

Till Stockholms Stadshus AB

Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)

Bifogat finner ni remissvar på remiss med diarienummer SSAB 2022/36.

Ärendet

Sammanfattning av remissen

Bakgrund

Regeringen gav den 7 maj 2020 en särskild utredare 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.

Utredaren framhåller att hushållens situation måste vara i centrum för arbetet med detta uppdrag. 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. Den socioekonomiska boendesegregationen begränsar livschanser och ger negativa konsekvenser för samhället. Det tar sig uttryck genom bland annat trångboddhet, ansträngd boendekonomi, osäkra boendelösningar och strukturell hemlöshet. Barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden.

En ny lag med ett gemensamt mål

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. Utmaningarna på bostadsmarknaden visar att rådande ordning inte är ändamålsenlig då tillräckligt verksamma åtgärder inte har vidtagits för att få en bostadsmarknad som möter behoven. Utredningen föreslår en ny bostadsförsörjningslag med ett gemensamt mål för staten och kommunerna. Vägen framåt ligger i ömsesidig förståelse för statens och kommunens respektive roller och möjligheter att agera och gemensam insikt om behovet att mobilisera och åtgärda problemen. Målet tar också fasta på vikten av att de kommersiella och idéburna aktörerna inom bygg- och fastighetssektorn ges förutsättningar att medverka så att hela samhällets resurser mobiliseras för en mer inkluderande bostadsmarknad.

Staten behöver kliva fram

Utredaren menar att staten behöver tydligare ta ledning, visa den politiska viljeinriktningen och hantera bostadsförsörjningen som den tvärsektoriella fråga den är. Här understryks att staten är den part som kan förändra övriga berördas förutsättningar såsom byggherrars villkor för att producera bostäder, boendes möjligheter att betala samt förutsättningar för kommunernas agerande. Som ett övergripande verktyg för den statliga styrningen föreslås att en nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen tas fram i inledningen av varje mandatperiod.

Kommunerna har en central roll

Kommunerna har, med sin lokala förankring, en fortsatt central roll i bostadsförsörjningsarbetet. Här föreslås en breddning av kommunens arbete på området genom kommunala handlingsplaner med lokala mål som anknyter till de nationella målen. Vidare menare utredaren att det finns en potential för kommunerna att i högre grad än idag använda det egna markinnehavet för att via riktlinjer för markanvisningar styra närmiljön, vad som byggs och för vem. Därutöver föreslås också att kommunernas användning av hyresgarantier och sociala kontrakt ska utvecklas bl a genom metodstöd från Boverket.

Det behövs mer än bostadsbyggande

I förslaget framhålls att åtgärderna behöver innefatta mer än bostadsbyggande. Nya och inkomstsvaga hushåll har svårt att av egen förmåga kunna lösa sin boendesituation och ett skäl till detta är att nyproducerade bostäder alltid är relativt dyra att bo i. Det behövs därför större fokus på hur såväl nyproduktion som befintligt bostadsbestånd kan användas för att hjälpa fler till eget tryggt boende samtidigt som boendesegregation motverkas. Utredningen anger fyra tematiska områden vars utveckling inverkar på hushållens boendesituation och möjligheter att förändra den - produktion och andra utbudsskapande åtgärder, fördelning och förmedling, konsumtion och efterfrågan samt förvaltning och renovering.

Sänkta trösklar för att hyra en bostad

För att sänka trösklarna för att hyra en bostad föreslås en reglering av hyresvärdars tillträdeskrav i hyreslagen. 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.

