



LUNDS UNIVERSITET  
Samhällsvetenskapliga fakulteten  
Socialhögskolan

Remissvar

2022-08-17

Dnr Fi2022/01157

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

fi.remissvar@regeringskansliet.se  
kopia: lars.arell@regeringskansliet.se

1

## Socialhögskolans yttrande över betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14). Dnr Fi2022/01157

Remissyttrandet från Socialhögskolan, Lunds universitet, består av dels våra allmänna synpunkter på utredningens betänkande, dels synpunkter på den särskilda utredarens förslag till bostadsförsörjningslag och övriga förslag och övervägande, varvid vi följt strukturen i betänkandets kapitel 11, ”Förslag”.

### Allmänt om betänkandet

Åtskilligt av utredningens bakgrundsbeskrivningar i framför allt kapitel 3–9 är värdefullt och ambitiöst utformat, men med vissa besvärande undantag. Redan i huvudrubriken i kapitel 3 signaleras det från utredningens sida att det finns ”utmaningar för bostadsförsörjningen”, men vi skulle hellre tala om betydande problem på dagens bostadsmarknad och i bostadspolitiken. De utgör svårforcerade hinder för att kunna tillhandahålla en god bostad för alla invånare, inte bara vissa.

Inledningsvis måste vi tyvärr konstatera att utredningens direktiv inte har gjort det möjligt för utredningen ”att lämna förslag på nya statliga bidrag eller garantier” (dir. 2020:53, återgivet i bilaga 1, s. 651). Denna begränsning har medfört att utredningen inte förutsättningslöst har kunnat beakta andra åtgärder än de som nu föreslås. Exempelvis borde utredningen ha övervägt att införa en modell där vissa bostäder i kommunerna byggs eller reserveras för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden. Om behovet av selektiva insatser skriver utredningen följande:

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. (s. 466)

Men förutom förslaget om hyresgarantier (se vidare nedan) kan vi inte se att några konkreta förslag i denna riktning lämnas. Däremot öppnas för ökat handlingsutrymme för flera olika bostadsaktörer, utan att detta styrs mot just strukturellt hemlösa, trångbodda eller andra hushåll med särskilda svårigheter på dagens bostadsmarknad. Flera av förslagen – om samverkan, råd, reservationer av bostäder m.m. – kan nämligen komma att utnyttjas för

andra mål än det övergripande syftet ”att skapa förutsättningar för en socialt hållbar bostadsförsörjning”, dvs. 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” (s. 21).

Utredningen har inte övervägt att utvidga eller öka bostadsbidragen (som har behandlats av en annan statlig utredning) eller att återinföra 2016 års statliga investeringsstöd vid nybyggnation av hyresbostäder och bostäder för studerande för att åstadkomma relativt lägre hyra i områden med bostadsbrist (SFS 2019:1302), trots att särskilda utredaren själv konstaterar att stödet anses ha medfört cirka 25 procent lägre hyra i dessa bostäder (s. 420). Stödet upphörde abrupt när riksdagens högeropposition gemensamt avvecklade investeringsstödet i budgeten för 2022, vilket visar att sådana insatser behöver säkras över tid – också för att planering och investeringar hos såväl kommuner som byggföretag kan bli mer långsiktig.

Vi delar utredningens bedömning att staten har dragit sig tillbaka alltför mycket från bostadspolitiken och bostadsförsörjningen genom att finansiering och lagstiftning i hög grad avskaffades eller kraftigt försvagades som ett resultat av systemskiftet 1991 och den starka prioriteringen av ägda bostäder i en rad andra förändringar i början av 2000-talet. Men utredningen tycks inte se något behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen, tvärtom föreställer den sig i de flesta fall en frivillig samverkan mellan stat och kommun mot samma mål. Frågan måste ställas: vad ska då staten göra om kommunerna inte vill?

Ett grundläggande problem i utredningen är att förslagen bygger på frivillighet hos såväl kommuner som bostadsföretag och bostadsförmedlingar. Vi anar implicita ”röda linjer” som inte får överträdas, nämligen principerna om kommunalt självstyre och äganderätt. Det innebär också att det allmänna syftet att låta staten ”kliva fram” inte uppfylls eftersom ingen tvingande lagstiftning eller sanktioner föreslås i anslutning till vissa förslag om regleringar. För strukturellt hemlösa och trångbodda hushåll i kommuner som *inte vill* förse dem med permanenta bostäder eller använda kommunala bostadsföretag i detta syfte kommer förverkligandet av utredningens förslag knappast att innebära någonting positivt. Vi återkommer till denna brist i anslutning till kommentarer till de olika förslagen.

Ett annat problem är att de fåtaliga nya lagförslagen redan i detta skede är otydliga eller alltför generellt formulerade. Vi kommer att ge exempel på detta.

