsverksamhet, ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande reglering. Den föreslagna regeln får inte civilrättslig betydelse varken inom eller utom ramen för hyresavtalet. Med krav för att ingå hyresavtal avses sådana villkor som hyresvärdar tillämpar inom sin uthyrningsverksamhet gentemot bostadssökande hushåll, t.ex. krav på borgen eller viss inkomstnivå. Utmärkande för de krav och villkor som åsyftas är att de utgör förutsättningar för att ett hyresavtal träffas men inte blir en del av själva hyresavtalet.

Med ny hyresgäst avses ett hushåll som saknar befintligt kontraktsförhållande med hyresvärderna avseende den aktuella bostadslägenheten

och där hushållets intresse för bostaden inte kan hänföras till byte eller överlåtelse.

Med en hyresvärd som upplåter bostadslägenheter i näringsverksamhet avses, liksom enligt 1 § andra stycket hyresförhandlingslagen (1978:304), den som för annat än fritidsändamål regelmässigt hyr ut fler än två bostadslägenheter, vilka inte utgör del av upplåtarens bostad.

Samtliga krav som ställs för att ingå hyresavtal ska var för sig och sammantaget ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet.

Vad som är ett krav med berättigat syfte avgörs huvudsakligen med grund i hyresvärdens intresse av att kunna bedriva en affärsmässig uthyrningsverksamhet, exempelvis intresset av att hyran betalas. Det kan också vara ett berättigat syfte att bidra till angelägna samhälleliga mål såsom att underlätta för hushåll som saknar egen bostad eller att motverka socioekonomisk boendesegregation.

Vad som är lämpligt för att uppnå syftet får bedömas med utgångspunkt i vad som är känt om kravens eller villkorens effekter i den egna verksamheten eller hos andra fastighetsägare.

Vad som är nödvändigt för att uppnå syftet innefattar framför allt en proportionalitetsbedömning. Övervägandena framgår i avsnitt 11.3.3

18 j §

En hyresvärd ska på lämpligt sätt upplysa bostadssökande om de krav som hyresvärdens ställer på en ny hyresgäst enligt 1 a §.

En hyresvärd som upplåter femtio bostadslägenheter eller fler ska även, om den kommun där fastigheten är belägen begär det, tillhandahålla kommunen motsvarande information i skriftlig form.

Regeringen får förordna att även en eller flera myndigheter som regeringen bestämmer får göra en sådan begäran som avses i andra stycket. Informationen ska i så fall lämnas till myndigheten i fråga.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande reglering och avser upplysningsskyldighet avseende sådana krav som regleras i 12 kap. 1 a §. Att upplysning ska ske på lämpligt sätt kan ha olika innebörd baserat både på hyresvärdens förutsättningar, till exempel avseende företagsstorlek och erfarenhet av fastighetsförvaltning, samt det önskemål eller de behov som finns hos den som begär informationen, till exempel funktionshinder eller bristande tillgång till internet. Den information om krav och villkor som lämnas ut ska vara begriplig för bostadssökande.

I normalfallet torde en hyresvärd kunna efterkomma kraven i *första stycket* genom att lämna information om sina krav och villkor exempelvis genom sin hemsida. Det hindrar i och för sig inte att det kan vara lämpligt att även informera om kraven vid en telefonförfrågning, särskilt om den som frågar av något skäl inte har möjlighet att ta del av informationen på hemsidan eller om hyresvärden har en så begränsad uthyrningsverksamhet att hemsida inte finns.

I lämplighetskravet får anses ligga att hyresvärden inte behöver besvara okynnesförfrågningar eller orimligt vidlyftiga eller frekventa förfrågningar.

Med bostadssökande avses enskilda som söker bostad och efterfrågar upplysningarna som underlag för sitt bostadssökande. Kravet på att lämna upplysningar till bostadssökande som framgår av första stycket omfattar alla hyresvärdar som omfattas av den föreslagna regeln i 1 a §. Reglerna i *andra och tredje stycket* omfattar däremot bara hyresvärdar som upplåter femtio bostadslägenheter eller fler.

I linje med lämplighetskravet förutsätts såväl statliga som kommunala myndigheter begränsa sina förfrågningar i frekvens och omfattning till vad som är lämpligt med hänsyn till att de ska kunna utföra sina uppgifter. Övervägandena framgår i avsnitt 11.3.4.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

1 kap.

18 §

Med offentligtorgan avses, vid tillämpningen av denna lag, varje organ som har samtliga följande egenskaper:

- 1. de har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär,*
- 2. de är juridiska personer, och*
- 3. de finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligtorgan, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ, eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligtorgan.*

Den föreslagna ändringen innebär att avfattningen tillnärmas den som används i upphandlingsdirektiven i syfte att tydliggöra att tillämpningen helt och hållet ska ske i enlighet med unionens rättspraxis. Regeln har där tre kumulativa huvudrekvisit varav det sista kan vara uppfyllt genom endera av tre underrekvisit.

Beteckningen offentligt styrt organ har i det nu framlagda förslaget bytts ut till det begrepp som används i upphandlingsdirektivet, dvs. offentlighetsrättsligt organ. För att tydliggöra att tolkningen därigenom språkligt avviker från vad som är brukligt i svenska språket har tillfogats att detta avser vid tillämpningen av denna lag. Bytet av begrepp från offentligt styrt organ till offentlighetsrättsligt organ utgör endast en integrerad del i den föreslagna tillnärmningen och har inte i sig någon självständig betydelse.

Vid bedömningen av huruvida ett offentlighetsrättsligt organ bedriver verksamhet som är industriell eller kommersiell ska en helhetsbedömning göras. EU-domstolen använder därvid tre huvudrekvisit, nämligen 1) om vinstsyfte föreligger i verksamheten ifråga, 2) om verksamheten ifråga själv står den ekonomiska risken, tidvis i stället formulerat som att den bär de förluster som uppstår i verksamheten, samt 3) om verksamheten ifråga bedrivs på normala marknadsmässiga villkor, vilket används växelvis med och således förefaller inrymma även att verksamheten inte erhåller offentlig finansiering.

Praxis illustrerar att rekvisiten inte är kumulativa i en strikt mening (C-223/99 och C-260/99, Agorà/Excelsior, p. 40) och att deras relativa betydelse kan variera baserat på förutsättningarna i övrigt. Även om huvudrekvisiten inte är kumulativa gäller emellertid enligt praxis att om de alla tre är uppfyllda är det ”föga sannolikt” att verksamheten ifråga inte har industriell eller kommersiell karaktär (C-18/01, Korhonen m.fl., p. 51).

Numera framgår av skälen till upphandlingsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG) att ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet inte bör anses vara ett offentlighetsrättsligt organ, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär.

Vid prövningen har förekomsten av konkurrens en indikativ betydelse utan att för den skull vara avgörande (C-360/96, BFI Holding, p. 48–49). I EU-rättslig praxis fästs betydelse vid om det finns en ”utvecklad” konkurrens samt det tillmäts särskild betydelse huruvida konkurrensen dessutom innebär att varorna eller tjänsterna i fråga erbjuds på en marknad (C-223/99 och C-260/99, Agorà/Excelsior, p. 38).

Prövningen av om det föreligger allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär skall göras objektivt och utan hänsyn till den formella regleringen och hänsyn ska tas till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Vidare ska tolkningen göras funktionellt för att undanröja såväl risken för att nationella anbudsgivare eller nationella sökande ges företräde som risken för att ett organ som finansieras eller kontrolleras av det offentliga låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska (C-360/96, BFI Holding, p. 62–63).

Om ett organ bedriver verksamhet som tillgodoser allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär spelar det ingen roll om denna del endast utgör en relativt obetydlig del av den totala verksamheten. Så länge organet i någon omfattning bedriver verksamhet utan industriell eller kommersiell karaktär ska samtliga kontrakt som tilldelas av ett sådant organ ses som upphandlingskontrakt (C-470/99, Universale-Bau, p. 56 och 63).

Ett organ som inte har tillkommit i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som saknar industriell eller kommersiell karaktär, men som senare åtagit sig sådana intressen och numera faktiskt tillgodoser dessa, uppfyller villkoret för att ha upphandlingskyldighet (C-44/96, Mannesmann, p. 25, 26 och 31). Således bör verksamheter kunna ändra karaktär över tid utan att det hindrar dessa från att åberopa industriell eller kommersiell karaktär, eller vice versa från att förlora sådan karaktär, om verksamhetens förutsättningar eller dess marknader förändras.

Vad gäller begreppet juridiska personer i andra punkten avses inte någon ändring i förhållande till nuvarande reglering. Motsvarande gäller de alternativa underrekvisiten i tredje punkten. I dessa delar är således tidigare förarbeten fortsatt tillämpliga (se prop. 2015/16:195 s. 942). Övervägandena framgår i avsnitt 11.4.1.

22 §

Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.

Vid tillämpning av denna lag ska med myndighet jämföras

- 1. beslutande församling i en kommun eller en region,*
- 2. sådana offentligrättsliga organ som avses i 18 §, och*
- 3. sammanslutning av a) en eller flera myndigheter enligt första stycket eller församlingar enligt 1, eller b) ett eller flera organ enligt 2.*

Beteckningen *offentligt styrt organ* har bytts ut till det begrepp som används i upphandlingsdirektivet, dvs. *offentligrättsligt organ*. Ändringen är inte avsedd att ha någon självständig betydelse utan får betydelse tillsammans med ändringen i 1 kap. 18 §. Tidigare förarbeten är således tillämpliga i relevanta delar (prop. 2015/16:195 s. 943). Övervägandena framgår i avsnitt 11.4.1.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar och syftar till att säkra transparens och tydlighet i byggprocessens inledande skede och till att främja bostadsförsörjningen i kommunen.

Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

Bestämmelsen har tillförts ett delvis nytt *första stycke* där det preciseras dubbla syften med lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar. I denna del saknar bestämmelsen motsvarighet i nuvarande reglering. Tidigare förarbeten är tillämpliga i övriga delar (prop. 2013/14:126). Övervägandena framgår i avsnitt 11.4.3.

2 §

En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner

och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Om det innebär som avses i andra stycket anvisar flera olika möjliga utgångspunkter, mål, handläggningsrutiner, villkor eller principer ska det av riktlinjerna framgå vad som medför att en markanvisning av kommunen behandlas på det ena eller det andra sättet.

Av riktlinjerna ska även framgå hur kommunens markägande kan bidra till att realisera målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen.

När en ny kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen har antagits ska kommunen vid behov revidera eller upprätta riktlinjer för markanvisningar.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Bestämmelsen har tillförts ett tredje, ett fjärde och ett femte stycke. I dessa delar saknar bestämmelsen motsvarighet i nuvarande reglering. Första, andra och sjätte styckena ändras inte och tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga i dessa delar (prop. 2013/14:126).

I det tillfogade *tredje stycket* tar kravet att precisera vad som medför att en markanvisning behandlas på det ena eller det andra sättet sikte på skillnader mellan olika markanvisningar med sinsemellan olika bidrag till bostadsförsörjningen vilket medför att "olika" markanvisningar på ett transparent sätt kan behandlas på olika sätt. Avseende mark för bostadsbyggande förutsätts sådana ställningstaganden utgå från kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen. Regleringen medför inget avsteg från olika principer och regler om likabehandling, särskilt inte från kommunallagens likställighetsprincip, utan lika fall ska fortsatt behandlas lika trots att det tydliggörs att olika fall får behandlas olika.

Det markägande som avses i det tillfogade *fjärde stycket* är kommunens eget markägande. Riktlinjernas påverkan på målen för bostadsförsörjningen torde behöva bedömas baseras på en analys av vilken mark kommunen äger.

Sådana behov att revidera eller upprätta riktlinjer som avses i det tillfogade *femte stycket* får bedömas framför allt baserat på om förutsättningarna för den befintliga planen har förändrats väsentligt. Med revidera avses situationen att kommunen redan har riktlinjer för markanvisningar som mot bakgrund av en ny handlingsplan för bostadsförsörjningen behöver uppdateras, medan upprätta avser situationen att en ny handlingsplan för bostadsförsörjningen föranleder

att kommunen gör markanvisningar, vilket kommunen tidigare inte genomfört. Övervägandena framgår i avsnitt 11.4.3 och 11.4.4.

13.5 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

- 1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,*
- 2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,*
- 3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,*
- 4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och*
- 5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

Den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen (20xx:xx) ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

Bestämmelsen tillförs ett nytt tredje stycke som motsvarar 4 § i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilket innebär att tidigare förarbeten är tillämpliga (se prop. 2012/13:178 s. 23–25 och 29).

Enligt den flyttade regeln i sin tidigare lydelse skulle kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 plan- och bygglagen. Regeln har med hänsyn till sitt innehåll bedömts ha närmare samband med plan- och bygglagen än med den nya bostadsförsörjningslagen vilket föranlett att den samma föreslås flyttad.

Någon ändrad innebörd är inte avsedd utöver rättelsen att referensen rätteligen ska avse första stycket i samma paragraf där regeln nu föreslås infogas (se i denna del prop. 2021/22:95 s. 22). Övervägandena framgår i avsnitt 11.2.7.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Henrik Weston

En särskild utredare har haft som uppdrag att lämna förslag som ska skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bland annat strukturellt hemlösa. Samtidigt ska boendesegregation motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras.

Frågorna är omfattande och komplicerade. Jag menar att utredningens direktiv varit allt för snäva för att skapa de förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som varit utredningens intentioner.

En riktig problembeskrivning

Jag delar den problembeskrivning som framställs i utredningen. Många hushåll behöver hjälp på bostadsmarknaden. Syftet med en skarp bostadspolitik måste vara att förbättra bostadssituationen för dem som inte klarar sig själva på dagens bostadsmarknad. Även om jag välkomnar utredningens samtliga förslag så delar jag bedömningen att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Den generella bostadspolitik har ett starkt fäste i Sverige. Men verkligheten och kartan stämmer inte längre.

Vad som har saknats i utredningens uppdrag

Även om det inte ingått i utredningens uppdrag så saknar jag en diskussion om vilka alternativen är för att vi ska få en bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor. Att diskutera alternativa lösningar är

särskilt relevant och öppnar för ett värdigt samtal om frågans komplexitet. Jag ser utredningens förslag som en bra början men är övertygad om att ytterligare utredningar behövs för att den problembild som utredningen beskriver ska få en lösning.

En svensk modell för överkomliga bostäder behövs

Vad är det då som saknas? Min bedömning – som grundar sig i Länsstyrelsen Stockholms analys av bostadsmarknaden i Stockholms län – är att en svensk modell för överkomliga bostäder riktade till hushåll med lägre inkomster behöver utformas som innefattar ett stort ansvar från statens sida. Det svenska arbetssättet bygger på kommunens goda vilja. De kan välja att använda de bostadsförsörjningsverktyg som står till buds. Eller inte. Detsamma gäller merparten av utredningens förslag. Jag är även bekymrad över att antalet billiga bostäder stadigt minskar. Det är detta krympande bestånd som till stora delar ska möta utredningens förslag. Jag har svårt att se hur det ska fungera i realiteten. Med anledning av detta saknar jag en djupare diskussion om branschens ansvar kopplat till finansieringsinstitutet och en finans- och socialpolitik som gör det möjligt för hyresgäster att bo i en dyr bostad, exempelvis efter en standardhöjande renovering. Jag menar inte att fastighetsägare ska avstå från att renovera slitna bostäder. Men faktum kvarstår: renoverade bostäder får höjda hyror.

Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande

Bostadsförsörjning handlar om att tillgodose alla hushåll oavsett inkomstnivå. Tillgången på bostäder till rimlig kostnad tillsammans med utbildning och arbete lägger grunden för social stabilitet i samhället. Dessutom handlar bostadsförsörjning om att det ska finnas bostäder till rimliga hyror/kostnader där arbetstillfällena finns. Bostaden behöver ses som en samhällsbärande funktion. Bostadsförsörjning är mer än bostadsbyggande.

Särskilt yttrande av experten Martin Hofverberg

Utredningen innehåller flera förslag som kommer stärka den sociala bostadspolitikens förutsättningar i Sverige. Men i den mest grundläggande frågan utredningen haft att besvara, var balanspunkten ska hamna mellan kommunens handlingsfrihet och statens krav, ges kommunernas handlingsfrihet fortsatt prioritet. En socialt hållbar bostadsförsörjning borde i högre utsträckning formuleras som krav, inte stanna vid rekommendationer. Utredningens förslag under rubriken Statlig och kommunal samverkan och planering (avsnitt 11.2) är steg i rätt riktning, men ger inte kommunerna det ramverk som krävs för att tillgodose bostadsbehoven.

Det behövs en nationell översiktsplan och mer planlagd mark

Grundläggande för en framgångsrik social bostadspolitik är ett tillräckligt utbud av ekonomiskt överkomliga bostäder. Grundläggande för utbudet av bostäder är planlagd mark. I dagsläget planeras inte tillräckligt mycket mark för att tillgodose det bostadsbehov som Boverket prognosticerat, och i rapporten Plats för fler bostäder (Hyresgästföreningen 2022) identifieras två orsaker till det. Kommunerna saknar finansiella och politiska förutsättningar för att bygga bort bristen. Låga skuldsättningsmål, ansträngda driftsbudgetar och en befolkning som ibland motsätter sig nybyggen gör att kommunerna drar sig för att planera mycket mark. Resultatet blir små plankontor som agerar reaktivt och svarar på byggutvecklarens förfrågningar snarare än att initiera egna projekt, och fokuserar på att genomföra få men säkra projekt.

Mot bakgrund av ovan krävs starkare statlig styrning än utredningens ganska försiktiga förslag. Det behövs en Nationell översiktsplan för Sverige, beslutad av staten men som utformas, följs upp och utvärderas i samråd med landets regionkommuner, som i sin tur samråder med kommunerna. Grunden skulle vara Boverkets prognosticerade behov av nya bostäder, nedbrutet på kommuner och regioner. Om samarbetet inom regionens kommuner inte fungerar behöver regionkommunerna få mandat att utforma och besluta om kommunala detaljplaner. Till varje planerad bostad i byggmålet bör en statlig ersättning kopplas, en byggbonus, som utbetalas till regionkommu-

nera när detaljplan vunnit laga kraft. Ersättningen bör sättas till ett prisbasbelopp per planerad bostad.

Gör det obligatoriskt för kommuner att ha kommunal bostadsförmedling och allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag

Kommunal bostadsförmedling är ett centralt verktyg för att åstadkomma transparent och rättvis förmedling av bostäder på hyresmarknaden. Utredningens förslag på förändrad lagstiftning för att möjliggöra en högre grad andel förturer är lovvärda. Men i allt för många kommuner saknas verktyget, och grundläggande för att förmedla lägenheter efter olika typer av behov, är att det finns en kommunal bostadsförmedling. Därför borde utredningen lagt fram förslag om att göra det obligatoriskt för en kommun att själv förvalta, eller tillsammans med andra ingå i en kommunal bostadsförmedling.

I allt för många kommuner saknas i dag ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Därtill minskar allmännyttans andel av bostadsbeståndet stadigt i takt med att delar av beståndet säljs av till privatägda bostadsföretag. Mot bakgrund av den trenden, och den vikt som utredningen lägger vid allmännyttan som bostadssocial aktör, borde förslag lagts fram om att göra det obligatoriskt för en kommun att äga och förvalta ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag.

Inför statliga marklån och kommunal förköpsrätt

Förslagen som behandlar det kommunala markinnehavet tydliggör för kommunerna att markinnehavet är en viktig pusselbit för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Men grundläggande är själva markägandet, och det ser i dag väldigt olika ut mellan kommunerna. Utredningen borde genom två förslag stärkt kommunernas möjlighet att bygga upp strategiska markreserver. Statliga marklån till kommunerna, där kommunen lånar medel av staten för att köpa mark, mot gällande statslåneränta plus en räntemarginal om 0,5 procentenheter. Kommunal förköpsrätt av mark, vilket skulle ge kommunen rätt att träda emellan köpare och säljare vid markförsäljning.

Särskilt yttrande av experten Martin Lindvall

Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag som skapar förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bl.a. strukturellt hemlösa. Ambitionen i utredarens förslag har delvis varit att sänka trösklarna till den ordinarie bostadsmarknaden för berörda hushåll och därmed minska beroendet av insatser enligt socialtjänstlagen.

