

Yttrande
2024-04-05



Ärendenummer: SLK-2024-00096

Yttrande angående – Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Yttrandet:

Sverigedemokraterna instämmer med de förslag som presenteras i promemorian från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och erkänner betydelsen av att stärka bostadsförsörjningen för barnfamiljer genom obligatoriska hyresgarantier. Vi uppskattar initiativet att adressera och förbättra tillgängligheten till tryggt och säkert boende för alla samhällsmedlemmar. Dock är det av yttersta vikt att de implementerade åtgärderna genomförs på ett rättvist och välavvägt sätt som tillgodoser behovet hos de avsedda målgrupperna utan att oavsiktligt gynna vissa grupper på bekostnad av andra.

Göteborg likt andra städer i Sverige har upplevt en problematik som tydligt illustrerar orättvisorna i det nuvarande systemet, där nyanlända har getts förtur i den redan ansträngda och långa kommunala bostadskön. Denna praxis har väckt legitima frågor om rättvisa och jämlikhet inom bostadsförmedlingen, då den innebär en oproportionell fördel för en grupp på bekostnad av andra invånare som har väntat i kön under längre perioder. Det är viktigt att nya hyresgarantier inte används som indirekt migrationsstöd.

Vidare framhäver vi behovet av en ytterligare utredning kring användningen av hyresgarantier för familjer som lever under hot. Det finns specifika fall där det nuvarande systemet inte lyckats tillhandahålla adekvat och snabbt stöd till de mest utsatta vilket kräver extra hänsyn till dessa familjers unika situationer.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2024-03-12

Ärendenummer SLK-2024-00096

Handläggare

Neda Sherafat

Telefon: 031-368 00 72

E-post: neda.sherafat@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet – Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande gällande promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Sammanfattning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har den 15 januari 2024 översänt promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning till Göteborgs Stad på remiss. Departementet önskar svar senast den 15 april 2024.

Promemorian innehåller förslag till nya regler och lagändringar gällande hyresgaranti, kommunal bostadsförmedling, planberedskap och markanvisning. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Stadsledningskontoret ställer sig generellt positivt till förslagen i promemorian. Förslagen bedöms dock inte vara tillräckliga för att lösa de strukturella problem som finns på bostadsmarknaden idag. Kontoret ser att många av promemorians förslag är i linje med förslagen i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14) och hänvisar därför till stadens tidigare lämnade yttrande. Utöver tidigare lämnade synpunkter vill stadsledningskontoret lyfta några aspekter på promemorians förslag, bland annat avseende kostnadstäckning för hyresgaranti, transparens inom bostadsförmedling och kopplingen mellan markanvisningar och bostadsförsörjning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Promemorians förslag bedöms leda till ökade kostnader för kommunerna. Det nya kravet på kommunerna att ställa hyresgarantier innebär att kommunerna ska ersättas enligt finansieringsprincipen. Det generella statsbidraget föreslås höjas för att täcka både eventuella uteblivna hyresbetalningar och den administrativa organisation som behövs. Det går inte att utesluta att det kommer att innebära kostnader för staden som inte täcks av den generella höjningen av statsbidraget.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att underlätta för ekonomiskt svaga hushåll att komma in på bostadsmarknaden. Promemorians förslag avseende hyresgarantier, förturer och reservationer kan ha en positiv inverkan för specifika grupper

som har det svårare att få tillgång till en bostad. Att fler hushåll erhåller en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden och inte behöver ansöka om stöd från socialtjänsten kommer att ge positiva ekonomiska effekter och minskade kostnader för till exempel nödbiståndsboende, då färre hushåll behöver söka bistånd hos socialtjänsten. Att möjliggöra för barnfamiljer att kunna hitta trygga boendelösningar kan ur ett ekonomiskt hänseende ses som positivt då kortsiktiga boendeinsatser oftast är kostsamma lösningar.

Beviljande av hyresgaranti behöver vägas mot att barnfamiljen ska kunna bära hyreskostnaden själva, utan försörjningsstöd och att det då kan vara svårt att hitta bostäder med rimliga hyror vilket kan leda till en fastlåsnings effekt. Familjen får ett stadigvarande stabilt boende, men kan inte klara sin ekonomi själva och blir därmed fortsatt hänvisade till socialtjänsten. Dessutom beviljas hushållen inte heller bistånd för den faktiska hyran om den överstiger stadens riktvärden för boendekostnader.

För närvarande pågår flera statliga utredningar som föreslår att uppgifter ska åläggas kommunerna, ofta med bedömningen att det inte behöver tillsättas finansiell ersättning. Detta medför att stadens samlade ansvar höjs, men utan finansiell ersättning. Därför är det viktigt att finansieringsprincipen fortsatt ska gälla.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Promemorian bedömer att förslagen förväntas medföra positiva effekter för bostadsförsörjningen och förbättra bland annat barnfamiljers möjligheter till eget boende. Förslagen bedöms öka möjligheterna för kommunerna att medvetet minska boendesegregationen och därmed förbättra förutsättningarna för integration. Förslaget om att tydliggöra utrymmet för förturer inom kommunal bostadsförmedling ökar sannolikheten att fler kvinnor som har varit utsatta för våld i en nära relation får en förtur.

Stadsledningskontoret bedömer att föreslagna åtgärder kan underlätta för grupper som har särskilt svårt att tillgodose sina behov på bostadsmarknaden att få en bostad. Det berör framför allt barnfamiljer men även unga vuxna som har svårt att flytta hemifrån, hushåll som nyligen kommit till Sverige och Göteborg, ungdomar som lämnar samhällsvård och hushåll som lever med familjevåld. Barn drabbas i stor utsträckning av bostadsbristen genom att barnfamiljer lever i trångboddhet och tillfälliga boendelösningar vilket kan påverka skolresultat, kamratkontakter, öka risken för psykisk ohälsa och utgöra en riskfaktor ur ett brottsförebyggande perspektiv.

Förslaget gällande hyresgarantier för barnfamiljer skapar förutsättningar för en god uppväxt för barnen som kommer att beröras av denna åtgärd. Osäkert boende kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. En god bostad kan skapa rätt förutsättningar för barnet att få sin rätt till fysisk, psykisk, andlig, moralisk och social utveckling. Det ger rätt förutsättningar till att få lek, vila och fritid tillgodosedd samt förutsättningar för en bra uppväxtmiljö. Med dessa förutsättningar kan barn på ett bättre sätt tillgodogöra sig utbildning och stärka sin rätt.

Osäkra boendesituationer som innebär upprepade flyttar riskerar att påverka effektiviteten i etableringsinsatser och möjligheterna till arbete och barns skolgång. Promemorians

förslag om hyresgarantier till barnfamiljer samt förslaget om bättre möjligheter till reservation i de kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet bedöms påverka förutsättningarna för integrationen positivt.

I den utsträckning promemorians förslag möjliggör ett ökat utbud av bostäder för hushåll som annars hade haft svårt att efterfråga en ändamålsenlig bostad, bidrar detta till positiva effekter utifrån sociala perspektiv.

Göteborgs Stads riktlinjer för markanvisning är kopplad till att det finns krav på utveckling av ett område och hur detta ska bidra till bland annat: ekologisk hållbarhet, social hållbarhet och sociala åtaganden samt mångfald i boendet.

Bilagor

1. Promemoria Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning
2. Förslag till yttrande till Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

Ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har den 15 januari 2024 översänt promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning till Göteborgs Stad på remiss. Departementet önskar svar senast den 15 april 2024.

Beskrivning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har tagit fram en promemoria som bygger vidare på ett antal förslag i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14). Göteborgs Stad yttrade sig vid remittering av betänkandet genom kommunstyrelsen den 17 augusti 2022, dnr 0471/22. Staden ställde sig då övervägande positivt till förslagen i betänkandet.

Promemorian behandlar även ett av förslagen i betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73). Förslaget avser en skyldighet för kommunerna att redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna för bostadsförsörjning. Göteborgs Stad har yttrat sig vid remittering av betänkandet genom kommunstyrelsen den 7 februari 2018, dnr 1597/17. Staden bedömde då att förslagen i utredningen inte på något väsentligt sätt ökar samsynen i frågan. Staden förde vidare fram att ”utmaningen i arbetet med bostadsförsörjningen inte främst består i att konstatera att det råder bostadsbrist”.

Promemorian som är på remiss nu, innehåller förslag till nya regler och lagändringar gällande hyresgaranti, kommunal bostadsförmedling, planberedskap och markanvisning. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Nedan följer beskrivning av promemorians huvudsakliga förslag. Promemorian finns i sin helhet i bilaga 1.

Promemorians huvudsakliga förslag

Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer

Regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti). Syftet är att underlätta för barnfamiljer som saknar egen bostad att kunna få tillträde till en sådan. I en förordning avgränsas skyldigheten till att gälla om

- en hyresgaranti behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,
- hushållet är en barnfamilj,
- hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,
- den eller de i hushållet som ska ingå hyresavtalet som garantin avser är bosatta i kommunen, och
- bostaden finns i kommunen.

Hyresgarantin ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

Det befintliga statsbidraget till kommuner som frivilligt ställer hyresgarantier avvecklas.

Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Sekretess ska gälla i ärenden om kommuners ställande av hyresgaranti för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon

närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska dock inte gälla beslut i ärenden. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

I promemorian görs bedömningen att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Tydligare möjligheter till reservation och förturer

Det tydliggörs att en kommunal bostadsförmedling får reservera lägenheter för olika kategorier av sökande i kön eller använda ett förturssystem utan att det påverkar möjligheterna att ta ut köavgift.

Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan

Benämningen ”kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen” ska ersättas med ”kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen”. Uttrycket ”insatser” ska ersättas med ”åtgärder”. Ordet handlingsplan avspeglar på ett tydligare sätt än ordet riktlinjer det som förväntas av dokumentationen och ordet åtgärder är mer konkret och handlingsinriktat än nuvarande insatser. Bestämmelsen om att handlingsplanen för bostadsförsörjning ska vara vägledande för tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen flyttas till den lagen.

Boverket ska beräkna bostadsbyggnadsbehovet

Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet ska formaliseras. Beräkningarna ska presenteras på nationell nivå och på länsnivå.

Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Kommunerna ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen och redogöra för bedömningen i handlingsplanen för bostadsförsörjning.

Tydligare krav på kommunal samordning

När en kommun vidtar åtgärder för bostadsförsörjningen ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Därutöver förtydligas att en kommun ska ta hänsyn till behovet av samordning i sin planering av bostadsförsörjning.

Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna

Detta är inget nytt förslag enligt promemorian utan en bedömning att länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte överföras till regionerna.

Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kompletteras med en bestämmelse om att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen.

Inkomna synpunkter från förvaltningar och bolag

Stadsledningskontoret har underremitterat promemorian till exploateringsförvaltningen, socialförvaltningen Sydväst, stadsbyggnadsförvaltningen, Boplats AB och Förvaltnings AB Framtiden för yttrande, samt till äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen för kännedom och eventuellt yttrande. Samtliga förutom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen, har inkommit med yttrande.

Sammanfattningsvis är förvaltningar och bolag positiva till promemorians förslag, men tveksamma till vilken effekt förslagen kommer att få för de mest utsatta grupperna.

Det finns en samsyn i remissvaren och de skiljer sig enbart när det handlar om detaljer, utifrån respektive förvaltnings och bolags uppdrag och rådighet.

Exploateringsförvaltningen ställer sig övervägande positivt till promemorians förslag. Vad gäller hyresgarantier för barnfamiljer kan detta vara ett verktyg att underlätta för ekonomiskt svaga barnfamiljshushåll att erhålla en bostad på ordinarie bostadsmarknaden. Dock går det inte att utesluta att förslaget skulle kunna innebära en ökad kostnad för staden om den generella höjningen av statsbidraget inte motsvarar den risk staden får ta. Exploateringsförvaltningen ställer sig i huvudsak positiv även till förslaget som skulle ge tydligare förutsättningar för kommunala bostadsförmedlingar att tillämpa reservationer och ge större utrymme för förturer, men kan se en farhåga i att förtroendet för den allmänna bostadskön kan sjunka om inte de kriterier och beslut som ligger till grund för reservationer och förturer är tydliga och transparenta.

Exploateringsförvaltningen ställer sig tveksam till lagändringen som innebär att kommunernas riktlinjer för kommunala markanvisningar ges ett uttryckligt markförsörjningssyfte och att det ska framgå i riktlinjerna hur målen i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning ska realiseras. Riktlinjerna bör framför allt ses som ett ramverk och bör i många fall kunna vara oförändrade över en längre tidsperiod utan att detta negativt påverkar genomförandet av kommunens åtgärder för bostadsförsörjning.