## Synpunkter på utredningens förslag

### 11.1: Utredningens samlade bedömning

Vi delar den särskilda utredarens bedömning att utbudet på bostadsmarknaden av ekonomiskt överkomliga bostäder inte svarar mot hushållens samlade bostadsbehov. Det gäller inte minst barnfamiljer och andra hushåll med låg ekonomisk standard, dvs. som har inkomster som understiger 60 procent av medianen i befolkningen, och som en följd av det har en mycket svag ställning på den ordinarie bostadsmarknaden. Som framhålls i betänkandet leder ett ökat bostadsbyggande inte automatiskt till att målet med en socialt hållbar bostadsförsörjning uppnås. För att det senare ska kunna uppnås är det nödvändigt att, i likhet med vad utredningen gör, även fokusera på hur bostäder i det befintliga beståndet fördelas och därmed också på hyresvärdars uthyrningsvillkor samt förturer till hyresbostäder, något som vi återkommer längre fram till.

Vi instämmer i bedömningen att statens insatser under lång tid inte har varit tillfyllest vad gäller bostadsförsörjningen och andra näraliggande områden, däribland frågor som rör ”ökad ekonomisk ojämlikhet och luckor i socialförsäkringarna och den ekonomiska grundtryggheten, i detta sammanhang särskilt bostadsbidraget” (s. 461). Utredningen har under arbetets gång haft kontakt med den parallellt pågående BUMS-utredningen, som i december 2021 lämnade sitt slutbetänkande rörande bl.a. barnbidrag och bostadsbidrag. Särskilda utredaren har på ett utmärkt sätt belyst situationen för barnfamiljer med en svag ställning på bostadsmarknaden samt de risker och negativa konsekvenser som detta innebär för såväl vuxna som barnen i hushållet. Även om det har legat utanför utredningens uppgift att analysera ovannämnda bidragssystem, så är det en stor fördel att det har uppmärksamats eftersom det bidrar till att förmedla en helhetsbild av situationen för barnfamiljer med låg köpkraft.

### 11.2: Statlig och kommunal samverkan och planering

#### *Avsnitt 11.2.1: En ny bostadsförsörjningslag*

I detta förslag slås målen för bostadsförsörjningen i både stat och kommun fast som ”att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder” och ”särskilt främja jämlika uppväxtvillkor samt motverka boendesegregation och hemlöshet”. Det är bra men inte egentligen så nytt.

Det kan finnas en pedagogisk poäng i att samla relevanta lagar i en lag, men det betyder också att de olika lagarnas sammanhang med andra lagar skymms. Det gäller t.ex. lagbestämmelserna om kommuners stöd till boende, som hittills ingått i lagen (2009:47) om kommunala befogenheter. (Mindre pedagogiskt är att den nuvarande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar inte har infogats som en bilaga i utredningen.)

### *Avsnitt 11.2.2: Målet för bostadsförsörjningen och dess innebörd*

Vi välkomnar att det i 2 § i den föreslagna bostadsförsörjningslagen infogas ett klargörande om målet med bostadsförsörjningen och att målsättningen avser *både* den statliga och kommunala nivån. Det är utmärkt att målsättningen består av såväl en övergripande målsättning som efterföljande riktningsgivande ansatser. Målsättningen blir därmed mer heltäckande och fångar samtidigt in olika bostadspolitiska delmål som i dagsläget återfinns under diverse olika utgiftsområden i budgetpropositionen.

I avsnitt 11.2.2 berörs även frågan om uppföljning av målen som anges i den föreslagna 2 §. Därvidlag hänvisar utredningen till proposition 2021/22:95, som för övrigt antogs av riksdagen den 28 april 2022, cirka en månad efter det att särskilda utredaren hade överlämnat sitt betänkande. Vid uppföljning av delmålet att motverka hemlöshet hänvisas till Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning. Särskilda utredaren är medveten om att ”Det kan finnas anledning för regeringen att överväga tätare kartläggning, något som påtalats av tidigare utredningar” (s. 473f.). Med det senare avsågs följande undanskynda förslag i slutbetänkandet *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* från 2018:

Utredningen anser att regeringen bör låta utreda hur en fortlöpande kartläggning av hemlösheten i Sverige kan organiseras och finansieras. (SOU 2018:35, s. 200).

Vi delar båda dessa utredningars principiella uppfattning om att den nationella hemlöshetskartläggningen, som genomförs av Socialstyrelsen vart sjätte år, i stället bör göras betydligt mer frekvent, *förslagsvis vartannat år*. Den senaste kartläggningen genomfördes 2017 och kan givetvis inte ligga till grund för en uppföljning av hemlöshetens utveckling på nationell nivå flera år senare.