Hyresgarantier för barnfamiljer

Även om tillträdeskraven sänks finns det risk att vissa barnfamiljer har svårt att bli godkända som hyresgäster. Det finns ett system för kommunal hyresgaranti med statligt stöd, vilket dock nästan inte alls används. Utredningen föreslår att systemet görs om och att alla kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer som har behov av det för att erhålla en permanent bostad. Till skillnad från den garanti som gäller nu ska kommunerna kunna erhålla statligt stöd även för familjer i behov av försörjningsstöd

En mer aktiv och träffsäker kommunal bostadsförmedling

Att kommunala bostadsförmedlingar erbjuder en transparent och aktiv förmedling är viktigt i ett läge med bostadsbrist. Kötid är en förmedlingsprincip som minskar risken för godtyckliga

grunder för urval av hyresgäster. Kötidsprincipen innebär dock att hushåll med ett mer akut behov av bostad eller en förändrad boendesituation, men som inte haft möjlighet att samla ihop många köddagar, har små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling.

Utredningen bedömer att fördelning av hyresbostäder därför behöver ske med större inslag av selektivitet. Bostadsförmedlingarnas har förmåga att tillsammans med fastighetsägare underlätta för vissa grupper att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Denna förmåga behöver användas mer och till fler typer av hushåll och grupper vars behov idag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden. För att åstadkomma en mer aktiv och träffsäker förmedling ska bostadsförmedlingar få 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 framhåller att de så kallade allbo-reglerna ger vida ramar för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och att detta gör det möjligt att förena affärsmässighet med en socialt hållbar bostadsförsörjning. Dock menar utredaren att allmännyttans handlingsutrymme inte används i särskilt stor utsträckning.

För att säkra medvetenheten om de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som ett av kommunens verktyg föreslås att allbo-reglerna förs in i den nya bostadsförsörjningslagen, sätta i ett större sammanhang där målsättningen är tydliggjord. Med syftet att främja allmännyttans möjligheter för nyproduktion och renoveringar samt att leva upp till ägarnas mål föreslås också en ändring av lagen om offentlig upphandling.

Stärk den idéburna bostadssektorn

Den idéburna bostadssektorn har potential att bidra till bostadsförsörjningen. Inte minst kan dessa organisationer ha en viktig roll på svaga marknader där kommersiella aktörers intresse för att bygga bostäder ofta är begränsat. Den idéburna sektorns betydelse framhålls också i förslaget till ny bostadsförsörjningslag. För att stärka sektorns ställning föreslås också möjligheter till verksamhetsbidrag samt stöd till finansiering för bostadsbyggande på landsbygden genom statligt toplån.

Bostadsförmedlingens synpunkter

Statens och kommunernas ansvar

Bostadsförmedlingen menar att betänkandet som helhet speglar och analyserar frågeställningar som är av stor betydelse för social hållbarhet i samhällets bostadsförsörjning. Det är positivt att förslaget tydliggör att staten och kommunerna gemensamt såväl som enskilt utifrån kompetensområde, ska ta ansvar för bostadsförsörjningen. Ett nytt nationellt mål på området föreslås som innebär att idag gällande mål om en god bostad kompletteras med skrivningar om att främja jämlika uppväxtvillkor samt motverka segregation och hemlöshet. Vidare redovisas hur staten och kommunerna planmässigt kan verka för att målet uppfylls samt förslag till

ändringar av styrande författningar. Sammantaget kan de här utgångspunkterna utgöra ett bra ramverk för ett fortsatt arbete syftande till en socialt hållbar bostadsförsörjning.

Utbud och utbudsskapande åtgärder

En viktig utgångspunkt i utredningen är att *utbudet på bostadsmarknaden* inte har kunnat matcha hushållens behov. Detta trots att bostadsbyggandet under de senaste åren totalt sett har legat något över eller i nivå med befolkningsutvecklingen. Till bilden hör också att boendesegregationen har ökat de senaste tjugo åren. Slutsatsen av detta är att en socialt hållbar bostadsförsörjning inte enbart kan handla om kvantitet utan även om att förstå vilka bostäder som olika målgrupper efterfrågar och har råd med samt kunna styra bostadsförsörjningen för att tillgodose dessa behov.