Socialförvaltningen Sydväst ser sammantaget positivt på promemorians förslag gällande hyresgaranti för barnfamiljer och möjlighet för de kommunala bostadsförmedlingarna att lämna förtur/reservation för särskilda grupper. De föreslagna åtgärderna är dock långt ifrån tillräckliga för att lösa de strukturella problem som finns på bostadsmarknaden idag.

Förvaltningen ser fördelar med en kombination av hyresgaranti och förtur/reservation av lägenheter då ekonomiskt svaga barnfamiljer ges större möjlighet att erhålla en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden. Förvaltningen lyfter att allmännyttan i Göteborg har tagit bort inkomstkravet på nya hyresgäster, varför hyresgarantin endast torde vara aktuell för hyreslägenhet hos privata hyresvärdar. Förvaltningen är därav tveksamma till huruvida hyresgarantin i sig skulle göra någon skillnad för ekonomiskt svaga grupper i Göteborg. Förvaltningen lyfter vidare behovet av en struktur för att administrera och följa upp hyresgarantierna. Förvaltningen ser en risk i att den statliga ersättningen till kommunen inte kommer att motsvara den ekonomiska risk som kommunen får ta samt kostnaden för administration och uppföljning.

Förvaltningen ser positivt på förslaget att kommunerna ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen och redogöra för bedömningen i handlingsplanen för bostadsförsörjning. Likt kravet att redovisa tillkommande bostäder, ser förvaltningen även att det behövs ett krav på att kommunerna ska redogöra för kommunens behov och fördelning av upplåtelseformer och bostadsstorlekar. Socialförvaltningen ser ett återkommande problem med att nyproduktionen inte förser det behov som finns för en socialt hållbar bostadsförsörjning. Förvaltningen ser brister i hur marknaden klarar av att bidra till att skapa en bostadsförsörjning som främjar en socialt hållbar utveckling.

Stadsbyggnadsförvaltningen ser sammantaget positivt på promemorians förslag och anser att dessa kan skapa en bättre grund för att möta vissa utmaningar på bostadsmarknaden och bostadsförsörjningen.

Förvaltningen lyfter samtidigt vikten av att kostnadstäckningen från staten utvärderas kontinuerligt för att säkerställa att kommunernas tillkommande åtagande gällande hyresgarantier finansieras i sin helhet i enlighet med finansieringsprincipen. Förvaltningen uppmärksammar på att Framtidenkoncernen har tagit bort inkomstkraven och att behovet av utställandet av kommunala hyresgarantier för hyresgäster inom allmännyttan därför kan förväntas vara lägre än vad det annars hade varit.

Boplats AB ställer sig generellt positivt till förslagen i promemorian men bedömer att det finns svårigheter i tillämpningen av hyresgarantier och bedömer att det finns en risk för att förslaget inte kommer att få en reell påverkan. Vidare bedömer bolaget att det finns fördelar med att använda förturer och reservationer för en mer behovsriktad förmedling men anser att det bör finnas en balans i antalet bostäder som förmedlas med reservation och förtur.

Förvaltnings AB Framtiden bedömer att förslagen i promemorian inte kommer att innebära någon avgörande skillnad för en bättre bostadsförsörjning.

De förtydliganden som föreslås i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar bedöms i grunden som positiva och kan komma att utgöra en bas för det fortsatta arbetet.

Bolaget bedömer att barnfamiljer med svag köpkraft är en viktig målgrupp. Däremot är det önskvärt att fler grupper som ungdomar och grupper som står långt från arbetsmarknaden, exempelvis personer med funktionsnedsättning, ska kunna omfattas av föreslagna hyresgarantier. Bolagets bedömning är också att de föreslagna hyresgarantierna bör utgå från staten och inte från kommunerna, som utredningen föreslår. Med statliga hyresgarantier ökar chansen till likvärdig tillämpning över landet. Kommunernas geografiska gränser skulle också innebära begränsningar och minskade incitament att exempelvis söka arbete på annan ort om detta skulle innebära flytt från den kommun som beviljat hyresgarantin. Det finns också en farhåga i att kommunerna tvingas ordna med handläggningsrutiner för hyresgarantier trots att det finns en risk för att endast ett fåtal personer kommer att ansöka om hyresgaranti i kommunen.

Bolaget bedömer att förslaget om att förtydliga förutsättningarna för kommunala bostadsförmedlingar avseende förturer och reservationer för olika gruppers behov, i grunden är bra. När det kommer till tillämpningen av förslaget bedöms däremot finnas vissa svårigheter. De kriterier som ligger till grund för reservationer bör vara tydliga för att säkra transparens och upprätthålla förtroende för bostadsförmedlingen. Detta gäller inte minst mot de personer som inte tillhör någon prioriterad grupp och förlitar sig på kötid samt de fastighetsägare som lämnar lägenheter till förmedlingen. Användningen av reservationer bör vara marginell för att upprätthålla motivationen till att använda bostadsförmedlingens tjänster. I Göteborg finns idag ett fungerande system med förturer till särskilda grupper via exploateringsförvaltningen.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ställer sig generellt positivt till förslagen i promemorian. Förslagen bedöms dock inte vara tillräckliga för att lösa de strukturella problem som finns på bostadsmarknaden idag. Promemorian omfattar inte några förslag för att stimulera bostadsbyggandet eller konkreta åtgärder för att stimulera ett brett och varierat byggande med varierad hyresnivå. Hyresnivåerna i nyproduktion blir i dagsläget ofta höga, vilket försvårar för vissa grupper att komma in på bostadsmarknaden och att kunna behålla sin

bostad inom nyproduktion. Det sker ingen större omflyttning, utan det tillkommer nya, dyra lägenheter vilket innebär att fler inte ser något annat val än att skriva på ett kontrakt på en nyproducerad lägenhet med hög hyra. Stadsledningskontoret ser därför positivt på att regeringen bereder vidare andra förslag i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14).

Stadsledningskontoret ser att många av promemorians förslag är i linje med förslagen i SOU 2022:14 och hänvisar därför till stadens tidigare lämnade yttrande (2022-08-17). Detta stämmer överens med hur Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet önskar svar. Utöver tidigare lämnade synpunkter vill stadsledningskontoret lyfta följande aspekter på promemorians förslag.

Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget i grunden är positivt. Göteborgs Stad nyttjar i dagsläget inte möjligheten att få statsbidrag för att ställa ut hyresgarantier. Promemorians förslag innebär en ny arbetsuppgift inom staden. Det kommer att krävas en organisation för administrationen att utreda, fatta beslut och följa upp hyresgarantierna, som inte finns idag. Hyresgarantierna förutsätts utredas och prövas individuellt utifrån det egna hushållets förutsättningar och beslut ska kunna överklagas. Det är svårt att uppskatta hur stort trycket på ansökan om hyresgaranti skulle bli.

Det finns en risk för att kommunens beslut om att bevilja hyresgaranti inte kommer vara klart i tid innan sökande behöver tacka ja till hyreskontraktet. Detta kan leda till fördröjningar i förmedlingsprocessen och att lägenheter står tomma, vilket inte kommer att godkännas av hyresvärdarna. Det hade varit att föredra om sökanden kunde få hyresgaranti godkänd redan innan förmedlingsprocessen påbörjas.

Inom allmännyttan i Göteborg finns det idag inga inkomstkrav på nya hyresgäster, vilket i praktiken innebär att hyresgarantier enbart skulle bli aktuellt vid uthyrning hos privata fastighetsägare. Eftersom det är upp till hyresvärderna att godkänna hyresgarantier bedömer stadsledningskontoret att det finns en risk att hyresgarantier inte kommer att godtas och att lagförslaget inte kommer få den effekt som avses. Erfarenhet i arbetet med kommunala kontrakt visar att privata fastighetsägare som hyr ut till hushåll där kommunen lämnar någon form av säkerhet i allmänhet förväntar sig att också få täckning för andra kostnader än hyror, till exempel ersättning för skador, kostnader för utryckning av störningsjour, borttappade nycklar och kostnader i samband med avhysning, något som inte ingår i den föreslagna hyresgarantin.

Enligt förslaget ska kommunerna ersättas genom en höjning av det generella statsbidraget. Höjningen ska täcka både eventuella uteblivna hyresinbetalningar och den administrativa organisation som behövs. Göteborgs Stad har tidigare bedömt att beloppsnivån för den tidigare statliga hyresgarantin på 5 000 kronor inte motsvarar den ekonomiska risk som kommunen får ta. I promemorian görs antagande om en administrativ kostnad på 3000 kr per garanti och en förväntad förlust där var fjärde garanti infrias med maximalt belopp. Det går inte att utesluta att det kommer innebära kostnader för staden som inte täcks av den generella höjningen av statsbidraget. Stadsledningskontoret vill särskilt betona osäkerheterna i kalkylens underliggande antaganden. Kontoret vill därför understryka vikten av att kostnadstäckningen utvärderas kontinuerligt, för att säkerställa att kommunernas tillkommande åtagande finansieras i sin helhet i enlighet med finansieringsprincipen.

Beviljande av hyresgaranti behöver vägas mot att barnfamiljen ska kunna bära hyreskostnaden själva, utan försörjningsstöd, och att det då kan vara svårt att hitta bostäder med rimliga hyror vilket kan leda till en fastlåsnings effekt. Familjen får ett stadigvarande stabilt boende men kan inte klara sin ekonomi själva och blir därmed fortsatt hänvisade till socialtjänsten för sin försörjning. Dessutom beviljas hushållen inte heller bistånd för den faktiska hyran om den överstiger stadens riktvärden för boendekostnader.

Tydligare möjligheter till reservation och förturer

Stadsledningskontoret ser i huvudsak positivt på förslaget. Kontoret bedömer att en mer behovsriktad bostadsförmedling kan vara nödvändig för att komma till rätta med bostadsbristen som föreligger för vissa grupper på bostadsmarknaden. Samtidigt behöver det finnas en balans i hur många bostäder som förmedlas med reservation eller förtur och bostäder som tillfaller bostadskön samt en transparens i hur bostäder tilldelas kön. Om för många bostäder förmedlas med reservation eller förtur kan det resultera i att fler väljer att inte stå kvar i kön. När det gäller transparensen bör eventuella krav för att få hyra en bostad vara tydligt och också hur många lägenheter som reserveras med vissa villkor.

Reservationer/förturer i kombination med hyresgaranti skulle kunna innebära att ekonomiskt svaga barnfamiljer ges större möjlighet att erhålla en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden utan att behöva söka sig till socialtjänsten för hjälp.

Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till förslaget och bedömer att förändringen kan ge förutsättningar för ett mer framåtriktat arbete i enlighet med intentionerna i SOU 2022:14.

Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget. Så som lyfts i promemorian finns det andra relevanta parametrar att ta hänsyn till inom bostadsförsörjning, exempelvis fördelning av upplåtelseformer och bostadsstorlekar. En faktor för att skapa en bättre bostadsförsörjning är inte enbart antalet nyproducerade bostäder, utan även att de bostäder som produceras ska vara anpassade för de människor som är i behov av bostad. Idag blir människor på grund av bostadsbristen tvingade in i hyreskontrakt för bostäder som inte är anpassade för deras behov eller ekonomi. Det handlar till exempel om för höga hyror och brist på större lägenheter. Det resulterar i att personer som tidigare inte haft behov av socialtjänstens insatser har hamnat i ekonomiska svårigheter på grund av höga hyror. Det ger också effekter som trångboddhet för barnfamiljer, som kan innebära negativa effekter gällande barns uppväxtvillkor och skolresultat samt att de på grund av den trånga bostaden ofrivilligt spenderar mer tid utanför hemmet. Vilket kan innebära att barn och unga i stället befinner sig i miljöer där de lättare riskerar att bli rekryterade till kriminalitet.

Tydligare krav på kommunal samordning samt Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna

Stadsledningskontoret tillstyrker förslagen. Redan idag har Länsstyrelsen en samordnande funktion som kommer att behöva utvecklas med anledning av promemorians förslag. Göteborgs Stad kommer att behöva utveckla samarbetsformerna tillsammans med berörda kommuner och Länsstyrelsen. Idag finns, för övergripande frågor såsom samhällsplanering, kommunalförbundet Göteborgsregionen samt Västra

Götalandsregionen. Inom fysisk planering används organen främst för att hantera frågor inom infra-, bebyggelse- och grönstruktur, men med promemorians förslag finns behov av att utveckla samarbetet inom bostadsförsörjning.

Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning

Stadsledningskontoret uppfattar att förslaget om en koppling syftar till att den föreslagna handlingsplanen för bostadsförsörjning ska utgöra en utgångspunkt för riktlinjerna för markanvisning för att ge handlingsplanen avsett genomslag vid markanvisningar. Kontoret bedömer att kopplingen mellan styrdokumenterna är betydelsefull men att styrningen av bostadsförsörjningen primärt ska ske genom handlingsplanen, samt att det bör vara upp till kommunen att avgöra hur den interna styrningen ska utformas. I praktiken skulle en koppling innebära att kommunens riktlinjer för markanvisning behöver uppdateras i takt med att en ny handlingsplan tas fram vart fjärde år. Stadsledningskontoret bedömer att riktlinjerna för markanvisning utgör ett ramverk som syftar till att ge förutsägbarhet, vilket innebär att de kan behöva hållas oförändrade över en längre tidsperiod. Ajourhållande av riktlinjerna i relation till handlingsplanen kan även innebära en större insats än vad som framgår av promemorian. Insatsen har inte analyserats utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Stadsledningskontoret har därför svårt att överblicka konsekvenserna av promemorians förslag.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Promemoria

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

LI2024/00083

Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att det ska bli obligatoriskt för kommuner att under vissa förutsättningar tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer. Syftet är att underlätta för barnfamiljer som saknar egen bostad att kunna få tillträde till en sådan. Vidare tydliggörs att kommunala bostadsförmedlingar får förmedla bostäder som reserverats utifrån olika behov och erbjuda förturer utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift av de sökande.

I syfte att skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunala bostadsförsörjningsåtgärder och planeringen för bostadsbyggande föreslås ett antal förtydliganden i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ändringarna innebär att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder och ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner både i planeringen och när åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Uppgiften att verka för att kommunal samordning kommer till stånd föreslås liksom tidigare ligga på länsstyrelserna. I promemorian föreslås också att lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ges ett uttryckligt bostadsförsörjningssyfte.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	8
1.3	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	9
1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.....	10
1.5	Förslag till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti.....	11
2	Ärendet och dess beredning.....	12
3	Bättre förutsättningar för barnfamiljer att bli godkända som hyresgäster.....	13
3.1	Bakgrund och rättsliga utgångspunkter.....	13
3.2	Behovet av förändring.....	13
3.3	Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer.....	14
3.3.1	Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.....	23
4	Tydligare förutsättningar för behovsriktad kommunal bostadsförmedling.....	25
4.1	Bakgrund och rättsliga utgångspunkter.....	25
4.1.1	Behovet av förändring.....	27
4.2	Tydligare möjligheter till reservation och förturer.....	27
5	Bättre planberedskap och ökad samordning.....	31
5.1	Rättsliga utgångspunkter.....	31
5.2	Vikten av planberedskap och samordning för att möta bostadsbehoven.....	32
5.3	Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan.....	33
5.4	En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder.....	35
5.4.1	Boverket ska beräkna bostadsbyggnadsbehovet.....	35
5.4.2	Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder.....	36
5.5	Samordning i bostadsförsörjningsfrågor.....	38
5.5.1	Tydligare krav på kommunal samordning.....	38
5.5.2	Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna.....	42
5.6	Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning.....	44
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	47
7	Konsekvenser av förslagen.....	48

8	Författningskommentar	53
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	53
8.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	59
8.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	60
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar	60
8.5	Förslaget till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti	61

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

dels att nuvarande 7 och 8 §§ ska betecknas 8 och 10 §§,

dels att 1, 2, 4, 6 och de nya 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7, 9 och 11 §§, och närmast före 1, 7, 8 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Planering av kommunens bostadsförsörjning

1 §¹

Varje kommun ska *med riktlinjer* planera för bostadsförsörjningen i kommunen. *Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.*

Vid planeringen av *bostadsförsörjningen* ska kommunen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen, *aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet och andra regionala organ* tillfälle att yttra sig.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.

Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen *ska syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.*

Vid planeringen ska kommunen samråda med *andra* berörda kommuner *och ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Kommunen ska ge länsstyrelsen och regionen* tillfälle att yttra sig.

2 §²

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

2. kommunens planerade *insatser* för att nå uppsatta mål, *och*

3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av

1. den demografiska utvecklingen,

2. marknadsförutsättningarna, och

3. *vilka* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden.

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

Kommunfullmäktige ska under varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Handlingsplanen ska redovisa

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,

2. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

3. kommunens planerade *åtgärder* för att nå uppsatta mål, *och*

4. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna *i handlingsplanen* ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, marknadsförutsättningarna och *de* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. *Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med och det ytterligare underlag som kommunen behöver för analysen.*

Om förutsättningarna för den antagna planen ändras under mandatperioden, ska kommunfullmäktige anta en ny uppdaterad handlingsplan.

4 §³

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900).

I 2 kap. 3 § tredje stycket plan- och bygglagen (2010:900) finns en *bestämmelse om att kommunens handlingsplan* för bostadsförsörjningen ska vara vägledande *för kommunens planläggning i fråga om bo-*

² Senaste lydelse 2022:385.

³ Senaste lydelse 2022:385.

stadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

6 §⁴

Om kommunens *riktlinjer* för bostadsförsörjningen saknar någon *sådan uppgift* som avses i 2 § första stycket 3, får regeringen förelägga kommunen att anta *nya riktlinjer*.

Om kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen saknar *redovisning i någon del* som avses i 2 § första stycket 4, får regeringen förelägga kommunen att anta *en ny handlingsplan*.

Samordning mellan kommuner när bostadsförsörjningsåtgärder vidtas

7 §

När kommunen vidtar åtgärder för bostadsförsörjning ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.

Kommunal bostadsförmedling

7 §

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.

8 §⁵

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska *de kommunerna* anordna sådan bostadsförmedling.

9 §

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.

8 §

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, *utöver sådan*

10 §⁶

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får ta ut en avgift

⁴ Senaste lydelse 2013:866.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 7 § 2013:866.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 8 § 2013: 866.

förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande.

Köavgift får tas ut för högst ett år i taget med det belopp och enligt de grunder som kommunen bestämmer.

Köavgift får tas ut även om

1. lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande i kön eller fördelas enligt ett förturssystem, eller

2. förmedlingsersättning tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken.

Hyresgarantier

11 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att kommuner ska bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Bestämmelserna i 2 § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången senast under den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026.

3. Bestämmelserna i 1, 4 och 6 §§ i den äldre lydelsen gäller fortfarande för riktlinjer som antagits enligt 1 § tredje stycket i den äldre lydelsen till dess riktlinjerna har ersatts med en handlingsplan enligt 2 § i den nya lydelsen, dock längst till utgången av den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 26 kap. 11 a §, och närmast före 26 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

Hysesgarantier

11 a §

Sekretess gäller i ärende om en kommuns ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §⁷

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 lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

⁷ Senaste lydelse 2013:867.

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

Härigenom 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.

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.

Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som, *i fråga om ett markområde som kommunen äger*, ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av *markområdet* 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, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar *samt* principer för markprissättning.

Riktlinjerna ska *ange*

1. utgångspunkter och mål för överlåtelser *och* upplåtelser av markområden för bebyggande,
2. *hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,*
3. handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, *och*
4. principer för markprissättning.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

Förordningen är meddelad med stöd av 11 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2 § En kommun ska ställa hyresgaranti om

1. det behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,

2. det i hushållet finns barn i den mening som avses i 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken,

3. hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,

4. den eller de som ska ingå det hyresavtal som hyresgarantin avser är bosatta i kommunen, och

5. bostaden finns i kommunen.

3 § En hyresgaranti ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

4 § En hyresgaranti inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

5 § Om kommunen avser att ställa en hyresgaranti som vid ett infriande kan medföra ett krav på återbetalning från hyresgästen (regresskrav), ska kommunen informera hushållet om detta innan hyresgarantin ställs.

6 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Ärendet och dess beredning

I februari 2017 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna (dir. 2017:12). I uppdraget ingick även att föreslå ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) och plan- och bygglagen (2010:900) som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspglas i översiktsplanen. Syftet med utredningen var att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behovet. Utredningen, som tog namnet Kommunal planering för bostäder, överlämnade i september 2017 betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73). I denna promemoria behandlas utredningens förslag som avser en skyldighet för kommunerna att redovisa sin bedömning av behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna för bostadsförsörjning och föreslås ett antal lagändringar av redaktionell och språklig karaktär. Regeringen avser inte att gå vidare med övriga förslag i betänkandet.

I maj 2020 fick en särskild utredare 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 (dir. 2020:53). I uppdraget ingick att bland annat analysera kommunala bostadsförmedlingar, hyresgarantier och andra kommunala ekonomiska stöd, kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag samt frågor om statligt och kommunalt markinnehav. Syftet med utredningen var 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. Utredningen överlämnade i mars 2022 betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14). I denna promemoria behandlas de förslag som avser kommunala hyresgarantier för barnfamiljer, kommunala bostadsförmedlingar, tydligare koppling mellan kommunalt bostadsförsörjningsansvar och kommunala markanvisningar, förslag om mellankommunal samordning samt att i bostadsförsörjningslagen ersätta ”riktlinjer” med ”handlingsplan”. Regeringen avser inte att gå vidare med utredningens förslag om ny bostadsförsörjningslag med ett nationellt mål för bostadsförsörjningen. Förslagen från utredningen som behandlas i denna promemoria omhändertas därför inom ramen för bostadsförsörjningslagen. Regeringen avser inte heller att gå vidare med utredningens förslag om tydligare riktlinjer för markanvisning. Övriga förslag i betänkandet, bl.a. avseende byggemaskaper, överlåtelse av statlig mark, hyresvärdars tillträdeskrav och en konkurrenskraftig allmännytta bereds vidare inom Regeringskansliet.

Denna promemoria har tagits fram av en arbetsgrupp inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

3 Bättre förutsättningar för barnfamiljer att bli godkända som hyresgäster

3.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

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

År 2007 förtydligades att kommuner har befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs, om det sker i syfte att enskilda hushåll ska få ett kontrakt till en hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. 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 (2 kap. 6 § lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter och prop. 2006/07:61 Vissa bostadspolitiska åtgärder).

Det är frivilligt för kommuner att ställa säkerhet för avtal om hyra. För att stimulera kommunerna att gå i borgen för enskilda hushåll infördes 2007 ett statligt bidrag som kommuner kan söka 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, se förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier. Boverket administrerar det statliga bidraget till kommunerna. En infriad hyresgaranti innebär att hyresgästen får en skuld till kommunen i stället för till hyresvärden.

Ett exempel på en situation där en hyresgaranti kan vara till hjälp är om den bostadssökande inte kan leva upp till hyresvärdens krav om en viss inkomst. 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 ingås trots inkomstkravet. Andra exempel på situationer där en bostadssökande kan bli hjälpt av en kommunal hyresgaranti är om den bostadssökande har en betalningsanmärkning, visstidsanställning eller inkomster som hyresvärden inte godtar och kommunen bedömer att den sökande kan betala hyran.

3.2 Behovet av förändring

Syftet med hyresgarantier är att underlätta för vissa hushåll att hyra en egen bostad (propositionen Vissa bostadspolitiska åtgärder [prop. 2006/07:61] och 2007 års ekonomiska vårproposition [prop. 2006/07:100]). Sedan lagändringen och statsstödet till kommunerna infördes 2007 har drygt 40 olika kommuner beviljats statligt stöd, vilket motsvarar cirka 14 procent av kommunerna. Majoriteten av de kommuner som beviljats stöd är kommuner med färre än 25 000 invånare. Antalet beviljade bidrag är i genomsnitt cirka 144 per år vilket motsvarar en utgift för staten på cirka 750 000 kronor. Utfallet kan jämföras med de 100 miljoner kronor per år som avsattes vid införandet 2007. Hyresgarantier

används sparsamt och har inte fått den genomslagskraft som avsågs vid införandet.

En orsak till att hyresgarantierna inte fått förväntad genomslagskraft är att frågan inte varit föremål för övervägande i kommunerna. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2023 uppger 128 kommuner detta som orsak. Andra skäl till att inte utnyttja befogenheten och det statliga bidraget är att det statliga bidraget inte täcker den ekonomiska risken för kommunen (19 kommuner), att målgruppen bedöms kunna lösa situationen med egen borgensman (11 kommuner), att det är för administrativt betungande (13 kommuner) och andra skäl (44 kommuner). Bland andra skäl återfinns bl.a. att sociala kontrakt eller andra insatser används i stället och att vissa kommuner utreder frågan.