### *Avsnitt 11.2.3: Nationell handlingsplan för bostadsförsörjningen*

Utredningen förordar att staten ska ”kliva fram” och ta en tydligare ledning genom att ta fram ”en nationell handlingsplan” och att regeringen i inledningen av varje mandatperiod (året efter valet) redogör för planerade åtgärder. Den särskilda utredaren motiverar sitt förslag med att ”Bostadsförsörjningen har saknat en självklar hemvist inom Regeringskansliet sedan bostadsdepartementet lades ned i början av 1990-talet” (s. 475). Arbetet med att vart fjärde år ta fram en nationell handlingsplan skulle enligt utredningen skapa förutsättningar för ett ”tvärsektoriellt och departementsövergripande samarbete”. I bästa fall kan en sådan nationell handlingsplan ge en anledning att debattera bostadsförsörjningsfrågor i riksdagen istället för att där bara hänvisa till att det är kommunernas ansvar. Men det kan också bli en papperstiger, eller några allmänt formulerade och till intet förpliktande mål eller redovisning av vad regeringen redan gjort, mer än vad som behöver göras. En potentiell fördel är att det ger skäl för regeringen och involverade departement att i någon mån renodla sin interna ansvarsfördelning. Men när det gäller underlag till en sådan handlingsplan som enligt utredningen ska kunna hämtas från Boverket och från Socialstyrelsens kartläggningar av hemlösheten vill vi påminna om att Socialstyrelsen hittills bara kartlagt

hemlösheten vart sjätte år, vilket betyder att dess siffror bara skulle kunna användas varannan mandatperiod. Även mot bakgrund av hur en tidigare handlingsplan mot hemlöshet inte kunnat påverka vare sig kommuner, statliga myndigheter eller riksdagen i den riktning som förordades vill vi uttrycka viss skepsis mot detta förslag.

*Avsnitt 11.2.4: Kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen*

*Avsnitt 11.2.5: Ett utvecklat analysmaterial*

Utredningen föreslår ”en breddning av kommunens arbete med bostadsförsörjning genom kommunala handlingsplaner för bostadsförsörjning med lokala mål” och dessa ska också kopplas till kommunens riktlinjer för markanvisning. Boverket ska ge kommunerna metodstöd (s. 26). Det är oklart vad som egentligen är nytt i detta förslag. Förr var det vanligare att tala om ”bostadsförsörjningsprogram”, sedan blev det ”riktlinjer” och nu ”handlingsplan” men alla begreppen förekommer för ungefär likartade handlingar, och markanvisningspolicyn redovisas och relateras ofta till dem.

Vi tillstyrker förslaget till utformning av 4 § vad gäller förslaget till kommunal handlingsplan. Någon förändring i sak har inte skett i förhållande till 1 § i den nu gällande lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Särskilda utredaren gör en viktig markering när hen framhåller, att kommuner som saknar ett allmännyttigt bostadsföretag i handlingsplanen ska redogöra för på vilket sätt detta faktum påverkar planeringen av bostadsförsörjningen (5 §). Med tanke på att det kommunägda bostadsföretaget är ett av de viktigaste redskapen för att kunna uppnå det övergripande målet med bostadsförsörjningen, föreslår vi att det i 5 § första stycket infogas en explicit bestämmelse om att den kommunala handlingsplanen i förekommande fall ska innehålla en sådan redovisning.

Utredningens förslag om vilka delar som den föreslagna kommunala handlingsplanen (5 §) ska bestå av, utgår till stor del från den omarbetade 2 § i nuvarande lagstiftning (2000:1383) som träder i kraft den 1 oktober i år. Som framgår ovan beslöt riksdagen om sistnämnda ändring i slutet av april 2022. Vi tillstyrker dock inte att analysen i handlingsplanen ska grundas på ”tidigare kommunala åtgärder” (punkt 1, 5 § andra stycket i förslag till bostadsförsörjningslag) och vi anser därför att den bör strykas. Notabelt är att utredningens formulering inte motiveras i den vidhängande författningskommentaren. I punkt 4 anser vi att skrivningen bör överensstämma med hur den är utformad i nuvarande 2 § i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, punkt 3: ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på *den lokala* bostadsmarknaden”.

Det föreslås fortfarande inga sanktioner mot kommuner som inte tar lagen på allvar. Det innebar en viss skärpning hos kommunerna att antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen var ett villkor för investeringsstöd för att bygga hyresbostäder, men dels var inte alla kommuner intresserade av att bygga sådana lägenheter, dels försvann denna morot när investeringsstödet avskaffades i 2022 års statsbudget. Vid en jämförelse av tidigare

bostadsförsörjningsprogram eller riktlinjer med nuvarande, förefaller det haft större effekt på programmets kvalitet att kommunerna sedan 2014 måste visa att de grundar sina riktlinjer på en analys av särskilda gruppers behov – en skrivning som dock upphör att gälla på grund av den revidering som skett av lagens 2 § och som träder i kraft den 1 oktober 2022.

*Avsnitt 11.2.6: Krav på samordning mellan kommuner*

*Avsnitt 11.2.7: Bestämmelse om att riktlinjer för bostadsförsörjning ska vara vägledande överförs till PBL*

Vi har inga avvikande synpunkter.

