

Yttrande över betänkandet "Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)"

Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker med nedanstående synpunkter Finansdepartementets betänkande "Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14)".

Boverkets synpunkter

Övergripande synpunkt

Utredningen har – på ett övergripande plan – haft i uppdrag att analysera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadspolitiken och dess ändamålsenlighet. Därtill skulle utredningen vid behov föreslå hur denna uppgiftsfördelning kan tydliggöras för att säkra att ändamålsenliga åtgärder vidtas som underlättar situationen för hushåll som har svårt att skaffa sig en bostad på marknadens villkor.

I den mån detta uppdrag ska tolkas som att utredningen haft mandat att lämna förslag som påverkar uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun så innebär de föreslagna åtgärderna inga genomgripande förändringar. Även utredaren konstaterar att mer behöver göras. Det som utredningen gör är att lägga en rad förslag som förväntas underlätta kommunernas arbete med bostadsförsörjningen vilket i sig inte är en garanti för att kommunerna kommer att vidta nödvändiga åtgärder.

Förslaget om en ny bostadsförsörjningslag

Boverket konstaterar att det finns en pedagogisk vinst i att samla ett antal av de kommunala lagreglerade verktygen för bostadsförsörjningen i en och samma lag. Detta sagt eftersom det finns iakttagelser om att kommunerna inte alltid

har ett samlat grepp om vilka verktyg som står till deras förfogande¹. Boverket tillstyrker således förslaget med nedanstående kommentarer.

Förslaget om målet för bostadsförsörjningen och dess innebörd

I den föreslagna bostadsförsörjningslagens 2 § har utredningen formulerat ett mål för bostadsförsörjningen. Det går inte att komma ifrån att en sådan målformulering åtminstone delvis är ett politiskt mål. Det gör att Boverkets åsikter i frågan bör vara återhållsamma. Med det sagt kan Boverket konstatera att det saknas ett ställningstagande kring ekonomiskt rimliga villkor på bostadsmarknaden i målformuleringen. Först i den föreslagna bostadsförsörjningslagens 5 § kommer frågan om de åtgärder som kommunen planerar för att uppnå sitt mål för bostadsförsörjningen upp. Detta mål ska i sin tur särskilt grundas på bl.a. vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknadens villkor. Regeringen bör – enligt Boverkets uppfattning – ställa sig frågan om inte utredningens målformulering in denna del blivit alltför defensiv.

Förslaget om att flytta bestämmelserna om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Allmännyttiga bostadsaktiebolag regleras idag enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL²). Utredningen föreslår att AKBL ska föras in i den föreslagna bostadsförsörjningslagen och att detta ska ske i oförändrad form. Ett mindre undantag görs dock avseende de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens skyldighet att redovisa värdeöverföringar som föreslås bli reglerad i förordning.

Till skillnad från utredningen anser Boverket att det finns skäl att vid infogandet förtydliga två frågor som de ursprungliga lagförarbetena³ kunde ha utvecklat mera. Det rör sig dels om frågan kring affärsmässigheten i en viss investering, dels om att erbjuda hyresgästerna boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Under rubriken ”8.2.5 Rättsliga avgöranden avseende allbo-lagen” finns under rubriken ”Affärsmässigheten i en viss investering”⁴. Utredningen hänvisar där till en Boverksrapport som bl.a. berör ett rättsfall från en förvaltningsdomstol och säger att ”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.” Dessvärre nämns inte Boverkets avslutande kommentar: ”Boverket har uppfattat förarbetena som att de ger stöd för en mer restriktiv tolkning som innebär att en enskild investering ska förväntas generera avkastning på ett eller annat sätt. Att sedan en

¹ Se t.ex. sid. 126 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, SOU 2018:35

² Boverket använder denna förkortning för tydlighetens skull. Utredningen använder förkortningen allbo-lagen. Dock finns citat från prop. 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler där ”allbolagen” används och där syftar på en tidigare lag: Lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

³ Prop. 2009/10:185

⁴ Sid 270

investering i efterhand visar sig mindre lyckad är en annan fråga. Det hade varit intressant att se om utfallet blivit detsamma vid prövning i högre instans.”

Det sistnämnda citatet ovan visar på de tveksamheter som enligt Boverkets uppfattning omger frågan om affärsmässighet avseende en viss investering. Givet att regeringen väljer att föra fram aktuellt förslag till riksdagen så bör regeringen – för att underlätta för beslutsfattare och domstolar vid framtida bedömningar i liknande frågor – överväga ett förtydligande resonemang utifrån vad som skrevs rörande affärsmässighet i en viss investering i SOU 2015:58 ”EU och kommunernas bostadspolitik”. Dels utifrån vad som allmänt sägs om affärsmässiga principer i kapitel 8, dels – och särskilt – utifrån vad som sägs i avsnitt ”8.3 Frågor och svar om affärsmässighet”. I sistnämnda avsnitt ges svar på sex konkreta frågor rörande överväganden som kommunerna och deras allmännyttiga bostadsaktiebolag lämpligen bör göra i samband med investeringsbeslut.