Samtidigt är konkurrensen på hyresbostadsmarknaden hög och hushåll nekas möjligheten att teckna hyreskontrakt på grund av att de t.ex. inte når inkomstkraven, har skulder eller har inkomstkällor som inte godtas, såsom försörjningsstöd. Det innebär att bostadssökande utestängs från bostadsmarknaden med omfattande negativa konsekvenser som följd. De negativa konsekvenserna är särskilt allvarliga för barn.

3.3 Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer

Promemorians förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

I en förordning avgränsas skyldigheten till att gälla om

- en hyresgaranti behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,
- hushållet är en barnfamilj,
- hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,
- den eller de i hushållet som ska ingå hyresavtalet som garantin avser är bosatta i kommunen, och
- bostaden finns i kommunen.

Hyresgarantin ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

Det befintliga statsbidraget till kommuner som frivilligt ställer hyresgarantier avvecklas.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer i huvudsak med promemorians. I promemorian föreslås att förutsättningarna för skyldigheten att ställa hyresgaranti i större utsträckning regleras i förordning, att beslut om hyresgarantier ska vara möjliga att överklaga samt att kommunerna inte ska söka ersättning för de garantier de utfärdar i efterhand. Utredningen innehåller inga överväganden om sekretess vid handläggningen.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter går isär. Flera remissinsatser är positiva till utredningens förslag och att förändringar görs, samtidigt som de har invändningar mot delar av förslaget.

Bland de remissinstanser som är uttryckligen positiva till att det blir en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla hyresgarantier återfinns bl.a. *länsstyrelserna i Jönköpings och Stockholms län, Barnombudsmannen, HSB, Stadsmissionen, Fastighetsägarna och Tyresö kommun.*

Några remissinstanser avstyrker förslaget och anser att hyresgarantier bör vara statliga, såsom *Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Sveriges Allmännyttan samt Hultsfreds, Sundbybergs, Trelleborgs och Umeå kommuner. Stadsledningskontoret i Stockholms kommun* anser, utifrån ett likabehandlingsperspektiv, att det kan vara en fördel att ansvaret är statligt. *Statskontoret* anser att en reformering av hyresgarantierna gör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun otydlig.

SKR är i huvudsak positiva till förslaget. *SKR* anser dock att det saknas skäl att avgränsa kretsen för det statliga stödet till enbart barnfamiljer. *SKR* anser vidare att den statliga ersättning som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn.

Malmö kommun anser att utredningens förslag att hyresgarantierna till en början ska begränsas till att enbart gälla barnfamiljer är rimligt med tanke på att barnfamiljer med svag köpkraft har särskilt svårt att få sina behov tillgodosedda på bostadsmarknaden. *Uppsala kommun* tillstyrker att barnfamiljer är en prioriterad målgrupp. *Rädda barnen* tillstyrker syftet med förslaget, att öka möjligheterna för barnfamiljer att få sin rätt till ett skäligt och långsiktigt boende. *Barnombudsmannen* välkomnar att hyresgarantierna främst avser barnfamiljer.

Flera andra remissinstanser uttrycker sig positivt till förslaget samtidigt som avgränsningen till barnfamiljer ifrågasätts. Bl.a. *länsstyrelserna i Kronobergs, Skåne och Stockholms län* menar att förslaget ligger väl i linje med barnkonventionen samtidigt som de påpekar att det finns fler målgrupper än barnfamiljer är i behov av insatser. Även *Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet (MFD), länsstyrelserna i Gävleborgs och Jönköpings län, Göteborgs, Hultsfreds, Krokoms, Trelleborgs, Umeå och Örnsköldsviks kommuner, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Stadsmissionen, Svenska Röda korset och Uppsalahem* anser att fler än barnfamiljer är i behov av hyresgarantier. *Pensionärernas riksorganisation (PRO)* och *Micasa Fastigheter* anser att även äldre bör omfattas.

Flera remissinsatser har invändningar mot att skyldigheten föreslås inträda endast när bostaden är belägen i kommunen och att den eller de personer som hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Skåne, Stockholms, Västerbottens och Örebro län* framhäver att det finns en risk att våldsutsatta kvinnor med barn som behöver hitta bostad utanför den egna kommunen inte kan ta del av stödet och menar att det möjligen hade kunnat lindras om 2 a kap. 8 § 2 socialtjänstlagen, som reglerar möjligheten för våldsutsatta att ansöka om insatser i en annan kommun, hade fungerat på ett tillfredsställande sätt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Fastighetsägarna Sverige* lyfter att kommungränser är av ringa betydelse för bostadsmarknaden i länet och att det är en onödig avgränsning att bostaden ska vara belägen i kommunen. Även *HSB* och *Socialstyrelsen* ser problem med förslaget att personer ska bo och söka hyresgaranti i samma kommun. *Stadsmissionen* är, å sin sida, uttryckligen positiv till förslaget att hushåll som ska få hyresgaranti och

bostaden ska finnas i samma kommun då det är en viktig markering för att motverka social dumpning.

Socialhögskolan i Lund anser att förslaget är intressant och sannolikt kan bidra till att fler barnfamiljer får förstahandskontrakt, men ifrågasätter överklagandeförbudet och vem som ska se till att kommunerna fullgör sin skyldighet.

När det gäller förslagets konsekvenser bedömer *Socialstyrelsen* att förslaget kommer ha begränsad effekt i praktiken. *Socialstyrelsen* menar att en grundförutsättning för att kunna ställa hyresgarantier i kommuner är att det finns eller skapas tillgång till hyreslägenheter med hyresnivåer som hushåll som står utanför bostadsmarknaden har råd med. *Socialstyrelsen* påpekar också att ett antal förutsättningar behöver klargöras, såsom risken för att socialtjänsten kommer att belastas med att administrera och utreda hyresgarantier, att hanteringen av ansökan kan behöva ske skyndsamt för att personen ska kunna tacka ja till hyreskontrakt och att garantin ska kunna ges med förhandsbesked. *Uppsala bostadsförmedling* framhåller också vikten av skyndsamma processer inom kommunen.

Socialnämnden i Uppsala kommun anser att den föreslagna förändringen kommer att leda till att berörda barnfamiljer får det bättre och att det stärker barns levnadsvillkor, förslaget bygger dock på att hyresvärdar godkänner hyresgarantin. *Uppsala bostadsförmedling* bedömer att det är ganska osannolikt att hushåll med omfattande skulder och betalningsanmärkningar skulle kunna teckna hyresavtal hos en privat hyresvärd trots hyresgaranti, men att fler hyresvärdar skulle överväga att acceptera olika typer av bidrag eller försörjningsstöd som inkomst.

Skälen för promemorians förslag

En skyldighet för kommuner

I promemorian föreslås, liksom i betänkandet, att det blir en skyldighet för kommuner att lämna hyresgarantier under vissa förutsättningar. Skälet är att förbättra förutsättningarna för likvärdighet över landet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Sveriges Allmännyttan, Umeå kommun m.fl. framhåller att hyresgarantierna i stället bör vara statliga. Arbetsgruppen delar inte den uppfattningen. Skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla hyresgarantier ligger i linje med den verksamhet och de uppgifter kommuner redan har. Kommuner ansvarar exempelvis för biståndsbedömningar enligt socialtjänstlagen (2001:453) 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. Med tanke på målgruppen för hyresgarantierna skulle en lösning med statlig administration riskera att bli ineffektiv jämfört med en kommunal.

Avgränsning till barnfamiljer

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter är sedan den 1 januari 2020 lag i Sverige. Av konventionen framgår att varje barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27). Det framhålls att det är barnets föräldrar som har huvudansvaret för att tillgodose detta men också att staten vid behov ska tillhandahålla stöd och bistånd, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. Artikel 27 kan ses som en vidareutveckling och konkretisering av artikel 6 om rätten till överlevnad och utveckling. Barnets rätt till en god levnadsstandard är grundläggande för att barnet ska kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. En god och trygg bostad utgör en förutsättning för en god levnadsstandard och för att barnet ska få sina rättigheter tillgodosedda, såsom rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 24), rätten till vila och fritid (artikel 31) samt rätten till utbildning (artiklarna 28 och 29).

Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning visar att det finns barnfamiljer som 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 boendeekonomi. Trångboddheden kan bero på små ekonomiska förutsättningar att kunna efterfråga större bostäder och vara ett resultat av en inneboendelösning.

Osäkert boende kan få negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa samt skolgång. Barn är särskilt utsatta eftersom trygghet och kontinuitet är grundläggande för barns utveckling och eftersom barn i regel tillbringar större delen av sin tid i bostaden och dess närmiljö. 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 kamratkontakter och fritidssysselsättningar. Det kan i sin tur leda till att situationen förvärras och till att sociala problem kan uppstå eller förstärkas.

Ett antal länsstyrelser, *Göteborgs, Krokoms och Trelleborgs kommuner, Socialstyrelsen, MFD* m.fl. anser att fler grupper än barnfamiljer är i behov av stöd. Med hänsyn till de särskilt negativa konsekvenserna för barn av ett osäkert boende anser dock arbetsgruppen att skyldigheten att ställa hyresgaranti för närvarande bör begränsas till barnfamiljer. Det bör samtidigt understrykas att kommuner fortsatt har möjlighet att lämna hyresgarantier till andra än barnfamiljer.

Socialnämnden i Uppsala kommun påpekar att förslaget kan ha viss effekt för barnfamiljer, men att det förutsätter att hyresvärdar godtar hyresgarantier. Arbetsgruppen kan konstatera att kommunerna har en viktig roll i att föra dialog med hyresvärdar på orten. Enligt utredningen godtar knappt hälften av hyresvärdarna borgensman eller hyresgaranti, främst i de fall inkomsten är för låg. Det faktum att flera hyresvärdar godtar borgensman bör kunna vara en utgångspunkt för en dialog på orten.

Avgränsning till boende i kommunen och bostäder belägna i kommunen

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Fastighetsägarna Sverige*, *HSB* och *Socialstyrelsen*, har invändningar mot att den föreslagna kommunala skyldigheten att tillhandahålla hyresgarantier är avgränsad till rekvisiten att bostaden ska vara belägen i kommunen och att den eller de hyresgarantin avser är bosatta i samma kommun. Remissinsatserna påpekar att det kan uppstå problem i de fall där hushållet behöver flytta över en kommungräns.

Det kan givetvis uppstå situationer där ett hushåll i kommun A har möjlighet få en egen bostad i kommun B under förutsättning att en hyresgaranti kan utfärdas. Enligt förslaget innebär en sådan situation ingen skyldighet för någon av kommunerna att tillhandahålla en hyresgaranti, men det finns heller inget som hindrar någon av kommunerna från att göra det. Den kommunala kompetensen på bostadsområdet förändras inte (se 2 kap. 6 § lagen [2009:47] om vissa kommunala befogenheter). Skulle det vara en skyldighet för kommun A, i egenskap av bosättningskommun, att tillhandahålla hyresgarantier för bosättning i kommun B finns det, som *Stadmissionen* anger, en risk att det understödjer en utveckling där ekonomiskt svaga hushåll bosätter sig i en annan kommun, med sämre arbetsmarknad, utan att hushållet uttryckt en sådan vilja. Om det skulle vara en skyldighet för kommun B att tillhandahålla hyresgaranti för att den aktuella bostaden är belägen i kommunen, skulle kommun B riskera att belastas oproportionerligt med ärenden om hyresgarantier. Avsikten med förslaget är att underlätta för barnfamiljer att kunna etablera sig i den kommun där de har starkast anknytning och vid en sammantagen bedömning anser arbetsgruppen att utredningens förslag att kravet på kommunen att ställa hyresgaranti bör begränsas till att gälla kommuninvånare och bostäder belägna i kommunen är väl motiverat.

Flera länsstyrelser anger i sina remissvar att en inskränkning av omfattningen på kommunernas skyldighet begränsar användningsområdet för exempelvis våldsutsatta som behöver flytta över kommungränsen. En grund som i sammanhanget lyfts fram är att 2 a kap. 8 § 2 socialtjänstlagen, som reglerar möjligheten för våldsutsatta att ansöka om insatser i annan kommun, inte fungerar tillfredsställande. Frågan om socialtjänstlagens tillämpning är inte föremål för beredning i detta lagstiftningsärende.

Villkor om två år och sex månader

Ingen remissinstans har haft synpunkter på att hyresgarantin ska omfatta minst sex månadshyror och gälla under minst två år. Villkoret om två år har sin grund i 12 kap. 28 a § jordabalken, bestämmelsen som reglerar säkerhet för hyresavtal och ger borgensmannen eller pantsättaren en rätt att säga upp sitt åtagande. 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. 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 en

förlängningstvist (propositionen Ändringar i hyreslagen [prop. 1997/98:46]). Arbetsgruppen bedömer att det är rimligt att villkoret ligger i linje med detta.