*Avsnitt 11.2.8: Bestämmelserna om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag flyttas men ändra inte i sak*

Särskilda utredaren föreslår att den s.k. allbolagen (2010:879) i sin helhet överförs till den föreslagna bostadsförsörjningslagen och att den förra lagen därmed upphävs. De överförda bestämmelserna är oförändrade, eftersom utredningen inte har sett något behov att göra någon ändring av sakinnehållet.

Utredningens argumentation för att inkorporera allbolagen är inte övertygande. Å ena sidan anses den föreslagna överföringen innebära att ”regelverkets innebörd tydliggörs för målgruppen” (s. 487), men å andra sidan hävdas att lagens bestämmelser *inte* är ”okända” för vare sig de allmännyttiga bostadsföretagen eller för andra kommunala företrädare. Utredningen tycks anse att nuvarande sÄrlagstiftning har bidragit till en ”tillämpning som varken är enhetlig eller ändamålsenlig”, men underbygger inte påståendet med några konkreta exempel. Vi anser mot denna bakgrund att det inte finns några sakliga skäl som talar för att allbolagens bestämmelser överförs till den föreslagna bostadsförsörjningslagen.

Enligt direktivet skulle utredningen ”vid behov föreslå åtgärder som utvecklar bolagens arbete för en socialt hållbar bostadsförsörjning” och åtgärder som gör detta möjligt även i kommuner som saknar allmännytta. Men utredningens kapitel 8 om allmännyttan, som upptar 85 sidor, utmynnar i endast två förslag som inte svarar mot uppgiften, nämligen att allbolagen flyttas i oförändrat skick till den föreslagna nya lagen om bostadsförsörjning, och att allmännyttan bör undantas från lagen om offentlig upphandling. Det senare kan antagligen förenkla de kommunala bostadsföretagens byggplaner, men hur det skulle kunna göra verksamheten mer socialt hållbar framgår inte. Den omdiskuterade och ofta ifrågasatta spänningen mellan kravet på affärsmässighet *och* att främja bostadsförsörjningen avvisas med en kryptisk formulering som återkommer på två ställen. På sidan 308 påpekas följande i utredningen:

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.

På s. 327 gäller frågan om hur allmännyttan ”bidrar till att främja bostadsförsörjningen” och på s. 308 om varför allmännyttiga bostadsföretag agerar så olika. Där antyds att lagtexten tolkas olika av politiska skäl, men just därför skulle det väl finnas anledning att begränsa tolkningsutrymmet eller modifiera lagstiftningen? Istället låter man Sveriges allmännytta utveckla på vilket sätt lagen om offentlig upphandling är ett hinder för deras affärer och föreslår att kommunala bostadsföretag ska undantas (bilaga 4 i betänkandet). Citatet är signifikativt för utredningens försiktiga förhållningssätt till både äganderätt och kommunalt självstyre. Det hävdas också att ”(d)et således inte finns någon konflikt mellan affärsmässighet och en socialt hållbar bostadsförsörjning hos de allmännyttiga bostadsaktiebolagen” (s. 333), vilket är en märklig slutsats, och att utredningens bedömning är att ”det snarare är kommuners och allmännyttiga bostadsbolags tolkning eller tillämpning av allbolagen som behöver utvecklas än att själva regelverket eller tillämpningen i domstol skulle behöva ändras” (s. 328). Men utredningen lämnar inga förslag på hur den lokala tolkningen skulle kunna utvecklas.

Ett problem som inte tas upp är att lönsamhetskravet uppenbarligen överordnas bostadsförsörjningssyftet när allmännyttan precis som privata hyresvärdar underlåter att underhålla bostäder till dess att de kan renovera dem så mycket att hyran kan höjas avsevärt, vilket försämrar möjligheterna för dem som behöver bostad. Ett annat exempel är att även allmännyttan i många kommuner strävar efter att bygga där den förväntas få högsta möjliga presumtionshyra och ett tredje att även de kommunala bostadsföretagen ofta har krav på nya hyresgäster som exkluderar många bostadssökande. Beträffande det senare problemet nöjer sig utredningen med att konstatera att sådana krav har minskat något på senare tid. Men en regional genomgång av de 31 skånska kommuner som har kommunala bostadsföretag visar att hälften inte godkänner försörjningsstöd och/eller etableringsersättning hos nya hyresgäster.

Trots att det i utredningen redovisas större svårigheter för bostadslösa att få lägenhet hos privata hyresvärdar och även i kommuners direktägda bostäder, föreslås inte några åtgärder för att främja en socialt hållbar bostadspolitik i kommuner som säljer eller redan saknar kommunala bostadsföretag. I sådana kommuner används ibland sociala kontrakt, ett fenomen som utredningen inte har utrett eller har några avvikande synpunkter på. Ett problem med sådana andrahandskontrakt, där besittningsskydd saknas, är att de ofta är tidsbegränsade och används kortsiktigt som ”genomgångsbostäder”. Den akuta bostadslösheten skjuts upp, men om andrahandshyresgästerna inte får rätt att överta lägenheten inom eller direkt efter denna tid så hamnar de åter i hemlöshet. Detta ”verktyg” kan alltså inte jämföras med förturer till bostäder med förstahandskontrakt, vilket utredningen tycks vilja göra.