Vad gäller utbud och bostadsbyggande kan det, som utredaren anger, finnas en potential för kommunerna att i högre grad än idag använda det egna markinnehavet för att via riktlinjer för markanvisningar styra närmiljön, vad som byggs och för vem. Detta kan handla om att verka för en variation av byggaktörer och upplåtelseformer, men också exempelvis om att främja utbudet av bostäder med överkomliga priser och motverka socioekonomisk boendesegregation.

I det sammanhanget behöver kommunen kunna förena styrmedel för socialt ansvarstagande med att ta tillvara marknadsförutsättningarna. Som framgår av utredningen finns det här möjligheter för kommunerna att ta fram tydligare mål för social hållbarhet och med dessa som utgångspunkt utveckla kravställning och uppföljning i samband med framför allt markanvisningar. Det behövs också en förståelse för de kommersiella bostadsaktörernas perspektiv och en aktiv dialog med dessa för att krav om social hållbarhet och affärsmässighet ska kunna förenas på ett bra sätt. För att skapa attraktiva boendemiljöer och marknader är det också viktigt att kommunernas markpolitik används strategiskt så att byggandet av bostäder också anknyter till andra viktiga stadskvaliteter som exempelvis samhällsservice, arbetsplatser och väl gestaltade utemiljöer. På så sätt kan även områden med svagare efterfrågan utvecklas och väcka intresse för investeringar vilket kan bidra till att minska boendesegregationen.

Till frågan om bostadsutbudet hör också de kommunala allmännyttiga bolagens roll. Allmännyttan har en viktig roll och tar i många kommuner ett stort ansvar både för bostadsförsörjningen som helhet och vad gäller bostadssociala ändamål såsom exempelvis sociala kontrakt. Därutöver kan också idéburna bostadsaktörer som byggemaskiner, Kooperationer med flera bidra med bostäder vilket inte minst kan ha betydelse på platser där intresset för att bygga är svagt från kommersiella aktörers sida.

Fördelning och förmedling av bostäder

Kommunal bostadsförmedling

Utredningen behandlar också perspektivet hur bostäderna *fördelas och förmedlas*. Här framhålls att kommunala bostadsförmedlingar är ett ändamålsenligt verktyg för kommunernas arbete med bostadsförsörjning. Genom att samla lediga hyresbostäder på ett ställe ges de sökande en överblick över vilka boendalternativ som finns att söka och de slipper vända sig till många olika

aktörer. Utredaren menar att bostadsförmedlingarna sannolikt bidrar till en mer effektiv hyresmarknad i respektive region.

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. Dock menar utredaren att fördelning av hyresbostäder bör ske med större inslag av selektivitet. Det finns ett behov och en utvecklingspotential för en mer träffsäker kommunal bostadsförmedling. Med detta menas att denna potential behöver användas i högre utsträckning för att nå fler hushåll och grupper vars behov idag inte tillgodoses på den ordinarie bostadsmarknaden. Därtill bör verktyget användas mer aktivt för att motverka socioekonomisk boendesegregation. Inom kommunal bostadsförmedling bör det ske dels genom reservationer, där turordning kombineras med kriterier, dels genom förturer. Utredarens förslag innebär också att kommunen får ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) från den hyressökande. Avgiftsrätten föreslås nu frikopplas från de förmedlingsprinciper den kommunala bostadsförmedlingen använder.

Bostadsförmedlingen konstaterar att Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar redan medger möjligheten att på ägarens direktiv reservera ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas till målgrupper som av olika skäl har det svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, såsom exempelvis resurssvaga hushåll. Det finns inte heller några andra legala eller principiella hinder för en sådan lösning, förutsatt att det inte i någon betydande grad påverkar det gemensamma systemet med rak kö och fördelning efter kötid, eller kan ifrågasättas utifrån Kommunallagens princip om likställighet. Här ska också nämnas att Bostadsförmedlingen redan idag reserverar och förmedlar ungdomsbostäder och studentbostäder enligt denna princip.