Att hyresgarantin ska täcka minst sex månadshyror bedömer arbetsgruppen är en rimlig tidsperiod för att täcka hyresförluster vid en eventuell avhysningsprocess.

Närmare om handläggningen

Socialstyrelsen anser att ett antal förutsättningar behöver klargöras, såsom risken för att socialtjänsten kommer belastas med att administrera och utreda hyresgarantier, att hanteringen av ansökan kan behöva ske skyndsamt för att personen ska kunna tacka ja till hyreskontrakt och om garantin ska kunna ges med förhandsbesked.

Inledningsvis ska konstateras att frågan om hur kommunen väljer att placera ansvaret för att pröva och ställa ut hyresgarantier organisatoriskt inte regleras i förslaget. Även om hyresgarantier kan aktualiseras efter en bedömning av hushållets behov av insatser enligt socialtjänstlagen är det inte en förutsättning. Kravet att ställa garantier omfattar även hushåll som inte bedöms ha behov av insatser i socialtjänstlagens mening, men som bedöms ha behov av ekonomiskt stöd för att skaffa en permanentbostad i den mening som avses i 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Den lagen gäller oförändrad och vad som sägs i det följande avser att belysa den handläggning som utlöses av den nya skyldigheten men utesluter inte att kommunen agerar på annat sätt inom ramen för sina befogenheter.

Förutsättningen för att kravet på kommunen att ställa en hyresgaranti ska gälla är att hushållet uppfyller vissa rekvisit, att det finns ett erbjudande om att hyra en bostad som uppfyller villkoren i förordningen och att hushållet inte kan skaffa en sådan bostad utan en kommunal garanti.

Vad gäller hushållet behöver dess nuvarande boendesituation klarläggas. Hushåll som har en bostad med besittningsskydd ger inte upphov till någon skyldighet för kommunen även om den nuvarande bostaden är för liten för familjen, för dyr i relation till familjens inkomster eller belägen på en plats som gör det svårt att nå skola eller arbetsplatser. Hushållet ska också utgöras av en barnfamilj och vara bosatt i kommunen. Definitioner för när dessa förhållanden är uppfyllda hämtas ur befintlig lagstiftning. Utredningen föreslår att barnfamiljer ska vara sådana som har rätt till bostadsbidrag enligt 96 kap. 4, 5 eller 5 a §§ socialförsäkringsbalken och att bosättningsbegreppet ska tillämpas på samma sätt som i 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen, vilket med hänsyn till att det rör hushåll utan fast bostad är ändamålsenligt. I det fall flera personer ska stå som hyresgäster på det hyreskontrakt som garanteras ska samtliga vara bosatta i kommunen. Det kan också vara lämpligt att klarlägga hushållets ekonomiska förhållanden eftersom det kan påverka bedömningen av hushållets förmåga att skaffa en bostad utan stöd från kommunen. En utredning av dessa förhållanden kan genomföras utan att det finns något erbjudande om en lägenhet. Utredningen av hushållets förhållanden leder i sig inte till något beslut med stöd av den förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti som föreslås i denna promemoria, men den kan leda till att kommunen överväger insatser med stöd av annan lagstiftning.

När det gäller erbjudandet om att hyra en bostad ska det vara i form av ett förstahandskontrakt med besittningsskydd. Även om upplåtelse i andra hand kan utformas utan begränsningar i besittningsskyddet kan detta i praktiken brytas om avtalet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen upphör. Hyresavtal som omfattas av lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad uppfyller aldrig kraven på rätt till förlängning. Bostaden ska vara belägen i kommunen. Utredningen i denna del kan antas ske närmast momentant och utmynnar inte i något separat beslut.

Enligt förordningen ska hushållets behov av en permanentbostad inte kunna tillgodoses på annat sätt för att skyldigheten för kommunen att garantera hyresavtal ska inträda. För att detta rekvisit inte ska vara uppfyllt kan t.ex. följande tre förhållanden föreligga.

Det kan inom kommunen finnas bostäder med förstahandskontrakt lediga för uthyrning som det aktuella hushållet inte försökt hyra. Det är rimligt att ett hushåll aktivt söker en bostad innan det får ekonomiskt stöd av kommunen i form av en garanti.

Kommunen kan visa på ett konkret erbjudande om en bostad med besittningsskydd som en fastighetsägare är villig att hyra ut utan kommunal garanti eller med annat ekonomiskt stöd från kommunen än den garanti som förordningen anvisar.

Slutligen kan ett hushåll trots att det saknar permanent bostad ha sådana ekonomiska tillgångar att det är fullt möjligt att köpa en bostad på den lokala marknaden. Inte heller då ett hushåll har ekonomiska möjligheter att köpa en bostad bör kommuner vara skyldiga att ställa hyresgarantier. Om hushållets ekonomiska förhållanden redan klarlagts bör utredningen även i denna del vara tidsmässigt mycket begränsad. Kommunen förutsätts ha god kännedom om bostadsmarknaden och sina egna möjligheter att genom förturer i bostadskön eller avtal med fastighetsägare förmedla en bostad.

Den föreslagna regleringen innehåller inga detaljerade krav på hur de beskrivna utredningarna ska göras eller redovisas. Vanlig förvaltningsrättslig praxis gäller.

När samtliga utredningsmoment är avslutade ska kommunen fatta ett beslut. I det fall beslutet innebär att ett garantiåtagande gentemot fastighetsägaren görs, behöver inte beslutet motiveras särskilt. Om kommunen beslutar att inte garantera hyresförhållandet ska detta motiveras. Beslutet ska tillställas såväl hyresgäst som fastighetsägare.

Det finns, enligt det som framgår av betänkandet, kommuner som ger förhandsbesked till hushåll om att kommunen är beredd att garantera hushållets betalning av hyra. Det står även fortsättningsvis kommuner fritt att göra så, men något förhandsbesked förutsätts inte vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

Ersättningen till kommunerna

Skyldigheten att på vissa villkor garantera barnfamiljers hyror innebär att kommunerna åläggs att utföra en ny arbetsuppgift. Kommunerna ska därför ersättas enligt den kommunala finansieringsprincipen. I betänkandet föreslås att ersättningen ska lämnas i form av ett fast belopp per utfärdad garanti som utbetalas till kommunen efter ansökan. Det innebär, som utredningen konstaterar, att ersättningen kommer de kommuner som fak-

tiskt har kostnader till godo. Huvudregeln enligt finansieringsprincipen är dock att kommunerna ska ersättas via en anpassning av det generella statsbidraget, även i situationer då inte alla kommuner förväntas behöva vidta åtgärder i samma omfattning. Ersättning via ansökan i efterhand i kombination med vad utredningen kallar en ovillkorlig rätt för kommunerna att få ersättning innebär ett administrativt förfarande som i sig innebär kostnader utan uppenbar nytta. I ett resonemang kring vad som händer när anslagna medel inte täcker inkomna ansökningar landar utredningen i att regeringen bör ha möjlighet att upphäva kravet på kommunerna om det saknas medel (betänkandet s. 513). Det skapas därigenom en växelverkan mellan lagkravet och den statliga budgetprocessen som inte ger en stabil förutsättning för kommunerna att etablera hyresgarantier som ett bostadspolitiskt verktyg, vilket är ett huvudsyfte med förslaget. I denna promemoria föreslås därför att ersättningen till kommunerna regleras genom en höjning av det generella statsbidraget. Beräkningen av höjningen behandlas i konsekvensanalysen (se avsnitt 7).

Kommunen har regressrätt när en garanti utfaller

Det kan uppstå situationer där en barnfamilj med hyresgaranti inte kan betala hyran. Kommunen har då ansvar att träda in och betala hyran, men får samtidigt en regressfordran gentemot barnfamiljen som då står i skuld till kommunen. Det kan synas ologiskt att fordran inte avskrivs i en situation då det aktuella hushållet uppenbarligen inte har förmåga att betala. Om hushållet automatiskt befrias från skulden då en garanti utlöses öppnar det för möjligheter för hyresvärd och hyresgäst att komma överens om att ta garantin i anspråk. Genom regressfordran motverkas att hyresgarantier utnyttjas felaktigt. Kommunens regressrätt följer av allmänna principer att det föreligger regressrätt om någon har en skyldighet enligt författning eller avtal att betala någon annans skuld. I förordningen bör det dock anges att kommunen ska upplysa hushållet om att det finns en sådan rätt.

Möjligheten för den enskilde att överklaga m.m.

Utredningens förslag innebär att kommunens skyldighet att i ett enskilt fall lämna hyresgaranti inte ska motsvaras av en utkrävbar rättighet för den enskilde att få en hyresgaranti. Förhållandet markeras i utredningens förslag genom ett överklagandeförbud. *Socialhögskolan i Lund* ifrågasätter överklagandeförbudet och vem som ska se till att kommunerna fullgör sin skyldighet. Det kan konstateras att regeln för när en hyresgaranti ska beviljas är förhållandevis detaljerad och precist utformad. Däremot regleras inte förfarandet och handläggningen hos kommunen. Det kan se ut på olika sätt beroende på hur kommunen är organiserad och vad som bedöms lämpligt.

Av det som beskrivits tidigare framgår att om kommunen inte ser någon bättre lösning på ett hushålls boendesituation och om övriga villkor när det gäller hushållet och den erbjudna lägenheten är uppfyllda, finns en skyldighet att ställa en hyresgaranti. Frågan är om man som utredningen föreslår då kan hänvisa till att avsikten med regleringen endast är skapa en skyldighet för kommunen och markera detta förhållande med ett överklagandeförbud.

Eftersom regleringen om hyresgaranti är så precist utformad är det svårt att hävda att det inte indirekt skapas en rättighet för den enskilde att få

hyresgaranti om samtliga villkor för stödet är uppfyllda. Även om det krävs bedömningar för att avgöra om hushållet uppfyller kriterierna, saknas utrymme att på skönsmässig grund avgöra om en garanti ska ställas eller inte i det enskilda fallet. En skillnad i förhållande till utredningens förslag är också att finansieringen av garantin ska ske genom en höjning av det generella statsbidraget till kommunerna. Det ska alltså inte uppställas något villkor om att kommunens skyldighet att ställa garanti endast gäller i mån av tillgång på medel. Sammantaget får det därmed anses avse en sådan civil rättighet som enligt artikel 6.1 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter förutsätter möjlighet att få saken prövad av domstol. Att regleringen är så precis gör också att frågan praktiskt bör kunna hanteras av en domstol. Det rör sig om rekvisit och bedömningar som inte är främmande för en förvaltningsdomstol. Det kan mot denna bakgrund inte införas ett överklagandeförbud som utredningen föreslår. I stället bör bedömningen av om det i ett enskilt fall är fråga om ett beslut som kan överklagas avgöras utifrån förvaltningslagen (2017:900) och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett beslut kan överklagas om beslutet kan antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt och det har gått honom eller henne emot.

Till skillnad från utredningens förslag föreslås nu (se följande avsnitt) att bestämmelsen om hyresgarantier i sin helhet tas in i förordning. Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska bestämmelser om rättegången, t.ex. om rätt att överklaga till domstol, meddelas i lag. I förordningen bör det därför endast tas in en hänvisning till de allmänna bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen. För möjligheten till laglighetsprövning gäller allmänna regler i kommunallagen (2017:725).

Villkoren för skyldigheten bör samlas i förordning

Promemorians förslag skiljer sig från betänkandet på så sätt att rekvisiten för när den kommunala skyldigheten att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer inträder, samlas i förordning i stället för att delas upp på lag och förordning. Riksdagen föreslås alltså ge regeringen bemyndigande att utforma de villkor som ska gälla för att kommunernas skyldighet att ställa ut hyresgarantier ska inträda. Det gör regleringen mer överskådlig men ger också möjlighet att på ett enklare sätt precisera hur bestämmelserna ska tillämpas, vilket enligt utredningen bör hanteras genom en kombination av föreskrifter och vägledning. Med hänsyn till att förändringar i villkoren kan innebära förändrade kostnader för kommunerna bedömer arbetsgruppen att det inte bör finnas någon möjlighet för regeringen att delegera föreskriftsrätten vidare till någon myndighet. Behovet av vägledning får bedömas när erfarenheter från tillämpningen erhållits.