Givet omfattningen av de sociala utmaningarna på bostadsmarknaden, som borde ha analyserats och beskrivits mer utförligt i utredningen, är utredarens inriktning och ambitioner synnerligen angelägna. Utvecklingen har emellertid kunnat följas och konsekvenser förutses under flera år, vilket visar på att det redan i direktivet fanns brister som inte kan lastas utredaren. Direktivets snäva avgränsning till en översyn av några bostadspolitiska verktyg som redan används och förhoppningar knutna till sänkta inträdesbarriärer på bostadsmarknaden har därför föranlett förslag som sammantagna inte räcker. Även om alla betänkandets delar skulle genomföras, tillsammans med förslag från bl.a. utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd (BUMS), kommer flera hushåll att ha bestående svårigheter att ny- eller återetablera sig på den ordinarie bostadsmarknaden. För dessa krävs tillgång till ytterligare åtgärder och det är angeläget att regeringen skyndsamt återkommer till dessa.

Utredaren tydliggör att ansvaret för en bostadsmarknad som inkluderar alla är tudelat och lämnar även förslag på hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan förbättras. De ska var för sig och i samverkan arbeta för att uppnå det gemensamma målet för bostadsförsörjningen – och i det arbetet ge branschen möjligheter att bidra till måluppfyllelsen. Ansvaret åvilar sålunda det allmänna. Det är både önskvärt och positivt att aktörer i branschen väljer att medverka till att bostäder blir tillgängliga för fler, men förslag som syftar till att överföra ansvar, kostnader och risk från stat eller kommun på allmännyttiga eller privata fastighetsföretag går stick i stäv med den beskrivna tudelningen och att ansvaret för en socialt hållbar bostadsförsörjning åvilar det allmänna.

Allbo-lagens regler flyttas till en ny lag

Utredaren föreslår en ny bostadsförsörjningslag som anger mål för statens och kommunernas arbete med bostadsförsörjning, samt delvis reglerar hur samverkan mellan de olika nivåerna bedrivs. I den nya lagen föreslås bestämmelserna i nuvarande lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, allbo-lagen, införlivas. Avsikten är enligt utredaren att tydliggöra att de allmännyttiga bostadsbolagen utgör ett verktyg för bostadsförsörjningen och att utrymmet att göra det är betydande, större än vad som hittills upplevts få genomslag i kommunerna.

Något behov av att tydligare upplysa kommunerna om att det bostadsbolag de äger utgör ett verktyg för bostadsförsörjningen torde dock inte finnas. Det var motivet när de första kommunägda bostadsbolagen tillkom och det har varit ett bärande motiv sedan dess.

Allbo-lagen tillkom efter kritik mot bristande konkurrensneutralitet på den svenska hyresbostadsmarknaden, en kritik som även föranledde att den svenska staten anmälde till EU-kommissionen för överträdelse av EU:s statsstödsregler. Frågan om rättvisa villkor för aktörer som verkar på samma marknader och konkurrerar om samma bostadskonsumenter är alltjämt central och allbo-lagen utgör därför en värdefull konkurrenslag som ska säkerställa att kommunägda bostadsföretag inte ges ekonomiska fördelar som andra lokala aktörer inte kan komma i åtnjutande av. Att införliva bestämmelserna i en lag vars uttalade syftet är andra än att värna konkurrensneutralitet och att reglera handelsutrymmet för allmännyttiga bostadsföretag och dess ägare riskerar att devalvera det ursprungliga syftet. I stället för att värna lika villkor för olika aktörer är budskapet i förslaget att om bestämmelserna finns i en lag som handlar om bostadsförsörjningsmål kan och bör det legala utrymmet för stöd till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag nyttjas mer aktivt.

Det kan avslutningsvis vara värt att påminna om att den slutliga utformningen av allbo-lagen var ett resultat av en lång och komplicerad process mellan staten, kommunsektorn och berörda partsorganisationer på bostadsmarknaden. Det finns därför starka ömsesidiga önskemål om att inte gå in och peta i lagen. Att överföra bestämmelserna i lagen till en avsevärt bredare bostadsförsörjningslag, vars omfattning gör att sannolikheten för återkommande justeringar inte kan uteslutas, vore därför ett onödigt risktagande.

Förslaget att införliva allbolagen i en ny bostadsförsörjningslag bör enligt min uppfattning inte genomföras.

Reglering av hyresvärdars tillträdeskrav

För att öka tillgängligheten till den ordinarie bostadsmarknaden vill utredaren reglera hyresvärdars tillträdeskrav genom tillägg i jordabalken. Enligt förslaget ska hyresvärdar på lämpligt sätt uppge vilka krav som ställs på en ny hyresgäst. Kommuner samt den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ska därtill ges möjlighet att begära ut denna information skriftligt.

Med beaktande av det skydd mot diskriminering som regleras i diskrimineringslagen (2008:567) har hyresvärdar, liksom andra näringsidkare, frihet att välja sina kunder vid fördelning av lediga bostäder. Denna rådighet över sina fastigheter tillkommer hyresvärdarna genom den äganderätt som skyddas i såväl regeringsformen som i Europakonventionen. Rådighetsinskränkningar kan medges om de görs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Givet äganderättens starka skyddsvärde är det emellertid ett förfarande som kräver stor försiktighet. Vägledande för lagstiftaren måste vara att proportionalitetsprincipen upprätthålls, alltså att skadan av rådighetsinskränkningen ska stå i rimlig proportion till nyttan för den som inskränkningen är avsedd att gynna. Och även om det juridiska handlingsutrymmet för lagstiftning skulle finnas behöver man vara medveten om risken för att de aktörer som får sin rådighet inskränkt agerar ekonomiskt rationellt, vilket kan ge andra effekter än de som lagstiftaren eftersträvar.

Det kan som hyresvärd vara klokt att återkommande se över sina tillträdeskrav. Utformades de för en annan tid och har kanske inte anpassats till samhällsutvecklingen? Vilket utrymme ger de för individuella bedömningar, om vi vill ha den möjligheten eller av transparens skull vill undvika den? Är de optimalt utformade utifrån företagets behov? Kan något krav sänkas eller strykas och behöver något skärpas?

Med förslaget vill utredaren påskynda och få fler hyresvärdar att ut- och kanske även omvärdera sina tillträdeskrav. Det är emellertid något som redan sker frivilligt och utan reglering. Sveriges Allmännytta och Fastighetsägarna Sverige gav 2018 ut en gemensam vägledning för utformning av tillträdeskrav, men redan då hade flera aktörer i branschen börjat se över sina uthyrningspolicies. Lättnader i till-

trädeskraven har fortsatt sedan dess och förändringar hos de större bostadsföretagen, ofta allmännyttiga hyresvärdar, får genomslag även bland andra hyresvärdar.

Processen går olika fort i olika segment av bostadsmarknaden, vilket är naturligt. För företag med stora bestånd och många nya hyresgäster varje år har uthyrningspolicyn en annan aktualitet än för små hyresvärdar som kanske får en ny hyresgäst vartannat eller vart tredje år. Sådana hyresvärdar kanske inte ens har en uttalad uthyrningspolicy. Det finns även stora skillnader med avseende på risk för olika aktörer. Det är ett vanligt misstag att resonera utifrån de stora aktörernas villkor, vilket delvis även kommer till uttryck i betänkan- det, trots att bostadsuthyrning är en utpräglad småföretagarbransch. En överväldigande majoritet av Sveriges hyresvärdar har bara några tiotal bostäder, en del förvärvsarbetar och bedriver fastighetsägandet som en sidoverksamhet och några bor själva i en av husets lägenheter. Omsättningstakten på lägenheterna är för många av dem ytterst låg. Förslag om tillgängliggörande av tillträdeskrav, som utgår från det stora företagets förutsättningar, måste beakta detta förhållande. Det försöker utredaren göra genom att undanta hyresvärdar med färre än femtio bostadslägenheter från förslaget om skriftlig redovisning av tillträdeskrav till kommun eller myndigheter.

Enligt utredaren medför frånvaron av såväl sanktioner som speci- ficering av vilka tillträdeskrav som anses berättigade att egendoms- skyddet inte inskränks. En hyresvärd förutsätts även fortsättningsvis kunna bestämma till vem en upplåtelse sker eller vilka förmedlings- principer som ska tillämpas. Detta är dock ett felaktigt resonemang. Avsaknaden av sanktioner innebär inte att bestämmelserna blir mindre giltiga. Den som omfattas av en lag förväntas förstås följa den. Dess- utom föreslås en uppföljande utvärdering för att se om regleringen givit önskad effekt utifrån en sammanställning av de tillträdeskrav som kommuner och länsstyrelser samlar in. Detta tvåstegsförfarande, där en reglering föregår en eventuell sanktionsmöjlighet och lagskärp- ning, kan av branschen svårligen uppfattas på annat sätt än en öpp- ning för att enklare inskränka rådigheten om lagstiftaren inte upplever att hyresvärdarna agerar på önskat sätt. Tillsammans med möjligheten för kommuner att redan i utredarens förslag värdera olika hyresvärdars tillträdeskrav, vilket t.ex. kan påverka möjligheter att erhålla mark- anvisning, innebär detta att rådigheten inskränks redan med utreda- rens föreliggande förslag.

Ställd inför en begränsad rådighet kan ett rationellt agerande från enskilda hyresvärdar verka i motsatt riktning, dvs. att färre bostäder blir åtkomliga för de aktuella målgrupperna. Utöver risken för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter kan det handla om att lägenheter som tidigare förmedlades genom kommunal bostadsförmedling eller på annat sätt som gör att många kan ta del av erbjudandena ”tas hem” för egen förmedling till befintliga hyresgäster (internkö) eller på sätt som gör målgruppen snävare. Beslut om styrning av tillträdeskrav i kommunala bostadsförmedlingar har redan fått sådana effekter.

Det finns även lagtekniska invändningar mot utredningens förslag avseende regleringens utformning. Jordabalken 12 kap., ibland kallad hyreslagen, reglerar huvudsakligen avtalsförhållandet mellan en hyresvärd och en hyresgäst. Det framgår redan av 1 § första meningen. Krav på hyresvärdens verksamhet i övrigt ska regleras i annan lagstiftning.

För kommuners analys av förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning är kännedom om hur tillgänglig den lokala bostadsmarknaden är för olika målgrupper värdefull. Det ger en uppfattning om hur behoven förhåller sig till olika hushålls förmåga att efterfråga. För en sådan allmän tillgänglighetsanalys är det sannolikt tillräckligt att göra en avstämning med de största hyresvärdarna i kommunen, inklusive det egna allmännyttiga bostadsföretaget. Någon administrativt betungande skriftlig insamling från alla hyresvärdar med femtio bostadslägenheter eller fler, från varken kommunens eller någon statlig myndighets sida, torde inte vara nödvändig.

Förslaget bör enligt min uppfattning inte genomföras.

Hyresgarantier till barnfamiljer

I syfte att göra systemet med kommunala hyresgarantier smalare och vassare föreslås ett antal förändringar. De omfattar bl.a. en begränsning av vilka som kan beviljas hyresgaranti. I utredarens förslag avgränsas målgruppen till barnfamiljer.

Barnfamiljer, ofta med flyktningbakgrund, utgör en särskilt utsatt grupp på bostadsmarknaden och representerar en stor del av den strukturella hemlöshetens tillväxt under senare år. Åtgärder som särskilt beaktar deras behov är angelägna och det är bl.a. inom detta

område som utredningens förslag är otillräckliga. I gällande utformning avgränsar reglerna för hyresgarantin inte åtgärden utifrån hushållssammansättning utan efter behov och tar sikte på hushåll som bedöms ha ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd fullgöra hyresbetalningar. Den föreslagna utformningen exkluderar olyckligt flera individer och hushåll som skulle kunna dra nytta av en hyresgaranti för att erhålla ett tillsvidarekontrakt, samtidigt som den i praktiken inte kommer att medföra någon öppning av den ordinarie bostadsmarknaden för resurssvaga barnfamiljer i den omfattning som förslaget syftar till. För en bostadsförsörjning som når fler i denna grupp behövs andra behovsprövade åtgärder. Konsekvensen blir att hyresgarantin riskerar att bli en mindre effektiv åtgärd än vad den skulle kunna vara i dag.

Utredaren vill att hyresgarantin ska avgränsas till bostäder inom kommunen. Mot bakgrund av kommungränsers ringa betydelse för de lokala bostadsmarknaderna i våra storstadsområden är det en onödig avgränsning. Hyresgarantin är ett verktyg för att möjliggöra tillgång till en permanentbostad för hushåll som annars har sämre möjligheter att få det. Det behovet borde anses väga tyngre än att bostaden ligger i den kommun som utställer garantin.

Förslaget om ändrad målgruppsinriktning och geografisk begränsning för kommunala hyresgarantier bör enligt min uppfattning inte genomföras.

Särskilt yttrande av experten Hanna Larsson

Syftet med utredningen har varit att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bland annat strukturellt hemlösa.

Enligt direktivet ska utredningen utreda den uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet, vissa bostadspolitiska verktyg samt vid behov lämna förslag som ökar deras effektivitet.

Den bostadssociala utredningen 1933–1947 lade grunden för den bostadspolitik som präglade Sverige i nästan ett halvt sekel. Men politiken har förändrats under de senaste 30 åren och klyftorna har ökat – mellan de som äger och de som hyr, mellan de som har en bostad och de som inte har det samt mellan stad och land. De förslag som utredaren får lägga enligt direktivet är inte tillräckliga för att lösa dagens utmaningar på bostadsmarknaden, med bland annat, bostadsbrist, osäkra boendelösningar, trångboddhet och hemlöshet. Det behöver vidtas bredare och kraftfullare åtgärder för att en socialt hållbar bostadsförsörjning ska uppnås.

Det är därför angeläget att utredarens förslag om ett nästa steg i form av en parlamentarisk kommitté realiserar eftersom en långsiktig och socialt hållbar bostadsförsörjning förutsätter en bred politisk överenskommelse.

För att en långsiktig och socialt hållbar bostadsförsörjning ska uppnås krävs bland annat att nivån på bostadsbidraget höjs så att den står i rimlig relation till dagens boendekostnader, men också att det breddas till att omfatta fler målgrupper än unga, barnfamiljer och äldre. Det skulle avsevärt underlätta för den som har lägre inkomst att kunna få en bostad.

Det behövs också en skattereform som leder till balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna. Det skulle bidra till lägre produktionskostnader på nyproduktion och ökad rörlighet mellan upplåtelseformerna. En socialt hållbar bostadsförsörjning innefattar också att vi även framöver har ett bostadsbestånd med god standard. Att hyresvärdar tillåts göra skattefria avsättningar till underhållsfonder och att ROT-stödet utvidgas till hyresrätter skulle underlätta viktiga underhållsinsatser utan att hyrorna behövde höjas så mycket.

Allbo-lagens regler flyttas till en ny lag

Utredaren föreslår att lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, allbo-lagen, upphävs och att bestämmelserna överförs oförändrade till den nya bostadsförsörjningslagen. Utredaren skriver att avsikten med att föra reglerna till en ny bostadsförsörjningslag är att tydliggöra framför allt för bolagen själva och deras ägarkommuner att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen har ett betydande handlingsutrymme att främja bostadsförsörjningen inom ramen för kravet på affärsmässiga principer.

Att flytta bestämmelserna från en lag till en annan gör det inte tydligare för den som ska tolka dessa. Kunskapen finns redan hos bolagen och dess ägare. Sveriges Allmännytta och Sveriges Kommuner och Regioner har gemensamt tagit fram en vägledning kring ägardirektiv och ägarstyrning, och arbetar både tillsammans och var för sig med att lyfta goda exempel på vad allmännyttans handlingsutrymme innebär i praktiken. Det har större effekt än vad ett införlivande av bestämmelserna i en ny lag om bostadsförsörjning skulle ha.

Allbo-lagen har fungerat väl under de tio år den funnits och hyresmarknadens parter är nöjda med dagens lagstiftning. Utredaren konstaterar också att lagen fungerar, en bedömning som även Boverket kommit fram till, och har inga förslag på att förändra dess materiella innehåll. Målet med allbo-lagen var att behålla en allmännytta för alla och samtidigt följa EU:s regelverk om statsstöd för att undvika konkurrensnedvridning. Lagen är resultatet av en känslig kompromiss för att behålla allmännyttan och därmed den generella bostadspolitiken i Sverige.

Det är också viktigt att reglerna för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen finns i ett eget regelverk då det blir tydligt att det handlar om aktiebolag som är kommunägda och bedriver en viss verksamhet. Det talar enligt min uppfattning för att allbo-lagen bör vara kvar som i dag.

Hyresgarantier till barnfamiljer

Utredaren vill göra hyresgarantierna smalare och vassare genom att den endast ska omfatta barnfamiljer. Bestämmelserna ska utformas baserat på vad som redan utgör kommunal kompetens när det gäller hyresgarantier.

Då det nationella målet för bostadsförsörjning som utredaren föreslår är goda bostäder för alla är det motsägelsefullt att tillhandahålla hyresgarantier endast till barnfamiljer.

En hyresgaranti kan underlätta för en bostadssökande som har en låg inkomst, osäker inkomst, skulder hos kronofogden eller betalningsanmärkningar att få hyra en bostad. De personer med skulder hos kronofogden och som är i skuldsanering är många gånger andra hushåll än just barnfamiljer.

Sveriges Allmännyttan har länge framhållit att en statlig hyresgaranti behövs för att underlätta inträde på bostadsmarknaden för personer och hushåll som trots ekonomisk förmåga har svårt att få ett förstahandskontrakt. Garantin ska kunna sökas och beviljas i förväg så att den kan visas upp för hyresvärden i samband med kontraktsskrivning. Med en helt statlig hyresgaranti blir stödet lika stort och tillgängligt på likvärdiga villkor över hela landet.

Om hyresgarantierna blir fortsatt kommunala innebär det också att den bostadssökande endast har nytta av garantin om han eller hon söker en bostad i den egna kommunen. Det blir problematiskt framför allt i de regioner där arbetsmarknad och bostadsmarknad är gemensam. I till exempel Stockholmsregionen spelar det ingen större roll för en bostadssökande om man får hyra en bostad i Solna, Sundbyberg, Stockholm eller Huddinge. I dessa fall blir en kommunal hyresgaranti kraftigt begränsande.

Hyresgarantin bör således enligt min uppfattning fortsatt vara möjlig att få för en bredare målgrupp samt bli statlig.

Reglering av hyresvärdars tillträdeskrav

Utredaren föreslår ett tillägg i hyreslagen som säger att de krav som hyresvärdar ställer på en ny hyresgäst för tecknande av hyresavtal ska ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet.

Hyresrätten är för många människor en attraktiv och flexibel boendeform som ger stor frihet att välja var man vill bo. Därför är det viktigt att hyresmarknaden är öppen, transparent och tillgänglig för alla. Såväl allmännyttiga som privata hyresvärdar bör undvika att ställa tillträdeskrav som i onödan utestänger människor från möjligheten att hyra en bostad. Därför är rimliga tillträdeskrav viktigt.

Det finns två aspekter att utgå från, när det gäller rimliga tillträdeskrav; att hyresvärden känner sig trygg i att hyran blir betald och att hyresgästen inte blir nekad att hyra en bostad som han eller hon har råd att betala hyran för. Det måste vara upp till varje hyresvärd vilka krav som ska ställas eftersom hyresvärdar har olika förutsättningar och verkar under olika förhållanden. Vad som är berättigat, lämpligt och nödvändigt kommer därför skilja sig åt mellan olika bostadsmarknader.

Vem och hur avgör vad som är berättigat, lämpligt och nödvändigt i varje enskilt fall? Det är svårt att reglera i lag och sannolikt inte effektivt.

Hyresmarknadens parter bedriver redan i dag ett framgångsrikt arbete med att ta fram rimliga tillträdeskrav som inte utestänger människor från att hyra en bostad utan anledning. Sveriges Allmännyttan tog redan 2016 fram rapporten ”Ansvarsfull uthyrning av bostäder” vilken låg till grund för vägledningen ”Tillträdeskrav vid uthyrning” av bostäder som togs fram gemensamt med Fastighetsägarna Sverige.