Bostadsförmedlingen vill i det här sammanhanget särskilt framhålla att det är viktigt att det ordinarie, transparenta kösystemet med förmedling efter kötid kan fungera effektivt och uppfattas som en service som är till för alla bostadssökande. Detta bedöms för bolagets del ha varit en förutsättning och en nyckel till att etablera sig som en attraktiv aktör inom bostadsmarknaden, i nuläget med marknadsandel om ca 75% av hyresrätterna inom regionen. Principen om förmedling enligt kötid kan upprätthållas på ett bra sätt utan att dess funktion och legitimitet påverkas nämnvärt, så länge undantag för ett antal bostäder som reserveras för en särskild målgrupp är begränsade till antalet. Om undantagen däremot blir för många och för omfattande sett till volymen som reserveras, finns det stor risk att hela kösystemet rubbas så att verksamheten inte längre uppfattas som en bostadsförmedling till för alla. I ett sådant läge äventyras också det som i utredningen beskrivs som bostadsförmedlingarnas serviceinriktade uppdrag, att vara ett transparent och effektivt serviceorgan för bostadssökare och fastighetsägare, med tjänster som fastighetsägarna har nytta av. Mot bakgrund av detta är det angeläget att reservationer tillämpas med viss försiktighet och restriktivitet.

Som framgår ovan avser utredarens förslag om ökad selektivitet och en mer träffsäker bostadsförmedling även hantering av förturer. I Lag om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen anges det inte 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.

Bostadsförmedlingen konstaterar att man som enda kommunala bostadsförmedling i Sverige, tillämpar ett system för hantering av förturer. Hantering och prövning av dessa ärenden sker enligt ett regelverk antaget av bolagets styrelse. Förtur till en lägenhet kan beviljas den som har styrkta och starka medicinska eller sociala behov av att kunna få en bostad, eller som av ytterst trängande omständigheter är i akut behov av ändrade bostadsförhållanden (exempelvis personer utsatta för våld i en nära relation). Vidare krävs att personen i fråga saknar möjlighet att tillgodose detta behov på annat sätt och uppfyller kraven på att kunna bo på egen hand i en hyreslägenhet. Därutöver ingår även ett krav om att ha varit bosatt och folkbokförd i Stockholms stad utan avbrott i minst två år. Kraven för att kunna få bifall på ansökan kan betraktas som höga och andelen ansökningar med bifall till förtur uppgår de senaste åren endast till 4-5 procent. Dock skiljer sig andelen bifall relativt mycket åt mellan olika kategorier förturer.

Bostadsförmedlingen menar att det är viktigt att betänka att ett beslut om förtur i praktiken innebär att personen i fråga "går förbi" hela den gemensamma bostadskön för att få en bostad. Sett i det perspektivet är det fullt rimligt att ställa höga krav för att ge bifall till en förtursansökan. Om förturer skulle uppgå till ett stort antal finns det också, på liknande sätt som vad gäller reservationer, en risk att det ordinarie, transparenta kösystemet med förmedling av lägenheter i turordning efter kötid rubbas, och att verksamheten mister legitimitet och inte uppfattas som en bostadsförmedling för alla. Av dessa skäl är det motiverat att även beslut om förturer sker restriktivt.

Hyresvärdars tillträdeskrav

Bostadsförmedlingen menar att hyresvärdernas tillträdeskrav till viss del kan utgöras en tröskel för bostadssökande hushåll. I vissa fall kan det handla om höga inkomstkrav som en årsinkomst om 3-4 gånger årshyran. Många fastighetsägare godtar inte heller inkomster från olika socialförsäkringar såsom exempelvis sjukersättning, etableringsersättning eller försörjningsstöd som grund för att bli godkänd. Dessa typer av inkomstkrav kan orsaka risk för att utestänga hushåll som både har betalningsförmåga och betalningvilja. Att minska inträdeskraven kan därmed vara en viktig åtgärd för att resurssvaga hushåll ska kunna etablera sig och av egen kraft och förmåga ändra sin boendesituation. Det är med andra ord angeläget att inträdeskrav inte är omotiverat höga eller omfattande.