Befintlig befogenhet finns kvar

SKR anser att det befintliga bidraget för kommunala hyresgarantier har utgjort ett viktigt kompletterande verktyg för att bistå personer som har en betalningsanmärkning eller är skuldsatta. SKR anser därför att den statliga ersättningen som ska kompensera kommunerna för den utökade uppgiften bör lämnas även för garantier som en kommun beslutar om till ekonomiskt utsatta hushåll utan barn. Arbetsgruppen har övervägt möjligheten att vid sidan av ett obligatorium för kommunerna att ställa garantier för

barnfamiljer också ha ett bidrag för kommuner som frivilligt garanterar hyror. Frågan blir då om alla garantier som ställs inom kommunernas vida befogenhet skulle vara bidragsberättigade. Alternativet är att ställa upp särskilda villkor för bidragsberättigade garantier, villkor som avviker på en eller flera punkter från de villkor som gäller för de obligatoriska garantierna. I avsaknad av ett konkret förslag och i linje med ställningstagandet att barnfamiljer utgör en prioriterad målgrupp väljer arbetsgruppen att i likhet med utredningen förorda att stödet till frivilliga garantier avvecklas.

I sammanhanget finns det anledning att påminna om att befogenheten att stödja hushåll ekonomiskt i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad genom garantier eller på annat sätt finns kvar oförändrad.

3.3.1 Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Promemorians förslag: Sekretess ska gälla i ärenden om kommuners ställande av hyresgaranti för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska dock inte gälla beslut i ärenden. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Promemorians bedömning: Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

Skälen för promemorians förslag och bedömning: I promemorian föreslås en skyldighet för kommuner att under vissa villkor ställa hyresgaranti till barnfamiljer som saknar bostad. Vid kommunernas handläggning av ärendena kommer kommunerna behöva samla in uppgifter som rör familjens ekonomiska och personliga förhållanden för att utreda om rekvisiten är uppfyllda. Det kan handla om uppgifter om inkomster, tillgångar, skulder och boendehistorik, men även andra personliga förhållanden, som t.ex. arbetslöshet, missbruk eller uppgifter om hot om våld som är av betydelse för att avgöra om familjen är i behov av bostad och får anses sakna möjlighet att skaffa en sådan på egen hand. Det är svårt att förutse vilka uppgifter och omständigheter som kan återopas eller framkomma i ett enskilt ärende. Det står emellertid klart att det är fråga om uppgifter som typiskt sett kan vara integritetskänsliga för de enskilda som berörs. Allmänhetens intresse av insyn i fråga om sådana uppgifter får också anses vara högst begränsad. Vid en avvägning mellan behovet av sekretess och behovet av insyn väger behovet av sekretess tyngre. Eftersom det alltså kommer att finnas skyddsvärda uppgifter hos kommunerna är frågan om befintliga sekretessbestämmelser kan anses ge ett tillräckligt skydd. Bestämmelser som rör förhållanden som uppvisar likheter med ställande av hyresgarantier, inte minst att det gäller den kommunala förvaltningen, finns i 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där har samlats bestämmelser om sekretess till skydd

för enskild inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.

Enligt 26 kap. 1 § gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Den föreslagna regleringen om hyresgarantier anger inte vilket organ inom kommunen som ska hantera frågan. Den skulle alltså kunna hanteras inom ramen för socialtjänstens verksamhet eller av en socialnämnd, men även av andra organ. Det finns också en bestämmelse om sekretess i kommunal bostadsförmedling. Enligt 26 kap. 11 § gäller sekretess i ärenden om kommunal bostadsförmedling för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Det finns inget som utesluter att en fråga om ställande av hyresgaranti kan aktualiseras i ett ärende om kommunal bostadsförmedling, men det kan inte förväntas bli det vanliga. Sammantaget kan därför inte befintliga bestämmelser i 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen anses ge ett tillräckligt skydd. Den sekretessbestämmelse som återstår när det gäller möjligheten att skydda enskildas förhållanden är då den generella bestämmelsen om sekretess i 21 kap. 1 §, men den är begränsad till uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv.

Den befintliga sekretessregleringen ger alltså inte ett tillräckligt starkt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om kommuners ställande av hyresgaranti. I anslutning till de nya reglerna behöver det därmed införas en ny sekretessbestämmelse som avser uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kommunen får del av i ärenden om ställande av hyresgaranti. Det kan noteras att inom offentlighets- och sekretesslagstiftningen omfattar begreppet personliga förhållanden, när det gäller fysiska personer, även uppgifter om en persons ekonomi (prop. 1979/80:2 Del A s. 84 och 190).

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i en verksamhet som avser myndighetsutövning utformas vanligtvis med ett rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna är offentliga (se prop. 2022/23:71 s. 37). Så bör ske även i detta fall. Vid ett rakt skaderekvisit görs skadeprovningen i huvudsak med utgångspunkt i själva uppgiften. Vanligtvis behöver skadeprovningen inte knytas till den enskilde, utan det avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av sådan art att ett utlämnande typiskt sett skulle kunna medföra skada för det intresse som ska skyddas av bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Skaderekvisitet bör däremot inte vara kvalificerat. Jämfört med exempelvis kommunal bostadsförmedling gäller ärenden om ställande av hyresgarantier typiskt sett integritetskänsliga uppgifter, som inte ligger långt ifrån ärenden som hanteras inom socialtjänsten för vilka det råder ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Allmänhetens intresse av insyn i verksamheten får anses begränsas till själva myndighetsutövningen och användningen av offentliga medel. Denna insyn bör kunna tillgodoses genom att uppgifter i besluten om ställande av hyresgaranti, i vilka det kan antas saknas anledning att ta in integritetskänsliga uppgifter, inte omfattas av sekretessen.

Regleringen bör inte begränsas till de fall kommunen handlägger ärenden med stöd av den nu föreslagna skyldigheten att ställa

hyresgarantier till barnfamiljer, utan bör även omfatta fall då kommunen väljer att med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ställa hyresgaranti. Anledningen till att frågan om sekretess hittills inte aktualiserats i fråga om denna reglering är att den endast ger kommunerna en rätt att ställa hyresgaranti till kommuninvånare. Det uppställs inte några rekvisit för i vilka situationer hyresgaranti ska ställas eller vilka uppgifter som ska hämtas in av kommunen. Till detta kan läggas att ärenden om ställande av hyresgaranti med det nya obligatoriet som nu föreslås kan förväntas bli betydligt mer frekvent förekommande, varför frågan om sekretess också kommer att få ökad betydelse.

Den nya sekretessbestämmelsen bör innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden som regel högst sjuttio år (se t.ex. 26 kap. 10 a, 11 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Utgångspunkten är att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid. Det finns ingen anledning att frånga denna tid när det gäller uppgifter i ärenden om ställande av hyresgaranti.

De sekretessbelagda uppgifterna kommer att lämnas till kommunen i samband med myndighetsutövning, och det är alltså inte fråga om uppgifter som lämnas av en enskild i en förtroendesituation. Det finns därför inte skäl att inskränka den grundlagsstadgade meddelarfriheten med anledning av den föreslagna sekretessbestämmelsen. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör således ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen.

4 Tydligare förutsättningar för behovsriktad kommunal bostadsförmedling

4.1 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling. Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling (7 §).

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får – utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken – ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid hindrar dock inte att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem. Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut (8 §).

Regeringen bedömde i samband med att bestämmelserna infördes att kravet på förmedling i turordning efter kötid var grundläggande för att

systemet skulle bli rättssäkert och genomskiktligt, samt att ett sådant system normalt uppfattas som att det tillgodoser grundläggande krav på en rättvis fördelning av tillgängliga lägenheter. Samtidigt redogjordes det 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 (propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 26 [prop. 2001/01:26]).

Endast kommunala bostadsförmedlingar får ta ut köavgift. Övriga bostadsförmedlingar får inte ta ut köavgifter. I förarbetena prövas om det är förenligt med EU-rätten att inte ge yrkesmässiga bostadsförmedlare samma möjlighet som kommunala bostadsförmedlingar 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. Den privata förmedlingens tjänst bedömdes som rent ekonomisk och direkt inriktad på att förmedla hyreskontrakt. Något inslag av bostadsplanering finns inte. (s. 24f).

Av förarbetena framgår vidare att 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 ska 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. 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 t.ex. vad som ska gälla om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön. Kommunen måste behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat, enligt den s.k. likställighetsprincipen.

Lagen anger att kravet på förmedling efter kötid inte hindrar att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem, det vill säga efter andra principer än turordningskravet. Detta är att betrakta som ett undantag från kötidordningen. I förarbetena poängteras att det i lagen inte ansetts nödvändigt att ställa upp några särskilda krav i fråga om vilka förturer som ska få medföra ingrepp i den normala turordningen efter kötid. De enda krav som ställs är att det ska 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 socialtjänstlagen, dels fall då förtur medges på annan grund (s. 52ff). 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.

4.1.1 Behovet av förändring

När bestämmelserna om kommunal bostadsförmedling infördes 2001 ansågs kommunal bostadsförmedling vara ett lämpligt sätt att ge resurs-svaga hushåll rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad (se propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 19 [prop. 2000/01:26]). Trots det har många hushåll med lägre inkomster – som står inför ett mer akut behov av bostad eller snabbt behöver förändra sin boendesituation och inte haft möjlighet att samla ihop ködagar – i dag små chanser att kunna lösa sin situation genom en kommunal bostadsförmedling.

Utredningen visar i betänkandet (SOU 2022:14) att de kommunala bostadsförmedlingarna i dag inte styrs på ett sådant sätt att de i tillräcklig utsträckning bidrar till en socialt hållbar bostadsförsörjning. Ett skäl för detta bedöms vara att det råder en osäkerhet om vad som är tillåtet enligt lag i fråga om reservationer och förturer. Denna otydlighet riskerar att försvåra för den som i dag inte har en godtagbar boendesituation.

I dag finns det sju kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i 66 kommuner. Till exempel förmedlar den kommunala bostadsförmedlingen i Stockholm bostäder i 28 kommuner. Alla kommunala bostadsförmedlingar använder kötid som huvudsaklig förmedlingsprincip. De har relativt långa kötider, och alla tar ut köavgift.

Flera av de kommunala bostadsförmedlingarna arbetar redan i dag med reservationer. Exempelvis får unga i flera bostadsförmedlingar en större 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.

Förturssystem används endast inom den kommunala bostadsförmedlingen i Stockholm och där utgjorde de beviljade förturerna under 2020 två promille av antalet fördelade lägenheter totalt.

Nuvarande lagreglering av bostadsförmedlingar har visat sig skapa osäkerhet om vilka möjligheter kommunerna har när det gäller reservationer, förturer och möjligheten att ta ut köavgift. För att bidra till en önskvärd utveckling behövs därför vissa ändringar och förtydliganden i lagen.

4.2 Tydligare möjligheter till reservation och förturer

Promemorians förslag: Det tydliggörs att en kommunal bostadsförmedling får reservera lägenheter för olika kategorier av sökande i kön eller använda ett förturssystem utan att det påverkar möjligheterna att ta ut köavgift.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer huvudsakligen med promemorians. Utredningen har till skillnad från promemorian föreslagit att det i lag regleras att kommunal bostadsförmedling ska förmedla lägenheter i turordning efter kötid och att reservationer ska ske utifrån i förväg fastställda kriterier.

Remissinstanserna: De allra flesta remissinstanserna, däribland *SKR*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Barnombudsmannen (BO)* och de kommuner som är anslutna till en kommunal bostadsförmedling tillstyrker eller ställer sig positiva till utredningens förslag. Det framhålls att förslaget bl.a. breddar kommunala bostadsförmedlingars möjligheter att anpassa sin förmedling och att det är rimligt att bostäder med rimlig hyra fördelas på ett sätt så att de personer som i dag har svårt att skaffa en bostad som svarar mot deras behov får bättre möjligheter. *Fastighetsägarna* tillstyrker förslaget. De menar, eftersom principen om turordning efter kötid inte överges, att förslagets positiva effekter för bostadsförsörjningen väger tyngre än den begränsade förlusten för enskilda sökande.