*Avsnitt 11.2.9: Bestämmelserna om kommunalt stöd till boendet överförs till den nya bostadsförsörjningslagen*

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 6 § i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter upphävs. Istället föreslår utredningen att första stycket i nämnda paragraf överförs till den föreslagna bostadsförsörjningslagen (19 §) och detsamma gäller även en viss del av det nuvarande andra stycket, som föreslås bli överfört till den föreslagna lagens 20 §. Denna förändring motiverar särskilda utredaren med att det vid utredningens kommunintervjuer och i Boverkets BME 2021 har framkommit, att många kommuner är ovetandes om ”att de har en möjlighet att erbjuda ekonomiskt stöd till enskilda för boendet utöver de möjligheter som socialtjänstlagen (2001:453) ger” (s. 176). Mot den bakgrunden anser utredningen att det är ”angeläget att regelverket blir mer känt för såväl kommunerna som för deras invånare samt även för olika myndighetsföreträdare” (s. 489).

Vi anser att vissa kommunföreträdares eventuella okunskap om en viss lagstiftning inte är tillräcklig grund för den typen av ingripande förändringar som utredningen förordar. Det finns säkert åtskilliga lagbestämmelser som tjänstepersoner i de kommunala förvaltningarna saknar någon djupare kunskap eller insikt om, men det problemet får i så fall hanteras genom sedvanlig kompetensutveckling. Vi efterlyser däremot en reflektion över varför denna kommunala befogenhet inte används mer och varför kommunföreträdare inte känner till den.

*Avsnitt 11.2.11: Överenskommelse mellan regeringen och SKR*

Ett tredje, och enligt vår bedömning ännu mer tandlöst förslag är att staten uppmanas ingå en överenskommelse med SKR. Särskilda utredaren noterar att det inte finns en överenskommelse mellan regering och SKR inom bostadsområdet. Avgörande är vad överenskommelsen kan bidra med för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer på olika nivåer.

### **11.3: Fördelning och förmedling, samt konsumtion och efterfrågan**

*Avsnitt 11.3.1 Tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa reservationer och större utrymme för förturer*

Idén om att använda bostadsförmedlingar mer aktivt för att påverka bostadsförsörjningen och segregationen är i grunden bra, men här behövs styrning, till exempel att större lägenheter ska kunna reserveras för familjer med många barn och att prisrimliga lägenheter i första hand erbjuds hushåll som är beroende av försörjningsstöd. Men enligt utredningens förslag ska kommunerna, inklusive deras bostadsförmedlingar, även i fortsättningen kunna göra som de vill, liksom fastighetsägarna som fortsatt får formulera vilka krav de vill och också kan reservera lägenheter på så sätt att de inte alls eller bara delvis förmedlas genom bostadsförmedlingen.



De tre storstädernas bostadsförmedlingar har förutom de kommunala bostadsföretagen också attraherat ett stort antal privata fastighetsägare. *Maktrelationen mellan hyresvärdar och bostadssökande* framgår tydligt i dessa parterers skilda villkor för deltagande, vilket en enkel hemsideskontroll illustrerar. Medan de bostadssökande måste betala en köavgift och lämna en rad olika intyg och verifikationer samt ofta själva måste bevaka vakanser och göra intresseanmälningar många gånger och under lång tid innan de faktiskt får ett erbjudande om en lägenhet, kan fastighetsägarna (utan avgift) själva avgöra vilka lägenheter som de vill ha förmedlade och vilka krav de ställer på hyresgästerna till dessa. Dessutom får de förmedlingens service att marknadsföra bostäderna, granska och kontrollera de bostadssökande för att garantera att de uppfyller värdens krav och avvisa andra, vilket spar både tid, pengar och arbete åt fastighetsägarna. Även om bostadsförmedlingarna för ”dialoger” om hyreskrav beträffande de bostäder som lämnas för förmedling med privata fastighetsägare, kan dessa hyra ut sina återstående lägenheter till vem de vill. De är alltså inte själva bundna av köordningen, utan kan ge ”förtur” till individer och hushåll efter eget skön till andra lägenheter i sina bestånd. Att utredningen inte tar upp denna skeva maktfördelning är en brist, eftersom den är en viktig delförklaring till att bostäder fördelas orättvist och på ett sätt som förstärker segregationen.