På senare år har flera allmännyttiga bolag sänkt sina krav, vilket utredaren också konstaterar. I Sveriges Allmännyttas rapport, Allmännyttans bostadssociala ansvar 2021, hade andelen företag som godkänner bostadsbidrag ökat med 12 procentenheter jämfört med mätningen två år tidigare, vilket visar på värdet av att ha en pågående dialog om frågan. Det är genom dialog och att visa på goda exempel vi får till en förändring snarare än genom lagstiftning.

En reglering av tillträdeskraven i hyreslagen är också lagtekniskt tveksam då hyreslagen reglerar avtalsförhållandet mellan en hyresvärd och en hyresgäst. Mellan en hyresvärd och bostadssökande finns det inte något avtalsförhållande. Hyreslagen är redan en komplicerad och omfattande lag, det är onödigt att tynga den ytterligare.

Utredaren föreslår även en skyldighet för hyresvärdar att upplysa bostadssökande om de krav som hyresvärden ställer på en ny hyresgäst. Det ligger självklart i en hyresvärds intresse att informera om vad som krävs för att få hyra en bostad, alla större hyresvärdar har information om detta på sin hemsida. Den som söker en bostad hos en hyresvärd känner i de allra flesta fall till vilka krav som hyresvärden ställer för att godkänna en hyresgäst. I annat fall kan givetvis en bostadssökande som nekas att hyra en bostad alltid efterfråga an-

ledningen till nekandet. Det är enligt min uppfattning svårt att se att detta är ett problem.

Förslaget att hyresvärdar med femtio bostadslägenheter eller fler på begäran ska informera kommunen där fastigheten eller fastigheterna är belägna om de krav som ställs på bostadssökande innebär inget annat än en onödig administrativ börda för fastighetsägare. Om en kommun eller myndighet vill ha denna information finns den att tillgå, det behöver enligt min uppfattning inte lagstiftas.

Särskilt yttrande av experten Jan-Ove Östbrink

Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning har nu slutfört sitt arbete. Förväntningarna på utredningen har varit högt ställda och både medverkande och andra som följt arbetet har haft förhoppningar om att arbetet skulle kunna resultera i att inriktningen för och innehållet i en politik för en socialt hållbar bostadsförsörjning stakas ut där staten ”stiger fram” och ”krokar arm” med kommunerna och bygg- och fastighetsbranschen i strävan att trygga allas rätt till en god bostad och en från social synpunkt god livsmiljö. Från kommunernas sida har det också funnits en förväntan att staten i större utsträckning än i dag ska underlätta kommunernas omfattande och många gånger krävande bostadssociala arbete. Kommunerna har fått ta ett långtgående ansvar för hanterandet av konsekvenserna av en mångårig bostadsbristsituation, ökat flyktingmottagande, ökad trångboddhet, ökad arbetslöshet samt ökat utanförskap och hemlöshet.

När man nu tar del av resultaten av utredningens arbete så inleder sig emellertid en känsla av besvikelse. Trots mängden överväganden och förslag och i många stycken ett omfattande kartläggnings- och analysarbete saknas de stora greppen och de erforderliga ställningstagandena inom berörda politikområden. Statliga åtaganden av finansiell art lyser helt med sin frånvaro och förändringarna av de legala förutsättningar som skulle kunna underlätta kommunernas arbete är marginella. Förslag om vässade eller nya kommunala verktyg förekommer i blygsam omfattning liksom förslag som i grunden förbättrar förutsättningarna för resurssvaga hushåll och för kommuner med stora utvecklingsbehov. Några helt centrala uppgifter behöver redas ut för att kunna forma en politik för en socialt hållbar bostadsförsörjning i hela landet. Det gäller kommunernas handlingsutrymme för att kunna ta sin del av ansvaret för bostadsförsörjningen, uppgiftsfördelningen inom det allmänna samt hur resurssvaga hushålls förmåga att kunna efterfråga en lämplig bostad kan stärkas, rörligheten på bostadsmarknaden öka, bostadsbeståndet underhållas utan att det leder till kraftigt höjda kostnader för kommunerna och hur kommuner med en svag bostadsmarknad kan stödjas.

En parlamentarisk utredning behövs

I betänkandets avslutande del bekräftas bilden av en utredning som bara förmått påbörja arbetet att staka ut vägen mot en mer socialt hållbar bostadsförsörjning. Där konstateras att bostadsmarknaden är i behov av strukturella reformer och att staten har ett ansvar inom hela det bostadssociala fältet dvs. inom områdena konsumtion/efterfrågan, fördelning/förmedling, produktion/utbud och förvaltning/renovering. Utifrån detta föreslås som ett nästa steg en parlamentarisk utredning om bostadsmarknadens funktionalitet och statens ansvar för bostadsförsörjningen som har utrymme att föreslå nya reformer, ökade statliga utgifter och förändringar av skattesystemet. Förslaget får anses vara välfunnet med hänsyn till förevarande utrednings begränsade uppdrag.

Kommunernas handlingsutrymme förblir begränsat

Det är angeläget att belysa kommunernas handlingsutrymme för att kunna ta sin del av ansvaret för bostadsförsörjningen. Utredningen har i denna del endast i viss mån förmått kartlägga och analysera hur kommunernas olika verktyg för bostadsförsörjningen används och hur behovet av förändringar ser ut så att planering och genomförande kan underlättas än mer. De verktyg som kommunerna själva framhåller som mest betydelsefulla är det kommunala planansvaret, markpolitiken och ägandet av kommunala allmän-nyttiga bostadsföretag för byggande och förvaltning.

Kommunerna har också samfällt framfört till Sveriges Kommuner och Regioner att det finns en rad hinder som försvårar kommunernas bostadsförsörjningsarbete och som är nära förknippat med användningen av dessa verktyg. Dit hör bl.a. hur riksintressesystemet och strandskyddsreglerna tillämpas, de ständigt återkommande förändringarna av plan- och bygglagen, hur finansieringsförutsättningarna och nedskrivningsreglerna påverkar möjligheterna för kommuner med en svag bostadsmarknad att tillföra sådana nya bostäder som behövs för en åldrande befolkning och för olika bostadssociala ändamål, den bristande samordningen genom länsstyrelserna av de statliga intressena och avsaknaden av tidiga besked samt hur staten som markägare och infrastrukturhållare bidrar till bostadsförsörjningen.

Utredningen skulle ha kunnat peka på sådana hinder och lämnat förslag som medverkar till att undanröja hindren. I stället framförs i utredningen att kommunerna bör omfattas av en tydligare statlig styrning och nya krav föreslås som kommunerna ska beakta vid framtagandet av sina handlingsplaner för bostadsförsörjningen och sina riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Här borde utredningen enligt min mening ha valt en annan väg med staten som möjliggörare för en socialt hållbar bostadsförsörjning utifrån lokala förutsättningar. Utredningens förslag om att rekommendera regeringen att ta upp en diskussion med Sveriges Kommuner och Regioner om hur kommunernas arbete att möta äldres bostadsbehov och bostadspreferenser kan underlättas och hur förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning kan förbättras i kommuner där bostadsmarknaden är svagare utgör ett exempel på hur ett sådant vägval skulle kunna konkretiseras.

Uppgiftsfördelningen förblir oklar

Utredningen har vidare haft till uppgift att se över om uppgiftsfördelningen inom det allmänna behöver tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas. Att överväga hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för en hållbar bostadsförsörjning bör se ut utifrån de förutsättningar som råder i dag och utifrån utgångspunkten att ansvaret är delat är angeläget. Särskilt är det, som utredningen också konstaterar, angeläget att tydliggöra statens roll, uppgifter och erforderliga åtaganden för en hållbar bostadsförsörjning med sociala förtecken och hur samspelet mellan stat och kommun kan förbättras. Detta samtidigt som det ska vara tydligt att det är kommunerna som fortsatt har ansvaret för bostadsförsörjningen. Staten eller regionerna ska inte ta över delar av ansvaret utan i stället skapa goda förutsättningar för kommunerna att kunna ta ansvar. Det är kommunerna som med sin kännedom om lokala förhållanden och lokal bostadsmarknad samt närhet till invånarna har de bästa förutsättningarna att ta ansvar för bostadsförsörjningsuppgiften.

Utredningens slutsats är att både stat och kommun har ett handlingsutrymme och gemensamt och var för sig aktivt behöver söka lösningar på problemen på bostadsmarknaden och att dagens styrning och målstruktur är otydlig och behöver uppdateras. Detta före-

slås ske genom en ny bostadsförsörjningslag som ska ge en bredare bild av det offentliga åtagandet genom stat och kommun samt genom ett gemensamt mål för det allmänna i bostadsförsörjningen.

Att ansvarsfrågan är komplex och innehåller många politiska implikationer råder det inget tvivel om. Utredningen har tyvärr endast till en del lyckats besvara frågan hur uppgiftsfördelningen inom det allmänna bör se ut för att ”säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas”.

Den kartläggning som ligger till grund för utredningens analys och överväganden i denna del uppvisar stora brister. Det saknas bland annat dokumentation kring vad olika parter fört fram kring uppgiftsfördelningen i dag och vad som skulle behövas för att komma till rätta med otydligheter och upplevda obalanser och följaktligen också kring hur utredningen ser på det som förts fram.

Det är inte heller tillräckligt att utredningen nöjer sig med att möta till utredningen inkomna önskemål om tydliggöranden och brister genom att föreslå ett antal förändringar som endast rör formerna för statens och kommunernas arbete såsom en reformering av bostadsförsörjningslagen, ett nytt gemensamt mål för bostadsförsörjningen och genom att föreslå att staten ska ta fram ett handlingsprogram vid ingången av varje mandatperiod med oklar status och oklart innehåll. Tyvärr har tiden för överväganden och konkreta förslag inte räckt till, vilket lett till att det i betänkandet inte går att utläsa vilka uppgifter och åtaganden som utredningen bedömer vara mest angelägna för staten att ta sig an med hänsyn till rådande förhållanden och inte heller vilka verk samma åtgärder som krävs för att återupprätta en nära samverkan mellan stat och kommun kring bostadsförsörjningen utifrån respektive parts roll och ansvar.

Viktiga åtgärdsförslag behöver belysas och övervägas

Utredningens direktiv hade också behövt omfatta betydelsen av och ta ställning till ett antal synnerligen viktiga åtgärdsförslag ur ett bostadssocialt perspektiv som syftar till att

- stärka resurssvaga hushålls förmåga att kunna efterfråga en lämplig bostad,
- öka rörligheten på bostadsmarknaden så att inträdet på marknaden för resurssvaga hushåll underlättas och trångboddhet motverkas,

- upprusta bostadsbeståndet utan att det leder till kraftigt höjda kostnader för kommunerna, och
- stödja kommuner med en svag bostadsmarknad avseende vissa kommunala åtaganden för boendet och fortsatt stödja bostadsomvandling i kommuner med en mycket svag bostadsmarknad.

Statens ekonomiska ansvarstagande förblir otillräckligt

Det är statens ansvar att tillse att finansierings- och skattesystemet är så konstruerat att det sammantaget ger de effekter som ges uttryck för genom de övergripande mål riksdagen antagit för samhällsbyggande och bostadspolitik. Det är också statens ansvar att ge de finansiella och konstitutionella ramarna för åtgärder som adresserar samhällsutmaningarna enligt ovan, vilket utredningen borde ha kunnat lägga förslag om.

Staten behöver ta ett utökat ekonomiskt ansvar i bostadsförsörjningen för nyanlända då flyktingmottagandet är avhängigt nationella beslut på det migrationspolitiska området och händelser i omvärlden, vilket innebär att kommunerna inte kan ha tillräckliga planeringsförutsättningar.

Glesbygdskommuner och socioekonomiskt svaga områden har under många år fått vidkännas försämringar vad gäller utbud av samhällsservice och privat service. Statens närvaro eller frånvaro har här stor betydelse. Likaså hur staten organiserar sig och hur väl samverkan fungerar mellan olika statliga ansvarsområden och mellan stat, region och kommun. Staten har här ett ansvar att utjämna skillnader mellan kommuner och bistå kommuner med stora utvecklingsbehov, något som utredningen borde ha framhållit.

Socialtjänsten drar fortsatt ett för tungt lass

Socialtjänstlagen ger kommunernas socialtjänster ett särskilt ansvar för vissa grupper; barn och unga, äldre, personer med funktionsnedsättning, personer med missbruk och beroende, brottsoffer, våldsutövare samt skuldsatta. För vissa äldre personer och vissa personer med funktionsnedsättning har socialtjänsten dessutom ett särskilt ansvar att tillhandahålla boenden. Ansvaret för vissa av de övriga

grupperna innefattar att så långt möjligt tillse att personer/hushåll med olika typer av social problematik också har godtagbara boendeförhållanden, som en del i socialtjänstens uppdrag att utgöra det yttersta skyddsnetet.

Personer eller hushåll med social problematik är socialtjänstens primära målgrupp, och s.k. sociala kontrakt kommer rimligen alltid att behöva vara ett av socialtjänstens bostadssociala verktyg. Det finns dock inga bestämmelser i socialtjänstlagen som ger bostadslösa en allmän rätt till att få en bostad av socialtjänsten. Reglerna i socialtjänstlagen innebär att var och en i första hand är skyldig att försörja sig själv och sin familj inom ramen för sin förmåga. I denna skyldighet ingår också ansvar för att ordna bostad. Föräldrar har huvudansvaret för att säkerställa nödvändiga levnadsvillkor för sina barn och ansvarar för att barnens behov och rättigheter blir tillgodosedda. Att det generellt sett är svårare att få ett hyreskontrakt för den som har skulder eller att det råder brist på bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden är inte i sig skäl nog att beviljas bistånd till bostad från socialtjänsten.

Utgångspunkten för en fungerande bostadsmarknad, och en socialt hållbar bostadsförsörjning, måste alltså vara att människor själva ska kunna hitta en bostad på den ordinarie marknaden, även de med knappa ekonomiska marginaler. Därför behövs åtgärder som möjliggör för de många att själva tillgodose sina boendebeständigheter och som också ger de hushåll som inte av egen kraft kan efterfråga en godtagbar bostad en sådan möjlighet. I utredningen saknas nära nog helt förslag med sådan inriktning som kan förväntas leda till att förutsättningarna för resurssvaga hushåll förbättras i väsentlig grad. De föreslagna förändringarna av hyresgarantin kan leda till en viss förbättring för barnfamiljer i en utsatt situation samtidigt som andra hushåll såsom våldsutsatta personer utan barn och ensamhushåll med olika sorters ekonomiska problem lämnas utanför systemet. Situationen för de med social problematik skulle väsentligen kunna underlättas och förbättras om inte hushåll med ”bara” lägre inkomster eller andra ekonomiska problem behöver socialtjänstens hjälp att ordna ett boende. Socialtjänstens uppdrag, kompetens och erfarenhet är unik, och dess roll behöver åter renodlas så att resurserna går till rätt saker, dvs. till att förebygga uppkomsten av sociala problem och insatser till de som lagstiftningen har uttalat är socialtjänstens primära målgrupper.

Kommittédirektiv 2020:53

En socialt hållbar bostadsförsörjning

Beslut vid regeringssammanträde den 7 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ges i 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.

Syftet med utredningen är att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor, bl.a. strukturellt hemlösa. Samtidigt ska boendesegregation motverkas och förutsättningarna för jämlika uppväxt- och levnadsvillkor förbättras. I det sammanhanget är det angeläget att det finns en tydlig uppgiftsfördelning inom det allmänna och att de bostadspolitiska verktygen är effektiva och ändamålsenliga.

Utredaren ska kontinuerligt föra en dialog med, och inhämta synpunkter från, Sveriges Kommuner och Regioner. Vidare ska en parlamentariskt sammansatt referensgrupp knytas till utredningen.

Utredaren ska bl.a.

- vid behov föreslå hur uppgiftsfördelningen inom det allmänna kan tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas,
- analysera systemet med hyresgarantier och bedöma om det är ett ändamålsenligt och effektivt stöd för enskilda hushåll som söker bostad och vid behov föreslå en mer kostnadseffektiv utformning,

- analysera hur de kommunala bostadsförmedlingarna och förturs-systemen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur det allmännas roll i förmedlingsfrågor kan utvecklas,
- analysera skillnader i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor mellan de kommuner där det finns ett allmännyttigt bostadsaktiebolag eller en bostadsstiftelse och de kommuner där sådana saknas och vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning och åtgärder som leder till att förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning även finns i kommuner som i dag saknar allmännyttiga bostadsföretag,
- analysera hur mark som det allmänna äger, och som är lämplig för bostadsbyggande, kan användas som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur verktyget kan utvecklas,
- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar,
- kartlägga kreditgivares villkor för förstagångsköpare och i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar, och
- analysera villkoren för den icke-spekulativa bostadsmarknaden och lämna förslag på hur den delen av bostadsmarknaden kan öka i Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 november 2021.

Bakgrund

Utmaningar på bostadsmarknaden

Regeringen gav i juli 2017 en utredare i uppdrag att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehoven hos grupper med en svag ställning på bostadsmark-

naden (dir. 2017:85). I betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35) beskrivs att inkomstskillnaderna och bostadspriserna har ökat de senaste 20 åren, att antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad har ökat och att tiden det tar att få ihop till en kontantinsats har blivit längre för de hushåll som kan spara. Andelen hushåll som är hänvisade till en hyresrätt har därmed ökat samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet minskat. Därför får allt fler hushåll svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och att anpassa sin boendesituation efter ändrade livsförhållanden.

Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 förstärker betänkandets bild av utmaningarna på bostadsmarknaden. Av enkäten framgår att det saknas bostäder för hushåll med låga inkomster eller som av andra anledningar har en svag ställning på bostadsmarknaden, även i kommuner som inte har en generell brist på bostäder. Det kan handla om hushåll som saknar kötid, fast inkomst eller referenser.

Det finns även utmaningar i form av ökad trångboddhet och osäkra boendeförhållanden som bl.a. riskerar att leda till negativa konsekvenser för barns och ungas hälsa och skolgång. Kommunernas socialtjänster upplever ofta en ansträngd situation. Allt fler utan social problematik, s.k. strukturellt hemlösa, vänder sig dit för att få hjälp med sin boendesituation. Kostnaderna för akuta boendelösningar är höga. Boendesegregationen är ett problem i flera delar av Sverige och inte längre bara i storstäderna.

Pågående arbete

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att lämna förslag på hur bostadsbristen i landet fortlöpande ska beräknas och presenteras. Avsikten är att beräkningarna ska kunna användas av det allmänna i sitt arbete med bostadsförsörjningsfrågor (Fi2019/02440/BB). Uppdraget är ett steg på vägen för att möta behovet av en för det allmänna gemensam problembeskrivning som identifierats i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Samma betänkande innehåller ett förslag om en ny bostadsförsörjningslag som ska reglera ett samlat arbetssätt för stat, kommun och region. Förslaget har kritiserats av flera remissinsatser som bl.a. anfört att det skulle bidra till en otydlig ansvarsfördelning.

Behovet av fortsatt arbete

En socialt hållbar bostadsförsörjning handlar om 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.

Av betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar framgår att ingen kommun har uttömt alla de möjligheter som ryms inom den kommunala kompetensen. Det framgår också att bostadsförsörjningen har en historiskt stark koppling till finansieringen av och planeringen för nybyggande. Detta har gjort att planering för nyproduktion ibland uppfattas som en bostadsförsörjningsåtgärd oberoende av dess effekter och att ett bristande marknadsintresse inte leder till några särskilda åtgärder från kommunen. Sammantaget skapar det oklarheter om vem som ska vidta åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för hushåll som inte på marknads villkor kan skaffa en bostad som svarar mot deras behov.

Det finns därför anledning att analysera och överväga åtgärder som dels tydliggör uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken, dels bidrar till att de bostadspolitiska verktygen används, är effektiva och ändamålsenliga. Det är centralt att de förslag till ändringar som lämnas ställs i relation till varandra för att de sammantaget ska ha potential att tillgodose behoven på bostadsmarknaden och avhjälpa bostadsbristen.