Några remissinstanser, som i grunden är positiva, har också betänkligheter, t.ex. påtalas svårigheter med och konsekvenser av den praktiska tillämpningen. *DO* lyfter att kriterierna inte får vara diskriminerande. *Stockholms kommun, stadsledningskontoret* menar att det av utredningen bättre borde framgå hur förslaget är tänkt att fungera i praktiken, och att det kan förekomma motsättningar mellan förmedlingens nuvarande huvudsakliga funktion att ge bred service till en bred allmänhet och nivån av selektivitet som obegränsad förtursverksamhet kan medföra. De efterfrågar en djupare utredning och att tydliga principer borde fastställas. *Göteborgs* och *Malmö kommuner* påtalar, i likhet med *Stockholms kommun*, att det finns svårigheter i praktiska tillämpningen av bestämmelsen. *Familjebostäder* anser att lägenheter i en kommunal avgiftsbelagd bostadskö ska förmedlas i turordning efter kötid. *Socialhögskolan i Lund* anser att idén om att använda bostadsförmedling mer aktivt för att påverka bostadsförsörjningen och segregationen är bra, men anser att det behövs mer styrning. Det ifrågasätts vem som ska besluta om reservationer baserade på behov om hyresvärdarna hitintills inte visat intresse för det. *Socialhögskolan i Lund* påpekar också att författningsförslagets lydelse ”i övrigt enligt vad som är ändamålsenligt” inte berörs i författningskommentaren.

Länsstyrelsen i Kronobergs län poängterar att det saknas en allmän definition av förtur vilket försvårar uppföljning då förturssystem används på olika sätt.

Även *Socialstyrelsen* är positiv men ställer sig frågande till att förslagets genomslagskraft bygger på frivillighet och är tveksam till om de föreslagna åtgärderna räcker för att nå en reell förändring i praktiken, både i kommuner där det finns kommunal bostadsförmedling och i kommuner där sådan saknas. *Socialstyrelsen* anser också att incitamenten för en mer selektiv fördelning av bostäder behöver förstärkas.

Kungliga tekniska högskolan (KTH) och *Sveriges allmännytt*a tar upp problemet med att alltför omfattande reservationer och förturer minskar legitimiteten i kösystemet och i förlängningen möjligheten att ta ut avgift.

Skälen för promemorians förslag

Enligt utredningen är kötid en transparent förmedlingsprincip som minskar risken för diskriminerande, godtyckliga och oklara grunder för urval av hyresgäster. Utredningen anser samtidigt att systemet med förmedling i turordning efter kötid har brister. Detta är fallet exempelvis när hushåll med lägre inkomster – som behöver förändra sin boendesituation och inte haft möjlighet att samla ihop ködagar – har små chanser att kunna lösa sin

situation genom en kommunal bostadsförmedling. Eftersom kommunal bostadsförmedling är ett verktyg för att främja bostadsförsörjningen i kommunen behöver det stå klart att det inom förmedlingsverksamheten finns flexibilitet att, i samverkan med fastighetsägare, förmedla bostäder på så sätt att det underlättar för hushåll som har svårt att hävda sig på bostadsmarknaden.

Det är problematiskt att nuvarande lagreglering av bostadsförmedlingar har visat sig skapa osäkerhet om hur möjligheterna att förmedla bostäder med reservation, liksom möjligheterna att använda förturer, förhåller sig till möjligheterna att ta ut köavgift.

Tydligare möjligheter till reservationer

Genom förslaget i denna promemoria tydliggörs att förmedlingsprincipen turordning efter kötid som en förutsättning för att ta ut en köavgift inte hindrar att lediga lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande inom kön eller i separata köer. Innebörden av en reservation är att kötid fortfarande utgör grunden för rangordning av inkomna ansökningar, men att lägenheter kan reserveras för olika kategorier av sökande.

Hur reservationerna ska utformas och kategorier av sökande definieras avgörs av kommunen med hänsyn till behoven på bostadsmarknaden och hur det påverkar fastighetsägarnas vilja att lämna lägenheter för förmedling.

Tillämpningen av kriterier då bostäder förmedlas med reservation bör enligt utredningen ske genom en i någon mån standardiserad bedömning. Detta bedöms vara förenligt med likställighetsprincipen. Det handlar således inte om en individuell behovsbedömning. Detta är ett särskiljande drag mellan reservationer och förtur.

Utredningen föreslog att lägenheter som förmedlas enligt reservation ska baseras på behov eller i övrigt vad som är ändamålsenligt. Arbetsgruppen bedömer att detta i stället bör beslutas i samarbete med och i förtroende mellan fastighetsägare och bostadsförmedling. Vad som är lämpligt får utgå från det som är känt om kravens eller kriteriernas effekter och den lokala bostadsmarknaden. Det är till sist fastighetsägaren som bestämmer vilka villkor och krav som gäller för att kunna tillträda en bostad i fastighetsägarens bestånd.

Reservationer kan utformas för att underlätta för hushåll som saknar egen bostad, skapa förutsättningar för social blandning och motverka socioekonomisk boendesegregation. Andra exempel kan vara möjligheten att reservera bostäder för personal till samhällsviktig verksamhet eller för personer som fått arbete i kommunen och som bor utom pendlingsavstånd.

Utredningen framhåller att det är viktigt med transparens och förutsägbarhet. Den som ställer sig i kön till en kommunal bostadsförmedling ska kunna få information om hur förmedlingen fungerar och om principerna för förmedlingen. Förmedlingskriterier ska redovisas öppet och det ska vara tydligt hur förmedlingen fungerar t.ex. när det gäller förekomst av reservationer eller kriterier för förtur.

Ingen begränsning av förtursverksamheten

Förtur, till skillnad från reservationer, innebär ett avsteg från principen om att bostäder förmedlas i turordning efter kötid.

Förslaget i promemorian innebär att det inte längre ska finnas någon begränsning av antal lägenheter som får fördelas enligt ett förturssystem inom en kommunal bostadsförmedling som tar ut köavgift. Som utredningen anger är förturer ett träffsäkert sätt att förmedla bostäder till hushåll som har stora behov av att snabbt få tillgång till en god bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Socialstyrelsen, KTH m.fl. har farhågor om att incitamenten för privata fastighetsägare att använda bostadsförmedlingen kan minska om systemet förändras från kösystem till förturssystem. Även *Göteborgs* och *Malmö kommuner* m.fl. påtalar att det finns svårigheter i tillämpningen av bestämmelsen och vid bedömningen av hur många lägenheter som ska gå till reservationer och förturer samtidigt som förtroendet för kommunens förmedling av bostäder upprätthålls, speciellt i förhållande till personer som inte tillhör någon prioriterad grupp. Arbetsgruppen anser att kommunen och bostadsförmedlingen tillsammans med fastighetsägarna på orten har de bästa möjligheterna att avgöra vilken omfattning av förturssystem som är möjlig och ändamålsenlig. Vidare gör arbetsgruppen bedömningen att kommunala bostadsförmedlingars användning av förturer bör ske med utgångspunkt i den lokala situationen på bostadsmarknaden, varför variationer i tillämpningen kommuner emellan kan förekomma. Det ankommer alltså på respektive kommun att, tillsammans med fastighetsägarna, bestämma lämpliga kriterier för förtur. Kriterierna får inte vara så utformade att de riskerar att leda till direkt, eller indirekt, diskriminering.

Länsstyrelsen i Kronobergs län poängterar att det saknas en allmän definition av förtur vilket försvårar uppföljning då förturssystem används på olika sätt, och efterfrågar därför ett tydliggörande. Förslaget i promemorian syftar till att tydliggöra kommunernas handlingsutrymme. Därför föreslås inte någon närmare definition av vad förtur är. För uppföljning kan en avgränsad definition göras i andra sammanhang, ett exempel är Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Inga ytterligare behov av reglering

Utredningen föreslår att turordning enligt kötid blir en obligatorisk utgångspunkt för de kommunala bostadsförmedlingarna.

DO påpekar i sitt remissvar att kötid har många fördelar från diskrimineringssynpunkt, varför det finns goda skäl att kötid fortsatt bör vara den huvudsakliga förmedlingsprincipen. Utredningen har samtidigt visat att alla kommunala bostadsförmedlingar i landet redan använder turordning enligt kötid som huvudsaklig förmedlingsprincip trots att möjligheten att använda förturer ryms inom dagens lagstiftning. Även om kötid kan bidra till en transparent och förutsebar bostadsförmedling, är det centrala att ge kommunerna och de kommunala bostadsförmedlingarna ett tydligare och större handlingsutrymme, så att förmedlingen kan anpassas till lokala förhållanden och lägenheter förmedlas med större selektivitet. Det saknas därför i dagsläget skäl att begränsa verksamheten med regler om obligatorisk förmedling utifrån turordning enligt kötid.

Konsekvenser

Några remissinsatser, bl.a. *Socialstyrelsen* och *Stockholms kommun* är tveksamma till om de föreslagna åtgärderna räcker för att nå en reell

förändring i praktiken, både i kommuner där det finns kommunal bostadsförmedling och i kommuner där sådan saknas. *Socialhögskolan i Lund* efterfrågar tydligare styrning.

Syftet med förslagen i denna promemoria är att tydliggöra att det finns ett utrymme att fördela lägenheter i en kommunal bostadskö med större inslag av selektivitet. Huruvida förslaget kommer att innebära en reell förändring är beroende av hur de kommunala bostadsförmedlingarna kommer att utnyttja detta vidgade utrymme. Det i sin tur är förknippat med kommunens och bostadsförmedlingens förmåga att erbjuda service och fastighetsägarnas intresse av att ta del av sådan service.

DO påtalar riskerna med att diskriminering kan uppstå i arbetet med reservationer och förturer. Även om en gemensam rak kö i många sammanhang upplevs som rättvist, kan det samtidigt innebära att vissa grupper missgynnas. Som exempel missgynnas unga då de av naturliga skäl inte har haft möjlighet att samla ködagar. Olika fördelningssystem kan alltså slå olika mot olika grupper. En större selektivitet och en behovsriktad kommunal bostadsförmedling kan underlätta för grupper som i dag har svårt att ta sig in på den ordinarie bostadsmarknaden. Det kan därför finnas en poäng med att kommunala bostadsförmedlingar använder flera olika fördelningsprinciper.

5 Bättre planberedskap och ökad samordning

5.1 Rättsliga utgångspunkter

Plan- och bygglagen

Det är enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten i kommunen. Detta s.k. kommunala planmonopol innebär att det är kommunen som antar planer, men också att det ankommer på kommunen att ensam bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. Genom ansvaret att planera för markanvändningen styr således kommunen vilken mark som blir tillgänglig och i vilken utsträckning den är möjlig att bygga bostäder på. Planläggningen ska ske med hänsyn till bland annat natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden och bl.a. främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 § första stycket 5).

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 §). 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. Av översiktsplanen ska det också framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, en reglering som avser att stärka samordningen mellan riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplan.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Alla kommuner ska ha riktlinjer i enlighet med lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, den s.k. bostadsförsörjningslagen, förkortad BFL. Kommunernas planering för bostadsförsörjning syftar till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet och ska baseras på en analys av demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Riktlinjerna är vägledande för planläggning i kommunen och kommunen ska i översiktsplanen redogöra för hur den avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § p. 1 PBL).

Länsstyrelserna ska enligt samma lag ge kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar

En 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 bebyggelse. Riktlinjer för markanvisningar är en dokumentation av hur kommunen hanterar arbetet med markanvisningar.

Alla kommuner som genomför markanvisningar ska enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ha sådana riktlinjer. Riktlinjer för markanvisning ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Avsikten med lagen är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede så att det för alla potentiella byggherrar är tydligt vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning.

5.2 Vikten av planberedskap och samordning för att möta bostadsbehoven

Det finns ett stort behov av bostäder i landet. Enligt Boverkets senaste byggbehovsberäkning från september 2023 uppskattas det sammanlagda behovet av nya bostäder t.o.m. 2030 till 538 000, dvs. cirka 67 300 bostäder årligen. Det är det tillskott av bostäder som Boverket bedömer behövs för att svara mot den förväntade framtida befolkningsökningen och samtidigt hantera det underskott av bostäder som växt fram sedan 2006.

Enligt Boverkets senaste byggprognos från oktober 2023 minskar antalet påbörjade bostäder från 71 000 under toppåret 2021 till cirka 27 000 år 2023 och 19 500 år 2024. Detta är en följd av stigande räntor,

hög inflation, höga byggkostnader och energipriser samt minskad köpkraft hos hushållen.

Fler bostäder behövs för att människor ska kunna förverkliga sina boendedrömmar och kunna flytta dit arbeten finns. Ett underskott på bostäder försvårar etableringen och rörligheten på bostadsmarknaden framför allt för unga, studenter, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Ett underskott på bostäder försvårar också möjligheterna för företag att rekrytera vilket i förlängningen riskerar att inverka negativt på såväl sysselsättning som tillväxt. Det riskerar också att leda till ökad trångboddhet och otrygga boendeförhållanden.