Vad gäller frågan om att ”erbjuda hyresgästerna boendeinflytande och inflytande i bolaget” enligt 1 § första stycket 3 AKBL har utredningen av allt att döma begått ett misstag. Där frågan tas upp i avsnitt 8.2.1 under rubriken ”Kravet på boendeinflytande”⁵ påstår utredningen rörande hyresgästernas boendeinflytande och inflytande i företaget att ”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.” Problemet är att utredningen citerar prop. 2009/10:185 i ett avsnitt som redogör för då gällande rätt dvs. lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag och som numera är upphävd och ersatt med lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL). I prop. 2009/10:185 omnämns den numera upphävida lagen som ”allbo-lagen”. I AKBL är det emellertid ett tydligt skapkrav och således en skyldighet.⁶

Boverket ser risker med att ovannämnda skapkrav antingen inte är tillräckligt kända eller inte är uppfyllda i praktiken. Därför anser Boverket att regeringen bör ta tillfället i akt och gå på djupet i frågan. Boendeinflytande i AKBL:s mening måste nämligen rimligen avse något utöver det hyresgästinflytande som tillkommer alla bostadshyresgäster – oavsett om de har en allmännyttig eller privat hyresvärd – enligt hyreslagens⁷ regler. Det är dock väldigt tunnsått med exempel i förarbetena till AKBL på vad som hyresgästerna ska erbjudas. Vad avser det inflytande i bolaget som ska erbjudas hyresgästerna ges det dock ett exempel i förarbetena: Möjligheten att nominera styrelserepresentanter i bolaget.

Boverket har tidigare noterat att det är sällsynt med styrelser i allmännyttiga bostadsbolag där hyresgästerna är representerade. Det är – enligt Boverkets uppfattning – ett betydande inflytande som hyresgästerna ska erbjudas enligt

⁵ Sid 257

⁶ Se i författningskommentaren sid 83–84 i prop. 2009/10:185

⁷ 12 kap. jordabalken

AKBL. Alternativa former för inflytande i företaget som hyresgästerna erbjuds bör – enligt Boverket tolkning – stå i paritet med möjligheten att nominera styrelserepresentanter. I annat fall torde kravet på att erbjuda hyresgästerna boendeinflytande vara tillräckligt.

Konsekvensen av att hyresgästerna i ett allmännyttigt bostadsbolag inte erbjuds några jämförbara typer av inflytanden – dvs. i enlighet med 1 § första stycket 3 AKBL – kan antas bli att bolaget inte längre anses som allmännyttigt utan istället som ”vanligt” kommunalt aktiebolag. Och i så fall ska t.ex. självkostnadsprincipen⁸ sannolikt tillämpas för bolaget vilket i sin tur skulle kunna aktualisera frågan huruvida detta bryter mot EU:s statsstödsregler. Det vore därför lämpligt att regeringen även såvitt avser boendeinflytande och inflytande i bolaget övervägde ett förtydligande resonemang för det fall att aktuellt förslag ska läggas fram för riksdagen. Alternativt kan det vara en fråga som behöver utredas särskilt.

Förslaget om att hyresvärdar på begäran ska lämna uppgifter om tillträdeskrav

Boverket avstyrker förslaget på så sätt att den föreslagna regleringen inte tas in i 12 kap. jordabalken. Istället bör det utredas om inte andra lagar är lämpligare, som exempelvis utredningens förslag till bostadsförsörjningslag. Skälet är att 12 kap. jordabalken reglerar avtalsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Relationen som finns rörande tillträdeskrav mellan hyresvärd och bostadssökande respektive hyresvärd och kommuner – men även andra myndigheter – är av annan karaktär. När syftet med en reglering är att åstadkomma transparens och tydlighet mellan intressenter är det i allmänhet av stort värde för ett samarbete om det sker på frivillig basis. Även frivilligheten bör ligga till grund för förnyad utredning.

Förslaget om förändring av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Förslaget bedöms ligga utanför Boverkets kompetensområde.

Förslaget om tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar m.m.

Boverket anser att de förändringar som föreslås i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar kan ifrågasättas eftersom logiken kring vilket steg som kommer före ett annat i kommunal planering haltar. Skälet till Boverkets tveksamhet är att kommunala markanvisningar för bostäder förväntas bygga på handlingsplanerna i den föreslagna bostadsförsörjningslagen, översiktsplaner och – mera konkret – på framtagna detaljplan. Det sistnämnda har även förtydligats av utredningen genom förslaget till förändring av 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900). När väl markanvisning ska genomföras så vet kommunen rimligen vad den vill åstadkomma med densamma. Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar gäller dessutom för riktlinjer för markanvisningar för alla typer av ändamål. Att specialreglera

⁸ 2 kap. 6 § Kommunallagen (2017:725)

frågan om bostäder är därför närmast en konkretisering som hör hemma i en vägledning eller liknande.

Förslaget om utvidgat stöd till byggemenskaper

Boverket tillstyrker förslaget om att frångå gällande begränsning om att enbart flerbostadshus kan få stöd. Detta kan främst motiveras utifrån den inte helt självklara definitionen av begreppet flerbostadshus i de projekt som genomförs av byggemenskaper. Huruvida denna utvidgning även ska avse småhus som vid färdigställandet innehas med äganderätt och då blir egnahem eller som senare kan omvandlas till egnahem är en fråga som regeringen bör ta ställning till.

Sammanfattande synpunkt på förslag som berör Boverkets verksamhet

Ett antal av utredningens förslag berör Boverkets verksamhet. Vissa av dessa förslag har kostnadsberäknats i konsekvensredovisningen i kapitel 12. Oavsett vilket eller vilka av dessa förslag som kan komma att bli verklighet så utgår Boverket från att få möjlighet att diskutera framtida resursbehov m.m. med regeringen.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Assar Lindén. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson och enhetschef Magnus Jacobsson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Assar Lindén
jurist

Kopia till:

fi.sba.bb@regeringskansliet.se

lars.arell@regeringskansliet.se