Bostadsförmedlingen vill i det här sammanhanget nämna att bolaget enligt ägardirektiv ingår i ett samarbete som syftar till sänkta inkomstkraven för den presumtiva hyresgästen. Utgångspunkt för detta arbete är positiva erfarenheter av att sänka inkomstkraven som har gjorts inom stadens kommunala bostadsbolag. Dessa har sammanställts och utgör grund för en dialog som har förts med privata fastighetsägare i regionen om erfarenheterna av dessa åtgärder. Som ett resultat av detta har flera av de privata aktörerna aviserat att de också har sänkt eller att de ska sänka sina inkomstkrav

Detta gemensamma arbete kan tjäna som exempel på att det går att åstadkomma resultat i frågan om inkomstkrav genom dialog. Det är viktigt att ha förståelse även för fastighetsägarnas perspektiv gällande den här frågan. Sannolikt är det viktigt för bostadsmarknaden som helhet att behövliga förändringar och insatser gällande inträdeskraven kan genomföras i ett brett

samförstånd mellan offentliga och privata aktörer Om utredarens förslag om att lagstifta om tillträdeskraven ska genomföras är det viktigt att detta diskuteras och förankras på ett konstruktivt sätt.

Konsumtion och efterfrågan

Utredningen omfattar också perspektivet *konsumtion och efterfrågan* med vilket avses hushållens ekonomiska förmåga att kunna efterfråga och konsumera bostäder på marknaden. Frågan avser den enskildes möjligheter till egen försörjning och inkomstutveckling, skatter och avdrag kopplade till boendet samt hur transfereringar från socialförsäkringar och bidragssystem kan skapa förutsättningar för hushåll att kunna efterfråga och konsumera en godtagbar bostad.

När det gäller behov av stöd enligt ovan menar utredaren att det finns särskilda skäl till insatser avseende barnfamiljers situation. Detta mot bakgrund av att många barnfamiljer befinner sig i hemlöshet, ofta genom olika former av sociala kontrakt eller i andra tillfälliga boendelösningar som exempelvis inneboende. Barnfamiljer är också i högre grad än andra trångbodda och har en ansträngd boendekonomi. Situationen för många av dessa familjer innebär risker för negativa konsekvenser avseende barnens utveckling. Det är angeläget att stat och kommun samarbetar i frågan om att möjliggöra för barnfamiljer att kunna hitta trygga boendelösningar. Utredaren föreslår att alla kommuner ska erbjuda barnfamiljer möjlighet till kommunala hyresgarantier med statligt stöd, för de hushåll som har behov av detta.

Bostadsförmedlingen instämmer i att det finns ett behov av att stödja enskilda hushålls ekonomiska möjligheter att efterfråga en godtagbar bostad. Bolaget tar dock inte ställning till utredarens förslag om kommunala hyresgarantier för barnfamiljer.

Förvaltning och renovering

Därutöver innehåller utredningen slutligen även perspektivet *förvaltning och renovering*. Här lyfter utredningen fram en problemställning gällande de kommunala, allmännyttiga bostadsbolagens situation. Bakgrunden är att flera företrädare för dessa bolag menar att lagstiftningen på upphandlingsområdet försvårar genomförande av större renoveringar (och även nybyggnation). Konsekvenserna av detta påverkar hela verksamheten och bolagens ekonomiska bärkraft vilket också kan leda till beslut om avyttringar. Problemet uppfattas därmed ha negativa konsekvenser för allmännyttans möjligheter att bidra till bostadsförsörjningen som helhet. För att bidra till att komma tillrätta med dessa problem föreslås vissa ändringar i Lagen om offentlig upphandling (Lou).

Bostadsförmedlingen vill framhålla att det givetvis är viktigt att de kommunala, allmännyttiga bostadsbolagen har bra förutsättningar att driva sin verksamhet på ett bärkraftigt sätt så att de fortsatt kan spela en viktig roll i bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet. Bolaget tar dock inte ställning till utredarens förslag om lagändringar i detta fall.