I den gällande lagen (2000:1383) stadgas bl.a. följande i 8 §:

*/.../ Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.*

I förslaget till den nya bostadsförsörjningslagen stadgas följande i 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.*

Denna förändring ser vi i princip positivt på, även om vi befarar att den inte kommer att få någon avgörande betydelse i praktiken. *Förturer* är ett beprövat verktyg från de ”gamla” bostadsförmedlingarnas tid och används inte sällan i allmännyttans egna köer, om än främst i form av ”näringslivsförturer”. Det är överlägset ett verktyg som sociala kontrakt eftersom det innebär förstahandskontrakt i bostäder som är spridda i det allmänna beståndet. Men det är få företag och bostadsförmedlingar som använder det idag. Bostadsförmedlingarna motiverar enligt utredningen detta förhållande med hänvisning till lagtexten om ”ett begränsat antal” – vilket dock rimligen skulle kunna vara betydligt mer än de 0,4 promille av lägenheterna som Stockholms bostadsförmedling förmedlade med förtur år 2020 (s. 220, 224); Boplats Syd i Malmö och Boplats i Göteborg medger inte några förturer alls. Kanske tror man att det skulle skrämja bort privata fastighetsägare, men enligt utredningen tycks även förmedling enligt kötid göra det, åtminstone var det erfarenheten i Göteborg, när Boplats Göteborg övergick från att vara en marknadsplats till en bostadsförmedling med turordning efter kötid. Ett annat argument mot förturer är att utredningarna

skulle medföra en stor arbetsbörda för förmedlingarnas anställda. Men det traditionella systemet där socialnämnder beslutar om förturer av sociala skäl belastar inte bostadsförmedlingarna och skulle dessutom öka träffsäkerheten, eftersom socialtjänsten ändå utreder hushållens boendesituation och deras möjlighet att förändra den.

*Reservationer* har inte använts så mycket men fastighetsägare väljer ibland redan idag att erbjuda vissa bostäder framför allt till studenter eller ungdomar eller ibland till äldre, och vissa stiftelser anger inkomsttak eller andra villkor för sina bostäder om deras stadgar kräver det. Såvitt vi vet har reservationsmöjligheten inte i någon nämnvärd utsträckning utnyttjats för barnfamiljer eller trångbodda. Tvärtom förekommer det sedan länge att hyresvärdar, som just allmännyttan i Göteborg, kräver att en viss andel av lägenheterna i utsatta områden går till personer som förvärvsarbetar eller studerar, vilket begränsar utbudet och förlänger kötiden för dem som är hänvisade till arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd (s. 212 ff.). Reservationer ”baserat på behov” kan både vara verkningsfullt och bidra till en fördelning av bostäder som minskar hemlöshet och trångboddhet. Men vem ska besluta om reservationer baserade på behov om inte hyresvärdarna hittills velat göra det?

Vad betyder reservationer ”eller i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt” i den föreslagna nya lagtexten (se ovan i 11 §)? Frågan berörs inte i författningskommentarerna men skulle kunna syfta på särskilda grupper av anställda, ”nyckelpersoner” eller företagare eller i värsta fall legitimera att hushåll med hög förvärvsinkomst, fast anställning och helsvensk bakgrund ges företräde i utsatta områden. I utvecklingen av förslaget om att hyresvärdars krav ska vara ”evidensbaserade” nämns i utredningen att det i vissa fall kan vara ”berättigat” med den typen av krav om de syftar till att motverka socioekonomisk segregation (s. 499). Däremot saknas konkreta förslag i utredningen om att minska segregationen genom att bostäder och bostadsområden som främst bebos av svenskar med hög eller medelhög inkomst ”öppnas” för mindre betalstarka och invandrade grupper. Utan sådana motdrag visar forskning att försök till riktad bostadsförmedling, för att minska segregationen i just ”utsatta” eller ”svenskglesa” områden, tenderar att drabba framför allt bostadslösa hushåll med ursprung i andra länder än Sverige.

En grupp bostadssökande som visat sig ha särskilt svårt att få bostad oavsett om de söker genom bostadsförmedlingar eller direkt hos hyresvärdar är *stora barnfamiljer*. Dagens tendens att såväl privata som allmännyttiga hyresvärdar maximerar antalet boende per rum för att motverka trångboddhet betyder att en familj med tre eller fler barn ofta bara godkänns för lägenheter med minst fyra rum. Men dels är antalet fyror och femmor lågt, dels har de höga hyror. Flerbarnsfamiljer med goda inkomster som bott länge i Sverige har haft tid och möjligheter att spara till kontantinsatser till småhus eller stora bostadsrätter, men nyanlända flyktingar med flera barn har sällan haft den möjligheten. Dessutom har de varken kunnat uppnå tillräcklig kötid eller tillräckliga inkomster för de större hyreslägenheter som blir lediga. Här skulle reservationer av stora lägenheter med rimliga

hyror i någon mån kunna bidra till att minska barns hemlöshet eller trångboddhet. Men vem har intresse av, eller befogenhet, att fatta sådana beslut? Utredningen implicerar att initiativet måste komma från fastighetsägaren.