Uppdraget att utreda uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken

Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 § andra stycket). Bestämmelserna är målsättningsstadganden som, utan att anses rättsligt bindande, kan sägas innebära en skyldighet för det allmänna – staten, kommunerna och regionerna – att verka för att målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. Målet för bostadsmarknaden är

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

Såväl regeringsformens målsättningsstadganden som målet för bostadsmarknaden utgår från den enskilde. Traditionellt vilar den svenska bostadspolitiken dock på en uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna där bostadsbyggandet står i centrum. Staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggande medan kommunerna ansvarar för planering och genomförande. Uppgiftsfördelningen har sin grund i hur bostadspolitiken formades på 1940-talet (prop. 2000/01:26, bet. 2000/01:BoU2, rskr. 2000/01:91).

Sedan uppgiftsfördelningen formulerades har det skett stora förändringar både i samhället och inom bostadspolitiken. Förutsättningarna för bostadsfinansiering ändrades under 1990-talet, vilket påverkade såväl enskilda hushåll och företag som kommunernas möjligheter att genomföra den nationella bostadspolitiken. Inte minst ändrades förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen. I dag ställer urbaniseringen, regionförstöringen, den demografiska utvecklingen och de ökade inkomstskillnaderna, tillsammans med svårigheten för enskilda hushåll att skaffa en bostad, det allmänna och bostadspolitiken inför stora utmaningar.

Utredaren ska därför

- analysera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som funnits inom bostadspolitiken sedan 1940-talet och bedöma dess ändamålsenlighet för att åtgärda utmaningarna på bostadsmarknaden, och
- vid behov föreslå hur uppgiftsfördelningen inom det allmänna kan tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa en bostad på marknadens villkor.

Uppdraget att utreda vissa verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning

Hyresgarantier

Hyresvärdar ställer ofta krav för att en bostadssökande ska få teckna ett kontrakt. Det kan handla om krav på en viss inkomst eller att den bostadssökande inte får ha några betalningsanmärkningar. Så länge hyresvärderna inte bryter mot diskrimineringslagstiftningen finns inga begränsningar i vilka krav som får ställas.

Kommunerna har befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om att hyra en bostadslägenhet fullgörs, en s.k. hyresgaranti. Syftet är att enskilda hushåll ska kunna få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med en rätt till förlängning. En förutsättning är att det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt, se 2 kap. 6 § andra stycket lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Befogenheten infördes 2007 för att ge kommuner en möjlighet att lämna stöd till hushåll som har behov av stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden utan att befinna sig i en så svår situation att de har rätt till bistånd för sitt boende enligt socialtjänstlagen (2001:453). Samtidigt infördes ett statligt stöd till kommuner som har lämnat hyresgarantier, se förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Stödet har dock utnyttjats sparsamt.

Boverket fick 2013 i uppdrag att se över systemet med hyresgarantier och statligt stöd. Av rapporten Etableringshinder på bostadsmarknaden framgår att orsakerna till det sparsamma utnyttjandet är att kommunerna av tradition arbetar med dels andra verktyg (t.ex. sociala kontrakt), dels andra målgrupper (t.ex. de som har försörjningsstöd). Boverket föreslår att ett system med statliga hyresgarantier ska införas, främst i syfte att göra garantierna tillgängliga i hela Sverige (rapport 2014:33).

Av Boverkets rapport Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster framgår att det har skett lättnader främst när det gäller hyresvärdarnas inkomstkrav. Samtidigt skiljer det sig mycket åt mellan hyresvärdarna. Så många som vart femte bostadsbolag har ett inkomstkrav om tre gånger årshyran (rapport 2017:30). Det indikerar att det fortsatt finns ett behov av att garantera hyran för att underlätta enskildas inträde på hyresrättsmarknaden.

Utredaren ska därför

- analysera systemet med hyresgarantier och bedöma om det är ett ändamålsenligt och effektivt stöd för enskilda hushåll som söker bostad,
- vid behov föreslå en kostnadseffektiv utformning av ett system med hyresgarantier, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitikerna bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Bostadsförmedlingar och förturssystem

Det finns inget enhetligt system för att söka hyresbostäder i Sverige. I stället sker det på flera olika sätt t.ex. genom direktkontakt med en hyresvärd, en hyresvärds bostadskö eller en bostadsförmedling.

I de flesta kommunerna har det kommunala bostadsbolaget en egen bostadskö. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 finns en sådan i 255 kommuner. Många kommuner erbjuder också annan service till dem som söker bostad – 169 kommuner anger att de listar olika hyresvärdar på sin webbplats och 33 kommuner har en särskild bostadsportal på webbplatsen.

Enligt samma enkät finns sex kommunala bostadsförmedlingar i Sverige. Dessa finns i Stockholm, Malmö, Uppsala, Luleå, Kungälv och Växjö. Antalet förmedlingar har varit relativt konstant de senaste åren. Sammanlagt elva kommuner, de flesta av dem belägna i Stockholms län, är anslutna till en annan kommuns bostadsförmedling. Från och med den 1 september 2019 fungerar även Boplats Göteborg som en bostadsförmedling.

I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar regleras att en kommun ska anordna en bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Regleringen har varit oförändrad sedan 2001 och innebär en lagreglerad skyldighet, till skillnad från de kommunala befogenheterna. Om två eller flera kommuner behöver en gemensam bostadsförmedling ska dessa kommuner anordna en sådan bostadsförmedling. En kommunal förmedling får ta ut en köavgift om den förmedlar lägenheter efter kötid. Kravet på

förmedling efter kötid hindrar inte att en avgift kan tas ut även om ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Det är få kommuner, utöver de som redan har eller är ansluta till en kommunal bostadsförmedling, som överväger att införa en sådan och som bedömer att den skulle vara till hjälp för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden (se SOU 2018:35).

Enligt bostadsmarknadsenkäten 2019 uppger 209 kommuner att de har någon form av förturssystem. Flest kommuner uppger att förtur har getts till nyanlända, personer som fått arbete i kommunen och personer med lättare funktionsnedsättning som behöver en bättre tillgänglighet. Därutöver förekommer förturer för bl.a. hemlösa, studenter, ungdomar, äldre, trångbodda familjer, hushåll som av ekonomiska skäl behöver en billigare bostad, hushåll som på grund av separation behöver en ny bostad eller kvinnor i behov av ett skyddat boende. Det saknas dock en samlad bild av hur förturssystemen i kommunerna är organiserade och på vilka grunder förturer erbjuds.

Utredaren ska därför

- analysera hur de kommunala bostadsförmedlingarna och förturssystemen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförslörjning,
- vid behov föreslå hur det allmännas roll i förmedlingsfrågor kan utvecklas, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Allmännyttan

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2019 äger 249 kommuner sammanlagt 266 kommunala bostadsaktiebolag. Nio kommuner äger fler än ett bolag och fyra kommuner äger gemensamt ett bolag.

Med ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med

hyresrätt. Vidare ska ett sådant bolag främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som äger bolaget och också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Dessutom ska ett sådant bolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer, se 1 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den s.k. allbolagen. Kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer utgör ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva verksamhet i vinstsyfte enligt kommunallagen (2017:725).

Det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov, alltså inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Följaktligen är syftet att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster. Ansvar för bostadsförsörjningen kan aldrig övergå från kommunen till bolaget. I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadsförsörjningsåtgärd i egen regi ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (prop. 2009/10:185, bet. 2009/10:CU24, rskr. 2009/10:374).

Det allmännyttiga syftet kommer också till uttryck i hur överskott från de kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet kan användas. I allbolagen finns bestämmelser som begränsar värdeöverföringar. Begränsningen innebär att värdeöverföringar, exempelvis vinstutdelning och överföring av koncernbidrag till moderbolag, inte får överstiga vissa belopp (3 §). Vissa undantag finns. Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte

- vid överföringar efter avyttring av fastigheter (4 §),
- om överskott används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar (5 § 1), eller
- om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern (5 § 2).

Kommuner har enligt rättspraxis ett omfattande handlingsutrymme enligt undantaget i 5 § 1.

Kommunernas styrning av det kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolaget sker formellt via bolagsordningen och ägardirektivet. Eftersom lagstiftningen lämnar ett relativt stort utrymme för tolkningar av hur bolaget ska fullgöra kraven på affärsmässighet i kombination med att vara allmännyttigt uppvisar ägardirektiven en variation i vilka krav som kommunerna ställer på sina bostadsaktiebolag (se Boverkets rapport Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, rapport 2017:29). Det innebär med andra ord att alla kommunala bostadsaktiebolag och deras ägare i stor utsträckning själva måste komma fram till en avvägning mellan det allmännyttiga syftet och de affärsmässiga principerna. Exempel på omdiskuterade frågor de senaste åren är allmännyttans avyttringar till privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar, värdeöverföringar och de krav bolagen ställer på blivande hyresgäster.

Utöver de allmännyttiga bostadsaktiebolagen finns s.k. kommunala bostadsstiftelser, som primärt styrs av sitt stiftelseförordnande. Kommunen kan emellertid vanligtvis utöva ett indirekt inflytande över dem genom att tillsätta styrelseledamöter. Det finns även ett bestånd av småhus och bostadsrätter som ägs direkt av kommuner och som finns både i kommuner som har respektive saknar ett allmännyttigt bostadsföretag. Det finns även bostäder som ägs av ett kommunalt fastighetsbolag. Många kommuner samarbetar med privata fastighetsägare för att ordna boenden åt vissa utsatta hushåll.

Allmännyttiga bostadsföretag beskrivs ofta som ett kraftfullt verktyg för att hantera olika former av behov som inte tillgodoses på marknaden. Samtidigt saknar ett antal kommuner detta verktyg och olika former av lösningar har utvecklats bland kommunerna. En kommun har t.ex. nyligen valt att likvidera sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag och överföra bostäderna till ett fastighetsbolag som inte är underställt allbolagen. Det behövs mer kunskap om hur allmännyttan används och vad förändringar i enskilda kommuner innebär för möjligheterna att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning och för närliggande kommuner.

Utredaren ska därför

- analysera hur de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och belysa skillnader mellan kommuners användning av bolagen,

- analysera skillnader i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor mellan de kommuner där det finns ett allmännyttigt bostadsaktiebolag, eller en bostadsstiftelse, och de kommuner där sådana saknas,
- vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning och åtgärder som leder till att förutsättningarna för en socialt hållbar bostadsförsörjning även finns i kommuner som i dag saknar allmännyttiga bostadsföretag, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitikerna bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Markinnehav

Kommunens möjligheter att aktivt agera i markfrågor har behandlats av flera utredningar de senaste åren, se bl.a. Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67) och Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande (SOU 2015:109). Även statens möjligheter att bidra med mark för bostadsbyggande har utretts, se Bostäder på statens mark – en möjlighet? (SOU 2017:71). Ett perspektiv som dessa utredningar saknar är hur markinnehav mer specifikt kan utvecklas för att bidra till att tillgodose behoven på bostadsmarknaden. Kommunen kan t.ex. ställa villkor i markanvisningsavtal eller tomträttsavtal som styr inriktningen på bostadsbyggandet. Sådana åtgärder kan ha stor betydelse när marknadsaktörerna inte visar intresse för att tillgodose vissa behov. Få kommuner använder emellertid sitt markinnehav för att påverka t.ex. förmedlingen av bostäder eller hyresnivåer (se SOU 2018:35). Det finns därför anledning att utreda hur markinnehavet på ett bättre sätt än i dag kan skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Det kan finnas olika sätt att åstadkomma en mer aktiv roll från det allmänna i markfrågor. En kommun som genomför markanvisningar ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning, se lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala mark-

anvisningar. Enligt bostadsmarknadsenkäten 2019 har 149 kommuner sådana riktlinjer. Däremot redogör bara 19 kommuner i sina riktlinjer för annat än det som uttryckligen framgår av lagen t.ex. sociala aspekter.

Planprocessutredningens betänkande Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande innehåller ett förslag om att utreda frågan om att införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Utredningen konstaterar att ett sådant stöd skulle kunna skapa incitament för att i vissa situationer förvärva mark och underlätta bostadsbyggandet.

För närvarande pågår dels utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08) som avser statligt ägd mark, dels Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (Fi 2019:04) som delvis avser kommunalt ägd mark. Kunskaper och erfarenheter från dessa utredningar bör tas tillvara i arbetet med att bedöma vilken roll som det allmänna bör ha i markfrågor i syfte att även tillgodose intresset av en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Utredaren ska därför

- analysera hur mark som det allmänna äger och som är lämplig för bostadsbyggande fungerar som verktyg för en socialt hållbar bostadsförsörjning och vid behov föreslå hur verktyget kan utvecklas, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Kommunala stöd för att inneha en bostad

Ekonomiskt stöd till enskilda hushåll för att de ska kunna betala för sitt boende har varit en del av bostadspolitiken under en lång tid. Sådana stöd från staten finns i dag bl.a. i form av bostadsbidrag till unga och barnfamiljer, bostadstillägg för pensionärer, bostadsersättning till vissa nyanlända som har etableringsersättning och bostadstillägg för den som får aktivitetsersättning eller sjukersättning. I fråga om bostadsbidraget pågår för närvarande Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13).

Även kommunerna har en möjlighet att lämna bidrag för boendekostnader. De får vid sidan av det stöd som ska ges i enlighet med bl.a. socialtjänstlagen lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att inneha en permanentbostad, se lagen om vissa kommunala befogenheter. Stödet ska enligt förarbetena lämnas på objektiva grunder (se prop. 1992/93:242 s. 27). Bestämmelsen fanns ursprungligen i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. men justerades när den lagen upphörde och fördes över till lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet för att sedan föras över till den nu gällande lagen.

Få kommuner uppfattar dock denna befogenhet som en möjlighet att stödja grupper som har låga inkomster eller som har en svag ställning på bostadsmarknaden på annat sätt. Tvärtom uppfattar många kommuner att bostadsbidrag är något som ligger utanför den kommunala verktygslådan och att generella tillskott av ekonomiska medel, t.ex. i form av bostadsbidrag, är en del av statens ansvar (se SOU 2018:35). Det saknas uppgifter om huruvida enskilda hushåll beviljas ekonomiskt stöd i andra former eller om detta har övervägts.

Utredaren ska därför

- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att inneha en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar, och
- lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitikerna bör avspeglas i de konkreta förslag som lämnas.

Kommunala stöd för att skaffa en bostad och villkor som påverkar förstagångsköpare

Mer än 60 procent av bostadsbeståndet utgörs av ägda bostäder eller bostadsrätter. Andelen hyresrätter av bostadsbeståndet har under de senaste två decennierna minskat. Låga räntor och hög efterfrågan på bostäder har bidragit till att bostadspriserna ökat kraftigt de senaste 20 åren, priserna har ökat snabbare än hushållens inkomster. Utveck-

lingen har gjort det svårare att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden, vilket särskilt gäller förstagångsköparna som oftare har ett litet eget kapital och även en lägre inkomst än genomsnittet.

Historiskt har kommuner garanterat förmånliga statliga lån, vilket gjort det möjligt för enskilda att köpa en bostad till en lägre kostnad än vad som annars hade varit möjligt. I dag får kommunerna lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad, se lagen om vissa kommunala befogenheter. Det finns dock inga kända fall de senaste åren där kommunalt stöd har lämnats för detta ändamål.

Prisutvecklingen på bostadsmarknaden har också inneburit att hushållens skuldsättning ökat. Regeringen, Finansinspektionen och Riksbanken delar bedömningen att hushållens ökade skuldsättning utgör en makroekonomisk risk som i förlängningen kan påverka den finansiella stabiliteten. Denna bedömning delas även av flera internationella bedömare t.ex. OECD, IMF och EU-kommissionen. Olika tillsynsåtgärder har vidtagits av Finansinspektionen för att minska de risker som är förknippade med hushållens skuldsättning.

Bankers och andra kreditgivares beslut om bostadskrediter baseras i första hand på egna affärsmodeller och riskbedömningar, men även regleringar som på olika sätt rör kreditgivningen kan påverka. Mot bakgrund av att förstagångsköparna oftare har ett relativt litet eget kapital, en lägre inkomst och en kortare kredithistorik finns skäl att undersöka hur bankernas villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet ser ut.

I regelverket om amorteringskrav finns en möjlighet för en kreditgivare att medge undantag från kraven för nyproducerade bostäder. Syftet med möjligheten är att minimera risken för att nyproduktion av bostäder minskar (se propositionen Amorteringskrav, prop. 2015/16:89). Eftersom det är en möjlighet för den enskilda kreditgivaren att tillämpa undantaget finns det skäl att följa upp i vilken utsträckning som detta sker.

För en förstagångsköpare, som ofta har litet eget kapital, kan den icke-spekulativa marknaden vara ett alternativ. Marknaden är i dag relativt liten och karaktäriseras av en blandning av individuellt deltagande med arbete och kapital och ett kollektivt risktagande. Det finns i dag kooperativa hyresrätter, boendekooperativ, byggen-skaper och hyrköpslösningar som alla har gemensamt att de kräver en mindre kapitalinsats av det enskilda hushållet, att avkastning på

det egna kapitalet inte är ändamålet och att avkastningsmöjligheten ofta är begränsad eller helt saknas. I många fall finns också möjligheten att hålla nere utgifterna för förvaltning genom eget arbete.

Bankernas, och andra kreditgivares, utlåning till icke-spekulativt byggande kan behöva kompletteras med att det offentliga bidrar med kompetens eller garantier. Ett sådant offentligt deltagande kan spela en roll för att enskilda projekt inom den icke-spekulativa marknaden ska komma till stånd. Staten kan i dag bidra med investeringsstöd och kreditgarantier för lån upp till 95 procent av marknadsvärdet vid byggande av kooperativa hyresrätter. Det finns också ett nyligen infört startbidrag för byggemaskaper. Flera kommuner har även på policynivå, eller genom att delta i konkreta projekt, tagit ställning till att stödja icke-spekulativt byggande. Någon samlad politik för att utöka denna del av bostadsmarknaden finns dock inte.

Utredaren ska därför

- analysera hur den kommunala befogenheten att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad används och vid behov föreslå förändringar,
- kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för första-gångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet,
- kartlägga i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar,
- analysera villkoren för den icke-spekulativa bostadsmarknaden och lämna förslag på hur den delen av bostadsmarknaden kan öka i Sverige, och
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga, dock inte för kartläggningsuppdragen.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på nya statliga bidrag eller garantier. I fråga om den kommunala befogenheten att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll i syfte att minska deras kostnader för att skaffa en permanentbostad bör utredarens överväganden om uppgiftsfördelningen inom bostadspolitiken avspeglas i de förslag som lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det ingår bl.a. att beskriva och, om möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt. En sådan analys bör påbörjas i ett tidigt skede i utredningsarbetet.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslaget konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Utredaren ska beskriva hur förslagen är förenliga med EU-rätten, särskilt statsstödsreglerna. Utredaren ska vidare beakta barnrätts- och ungdomsperspektivet och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Om utredarens förslag har betydelse för egendomsskyddet (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen) ska även sådana konsekvenser beskrivas.

De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas, och de som övervägts, kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för boendesegregationen. Även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha ett nära samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och samråda med berörda myndigheter och organisationer. Kartläggningssuppdragen om kreditgivares villkor för förstagångsköpare och undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion ska genomföras i nära samarbete med Finansinspektionen. Utredaren ska även samråda med andra pågående offentliga utredningar som är

relevanta och ta del av forskning på området. Exempel på relevanta utredningar som pågår är Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (Fi 2019:04), Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08), Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13) och Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 8 november 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:126

Tilläggsdirektiv till utredningen En socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi 2020:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 december 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 kommittédirektiv om en socialt hållbar bostadsförsörjning (dir. 2020:53). Enligt direktiven ska utredaren inom ramen för uppdraget bl.a.

- kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet, och
- kartlägga i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar.

Uppdraget ändras på så sätt att dessa delar inte längre omfattas av uppdraget.

Uppdraget att kartlägga bankernas och andra kreditgivares villkor för förstagångsköpare av olika hushållstyper och i olika delar av landet kommer i stället att utredas av utredningen om förslag för att underlätta för förstagångsköpare på bostadsmarknaden (dir. 2020:125).