Slutligen frågar vi oss varför det inte förs en grundligare diskussion om behovet av kommunala bostadsförmedlingar med tydliga sociala mål. Det är trots allt bara ett fåtal kommuner som har egna bostadsförmedlingar även om ett antal grannkommuner är anslutna till några av dem. Att antalet kommunala bostadsförmedlingar drastiskt minskade när lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt upphävdes 1993 visar vikten av att kommunernas sociala åtgärdsförslag måste kunna kopplas till något hot om sanktioner för att bli genomförbara.

*Avsnitt 11.3.2 En generell avgiftsrätt för kommunal bostadsförmedling*  
Hittills har rätten att ta ut avgift varit associerad till att merparten av lägenheterna förmedlas enligt turordning efter kötid, men med den föreslagna ändringen kan detta samband komma att ifrågasättas. Vi har inget att invända mot förslaget att avgiftsrätten frikopplas från förmedlingsprincipen.

*Avsnitt 11.3.3: Hyresvärdars krav på nya hyresgäster regleras*  
Hyresvärdars krav på bl.a. inkomsters nivå och källor redovisas som en ”tröskel” som måste sänkas, och det hävdas bl.a. i kapitel 5 att privata och kommunala hyresvärdars nationella intresseorganisationer redan har genomfört ett arbete för att göra sådana krav mer rimliga, även om det ännu inte slagit igenom och privatvärdars krav t.o.m. ökat något över tid. Förslaget här är att hyresvärdars krav och villkor för att upplåta en bostad ska ”ha ett berättigat syfte och vara lämpliga samt nödvändiga för att uppnå syftet” (s. 498). Som exempel på berättigade syften anges intresset av att undvika hyresförluster och i särskilda situationer att motverka socioekonomisk boendesegregation. I utredningens inledande sammanfattning framhålls att 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 individens situation” (s. 26, vår emfas), och inga sanktioner föreslås för hyresvärdar som inte rättar sig efter dessa rekommendationer.

Vår bedömning är därför att förslaget inte kommer att leda till vare sig sänkta trösklar eller ökad transparens.

*Avsnitt 11.3.4: Hyresvärdar ska på begäran lämna uppgifter om tillträdeskrav*

Här föreslås att länsstyrelserna får i uppdrag att samla in skriftlig information om tillträdeskrav från privata hyresvärdar med mer än 50 lägenheter. Det är ingen stor sak, och de flesta hyresvärdar har ändå sådan information på sina hemsidor, så vi avböjer att kommentera detta förslag.

*Avsnitt 11.3.5: Kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier*

*Avsnitt 11.3.6: Hyresgarantierna fokuseras på barnfamiljer*

*Avsnitt 11.3.7: Uppdrag till Boverket att vägleda i fråga om hyresgarantier*

I avsnitt 11.3.5 ("kommuner ska tillhandahålla hyresgarantier") utvecklas förslaget i lagens 20 § att kommunerna framöver ska vara *skyldiga* att lämna en hyresgaranti i det fall det kommer att utges ett statligt bidrag för att finansiera garantin.

Kommuner kan redan nu öka möjligheten till permanent bostad genom att utfärda hyresgarantier, och det finns redan en möjlighet till ett litet statsbidrag för sådana garantier om de ges till personer som bedöms inte behöva försörjningsstöd för att klara hyran i framtiden. Enligt förslaget till ny lagstiftning upphävs det senare villkoret och statsbidraget föreslås öka från 5 000 till 15 000 per garanti om den ges avseende en bostad i den egna kommunen och dessutom ska barnfamiljer prioriteras. Dessutom ska kommunerna bli *skyldiga* att utfärda sådana garantier till dem som behöver det. Detta är ett intressant förslag som sannolikt kan bidra till att fler barnfamiljer får förstahandskontrakt, men även om kommunerna *ska* utfärda sådana garantier bör det enligt utredningen inte bli en rättighet för familjerna som behöver det – tvärtom föreslås ett uttryckligt "överklagandeförbud", och kommuner som inte vill använda sådana garantier kommer inte att riskera någon sanktion. Vi finner detta anmärkningsvärt och rent av obegripligt och frågar oss vem som då ska se till att kommunerna fullgör denna skyldighet, om den blir verklighet.

Vi tillstyrker, med viss tvekan, särskilda utredarens förslag i avsnitt 11.3.6 om att hyresgarantierna ska begränsas till att enbart gälla barnfamiljer. Denna avgränsning ska enligt utredningens förslag inarbetas i 2 § förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Vi anser *i första hand* att målgruppen inte ska avgränsas, utan i stället avse samtliga målgrupper med en svag ställning på bostadsmarknaden. Vi tillstyrker särskilda utredarens förslag om att förutsättningen för kommunen att beviljas statlig hyresgaranti inte ska vara beroende av att den bostadssökande har ekonomiska förutsättningar att utan försörjningsstöd enligt SoL fullgöra hyresinbetalningar, dvs. nuvarande punkt 3 i nämnda förordning ska utgå.