Uppdraget att kartlägga i vilken utsträckning undantaget från amorteringskrav vid nyproduktion används av kreditgivarna och analysera orsakerna till det som kartläggningen visar, bereder Regeringskansliet för närvarande hur det ska genomföras.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 8 november 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:67

Tilläggsdirektiv till utredningen En socialt hållbar bostadsförsörjning (Fi 2020:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 7 maj 2020 kommittédirektiv om en socialt hållbar bostadsförsörjning (dir. 2020:53). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 8 november 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022.

(Finansdepartementet)



2020-06-10

Typhusutredningen
Maria Ågren/Johan Hedelin

Hur påverkar lagen om offentlig upphandling konkurrensen mellan byggherrarna?

Sveriges Allmännyttan anser att lagen om offentlig upphandling (LOU) begränsar de allmännyttiga företagens möjligheter att konkurrera på lika villkor med privata fastighetsägare, vilket får negativa konsekvenser för allmännyttans förutsättningar att bygga nytt och renovera.

LOU definierar en upphandlande myndighet som en statlig eller kommunal myndighet vilken jämställs med ett offentligt styrt organ, med vilket avses en juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

Enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska dessa företag driva verksamheten enligt affärsmässiga principer. Det innebär att de ska åläggas ett marknadsmässigt avkastningskrav och att marknadsmässiga borgensavgifter ska tas ut om kommunal borgen förekommer. Dessutom ska relationerna mellan kommunen och bolaget vara konsekvent affärsmässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda så att någon subventionering eller värdeöverföring i endera riktningen inte sker.

I förarbetena till Allbolagen, propositionen Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler (prop. 2009/10:185), framgår följande:

”Affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer. Kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet affärsmässigt och att samma krav ska ställas på de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen som på övriga företag på bostadsmarknaden.”

SVERIGES ALLMÄNNYTTA IDEELL FÖRENING

Besöksadress Drottninggatan 29
Box 474, 101 29 Stockholm
Tel 08-406 55 00

Org. nr 802000-1189, Styrelsens säte Stockholm
Plusgiro 92 84 72-0, Bankgiro 5887-5444
info@sverigesallmannytta.se, sverigesallmannytta.se





Vår uppfattning att detta förarbetsuttalande liksom den praktiska tillämpningen av Allbolagen tydliggör att det behov som allmännyttan tillgodoser är av kommersiell karaktär.

Allbolagen kom till för att undanröja konkurrenedvridning till förfång för privata fastighetsägare. I samband med lagens tillkomst påtalade Sveriges Allmännyttas att denna reform måste föranleda en ändring i tillämpningen av LOU, som innebär att de allmännyttiga bostadsföretagen inte längre ska tvingas tillämpa denna lag. Någon sådan förändring skedde emellertid inte och under de snart tio år som förflutit har det blivit allt tydligare att vi nu i stället har fått en konkurrensnedvridning till förfång för de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta yttrar sig i en rad konkreta konsekvenser som begränsar de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att göra goda affärer jämfört med privata fastighetsägare.

De allvarligaste negativa konsekvenserna av LOU som snedvrider konkurrensen är följande.

- *Allmännyttan får få anbud vid upphandling.* Konkurrensverket redovisade i en rapport 2015 att det på 20 procent av allmännyttans upphandlingar endast kommit in 0–2 anbud mellan 2008 och 2013. Sveriges Allmännyttas gjorde en uppdaterad mätning 2015, vilken visade att endast 0–2 anbud kommit in i hela 64 procent av de upphandlingar som gjorts av de medlemsbolag som svarat på undersökningen.

En förklaring till att allmännyttan får få anbud är att det är både kostsamt och svårt att ta fram anbud. Detta leder till att anbud som kommer in är ofta inte fullständiga, och att tillåta kompletteringar är förenat med rättslig osäkerhet. Gör man ett formaliafel är det kört och får man inte tilldelningen har allt jobb varit förgäves. Att istället delta i en direktupphandling kräver en mindre arbetsinsats och ger ofta en större utdelning. Det blir därför i många fall ett mer attraktivt alternativ för entreprenörer. Det gäller särskilt de mindre entreprenadföretagen.

- *Att göra en upphandling enligt LOU tar lång tid och möjlighet till affärs- mässig förhandling saknas.* Att upphandla enligt LOU ställer höga krav på förarbetet, allt måste vara planerat och bestämt från början. Inga ändringar kan göras längs vägen, även om det skulle kunna vara kostnadsbesparande. Privata bostadsföretag kan arbeta mer förutsättningslöst och hitta lösningar tillsammans med utförare när de upphandlar och på så sätt få den bästa varan eller tjänsten till bästa kvalitet och pris. LOU förhindrar den flexibilitet som



behövs för en affärsmässig upphandling. Det så kallade ”förhandlade förfrågan” i LOU är inte ett särskilt flexibelt förfarande eftersom det ställer krav på mycket förarbete och svårigheter att förändra kravbild och målen under upphandlingens gång.

Några konkreta exempel:

- När bostadsutvecklare som företrädesvis bygger bostadsrätt har svårt att sälja så erbjuds ett medlemsföretag att köpa projektet som är byggklart, vilket vår medlem gärna köpt inklusive byggproduktionen till fast pris. Detta är dock inte förenligt med LOU så det vårt medlemsföretag får göra är att köpa marken med ingående bygghandlingar för att sedan konkurrensutsätta byggentreprenaden vilket innebär högre risk för både bostadsföretaget och entreprenören. Kommer vår medlem få samma pris som om byggnationen ingått? För entreprenören finns en risk att tappa produktionen till någon annan, och ett syfte med försäljningen för dem är att hålla sin produktionsapparat sysselsatt. Att konkurrensutsätta byggentreprenaden innebär att det tar längre tid att ställa om för att få fram hyresbostäder och riskerar att högre kostnader, vilket i slutändan resulterar i högre hyror.
- Rikshem tecknat ett tioårigt samarbetsavtal med JSB med ambitionen att bygga tusentals hållbara bostäder runt om i landet. Avtalet gäller byggnation av standardiserade flerfamiljshus och i avtalet ingår också ett gemensamt utvecklingsarbete i syfte att hitta effektiviseringar och synergier i byggprocessen. Denna möjlighet saknar allmännyttiga bostadsföretag eftersom de betraktas som upphandlande myndigheter. Förhandlingsmöjligheten finns endast på papperet eftersom det är anbud som enligt bestämmelserna ska anpassas till den upphandlande myndighetens underlag, vilket således ska stå fast.
- *Möjlighet att samplanera saknas.* När bostadsföretagen går ut med upphandlingar av specifika bostadsprojekt så har de ingen möjlighet att samplanera dessa med utföraren så att de genomförs vid lämplig tidpunkt. Entreprenörernas vilja och möjlighet att hålla nere priset beror till viss del på hur mycket jobb de har för stunden, vid högkonjunkturer slår entreprenörernas leveranskapacitet i taket. Att samplanera över tid skulle ge möjlighet att nyttja branschens kapacitet bättre. Den typen av informell planering är svår att få till stånd inom LOU.



- *Tilldelningsbeslut blir ofta överprövade.* Handläggningstiderna vid överprövning är långa och oförutsebara. Det innebär osäkerhet för när ett projekt kan påbörjas Även om ett klagomål inte vinner gehör leder processen till att projekt förskjuts i tid och fördyras. Ju mer innovativ en upphandling är desto högre är risken att den blir överprövad, risken att förvaltningsrätten hittar något formaliafel ökar också med underlagens komplexitet. Överprövningarna kan till exempel handla om att ett anbud inte skrivits under, att ett dokument inte är översatt till svenska eller av misstag inte har bifogats. Det har hänt att ett mycket välkänt företag med en hög omsättning missat att ange detta i anbudet, och domstolen har ansett att anbudet ska förkastas. Överprövningar av formaliafel leder till en onödig hantering som tar mycket resurser i anspråk. Överprövningarna medför betydande kostnader för samhället som ingen har försökt uppskatta eller beakta.

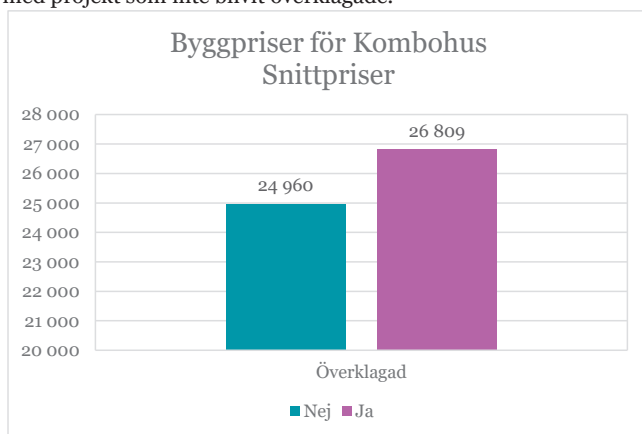
Några konkreta exempel från våra medlemsföretag:

- Ett medlemsföretag har detaljplanelagd mark i centralt läge där det rymmer cirka 1 200 bostäder. Det har för avsikt att sälja ungefär 2/3 av marken till andra bostadsutvecklare och bygga 1/3 själv För att det ska gå att genomföra ett rationellt byggande så måste vårt medlemsföretag som markägare göra stora förberedande arbeten. När de säljer byggrätter så måste de kunna ge besked om när de är klara med vatten och avlopp, el, sopsugsanläggning med mera. I detta projekt har vårt medlemsföretag haft överprövning i förvaltningsrätten avseende upphandlingarnas form och innehåll (formalia) för markarbetena. De fick i slutändan rätt mot motparten men blev nio månader försenade. Hade de haft möjlighet att låta anbudsgivaren komplettera formalia så hade de fått tjänsten utförd ca fem miljoner billigare och utan en lång fördröjning.
- Vid upphandling av en sopsugsanläggning hävdade entreprenören vid tilldelningen att de missförstått uppdraget och ville ha mer betalt. I den situationen fanns inte möjlighet att tilldela nästa anbudsgivare uppdraget utan vårt medlemsföretag fick börja om från ruta ett. Vid nästa upphandlingstillfälle hade en anbudsgivare glömt att uppge ett telefonnummer. Den andra anbudsgivaren hade glömt att återöppna moderbolagets kapacitet. Det resulterade i att dessa två anbudsgivare överprövade upphandlingen korsvis på olika grunder. Vårt medlemsföretag har nu gjort ett tredje försök och tilldelat uppdraget och hoppas på att skriva avtal. Denna process har tagit två år och kommer att



fördyra bostadsproduktionen, vilket i slutändan träffar bostadskonsummenterna i form av högre hyror.

- Vid upphandling av "Yttre skötsel" av mark och bostadsgårdar krävde ett medlemsföretag kompetens i form av anställd trädgårdsmästare av utföraren. De förkastade ett anbud eftersom sådan kompetens saknades hos anbudsgivaren. Detta resulterade i en överprövning som tog åtta månader där förvaltningsrätten gjorde samma bedömning som vår medlem. Under dessa månader var bostadsföretaget förhindrat att sköta sina gårdar, hyresgästerna fick stå ut med att gräset var oklippt och att gårdarna var ovårdade. Detta får konsekvenser inte bara ekonomiskt utan inverkar även på den kvalitet våra medlemmar vill leverera till sina hyresgäster och därmed deras varumärke.
- Genom Sveriges Allmännyttas upphandlingsmodell Flex kan allmännyttan upphandla standardiserade bostäder resurseffektivt. Vid de tillfällen tilldelningen blivit överklagad har det inneburit en fördyring av projektet med nästan 2 000 kr per kvadratmeter bostadsyta, jämfört med projekt som inte blivit överklagade.



- *Oförmåga att leverera.* Det är relativt vanligt att upphandlade leverantörer inte klarar att leverera. Orsakerna är varierande, att de har räknat bort sig är det mest vanliga enligt vår bedömning. Ett för lågt anbudspris slår ut andra i en rangordnad tilldelning.



Konkreta exempel:

- Sveriges Allmännyttas har egen erfarenhet av utebliven leverans i ett av våra upphandlade Kombohusavtal. I vårt fall hade vi tre tilldelade leverantörer enligt rangordning, vilket blev en enorm flaskhals då de saknade förmåga att ta hand om efterfrågan. Hade LOU tillåtit fler parallellt tilldelade, eller att vi inte hade LOU, hade vi haft mycket bättre förutsättningar att kunna knyta till oss parallell kapacitet och tillmötesgå våra medlemsföretags preferenser utifrån de olika produkternas utformning och förmågor och dessutom utan att de skulle behöva konkurrera om tillgänglig kapacitet.
- Detta problem har även tillstött i vårt ramavtal för Kombohus Småhus och då utan att vi har någon entreprenör som räknat bort sig. Vi får helt enkelt inte ut den mängd bostäder som efterfrågas vid samma tillfälle, på grund av att rangordningen sätter stopp för det. Just nu har vi en leveransfördröjning på 1 ½ år.
- *Tidsbegränsade avtal.* LOU innebär begränsningar i möjlig avtalslängd. Sveriges Allmännyttas har egen erfarenhet av att detta i våra upphandlade Kombohusavtal. Hela affärsupplägget bygger på att Sveriges Allmännyttas genom medlemsföretagen kan erbjuda en potentialvolym av efterfrågad bostadsproduktion. Ju kortare avtalstiden är, desto sämre är förutsättningarna för en låg prisbild och i slutändan låga hyror. Kan bostadstillverkarna se en betydligt längre investeringshorisont än vad LOU tillåter, ökar investeringsviljan att ta fram effektivare produktionsmetoder och implementera det i sin verksamhet, där avkastning på investerat kapital ligger längre fram i tiden. LOU hämmar på så sätt produktivetsförbättringar inom sektorn och cementserar oviljan att göra investeringar som inte återbetalar sig omedelbart.

Liksom många andra aktörer som omfattas av LOU anser de allmännyttiga företagen att LOU är svåröverskådlig och svår att tillämpa. De allmännyttiga bostadsföretagen har hög inköpsmognad, de har ett strategiskt förhållningssätt till upphandling, arbetar med uppföljning och är vana att göra inköp genom LOU. Dessvärre hjälper detta ofta inte eftersom rättstillämpningen i Sverige är formalistisk. Den gynnar inte nytänkande, saknar helt fokus på affärer och reagerar ofta på små formaliafel, vilket våra exempel ovan visar. Sammantaget menar Sveriges Allmännyttan att dessa begränsningar innebär konkurrensnackdelar jämfört med privata fastighetsägare.

Anders Nordstrand
Vd Sveriges Allmännyttas

Behov av industriell eller kommersiell karaktär enligt upphandlingsreglerna – praxis från EU respektive Sverige

Johan Hedelin¹

Bakgrund

I utredningsarbetet som föregick lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (den s.k. allbo-lagen) behandlades frågan om de allmännyttiga företagens upphandlingsskyldighet endast parentetiskt.² Inget av fyra rättsutlåtanden och ingen av de bägge hearings som anordnades tangerade frågan³ och i utredningens betänkande var upphandlingsperspektivet fokuserat på huruvida kommunens framtida uppdrag till bolagen inom ramen för bostadsförsörjningen borde bli föremål för offentlig upphandling.⁴

Jag har av den särskilda utredare som har till uppdrag att utreda frågor om en socialt hållbar bostadsförsörjning⁵ ombetts jämföra unionsrättslig med nationell svensk rättspraxis vid bedömning av huruvida industriell eller kommersiell karaktär föreligger i upphandlingsdirektivets⁶ mening. Rättsutredningen är avsedd att utgöra under-

¹ Civ.ek., jur.kand., doktorand i rättsvetenskap (statsstöds-, upphandlings- och konkurrensrätt) vid Center for Business Law, Handelshögskolan i Stockholm.

² SOU 2008:38, *EU, allmännyttan och hyroma*, s. 304.

³ A.a., bilaga 5–10.

⁴ A.a., avsnitt 11.3. Se även Ds 2009:60, *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – överväganden och förslag*, s. 73–79, där det framgår att frågan kom att besvaras jakande. Den har därefter inte uppmärksammats och såvitt känt är upphandlade uppdrag av bostadsförsörjningskaraktär till allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ovanliga.

⁵ Dir. 2020:53, 2020:126 och 2021:67.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

lag för eventuella förslag till ändringar av den nationella implementeringen med ett särskilt fokus på allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, enligt den definition som framgår av allbo-lagen. Arbetet med rättsutredningen har bedrivits inom utredningens kansli. Frågan är av betydelse med hänsyn till regeln i upphandlingsdirektivet som från tillämpningsområdet – vid en motsatsvis läsning – exkluderar företag som har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse men där behoven har industriell eller kommersiell karaktär.⁷ Ytterst belyses huruvida sådana förändringar som under senare år har ägt rum i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och avseende deras marknadsförutsättningar medför att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte längre omfattas av upphandlingsdirektivets tillämpningsområde?⁸

Unionsrättsliga regler

Regleringen av offentlig upphandling ska omfatta verksamheter som är sådana att de inte behöver verka i konkurrens på affärsmässiga villkor utan kan bedrivas på ett icke affärsmässigt sätt.⁹

Enligt fast rättspraxis är syftet med upphandlingsdirektivet att undanröja såväl

- risken för att nationella anbudsgivare eller nationella sökande ges företräde när upphandlande myndigheter tilldelar kontrakt, som
- möjligheten att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala eller lokala myndigheter eller andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska.¹⁰

Detta har EU-domstolen upprepat med i huvudsak motsvarande formuleringar i samband med flertalet avgöranden av mål som gäller vad som ska eller inte ska omfattas av upphandlingsdirektiven.¹¹

⁷ Artikel 2.1 i upphandlingsdirektivet.

⁸ Uppdraget omfattar inte andra upphandlingsdirektiv eller lagar, till exempel inom försörjningssektorerna.

⁹ Pedersen K., *Upphandlingens grunder*, 5 uppl., 2019, Stockholm, Jure, s. 67.

¹⁰ Domstolens dom den 22 maj 2003, mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtuutoimisto Pentti Toivanen Oy, Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 52.

¹¹ Se till exempel domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525, p. 43, domstolens dom

Upphandlingsdirektivet omfattar upphandlande myndigheter.¹² Upphandlande myndigheter innefattar i sin tur offentligrättsliga organ vilket definieras som:

Varje organ som har samtliga följande egenskaper:

a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.

b) De är juridiska personer.

c) De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.¹³

Offentligrättsliga organ i upphandlingsdirektivets mening överensstämmer alltså inte med motsvarande begrepp i svenskt språkbruk. Som framgår såväl av direktivtextens formulering som av tidigare rättspraxis är rekvisiten a)–c) kumulativa medan de tre underrekvisiten i punkten c) är alternativa.¹⁴

Unionslagstiftaren har i preambeln till upphandlingsdirektivet klargjort att ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet inte bör anses vara ett offentligrättsligt organ, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär.¹⁵

den 15 januari 1998 i mål 44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl. mot Strohal Rotationsdruck GmbH, EU:C:1998:4, p. 33, domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003: 554, p. 9, domstolens dom den 12 december 2002 i mål C-470/99, Universale-Bau mot Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH, EU:C:2002:746, p. 52.

¹² Artikel 1.2 i upphandlingsdirektivet.

¹³ Artikel 2.4 i upphandlingsdirektivet.

¹⁴ Domstolens dom den 15 januari 1998 i mål 44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl. mot Strohal Rotationsdruck GmbH, EU:C:1998:4, p. 20–21, respektive domstolens dom den 1 februari 2001, Kommissionen mot Republiken Frankrike, C-237/99, EU:C:2001:70, p. 44.

¹⁵ Se punkt 10 i preambeln vilken har följande fullständiga lydelse: ”Begreppen upphandlande myndigheter och särskilt offentligrättsliga organ har vid upprepade tillfällen behandlats i rättspraxis från Europeiska unionens domstol. För att det ska stå klart att den personkrets som omfattas av detta direktiv inte bör ändras, är det lämpligt att behålla de definitioner som domstolen använder och införliva ett visst antal förtydliganden som görs i denna rättspraxis, så att definitionerna kan förstås, utan att tolkningen av begreppet i rättspraxis ändras. Det bör därför klargöras att ett organ som verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet inte bör anses vara ett offentligrättsligt organ, eftersom de behov i det allmännas intresse som det har inrättats för att tillgodose eller har fått i uppdrag att tillgodose kan anses ha industriell eller kommersiell karaktär.”