Vi tillstyrker förslaget i avsnitt 11.3.7 om att ge Boverket i uppdrag att vägleda, ge stöd och svara för utbildning/informationsinsatser gentemot kommunerna i hur hyresgarantier kan användas. Ett sådant proaktivt arbete kan förhoppningsvis leda till en ökad användning det kommunala borgensåtagandet.

*Avsnitt 11.2.10: Ett råd för socialt hållbar bostadsförsörjning*

Utredningen föreslår att ett "råd för bostadsförsörjningen" inrättas där regeringen på årliga sammanträden diskuterar villkoren för individer vilkas behov inte tillgodoses på marknaden och utvecklar åtgärder för en bättre bostadsförsörjning. Det beskrivs som "regeringens mötesplats med politiker och tjänstepersoner från kommuner och regioner samt representanter från myndigheter, fastighetsägare, byggherrar och idéburen sektor" (s. 490). Hur

rådet ska organiseras och vilka företrädare som ska ingå är oklart, eftersom redogörelsen i denna del är rörigt skriven.

Om ett sådant här råd inrättas bör självklart även ingå organisationer och forskare med kunskap om bostadslöshet och segregation samt företrädare för dem som drabbas av dessa problem.

#### **11.4: Produktion och andra utbudskapande åtgärder samt förvaltning och renovering**

##### *Avsnitt 11.4.1: En konkurrenskraftig allmännytta*

Vi tillstyrker förslaget om förändringar i lagen om offentlig upphandling (LOU) för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

##### *Avsnitt 11.4.2: Enklare och snabbare för statliga myndigheter att överlåta statlig mark som de förvaltar*

Vi tillstyrker förslaget om att regleringen i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. kompletteras med ett nytt skyndsamhetskrav för att möjliggöra att statens mark, när så är lämpligt, enklare och snabbare kan ställas till förfogande för en kommun som behöver den för bostadsförsörjningsändamål.

##### *Avsnitt 11.4.3: Tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och dess markanvisningar*

Vi tillstyrker förslaget om att precisera syftet med lagen till att säkra transparens och tydlighet i byggprocessens inledande skede samt till att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Detta är ett viktigt instrument för att möjliggöra för att tillgodose behovet av bostäder för hushåll med låg ekonomisk standard. Detta kan göras genom att vid anvisning av mark kräva att en viss andel av de nyproducerade hyreslägenheterna upplåts till kommunens behov av bostäder för hem- och bostadslösa.

##### *Avsnitt 11.4.4: Tydligare riktlinjer gör det möjligt för fler att bidra till en hållbar bostadsförsörjning*

Vi tillstyrker förslaget om att förtydliga kommunernas utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

##### *Avsnitt 11.4.5: Vägledning och metodstöd till kommuner för en socialt hållbar bostadsförsörjning genom aktiv markpolitik*

Vi tillstyrker förslaget om att regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning och metodstöd för kommunernas arbete för socialt hållbar bostadsförsörjning genom en aktiv markpolitik.

##### *Avsnitt 11.4.6: Utvidgad förordning om stöd till byggemenskaper*

Vi tillstyrker förslaget om att utvidga förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper till att omfatta vissa lokala utvecklingsbolag som har

associationsformen aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb) och att möjliggöra stöd till fler bostadstyper än flerbostadshus.

*Avsnitt 11.4.7: Verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar användardrivet idéburet bostadsbyggande*

Vi tillstyrker förslaget om att ett verksamhetsbidrag till intresseorganisationer som främjar utvecklingen av användardrivna idéburna bostadsaktörer införs. Det är positivt med fler aktörer även om idéburna bostadsaktörer sannolikt kommer att utgöra en liten del av det omfattande behov av bostäder som faktiskt behövs.

*Avsnitt 11.4.8: Statligt topplån på landsbygden behövs*

Vi instämmer i bedömningen att det behövs ett statligt topplån i någon form för att främja byggande av bostäder på landsbygden av idéburna bostadsaktörer. Återigen kommer detta att utgöra en begränsad del av det bostadsbehov som behövs, men kan stimulera både byggandet av ekosociala gemenskaper och möjliggöra för inkluderande samhällen i områden som på sikt kan skapa nya möjligheter för att skapa förutsättningar för både att bo och att arbeta. Pandemin har synliggjort behovet av att fokusera på att skapa närsamhällen som är motståndskraftiga.

Vi vill avslutningsvis poängtera att Barnkonventionen sedan 1 januari 2020 är svensk lag. Det är viktigt att ett barnperspektiv tydligt genomsyrar regeringens fortsatta arbete med att skapa en socialt hållbar bostadspolitik samt att inkludera de kunskaper som människor med levd erfarenhet har av att befinna sig i en hemlöshetssituation.

Lund den 17 augusti 2022

*Katarina Jacobsson*

Katarina Jacobsson  
Prefekt

Socialhögskolan, Lunds universitet

I beredningen av remissvaret har professor Ingrid Sahlin, fil. dr Weddig Runquist, docent Arne Kristiansen samt docent Marcus Knutagård deltagit.