Hittillsvarande rättspraxis på unionsnivå

Prövningen görs av EU-domstolen i två steg och det är först om domstolen kan konstatera att en verksamhet tillgodoser behov i det allmännas intresse som det över huvud taget är nödvändigt att pröva om behovet är av kommersiell eller industriell karaktär.¹⁶ Frågan huruvida ett allmänt intresse föreligger är dock vanligen relativt oproblematisk.¹⁷ I EU-domstolens rättspraxis har bl.a. tillhandahållande av allmännyttiga subventionerade bostäder ansetts utgöra sådana behov.¹⁸

Den vidare framställningen utgår från att det är okontroversiellt att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse och fokuserar helt på frågan om huruvida verksamheten har industriell eller kommersiell karaktär.¹⁹

Även om ordalydelsen i upphandlingsdirektiven innebär att det är behovets industriella eller kommersiella karaktär som ska undersökas, har EU-domstolen i sin praxis huvudsakligen inte fokuserat på behovens natur.²⁰ Det är inte karaktären av de ”behov” som organet tillgodoser som ska prövas utan den konkreta marknaden målet gäller och de villkor varje organisation arbetar under, vilket innebär att samma verksamhet i olika medlemsstater eller till och med i en och samma medlemsstat kan komma att bedömas olika.²¹

¹⁶ Arrowsmith, S.; *The law of public and utilities procurement*, volym 1, 2014, London, Sweet & Maxwell, s. 358–365.

¹⁷ Pedersen K., *Upphandlingens grunder*, 5 uppl., 2019, Stockholm, Jure, s. 67 f.

¹⁸ Se domstolens dom den 1 februari 2001 i mål 237/99, Kommissionen mot Republiken Frankrike, EU:C:2001:70. Jfr även Rosén Andersson H. m.fl., *Lagen om offentlig upphandling*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2020, s. 105.

¹⁹ I de svenska översättningarna av EU-domstolens domar används frekvent allmännyttiga behov som en synonym till direktivets krav på att verksamheten ska ha särskilt inrättats för att tillgodose ett allmänt intresse, vilket från ett svenskt perspektiv framstår som förvirrande. Här finns inte någon avsedd koppling till begreppet allmännytta som det tillämpas i Sverige inom ramen för lagreglering varken om bostadsfrågor eller i övrigt, till exempel inom skatterätten. Således förekommer omväxlande beteckningen allmännyttiga, allmänhetens, allmänna etcetera om vart annat, så även i denna framställning, utan att någon skillnad är avsedd. Eftersom framställningen har fokus på allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska särskilt erinras om att ingen EU-praxis direkt avser allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

²⁰ Arrowsmith S., The Entity Coverage of the EC Procurement Directives and UK Regulations: A Review, *Public Procurement Law Review*, nr 2 2004, s. 76.

²¹ Rosén Andersson H. m.fl., *Lagen om offentlig upphandling*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2020, s. 106.

*Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden mot BFI Holding
(nedan BFI Holding)*²²

I domen som meddelades redan 1998 tydliggjorde domstolen att lagstiftaren har gjort en medveten och avsedd åtskillnad mellan dels allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär, dels allmännyttiga behov som är av industriell eller kommersiell karaktär. Domstolen fann att om lagstiftaren skulle ha ansett att allmännyttiga behov aldrig kunde vara av kommersiell eller industriell karaktär skulle den preciseringen inte ha varit nödvändig.²³

Domstolen ansåg vidare att allmännyttiga behov som inte är av kommersiell eller industriell karaktär inte utesluter att behoven tillgodoses eller skulle kunna tillgodoses av privata företag.²⁴ Att det förekommer konkurrens är därför inte i sig ett tillräckligt skäl för att utesluta en organisation som finansieras eller kontrolleras av en myndighet från kretsen som är skyldig att tillämpa upphandlingsdirektiven.²⁵ Domstolen betonade dock att förekomsten av en utvecklad konkurrens, och i synnerhet den omständigheten att det berörda organet handlar i en konkurrenssituation på marknaden, kan vara ett tecken på att det är fråga om ett allmännyttigt behov av industriell eller kommersiell karaktär.²⁶

I målet konstaterade EU-domstolen även att förekomsten eller frånvaron av allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär skall bedömas objektivt. Den rättsliga formen för de bestämmelser där ett sådant behov uttrycks saknar betydelse. Det är inte nödvändigt att organisationen genom lag eller annan författning skall ha ålagts att tillgodose ett allmännyttigt behov.²⁷

Begreppet upphandlande enhet skall vidare tolkas funktionellt för att ge full verkan åt principen om fri rörlighet.²⁸

²² Domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525.

²³ A.a., p. 35–36.

²⁴ A.a., p. 53.

²⁵ A.a., p. 47. Jfr i denna del även domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuri-riittä Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 49 och 50.

²⁶ Domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525, p. 48–49.

²⁷ A.a., p. 63.

²⁸ A.a., p. 62.

*Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy, Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy (nedan Korhonen m.fl.)*²⁹

I målet bestod bolagets huvudsakliga verksamhet i att förvärva, avyttra och uthyra fast egendom samt anordna och tillhandahålla fastighets- och förvaltningstjänster och andra tilläggstjänster. Målet avsåg särskilt frågan när ett sådant bolag anskaffar tjänster för projektering och byggnadsutformning inom ramen för ett byggprojekt som innefattar uppförande av flera kontorsfastigheter och ett parkeringshus i syfte att låta bygga dessa lokaler endast för privata företag.

Av domen framgår särskilt att huruvida ett sådant allmännyttigt behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär föreligger eller inte, skall bedömas genom att hänsyn tas till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter, såsom de omständigheter som var aktuella vid bildandet av det berörda organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten. I detta hänseende ska det bland annat kontrolleras huruvida det aktuella organets verksamhet är utsatt för konkurrens, eftersom förekomsten av konkurrens kan vara ett tecken på att det är fråga om ett allmännyttigt behov som är av industriell eller kommersiell karaktär.³⁰

Att bedöma de omständigheter som var aktuella vid bildandet av detta bolag och de villkor på vilka det utövar sin verksamhet innefattade enligt domstolen bl.a. en bedömning av huruvida det sänkades ett huvudsakligt vinstsyfte, huruvida företaget inte stod risken för den verksamhet som utövades liksom huruvida den aktuella verksamheten åtnjöt offentlig finansiering³¹

Om organet däremot verkade på normala marknadsmässiga villkor, hade ett vinstsyfte och bar de förluster som uppstod i samband med utövandet av sin verksamhet, var det enligt domstolen föga sannolikt att de behov som det syftade till att tillgodose inte var av industriell eller kommersiell karaktär. I sådana fall skulle upphandlingsdirektiven inte tillämpas, eftersom ett organ som har ett vinst-

²⁹ Domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

³⁰ A.a., p. 48–49. Se för ett liknande resonemang även domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525, p. 48 och 49.

³¹ Domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 59.

syfte och självt står risken för den verksamhet som det utövar vanligtvis inte inleder ett upphandlingsförfarande när det inte är ekonomiskt motiverat.³²

Enligt min uppfattning är Korhonen m.fl. det mål vilket framstår som mest relevant för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen i Sverige, dock med beaktande av att det avser kommersiella fastigheter och att bolaget ifråga erhöll stöd av kommunen för att tillhandahålla dessa lokaler på marknaden.

Av betydelse för målets utgång var även att den finska regeringen framförde i domstolen att regionala eller lokala myndigheter inte låter sina företag gå i konkurs, utan i förekommande fall tillför nytt kapital till bolagen så att de kan fortsätta att utföra de uppgifter för vilka de bildats. Vidare angav den finska regeringen att – även om det inte var uteslutet att verksamheten genererade vinst – kunde strävan efter sådan vinst inte under några omständigheter utgöra det huvudsakliga syftet för nämnda bolag, eftersom dessa enligt finsk lagstiftning alltid måste syfta till att i första hand gynna allmänintresset för invånarna på den regionala eller lokala myndighetens territorium.³³

Vid sådant förhållande och det faktum att bolaget erhållit offentlig finansiering för genomförandet av det aktuella byggprojektet, var det enligt EU-domstolen sannolikt att bolagets verksamhet tillgodosåg ett allmännyttigt behov som inte var av industriell eller kommersiell karaktär.³⁴

*Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien (nedan SIEPSA)*³⁵

Målet är av intresse i sammanhanget eftersom frågan huruvida företaget skulle tvingas stå på egna ben i samband med en krissituation hamnade i fokus. I målet ställdes sådana frågor på sin spets och domstolen uttalade att:

³² A.a., p. 51.

³³ Den nu omtalade finska lagregleringen motsvarar av allt att döma det svenska förbudet mot ”spekulativa” kommunala företag, som för de svenska allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens del utmönstrades den 1 januari 2011 i samband med ikraftträdandet av den så kallade allbo-lagen. Det finns generellt sett stora likheter mellan svensk och finsk förvaltningsrätt i allmänhet och kommunalrätt i synnerhet, dock inte längre i just detta avseende.

³⁴ Domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuri-toimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 53–55.

³⁵ Domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003:554.

Det tycks vara föga troligt att SIEPSA självt måste bära de ekonomiska riskerna av verksamheten, oberoende av huruvida det finns en officiell mekanism för att kompensera SIEPSA:s eventuella förluster.

Domstolen fann i målet att bolaget tillgodosåg behov i det allmännas intresse, vilka inte var av industriell eller kommersiell karaktär. Verksamheten var enligt min uppfattning av sådan natur att den svårligen kunde tillåtas gå i konkurs, eftersom den hade inrättats för att driva kriminalvårdsanstalter och kriminalvårdsinrättningar.

*Mannesmann Anlagenbau Austria AG mot Strohal Rotationsdruck GmbH (nedan Mannesmann)*³⁶

Enligt rättspraxis gäller upphandlingsskyldigheten även om ett företag bara delvis eller till mycket liten del tillgodoser allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Detta framgick inledningsvis i målet Mannesmann där EU-domstolen angav att om ett organ bedriver verksamhet som tillgodoser allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär spelar det ingen roll om den allmännyttiga delen endast utgör en relativt obetydlig del av den totala verksamheten. Så länge organet i någon omfattning bedriver allmännyttig verksamhet utan industriell eller kommersiell karaktär ska samtliga kontrakt som tilldelas av ett sådant organ ses som upphandlingskontrakt.³⁷

*Universale-Bau AG mot Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH (nedan Universale-Bau)*³⁸

Av domen framkommer att ett organ som inte har tillkommit i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som saknar industriell eller kommersiell karaktär, men som senare åtagit sig sådana

³⁶ Domstolens dom den 15 januari 1998 i mål 44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl. mot Strohal Rotationsdruck GmbH, EU:C:1998:4.

³⁷ Domstolens dom den 15 januari 1998 i mål 44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl. mot Strohal Rotationsdruck GmbH, EU:C:1998:4, p. 25, 26 och 31. Se även domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525, p. 55–56 samt domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 58.

³⁸ Domstolens dom den 12 december 2002 i mål C-470/99, Universale-Bau mot Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH, EU:C:2002:746.

intressen och sedermera faktiskt tillgodoser dessa, har upphandlings-skyldighet.³⁹ Det avgörande är således inte omständigheterna när organet bildades, eller vad som då kom till uttryck, utan förhållandena vid den tidpunkt när upphandlingsförfarandet genomfördes. På motsvarande sätt omfattas inte sådana organ av begreppet, som visserligen ursprungligen inrättades i syfte att tillgodose behov i det allmännas intresse, men som faktiskt inte längre gör det.⁴⁰

*Förenade målen Agorà Srl samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano (nedan Agorà/Excelsior)*⁴¹

Målet är primärt av intresse i sammanhanget eftersom EU-domstolen fann att företaget i avsaknad av särskilda arrangemang för förlusttäckning skulle anses bära den ekonomiska risken för sin egen verksamhet. Detta trots att verksamheten saknade vinstsyfte och bolaget enligt sin bolagsordning skulle drivas med produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier som grund.⁴²

Målet har även ansetts vara informativt när det gäller vilka omständigheter som tillsammans med en utvecklad konkurrens kan medföra att ett behov anses ha industriell eller kommersiell karaktär.⁴³ Domstolen refererade i sitt avgörande tillbaka till sin egen praxis⁴⁴ att förekomsten av en utvecklad konkurrens, och i synnerhet den omständigheten att det berörda organet handlar i en konkurrenssituation

³⁹ A.a., p. 56 och 63. Som framgår av prop. 2006/07:128, del 1, s. 148 har lagstiftaren i Sverige mot bakgrund av målet valt att i den nationella lagtexten uttrycka att det offentligt styrda organet tillgodoser behov i det allmännas intresse trots att direktivet egentligen föreskriver att organet ska ha inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse.

⁴⁰ Rosén Andersson H. m.fl., *Lagen om offentlig upphandling*, 3 uppl., 2020, Stockholm, Norstedts Juridik, s. 104. Som framgår av senare praxis är det heller inte av betydelse hur verksamheten kommer att förändras i framtiden eftersom den nationella domstolen ska avgöra saken baserat på situationen vid den tidpunkt när kontraktet som är i fråga i det nationella målet tilldelades, se domstolens dom den 5 oktober 2017 i mål C-567/15, LitSpecMet UAB mot Vilniaus lokomotyvu remonto depas UAB, EU:C:2017:736.

⁴¹ Domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

⁴² A.a., p. 40.

⁴³ Rosén Andersson H. m.fl., *Lagen om offentlig upphandling*, 3 uppl., 2020, Stockholm, Norstedts Juridik, s. 107.

⁴⁴ Domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525, p. 49.

på marknaden, kan vara ett tecken på att det inte är fråga om ett allmännyttigt behov som saknar industriell eller kommersiell karaktär.⁴⁵

Vad gäller den bedömda verksamheten, som bestod i mäss- och utställningsverksamhet, konstaterade domstolen att den bestod i utbud av tjänster på marknaden mot vederlag som tillgodosåg behov av kommersiell karaktär hos å ena sidan utställare, vilka gavs möjlighet att marknadsföra de varor eller tjänster som de ställer ut, å andra sidan hos presumtiva kunder.⁴⁶

Det är enligt min uppfattning svårt att inte läsa in att domstolen i målet ansåg det föreligga en ”utvecklad konkurrens” vilket i så fall innebär en ”måttstock” på hur högt detta krav är ställt i praxis. Domstolen tillmätte dock även betydelse till att mässverksamheten inte avsåg ett behov som staten i allmänhet väljer att själv tillgodose eller ha ett avgörande inflytande på.⁴⁷

Mina slutsatser av ovan refererad unionspraxis

Baserat på redogörelsen för relevant praxis kan konstateras att domstolen vid bedömning av om ett behov av industriell eller kommersiell karaktär föreligger gör bedömningen baserat på tre rekvisit, som jag nedan väljer att beteckna som *huvudrekvisiten*, nämligen

1. om vinstsyfte föreligger i verksamheten ifråga,
2. om verksamheten ifråga själv står den ekonomiska risken (tidvis i stället formulerat som att den bär de förluster som uppstår i verksamheten), samt
3. om verksamheten ifråga bedrivs på normala marknadsmässiga villkor (vilket används växelvis med och således förefaller inrymma även att verksamheten inte erhåller offentlig finansiering).

Dessa tre huvudrekvisit förekommer omväxlande med respektive utan negationer. Praxis illustrerar att huvudrekvisiten inte är kumulativa. Således har verksamhet utan ett egentligt vinstsyfte godtagits i

⁴⁵ Domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

⁴⁶ A.a., p. 39.

⁴⁷ A.a., p. 41.

praxis. Det finns heller inget som tyder på att de tre rekvisiten vart och ett skulle vara av samma betydelse.

Även om huvudrekvisiten inte är kumulativa gäller emellertid enligt praxis att om de alla tre är uppfyllda är det ”föga sannolikt” att verksamheten ifråga inte har industriell eller kommersiell karaktär.⁴⁸

Vidare är det enligt min uppfattning tydligt att det i normalfallet måste anses föreligga ett tydligt samband mellan att en organisation har ett vinstsyfte respektive bär sina egna förluster. Det framstår mot den bakgrunden heller inte som möjligt att betrakta de tre huvudrekvisiten som ömsesidigt uteslutande.

Det senast sagda understryker möjligen ytterligare att huvudrekvisiten inte är avsedda att tillämpas kumulativt. Det bör här erinras om att det handlar om en helhetsbedömning av de tre huvudrekvisiten⁴⁹ och att det således aldrig kan vara en ”digital” fråga där ett villkor redan anses uppfyllt och således ytterligare argument i samma riktning förlorar betydelse.

Det första huvudrekvisitet (vinstsyfte)

Vad gäller det första huvudrekvisitet har EU-domstolen i tre mål använt begreppet ”huvudsakligt vinstintresse” i domar där det tillgodosedda behovet har ansetts ha en industriell eller kommersiell karaktär.⁵⁰ Det kan dock enligt min uppfattning ifrågasättas om det går att dra långtgående slutsatser av detta eftersom begreppet ”huvudsakligt” förekommer i dessa domar från EU-domstolen primärt som en beskrivning av företagets målstruktur samtidigt som frågan om det huvudsakliga vinstsyftet knappast förefaller ha fått avgörande betydelse i något av målen.

Tvärtom har EU-domstolen som framgått ovan ansett att behov av industriell- eller kommersiell karaktär förelegat trots att verksamheten saknat vinstsyfte och bolaget i stället enligt sin bolagsordning

⁴⁸ Domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuri-toimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

⁴⁹ Jfr Rosén Andersson H m.fl., *Lagen om offentlig upphandling*, 3 uppl., 2020, Stockholm, Norstedts Juridik, s. 107.

⁵⁰ Domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003:554, p. 88, domstolens dom den 10 april 2008 i mål C-393/06, Ing. Aigner Wasser-Wärme Umwelt GmbH mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213, p. 42 och domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuri-toimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 54.

skulle drivas med produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier som grund.⁵¹

Det andra huvudrekvisitet (ekonomisk risk och förlusttäckning)

Vad gäller det andra huvudrekvisitet, att bära förluster eller stå den ekonomiska risken, hamnar fokus ofta på risken för falissemang, ytterst konkurs, men det är i praxis olika vilken betydelse som har tillmätts avsaknaden av en officiell mekanism för att kompensera eventuella förluster. Någon sådan mekanism fanns inte i något av målen SIEPSA, Korhonen m.fl. eller Agorà/Excelsior.

För en utomstående betraktare framstår det som sannolikt att domstolen i avsaknad av en sådan mekanism för förlusttäckning helt enkelt gör en egen bedömning av sannolikheterna för att det offentliga ska gripa in, vilket naturligen får helt olika utgång när det som prövas är driften av ett fängelse⁵² än när prövningen avser en mäss- och utställningshall.⁵³

Medlemsstatens egna uppgifter om att ett företag inte var sannolikt att tillåtas gå i konkurs tillmättes därutöver väsentlig betydelse i det mål som får anses ha störst betydelse för bedömningen av situationen för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.⁵⁴

Det tredje huvudrekvisitet (normala marknadsvillkor eller offentlig finansiering)

Vad gäller det tredje huvudrekvisitet var offentlig finansiering ett skäl för utgången i målet Korhonen m.fl., vilket framstår som delvis relevant även för bedömningen av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.⁵⁵ Att verksamheten bestod i utbud av tjänster på markna-

⁵¹ Domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

⁵² Jfr domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003:554.

⁵³ Jfr domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

⁵⁴ Jfr domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

⁵⁵ A.a.

den mot vederlag som tillgodoser behov av kommersiell karaktär var också betydelsefullt i målet Agorà/Excelsior,⁵⁶ även om det där kan vara svårt att skilja från att bolaget var utsatt för vad man borde kunna beteckna som en ”utvecklad” konkurrens i den mening som domstolen redan tidigare hade använt detta begrepp.

Särskilt om betydelsen av den indikativa faktorn konkurrens

Vid prövningen har förekomsten av konkurrens ett slags indikativ betydelse utan att för den skull vara avgörande och bör därför inte jämföras med de tre huvudrekvisiten.⁵⁷

Domstolen fäster, när det gäller den indikativt betydelsefulla konkurrensfaktorn, betydelse vid om det finns en ”utvecklad” konkurrens samt tillmäter det särskild betydelse om konkurrensen dessutom innebär att varorna eller tjänsterna ifråga erbjuds på en marknad.⁵⁸

Generellt sett kan – enligt min uppfattning – konstateras att domstolen alltid har varit obenägen att ta hänsyn till potentiell konkurrens, som inte redan finns etablerad, i inre marknads mål, dit upphandlingsmålen hör. Det bör således handla om faktisk och på marknaden etablerad konkurrens.

Att erbjudandet sker mot vederlag kan ha betydelse för hur konkurrensfrågan bedöms⁵⁹, även om sådant vederlag normalt måste framstå som en förutsättning för att konkurrens ska kunna uppkomma.

Förekomsten av konkurrens (ibland beskrivet som att privata aktörer kan driva motsvarande verksamhet) förefaller enligt min bedömning möjligen kunna ”läka” brister i uppfyllnaden av de tre huvudrekvisiten, särskilt när det gäller det första huvudrekvisitet, vinstsyftet.

⁵⁶ Domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

⁵⁷ Domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525.

⁵⁸ A.a.

⁵⁹ Jfr domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259.

Hur prövningen ska utföras

Prövningen av huruvida det föreligger behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär skall göras objektivt och utan hänsyn till den formella regleringen och hänsyn ska därvid tas till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter.⁶⁰

Begreppet upphandlande enhet skall vidare tolkas funktionellt⁶¹ Att EU-lagstiftning ska tillämpas funktionellt sägs ofta utan att det närmare preciseras vilken funktionen är, så även i detta sammanhang. EU-domstolen har dock preciserat vad den funktionella tolkningen ska åstadkomma. Den funktionella tolkningen sker mot bakgrund av syftet att undanröja såväl risken för att nationella anbudsgivare eller nationella sökande ges företräde när upphandlande myndigheter tilldelar kontrakt som möjligheten att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala eller lokala myndigheter eller andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska.⁶²

Avslutningsvis tillämpas ett slags ”smittoteori” mellan olika verksamheter inom ett och samma företag, vilket innebär att hela verksamheten måste vara industriell eller kommersiell för att undkomma upphandlingsdirektiven⁶³ medan däremot verksamheter anses kunna ändra sin karaktär över tid utan att det hindrar dem från att återopa industriell eller kommersiell karaktär, eller vice versa från att förlora densamma.⁶⁴

Nationella svenska regler

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, liksom andra kommunala bolag etc., omfattas av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling om de ryms inom definitionen av ett offentligt styrt organ:

⁶⁰ Domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 *Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV*, EU:C:1998:525.

⁶¹ A.a.

⁶² Domstolens dom den 1 februari 2001 i mål C-237/99, *Kommissionen mot Republiken Frankrike*, EU:C:2001:70, p. 42–43, se även domstolens dom den 17 december 1998 i mål C-353/96, *Kommissionen mot Irland*, EU:C:1998:611, p. 36.

⁶³ Domstolens dom den 15 januari 1998 i mål 44/96, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl. mot Strohal Rotationsdruck GmbH*, EU:C:1998:4.

⁶⁴ Domstolens dom den 12 december 2002 i mål C-470/99, *Universale-Bau mot Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH*, EU:C:2002:746.

Med offentligt styrt organ avses en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.⁶⁵

Förarbetena till regeln är vidlyftiga⁶⁶ men ger i praktiken inte så mycket vägledning. Det svenska begreppet ”offentligt styrt organ” har valts eftersom det anses bättre motsvara vad som avses i direktivet, trots att det där står ”offentligrättsligt organ”. Vidare har lagstiftaren kraftigt kortat av beskrivningen av de tre kumulativa rekvisiten till förmån för tre alternativa underrekvisit. Av dessa tre underrekvisit är två definitionsmässigt alltid uppfyllda i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag med hänsyn till reglerna i allbo-lagen (andra punkten ovan, jfr regeln i 1 § allbo-lagen) respektive kommunallagen (tredje punkten ovan, jfr regeln i 10 kap. 3 § kommunallagen, 2017:725).

Det ovanstående har förskjutit fokus från huvudbedömningen som rätteligen ska vara huruvida bolagen ”har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär”. Allmännyttiga bostadsaktiebolag har alltså liksom andra kommunala bolag sedan länge ansetts omfattas av upphandlingsregelverket. Frågan har emellertid inte varit oomtvistad vilket medförde att Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i ett yttrande år 2005, med utgångspunkt i den då gällande lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, analyserade frågan med slutsatsen att bolagen var upphandlingspliktiga. Avgörande för frågan var – då som nu – huruvida de behov bolagen särskilt inrättats för var, respektive är, av industriell eller kommersiell karaktär i det vid varje tid gällande upphandlingsdirektivets mening. Vad gäller den frågan gjorde NOU följande bedömning:

Många kommunala bostadsföretag verkar på lokala marknader i konkurrens med privata bostadsföretag. De kommunala bostadsföretagen lyder emellertid, som framgår av de ovan citerade förarbetena, under ett

⁶⁵ 1 kap. 18 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁶⁶ Prop. 2018/19:162, prop. 2015/16:195, del 1, s. 339 f. och del 2 s. 942 f. se även prop. 2006/07:128, del 1, s. 150 f. och s. 302 f., prop. 1998/99:38 s. 250 f., prop. 1996/97:153 och prop. 1992/93:88 s. 63 f.

antal kommunalrättsliga begränsningar. En sådan begränsning rör syftet med verksamheten. Oavsett hur det förhåller sig med självkostnadsprincipens tillämplighet på de kommunala bostadsföretagen anser NOU det i vart fall vara klarlagt att kommunala bostadsföretag inte lagligen får drivas med det huvudsakliga syftet att generera vinst.

Kommunala bostadsföretag har dessutom en bostadspolitisk funktion där allmännyttan förväntas vara vägledande beträffande hyresnivåer etc. Kommunala bostadsföretag skiljer sig därför från privatägda bostadsföretag även beträffande den ekonomiska risk för verksamheten som ett kommunalt bostadsföretag bär. Vid nybyggnation och förvärv av befintliga fastigheter är det inte ovanligt att kommunala bostadsföretag erhåller offentlig finansiering genom aktieägartillskott, direkta bidrag, kommunala borgensåtaganden eller andra typer av garantier. Kommunala bostadsföretag lyder i allt väsentligt under samma associationsrättsliga regelverk som privatägda bostadsföretag. Det innebär att den yttersta konsekvensen, om ett kommunalt bostadsföretag inte klarar av att få täckning för sina kostnader, kan bli att bostadsföretaget försätts i konkurs. Det torde dock vara ytterst sällsynt att kommunala bostadsföretag verkligen försätts i konkurs.

Verksamheten synes därmed inte begränsas av de ekonomiska ramarna på samma sätt som hos privata företag utan den drivs vidare, i princip utan någon direkt avgörande koppling till om verksamheten går med vinst eller förlust, så länge som det i kommunledningen finns en majoritet mot att verksamheten skall upphöra. De ovan angivna funktioner som kommunala bostadsföretag förväntas fylla torde oftast innebära att inte ens olönsamma bolag försätts i konkurs. Till detta bör läggas det faktum att det, genom den verksamhet som i enlighet med StödF bedrivs av Statens bostadsnämnd och Statens bostadskreditnämnd samt Statens Bostadsomvandling AB, finns en officiell författningsreglerad mekanism för att tillskjuta finansiering till olönsamma kommunala bostadsföretag. Ett olönsamt kommunalt bostadsföretag kan därigenom, till skillnad från ett privatägt bostadsföretag, få direkta statliga bidrag, erhålla statlig hjälp vid upplåning samt erhålla statliga kreditgarantier. Möjlighet finns också att staten övertar övertaliga fastigheter för utveckling eller avveckling samt att staten blir delägare i och tillskjuter kapital till kommunala bostadsföretag. Mot denna bakgrund anser NOU att kommunala bostadsföretag inte kan anses bära den ekonomiska risken för sin verksamhet i den mening som avses i EG-domstolens rättspraxis.⁶⁷

Sammanfattningsvis hänvisade NOU:s beslut till följande skäl för att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle anses omfattade av dåvarande upphandlingsreglering:

⁶⁷ Nämnden för offentlig upphandling (NOU) yttrande den 17 oktober 2005, dnr 2003/0306-29, dnr 2003/0307-29, dnr 2003/0308-29, dnr 2003/0309-29, dnr 2003/0310-29 och dnr 2004/0075-29, s. 13–14.

1. den kommunala självkostnadsprincipen (se första stycket i citatet ovan),
2. förbudet mot spekulativ kommunal verksamhet (se första stycket i citatet ovan),
3. allmännyttans hyresnormerande roll (se andra stycket i citatet ovan),
4. att det inte var ovanligt att bolagen erhöll offentlig finansiering (se andra stycket i citatet ovan),
5. att de allmännyttiga bolagen inte bar sina egna risker och hade fördelar av kommunala borgensåtaganden (se andra stycket i citatet ovan),
6. att det var ytterst sällsynt att kommunala bostadsföretag försattes i konkurs (se andra och tredje stycket i citatet ovan),
7. att det fanns en författningsreglerad statlig mekanism för att tillskjuta pengar till bolagen (se tredje stycket i citatet ovan),
8. att staten vid behov kunde komma att överta fastigheterna (se tredje stycket i citatet ovan).

Jag kommer avslutningsvis att återkomma till dessa åtta punkter nedan, efter en redogörelse för nationell svensk domstolspraxis avseende vad som utgör behov av industriell eller kommersiell karaktär.

Hittillsvarande nationell rättspraxis

*Ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen (Akademiska Hus)*⁶⁸

Frågan om vilka företag som ska omfattas av upphandlingsreglerna har hittills endast berörts av Högsta Förvaltningsdomstolen vid ett tillfälle. Målet gällde då inte bostäder utan lokaler för högskoleverksamhet (Akademiska Hus).

Med hänsyn till att verksamheten inte kunde anses bedrivas på en marknad med utvecklad konkurrens, att bolagets motparter var statliga myndigheter och att verksamheten hade en mycket fördelaktig riskprofil, hade det enligt Högsta Förvaltningsdomstolen ingen avgörande

⁶⁸ HFD 2016 ref. 67.

betydelse att bolaget formellt sett självt stod den ekonomiska risken för verksamheten eller att den inte var offentligt finansierad.

Det behov som Akademiska Hus tillgodosåg var därför inte av industriell eller kommersiell karaktär och bolaget skulle omfattas av LOU.

*Ett mål i kammarrätt som avser allmännyttan (Familjebostäder)*⁶⁹

Huruvida ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag omfattas av upphandlingsskyldighet, efter införandet av allbo-lagen, har endast prövats avseende ett enda större sådant företag i Stockholm (Familjebostäder AB) som förlorade målet i två instanser. Målet rörde löpande smidesarbeten. Högsta Förvaltningsdomstolen nekade sedermera prövningstillstånd.⁷⁰

Förvaltningsrätten menade sammanfattningsvis att kommunala bostadsaktiebolag i praktiken hade en lagstadgad ekonomisk fördel i förhållande till sina privata konkurrenter som kunde medföra att bolagen lät sig styras av andra hänsyn än ekonomiska, bl.a. vad gäller beslut i upphandlingar. Därmed ansåg domstolen inte att det allmännyttiga behovet var av kommersiell eller industriell karaktär.

Det allmännyttiga företaget vidhöll sin talan i kammarrätten och påtalade att även om de allmännyttiga bolagens syfte inte var vinstmaximering så skulle allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag drivas enligt affärsmässiga principer. Det allmännyttiga syftet och de affärsmässiga principerna stod enligt företaget inte i något motsatsförhållande.

Kammarrätten i Stockholm bedömde dock att det allmännyttiga syftet fick anses överordnat. Begränsningsreglerna i allbo-lagen inbegripit vidare, enligt kammarrätten, att bolagens upparbetade resurser skulle användas för bostadsförsörjningsändamål. Det fick enligt kammarrätten anses medföra en viss ekonomisk fördel för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen jämfört med privata konkurrenter.

Den allmännyttiga funktion som bolagen hade torde även medföra att det ytterst sällan tilläts att ett olönsamt bolag försattes i

⁶⁹ Kammarrätten i Stockholms dom den 12 januari 2012 i mål 5419-11.

⁷⁰ Högsta Förvaltningsdomstolens beslut den 27 april 2021 i mål 468/12.

konkurs. Förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet, framhölls också av kammarrätten.⁷¹

*Industriell eller kommersiell karaktär saknas p.g.a. ensamrätt
(Svenska Spel)*

Kammarrätten har bedömt att AB Svenska Spel omfattas av LOU eftersom det behov som företaget tillgodoser inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Avgörande förefaller ha varit bolagets monopolställning på den svenska marknaden om man bortser från s.k. internetspel.⁷²

AB Svenska Spel har sedermera sökt få sin upphandlingsrättsliga status prövad på nytt. Till grund för sin inställning att bolaget inte längre utgjorde ett offentligt styrt organ hänvisade Svenska Spel bl.a. till den utveckling med ökad konkurrens som hade ägt rum på spelmarknaden sedan år 2009.⁷³

Förvaltningsrätten i Stockholm upprätthöll dock slutsatsen att AB Svenska Spel var ett offentligt styrt organ.⁷⁴ Domen överklagades men överklagandet avvisades av kammarrätten eftersom domen inte ansågs ha gått AB Svenska Spel emot i förvaltningsprocesslagens mening.⁷⁵

⁷¹ Förordningen ändrades sedermera varigenom möjligheten att få stöd för omstrukturering av ett kommunalt bostadsföretag enligt densamma upphörde (SFS 2018:112). En ny stödordning för samma ändamål reglerades i stället genom förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, vilket medförde en snävare avgränsning av stödberättigade kommuner. Med svag bostadsmarknad avses enligt förordningen en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt vikande arbetsmarknad, en varaktigt minskande befolkning, en förändrad befolkningsstruktur eller låga inkomster hos kommuninvånarna (3 §) Bidrag får vidare endast lämnas om det på vissa preciserade grunder är förenligt med statsstödsreglerna (4–6 §§). Enligt uppgift från Boverket har den nya stödordningen aldrig tillämpats och några ansökningar har inte inkommit sedan den infördes. Det förekommer endast utbetalningar enligt äldre stödordning till två kommuner som beviljades bidrag enligt densamma, nämligen Hagfors och Ånge (e-post från Boverket den 12 januari 2022).

⁷² Kammarrätten i Stockholms dom den 19 november 2009 i mål nr 6937-09.

⁷³ Konkurrensverket avgav den 25 augusti 2016 yttrande i målet, se Konkurrensverkets dnr 432/2016.

⁷⁴ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 februari 2017 i mål nr 27515-15.

⁷⁵ Kammarrätten i Stockholms beslut den 20 juni 2017 i mål nr 1455-17.

*Industriell eller kommersiell karaktär trots ensamrätt
(Systembolaget)*⁷⁶

Kammarrätten i Stockholm har, i två olika mål, ansett att Systembolaget AB inte omfattas av LOU.

I det första målet⁷⁷ bedömde kammarrätten, i huvudsak mot bakgrunden av förekomsten av partihandel och resandeförsel, att företaget var utsatt för ”viss konkurrens” trots att Systembolaget har ett legalt monopol avseende detaljhandel i landet.

I frågan om konkursrisk hänvisades i domen till doktrin enligt vilken det skulle kunna krävas att staten tidigare hade genomfört räddningsinsatser, för att möjligheten av ett sådant ingripande skulle beaktas. I vart fall borde det vara nödvändigt att visa att ett ingripande från staten var tillräckligt sannolikt i den grad att det även påverkade företagets beteende.⁷⁸ Kammarrätten fann mot denna bakgrund att verksamheten hade kommersiell karaktär.

I ett senare mål gällande Systembolaget AB, efter att dom meddelats i högsta instans gällande Akademiska Hus, stod Kammarrätten fast vid sin tidigare bedömning av Systembolagets upphandlings-skyldighet, med hänvisning till att marknaden för Akademiska hus var mera särpräglad och mindre dynamisk än Systembolagets.⁷⁹

Överensstämmer hittillsvarande nationell praxis med unionsrättslig praxis?

Sammanfattningsvis har svenska förvaltningsdomstolar och myndigheter konsekvent ansett att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen omfattas av LOU med hänsyn till hur våra nuvarande nationella regler har införlivat EU-rätten. Motsvarande har gällt Akademiska Hus AB och AB Svenska Spel. Däremot har Systembolaget AB upp-

⁷⁶ Kammarrätten har även funnit att det statligt ägda Sveaskog Förvaltnings AB – ett helägt dotterbolag till det av svenska staten helägda moderbolaget Sveaskog AB – inte var ett offentligt styrt organ och därmed inte heller en upphandlande myndighet. Avgörandet har inte analyserats eftersom domskälen inte går att uttyda på meningsfullt sätt (se Kammarrätten i Stockholms dom den 14 mars 2014 i mål nr 772-14).

⁷⁷ Kammarrätten i Stockholms dom den 19 februari 2016 i mål 7265-14. Målet fick inte vidare prövningstillstånd.

⁷⁸ Arrowsmith, S.; *The law of public and utilities procurement*, volym 1, 3 uppl., 2014, London, Sweet & Maxwell, s. 363.

⁷⁹ Kammarrätten i Stockholms dom den 20 februari 2017 i mål 5101-16. Målet avgjordes med ordförandens utslagsröst och fick inte vidare prövningstillstånd. Tre av fyra ledamöter var skiljaktiga i någon del men två ledamöter inklusive ordföranden stod bakom utgången i målet.

repade gånger ansetts tillgodose ett behov i det allmännas intresse som är av industriell eller kommersiell karaktär.

När det särskilt gäller allmännyttan har frågan endast prövats i kammarrätt och vägrats prövningstillstånd i Högsta Förvaltningsdomstolen.

Vid en jämförelse med min genomgång av unionspraxis ovan ger motsvarande genomgång av nationell rättspraxis, med reservationen att det handlar om en handfull rättsfall, följande vid handen. Genomgång har gjorts av domskälen i den del de gäller frågan om huruvida behoven har industriell eller kommersiell karaktär och avser endast överinstanserna.

Särskilt om de tre huvudrekvisiten

Vid bedömningen av huruvida ett behov i det allmännas intresse har industriell eller kommersiell karaktär beaktar EU-domstolen, som ovan angivits, tre huvudrekvisit som dock inte används kumulativt. Vad gäller bedömningen vid svensk domstolsprövning av dessa huvudrekvisit kan enligt min uppfattning däremot följande framhållas.

Helhetsbedömningen

Det är svårt att utläsa hur helhetsbedömningen har gjorts – även om det tidvis erinras om att det handlar om en sådan – eftersom de nationella domstolarna med ett enda undantag kommit till slutsatsen att alla tre huvudrekvisiten antingen har varit uppfyllda eller inte.

När dessa tre huvudrekvisit inte har ansetts vara uppfyllda har domstolen inte närmare preciserat hur man kommer till slutsatsen att behovet saknar industriell eller kommersiell karaktär. I praktiken kan man därför uppfatta att det tillämpas en slags motsatt presumptionsverkan när de tre rekvisiten inte är uppfyllda, vilket dock inte överensstämmer med vad EU-domstolen har uttalat.

Nationell praxis är konsekvent i den meningen att en organisation som anses ha ett huvudsakligt vinstsyfte (första huvudrekvisitet) också förväntas bära sina egna förluster (andra huvudrekvisitet). Däremot anses inte en situation med konkurrens (vilket ska ha en endast indikativ betydelse) alltid medföra att verksamheten drivs på normala marknadsmässiga villkor (tredje huvudrekvisitet).

Det första huvudrekvisitet (vinstsyfte)

I flertalet mål kommer den nationella domstolen fram till att huvudsakligt vinstsyfte saknas. Inget av de prövade företagen har dock helt ansetts sakna ett vinstsyfte. Domstolarnas bedömning ligger i linje med ett yttrande som Konkurrensverket lämnade under 2016 avseende AB Svenska Spels upphandlingsskyldighet⁸⁰ med innebörden att EU-domstolen i tre olika mål har

preciserat att det är förekomsten av ett huvudsakligt vinstintresse som talar för att det tillgodosedda behovet har en industriell eller kommersiell karaktär.⁸¹

Som jag har framhållit ovan kan det dock enligt min uppfattning ifrågasättas om det går att dra långtgående slutsatser av dessa domar. De nationella domstolarnas bedömning av vinstsyftet har – med undantag för målen om Systembolaget vilka över huvud taget är svåra att inordna i någon systematik – kretsat kring huruvida det finns andra syften än vinstsyftet. EU-domstolen har dock tydliggjort att det ska vara en tvåstegsprövning vilket innebär att bolagen ifråga med nödvändighet måste ha andra syften än vinst för att frågan om industriell eller kommersiell karaktär över huvud taget ska komma under bedömning. Frågan om huruvida bolagen har andra syften än vinstsyfte kan enligt min uppfattning inte vara relevant eftersom företagen redan har ansetts inrättade för att omhänderta allmänna intressen.

Såväl sökandet efter andra målsättningar än vinst hos företagen som försöken att ”väga” olika målsättningar mot varandra riskerar att leda fel. En sådan utgångspunkt medför även en uppenbar risk att fokus hamnar på att utreda företagets formella målstruktur enligt ägardirektiv eller författningar i stället för på vad företaget faktiskt gör, hur detta görs och de förutsättningar under vilka företaget verkar på marknaden.

⁸⁰ Konkurrensverkets yttrande den 25 augusti 2016, dnr 432/2016, s. 18–19.

⁸¹ Domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003:554, p. 88, domstolens dom den 10 april 2008 i mål C-393/06, Ing. Aigner Wasser-Wärme Umwelt GmbH mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213, p. 42 och domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtuuritoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 54.

Det andra huvudrekvisitet (ekonomisk risk och förlusttäckning)

Vad gäller frågan om huruvida de prövade företagen står sina egna risker framstår det som att i avsaknad av en officiell mekanism för att kompensera eventuella förluster låter EU-domstolen verksamhetens karaktär samt vad myndigheterna anger om verksamheten få betydelse, vilket dock inte framskymtar i nationell rättspraxis. De nationella domstolarnas i och för sig begränsade utredningsskyldighet i upphandlingsmål förefaller inte ha medfört att några frågor ställs till ägarna om deras avsikter.

För slutsatsen att verksamheten inte bär sina egna risker har i EU-praxis vanligen krävts att något som pekar i den riktningen framkommit. I all nationell praxis har det saknats formella arrangemang för förlusttäckning bortsett från en förordning om statligt stöd till kommunala bostadsverksamheter, som fick betydelse i målet om allmännyttan. Trots detta har endast Systembolaget AB ansetts bära sina egna risker.⁸²

Av nationell praxis framstår det enligt min uppfattning som att ett företag med något slags samhällsansvar – vilket måste tas om hand på ett eller annat sätt om företaget fallerar – närmast presumeras både behöva och komma att räddas, dessutom i nuvarande form, för att samhällsintresset ska kunna säkras för framtiden. Det är inte förenligt med principer om proportionalitet och således inte en rimlig tolkning av EU-rätten.

Kraven för en sådan slutsats måste enligt min uppfattning ställas högre. Det finns uppenbara begränsningar i möjligheterna att dra slutsatser baserat på EU-praxis som avser t.ex. fängelser – ett typiskt uttryck för statens ”våldsmonopol” – vid bedömningen av ett kommunalt bostadsföretag där hyresrätterna enligt gällande civilrättslig reglering består med oförändrade hyresvillkor oavsett om företaget ifråga sätts i konkurs och fastigheterna därigenom kommer i en ny ägares hand.

⁸² Då huvudsakligen baserat på ett doktrinuttalande som härrör från ett erkänt standardverk på området, där motsvarande formuleringar har återfunnits åtminstone sedan 2005 (Jfr Arrowsmith, S.; *The law of public and utilities procurement*, volym 1, 2 uppl., 2005, London, Sweet & Maxwell, s. 271). Jfr även generaladvokat Albers yttrande föredraget den 11 juli 2002 i mål C-18/01, Arkkitehtuutoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och, Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2002:448, p. 81–82.

Det tredje huvudrekvisitet (normala marknadsmässiga villkor eller offentlig finansiering)

Domstolarna har i flertalet fall tolkat kravet på marknadsmässiga villkor snävt och i praktiken avgränsat detsamma till en avsaknad av offentlig finansiering. När marknadsmässiga villkor bedöms bredare, vilket endast sker i två mål, anses marknadsmässiga villkor inte föreligga i något av de bägge fallen.

I den enda nationella dom som behandlar ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag fästs vikt vid att begränsningsreglerna i allbo-lagen medför en ekonomisk fördel utan att det närmare utvecklas vari fördelen skulle bestå. Det framstår som asymmetriskt eftersom allbo-lagen samtidigt inte anses tillräcklig för att etablera att företagen saknar andra ekonomiska fördelar, vilket framstår som allbo-lagens huvudsyfte.

Vad gäller frågan om verksamheter drivs på marknadsmässig grund har ensamrätter behandlats olika i nationell rättspraxis, trots att det handlar om två statliga företag med särskilda samhällsuppdrag av inbördes liknande karaktär. Bedömningen följer heller inte företagets relativa marknadsandelar oavsett hur man beräknar dessa och hur referensmarknaden definieras. Systembolaget AB, som har bedömts tillgodose behov i det allmännas intresse med industriell eller kommersiell karaktär har enligt min bedömning och oavsett hur man räknar, en större marknadsandel än AB Svenska Spel, som bedömts inte tillgodose behov med motsvarande karaktär.

Särskilt om betydelsen av den indikativa faktorn konkurrens

EU-domstolen fäster i sin praxis betydelse vid om det finns en ”utvecklad” konkurrens samt särskilt vid om konkurrensen innebär att varorna eller tjänsterna ifråga erbjuds på en marknad. Alla de företag som varit föremål för nationell domsstolsprövning har haft faktisk privat konkurrens.

Eftersom domstolarna i nästan samtliga fall har ansett att alla tre huvudrekvisiten varit antingen uppfyllda eller inte uppfyllda har frågan om konkurrens inte fått avgörande betydelse i nationell rättspraxis. Trots detta upptar konkurrensfrågorna oproportionerligt stor plats i domarna.

I den redogörelse för gällande rätt som vanligen görs jämföras i flertalet av domarna från nationella domstolar den endast indikativt betydelsefulla faktorn konkurrens med de tre huvudrekvisiten utan att någon närmare kvalificering görs av dess roll. Även om det inte kan uteslutas att prövningen sedan görs på ett sätt som ansluter till EU-domstolens praxis är det lätt att bibringas bilden att det enligt de nationella domstolarnas uppfattning handlar om fyra huvudrekvisit som är jämförbara med varandra.

De nationella domstolarna har inte i något fall preciserat att det föreligger en utvecklad konkurrens utan använt andra uttryckssätt – utom när en utvecklad konkurrens bedömts inte föreligga. I målet om allmännyttan anges att det föreligger konkurrens men det tas inte någon ställning till huruvida den är utvecklad eller inte. Vad gäller Systembolaget används uttrycket ”viss” konkurrens.

De nationella domstolarna tillämpar således synbarligen inte den terminologi som EU-domstolen har etablerat om en ”utvecklad” konkurrens. Från nationell rättspraxis kan man i princip endast motsatsvis utläsa vad domstolarna anser inte utgör en utvecklad konkurrens. Enligt min uppfattning är det nödvändigt att gå till EU-domstolens praxis i målet Agorà/Excelsior för att få en mera fyllig bild av vad en ”utvecklad” konkurrens avses innebära.

Om den nationella prövningen i Sverige

Om ett företag omfattas eller inte omfattas av upphandlingsreglerna avgörs i det enskilda fallet och ankommer som utgångspunkt på företaget ifråga att bedöma. Det är svårt att dra generella slutsatser som är giltiga för alla allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag med hänsyn till att dessa inte agerar enhetligt eller har exakt samma förutsättningar.

Det är även svårt att över huvud taget hämta vägledning i den unionsrättsliga praxis som finns om upphandlingsskyldigheten, eftersom densamma uteslutande avser helt andra branscher än bostadstillhandahållande.⁸³

⁸³ Tryckeri- eller utgivningstjänster (domstolens dom den 15 januari 1998 i mål 44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG m.fl mot Strohal Rotationsdruck GmbH, EU:C:1998:4), avfall (domstolens dom den 10 november 1998 i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, EU:C:1998:525.), värmeproduktion (domstolens dom den

De allmännyttiga företagen i Sverige har därutöver påtagliga särdrag som gör det svårt att dra paralleller från andra nationella regimer. EU-praxis på bostadsområdet behandlar slutligen typiskt sett subventionerade bostäder vilket framför allt illustrerar den relativa särprägel hos vår egen bostadsmarknad.

Bedömningen görs inte baserat på objektiva förhållanden

Vad gäller rättsfrågan om upphandlingsskyldigheten för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen låter den sig därför inte besvaras på ett generellt plan. Det förefaller dock sammanfattningsvis finnas brister i den nationella prövningen när det gäller EU-rättens krav att behovens karaktär ska bedömas objektivt.⁸⁴ Det får särskilt stora effekter om man samtidigt, som i nationell rättspraxis, synbarligen inte fäster någon vikt vid vad för slags verksamheter, branscher etc. som EU-domstolens praxis avser.

Bristen i att beakta de objektiva förutsättningarna ligger i att nationella domstolar i huvudsak baserar sin bedömning på de regler etc. som finns på marknaden utan att undersöka de faktiska förhållandena eller tillämpningen.

Avgörandet om allmännyttan utgör ett extra tydligt exempel på det nyss sagda, genom att domstolen omtalade endast de regler i allbologagen som talar emot en industriell eller kommersiell karaktär och inte de som talar i motsatt riktning. Domstolen förhåller sig i sina skäl inte alls till vilka förhållanden som gäller för och i det allmännyttiga bostadsaktiebolaget. Domstolen har t.ex. inte bedömt varken den statliga stödordningens regler eller dess (avsaknad av) tillämpning, bara dess förekomst i författning, vilket dåligt överensstämmer med kravet att de objektiva förutsättningarna ska prövas.

10 april 2008 i mål C-393/06, Ing. Aigner Wasser-Wärme Umwelt GmbH mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213), mässhverksamhet (domstolens dom den 10 maj 2001 i förenade målen C-223/99 och C-260/99, Agorà Srl mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano samt Excelsior Snc di Pedrotti Bruna m.fl. mot Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, EU:C:2001:259), fängelser (domstolens dom den 16 oktober 2003 i mål C-283/00, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, EU:C:2003:554), byggnadsarbeten på ett reningsverk (domstolens dom den 12 december 2002 i mål C-470/99, Universale-Bau mot Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH, EU:C:2002:746) samt kommersiella lokaler (domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuutoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtuutoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300).

⁸⁴ För den bredare läsekretsen ska dock tydliggöras att objektivt här har en helt annan och rättsvetenskaplig innebörd än den språkligt sedvanliga innebörden om en skevhet eller partiskhet i bedömningen.

Prövningen kommer sammanfattningsvis i flera av de nationella målen att handla om vilken reglering statsmakterna har uppställt snarare än om hur densamma tillämpas eller i vilken kontext. Det är svårt att se hur mål om upphandlingskyldighet kan avgöras med ett fokus på lagregleringen snarare än på de faktiska förhållandena.

Funktionell tolkning likställs med ett brett omfång på upphandlingskyldigheten

Prövningen ska även ske funktionellt för att åstadkomma syftet att undanröja såväl risken för att nationella anbudsgivare eller nationella sökande ges företräde som risken för att ett organ som finansieras eller kontrolleras av det offentliga låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska.

Spår av detta synsätt finns i nationell domstolspraxis, framför allt när man bortser från bolagsordningar som i avsaknad av annan reglering automatiskt medför ett vinstsyfte. Prövningen i de nationella domstolarna sker emellertid inte funktionellt när det skulle medföra en mindre omfångsrik tolkning av upphandlingsdirektivets tillämpningsområde.

Enligt min uppfattning torde det vara svårt att få en funktionell prövning att landa någon annan stans än att så mycket som möjligt ska omfattas av upphandlingsreglerna om de objektiva förhållandena i målet och det berörda företaget inte är tillräckligt utredda. Ofrånkomligen får då det andra ledet som ofta framhålls, dvs. att den funktionella prövningen anses medföra att tillämpningsområdet ska ha en stor räckvidd⁸⁵, särskilt stor betydelse. Det senare måste dock, enligt min uppfattning, framför allt betraktas som en i hög grad kontextberoende operationalisering av det funktionella målet.

Uppenbarligen kan inte EU-domstolens avsikt ha varit att upphandlingsreglerna ska tillämpas på verksamheter som inte medför risk för nationell diskriminering eller risk för att företagen tar annat än ekonomiska hänsyn.

Att vad jag skulle vilja beteckna som det funktionella ”delmålet” om stor räckvidd tillämpas när upphandlingsdirektivets tillämpningsområde står i fokus leder enligt min uppfattning fel. Det gäller särskilt när frågan avser tillämpningsområdets ”ytterkanter”. Det kan

⁸⁵ Konkurrensverkets yttrande den 25 augusti 2016, dnr 432/2016, s. 21.

även uppfattas som ett slags ”cirkelresonemang” som i förlängningen medför att upphandlingsdirektivens tillämpningsområde bara växer över tid, oavsett om de grundläggande regelverken förändras eller inte.⁸⁶

Betydelsen av de förändringar som ägt rum avseende allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och deras förutsättningar

Det har tidigare ansetts i det närmaste otänkbart för ett kommunägt bolag vars verksamhet drivs med stöd av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen att kunna uppfylla de krav som ställs för att ha industriell eller kommersiell karaktär.⁸⁷ Så har historiskt sett ansetts vara fallet även för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, som innan allbo-lagens tillkomst får sägas ha drivits just med stöd av de allmänna kompetensreglerna.⁸⁸

Sedan upphandlingsreglerna började gälla i Sverige tidigt 1990-tal har emellertid rollen för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ändrats påtagligt. Dessa hade annat än affärsmässiga syften när upphandlingsregelverket genomfördes, och denna situation ställer sig annorlunda i dag.

Jag har vid jämförelsen över tid funnit det lämpligt att ta en utgångspunkt år 2005 när allmännyttans upphandlingsskyldighet senast blev föremål för ett mera genomarbetat rättsligt övervägande.⁸⁹ Sedan dess kan konstateras att:

1. det har tydliggjorts att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen inte omfattas av den kommunala s.k. självkostnadsprincipen,⁹⁰

⁸⁶ Anekdotiskt kan det vara av intresse att detta enligt min uppfattning allt oftare framförs av initierade bedömare.

⁸⁷ Adrell R. & Moldén R., *Juridik i kommunala bolag*, 2 uppl., 2018, Stockholm, Norstedts Juridik, s. 141.

⁸⁸ Merparten av kommunernas specialreglerade kompetens på bostadsområdet bortföll när 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes under tidigt 1990-tal.

⁸⁹ Nämnden för offentlig upphandling (NOU) yttrande den 17 oktober 2005, dnr 2003/0306-29, dnr 2003/0307-29, dnr 2003/0308-29, dnr 2003/0309-29, dnr 2003/0310-29 och dnr 2004/0075-29, s. 13–14.

⁹⁰ Prop. 2009/10:185, s. 45–47.

2. de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen omfattas inte längre av förbudet mot att driva s.k. ”spekulativa” kommunala företag,⁹¹
3. allmännyttans hyresnormerande roll har upphört,⁹²
4. allbo-lagen har tillkommit med ett krav på affärsmässiga principer⁹³ vilket medför hinder att lämna stöd till företagen,
5. efter allbo-lagens införande har de borgensavgifter som företagen betalar till sina ägare höjts kraftigt,⁹⁴
6. det framstår alltjämt som ovanligt att allmännyttiga bolag går i konkurs, vilket dock kan ha fått sin naturliga förklaring; de allmännyttiga företagens soliditet har förbättrats kraftigt⁹⁵ trots att dessa numera tillämpar ett striktare regelverk för värderingen av sina fastigheter,⁹⁶
7. den statliga författningsreglerade mekanismen för stöd har ersatts med en ny och snävare avgränsad, men framför allt nyttjas dessa regler inte i praktiken. Statens bostadsnämnd och Statens Bostads-kreditnämnd, som särskilt omnämndes i Nämnden för offentlig upphandlings (NOU) yttrande, är bägge avvecklade, kvar finns Statens Bostadsomvandling AB som lämnar stöd endast till kommuner på svaga bostadsmarknader,
8. staten har inte lämnat stöd i extraordinära former till allmännyttiga bostäder sedan 1990-talet när Haninge kommun fick ta över skulder från det kommunala bostadsbolaget som inte kunde fullgöra sina förpliktelser i samband med krisen på fastighetsmarknaden. Efter att ha lämnat ett lån till kommunen tog sedermera staten över skulden.⁹⁷

⁹¹ Prop. 2009/10:185, s. 45–47. Av betydelse är här även att tydliggöra att detta avviker från förhållandena som bedömdes i domstolens dom den 22 maj 2003 i mål C-18/01, Arkkitehtuuri-toimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy och Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

⁹² Prop. 2009/10:185, s. 90.

⁹³ Prop. 2009/10:185, s. 85.

⁹⁴ Sveriges Allmännyttas, *Ekonomisk statistik för allmännyttan 2020*, s. 19–20, Konkurrensverkets rapport nr 2019:4, *Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna*, s. 5 och 34, SOU 2008:38, s. 85.

⁹⁵ Sveriges Allmännyttas, *Ekonomisk statistik för allmännyttan 2019*, s. 8, jfr även Sveriges Allmännyttas, *Ekonomisk statistik för allmännyttan 2020* s. 8, SOU 2008:38, s. 83.

⁹⁶ Nästan alla allmännyttiga företag tillämpar under år 2020 det så kallade K3-regelverket; de företag som fortsatt tillämpar K2-regelverket hade knappt 14 000 bostäder, se Sveriges Allmännyttas, *Ekonomisk statistik för allmännyttan 2020*, bilaga 3.

⁹⁷ SOU 2021:75, *En god kommunal hushållning*, s. 71.

De förhållanden och förutsättningar som Nämnden för offentlig upphandlings (NOU) yttrande år 2005 tog utgångspunkt i framstår alltså numera som väsentligen överspelade. Det framgår genom att den numrerade listan närmast ovan överensstämmer med den numrerade sammanställning av skälen för nämndens bedömning, som presenterades tidigare i förevarande framställning (i samband med redovisningen av nationellt gällande regler).

Det enda som sedan 2005 inte har förändrats på något avgörande sätt är den då rådande utdelningsbegränsningen som förvisso är utvecklade men har ersatts med en begränsning av värdeöverföringar.⁹⁸ Utdelningsbegränsningen utgjorde emellertid inte ett sådant argument som nämnden över huvud taget framförde till stöd för slutsatsen om allmännyttans upphandlingsskyldighet. Reglering av värdeöverföring mera generellt och utdelning i synnerhet har inte nödvändigtvis ansetts påverka berörda företags agerande utan primärt deras ägare. De nuvarande reglerna om värdeöverföring anses t.ex., som framgår av förarbetena till dessa, inte innebära att inslag av stöd uppkommer, eftersom bolagen samtidigt åläggs normala avkastningskrav och överskott som stannar kvar i bolaget i sin tur ska ge avkastning.⁹⁹

Min slutsats

Det finns påtagliga skillnader mellan vilka behov i det allmännas intresse som anses ha industriell eller kommersiell karaktär enligt å ena sidan EU-praxis och å andra sidan nationell svensk domstolspraxis.

Skillnaderna avser såväl den materiella bedömningen som hur prövningen görs med avseende på en objektiv och funktionell prövning.

Svensk nationell praxis medför sammanfattningsvis en mera vidsträckt upphandlingsskyldighet än vad som nödvändigtvis följer av EU-praxis.

⁹⁸ Ds 2009:60, s. 100–101.

⁹⁹ Prop. 2009/10:185, s. 86.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1

Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]