En förutsättning för bostadsbyggande är att kommunerna planlägger eller har en beredskap att planlägga och hantera markförsäljningar för bostadsändamål. Att ha en beredskap innefattar dels en organisatorisk beredskap med personella resurser, dels en strategisk beredskap med en uppfattning om hur många bostäder som behöver skapas i kommunen, vilken typ av bostäder och var de lämpligen bör tillkomma. Den strategiska beredskapen manifesteras genom strategiska dokument såsom översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjning och riktlinjer för markanvisningar. Kommuner som arbetar aktivt med planläggning och sammanför översiktsplanering med planering för bostadsförsörjning samt bedriver en aktiv markpolitik har bättre förutsättningar att åstadkomma ett bostadsbyggande och en utveckling av bostadsbeståndet som svarar mot den efterfrågan och de behov som finns.

Samtidigt är enskilda kommuner och bostadsmarknader ofta för små för att betraktas isolerat. Behovet av bostäder är på många håll i landet, särskilt i storstadsregionerna, tätt kopplat till en arbetsmarknad som sträcker sig utanför kommungränserna. Det kräver en samsyn om hur många bostäder som behövs. En samsyn skapar förutsättningar för byggherrar att möta kommuner med rätt förväntan och beredskap att planlägga och markanvisa.

5.3 Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan

Promemorians förslag: Benämningen ”kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen” ska ersättas med ”kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen”. Uttrycket ”insatser” ska ersättas med ”åtgärder”. Bestämmelsen om att handlingsplanen för bostadsförsörjning ska vara vägledande för tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen flyttas till den lagen.

Utredningarnas förslag (SOU 2017:73 och 2022:14) överensstämmer med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till att byta ut ”riktlinjer” mot ”handlingsplan”, däribland *SKR*. Några remissinstanser, bl.a. *Stadsmissionen* och *Socialhögskolan i Lund*, påpekar att förändringen är liten och att det inte bara får bli en semantisk förändring. *Umeå kommun* anser att bytet signalerar att kommunen endast ska reagera och utföra det regeringen beslutat om. *Svea hovrätt* påtalar att det av författningstexten

inte är tydligt hur planeringen och handlingsplanen avses förhålla sig till varandra. Enligt hovrätten bör det övervägas att ändra författningen så det blir tydligt att den kommunala planeringen för bostadsförsörjningen ska utmynna i en handlingsplan som ska antas av kommunfullmäktige. Handlingsplanen ska därefter ligga till grund för kommunens vidare arbete med bostadsförsörjningen, exempelvis i arbetet med detaljplaner och markanvisningar. Därigenom bör det bli lättare att förstå det inbördes förhållandet mellan planeringen och handlingsplanen. Inga remissinstanser har särskilt kommenterat förslaget att flytta bestämmelsen om handlingsplanens betydelse för planläggning enligt plan- och bygglagen till den lagen.

Skälen för promemorians förslag

De kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning utgör dokumentation av mål och planerade insatser och är därmed ett instrument för prioritering och beslutsfattande i det löpande arbetet och för den årliga kommunala budgeten. Ordet ”riktlinjer” ger dock inte dessa associationer och arbetsgruppen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att ersätta ”riktlinjer” med ”handlingsplan”.

Några remissinstanser, såsom *Stadsmissionen* och *Socialhögskolan i Lund*, lyfter att förslaget inte får innebära en semantisk förändring och att förändringen är liten. Som framgår av utredningen är det centralt att de ord och uttryck som används i lagen tydligare avspeglar att planering för bostadsförsörjning är ett framåtriktat arbete. Ordet handlingsplan speglar på ett betydligt tydligare sätt än ordet riktlinjer det som förväntas av dokumentationen.

Svea hovrätt påtalar att det av författningstexten inte är tydligt hur planeringen och handlingsplanen avses förhålla sig till varandra. Enligt hovrätten bör det övervägas att tydliggöra att den kommunala planeringen för bostadsförsörjningen ska utmynna i en handlingsplan som ska antas av kommunfullmäktige och att handlingsplanen därefter ska ligga till grund för kommunens vidare arbete med bostadsförsörjningen. Innebörden av hovrättens synpunkter tillgodoses genom de förslag som lämnas i denna promemoria.

Det föreslås också att ordet ”insatser” ersätts med ”åtgärder”. I dag används båda orden i lagen. Som utredningen anger är ”åtgärder” mer konkret och handlingsinriktat. Att använda ordet ”åtgärder” skapar också en enhetlig terminologi i lagen.

Utredningen om kommunal planering för bostäder fann att bestämmelser som kopplar samman tillämpningen av två lagar bör komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Arbetsgruppen delar utredningens bedömning.

5.4 En gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder

5.4.1 Boverket ska beräkna bostadsbyggnadsbehovet

Promemorians förslag: Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet ska formaliseras. Beräkningarna ska presenteras på nationell nivå och på länsnivå.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer med promemorians förslag.

Remissinstanserna: *Boverket* har inga invändningar mot utredningens förslag men påpekar att behovet blir något lägre om beräkningen grundas på län än om det grundas på funktionella arbetsmarknadsregioner. *Finansinspektionen* ser positivt på att Boverket vidareutvecklar bedömningar och beräkningar avseende bostadsbyggnadsbehovet. *Region Gävleborg* anser att det är lämpligt att Boverket presenterar sina beräkningar på länsnivå och att tio år är en lämplig tidshorisont. *Malmö kommun* påpekar att det är positivt att Boverkets siffror uppdateras årligen för att säkerheten ska öka. Vidare konstaterar *Malmö kommun* att län inte är den självklara geografiska enheten då *Malmö* påverkas av utvecklingen i *Köpenhamnsregionen*. *Eskilstuna kommun* anser att Boverkets siffror bör finnas nedbrutna på kommunnivå.

Skälen för promemorians förslag

I betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73) föreslås en ordning för att etablera en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder. Enligt utredningens förslag ska det ske genom att Boverket beräknar behovet av tillskott av bostäder i hela landet och presenterar det på länsnivå.

Arbetsgruppen delar utredningens ambition om en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder eftersom bostadsmarknaderna på flera håll i landet är integrerade. I regioner där bostadsmarknaden i praktiken är gemensam är det viktigt att kommunerna i sin planering av bostadsförsörjningen utgår från en gemensam bild av hur många bostäder som behöver tillkomma. En gemensam bild kan även ligga till grund för dialog och samordning kring bostadsbyggande mellan kommuner.

Boverket har under flera år utvecklat en metod för att bedöma bostadsbyggnadsbehovet. Utvecklingsarbetet har resulterat i att Boverket årligen sammanställer och uppdaterar en uppskattning av hur många bostäder som behöver tillkomma baserat på den förväntade framtida befolkningsökningen och det latenta behovet av bostäder som byggts upp de senaste femton åren. Boverkets bedömningar är dock inte formaliserade, varken för myndigheten, kommunerna, länsstyrelserna eller regionerna. Regeringen bör därför uppdraga åt Boverket att kontinuerligt göra bedömningar av det nationella behovet av bostäder fördelat på länsnivå och tillgängliggöra dessa för kommunerna. Regleringen kan ske genom en mindre ändring i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar där det framgår att Boverket ska

förse kommunerna med ett underlag för den analys som dessa ska genomföra enligt bostadsförsörjningslagen.

5.4.2 Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Promemorians förslag: Kommunerna ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen och redogöra för bedömningen i handlingsplanen för bostadsförsörjning.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer delvis med promemorians. Utredningen föreslog också att bedömningen i handlingsplanen ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag att kommunerna ska bedöma och redogöra för behovet av tillskott av bostäder. *Statskontoret* tillstyrker förslaget och menar att uttrycket ”tillskott av bostäder” är mer rättvisande än ”bostadsbyggnadsbehov” och bidrar till en enhetlig begreppsanvändning. *SKR* och *Bodens kommun* tillstyrker förslaget men anser att det är mer prioriterat med en samlad översyn av finansierings- och skattesystemet som leder till långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar samt statliga beslut som undanröjer hinder för kommuner. *SKR* framhåller även att det inte är bristande aktivitet i kommunerna som utgör något generellt hinder för en fortsatt hög byggtakt, även om *SKR* inte är emot att förslaget genomförs.

Borlänge kommun påpekar att kommunen redan i dag gör årliga bedömningar av bostadshovet i kommunen och att arbetsbelastningen inte kommer att påverkas, en regional bedömning kan dock öka möjligheten att kvalitetssäkra de egna beräkningarna. Det faktiska byggandet begränsas främst av andra faktorer än kommunens planberedskap. *Region Gävleborg* bedömer att förslaget är rimligt då kommunens riktlinjer redan i dagsläget innehåller bedömningar av behovet av tillskott av bostäder. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* tillstyrker förslaget men anser att ungdomsperspektivet bör bli obligatoriskt i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning.

Flertalet remissinsatser såsom majoriteten av länsstyrelserna, menar att förslaget förstärker signalen om att bostadsförsörjning blir en fråga som fokuserar på byggande av bostäder trots att byggandet endast utgör en del av en fungerande bostadsförsörjning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser behov av att lagen kompletteras med en skrivning om att riktlinjerna också ska visa på behov och åtgärder för en fungerande bostadsmarknad. *Storums kommun* anger att för kommuner i glesbygd blir kartläggningen av behov och nya tillvägagångssätt tämligen teoretisk.

Några remissinstanser anser att förslaget inte bör genomföras. *Skellefteå kommun* menar att det finns större hinder för bostadsbyggandet än bristande aktivitet hos kommunerna. Regeringen bör hitta ett sätt att lösa problemen med underskott av bostäder i storstadsregioner i särskild ordning.

Majoriteten av remissinstanserna kommenterar inte förslaget i den del som innebär att bedömningen som görs i fråga om tillskott av bostäder i riktlinjerna ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att det finns andra aspekter som bör ligga till grund för översiktsplanen, t.ex. vilken typ av bostäder det finns behov av och var man bygger för att bryta boendesegregationen.

Skälen för promemorians förslag

Tillskott av bostäder ska dokumenteras i handlingsplanen för bostadsförsörjning

För att en gemensam bild av behovet av tillskott av bostäder ska förverkligas är det nödvändigt att varje kommun aktivt tar ställning till behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen. Det bör alltså vara obligatoriskt för kommunerna att dokumentera sina bedömningar i detta avseende. I dag är det inte alla kommuner som tydligt ställer det nuvarande bostadsbeståndet i relation till det som de bedömer är nödvändigt för att möta framtiden, och därmed kvantifiera ett behov av tillskott av bostäder. Det är inte heller alla kommuner som känner sig träffade av Boverkets beräkningar (SOU 2017:73 s. 83 och 98).

Med förslaget i denna promemoria kommer varje kommun att ställas inför uppgiften att i handlingsplanen redogöra för en bedömning om behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Det innebär att kommunen ska redogöra för i vilken mån det finns ett behov av tillskott på bostäder och hur stort det behovet i så fall är. Det är en kvantitativ uppgift baserad på de analyser som kommunen ska genomföra avseende demografisk utveckling, marknadsförutsättningar och vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden, en analys som i sin tur ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med (propositionen Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden [prop. 2021/22:95]). Till stöd i arbetet finns Boverkets bedömning av bostadsbyggnadsbehov som presenteras på länsnivå, vilket ger förutsättningar för att stärka det regionala perspektivet i planeringen och därmed bli ett komplement till andra planeringsunderlag.

Inom kommunen kommer bostadsförsörjningsplaneringen och handlingsplanen genom förslaget att få en tydlig komponent av planering för nybyggnad, även i de kommuner där byggandet är begränsat eller obefintligt. *Storumans kommun* anser att för kommuner i glesbygd blir kartläggningen av behov och nya tillvägagångssätt tämligen teoretisk.

Det är viktigt att alla kommuner har en uppfattning om vilka bostadsbyggnadsbehov som finns eller inte finns. I en lågkonjunktur kan det vara svårt att attrahera byggherrar, men när en högkonjunktur väl infinner sig är det en fördel för kommunen att ha en egen uppfattning om vilka behov av tillskott som behövs. Förslaget förväntas leda till att byggherrar på sikt kommer att möta kommuner med rätt planberedskap. De regioner som enligt Boverkets beräkningar saknar behov av tillskott kan också ha en lokal efterfrågan av nya bostäder som inte fångas upp av beräkningarna. Det kan t.ex. finnas ett behov av att bygga bostäder som är anpassade till åldrande befolkning i dessa regioner. Dessa uppgifter bör i så fall framgå av handlingsplanen.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, påtalar risken att förslaget förstärker signalen om att bostadsförsörjning blir en fråga som fokuserar på byggande av bostäder trots att byggandet endast

utgör en del av en fungerande bostadsförsörjning. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att ett fokus på tillskott av bostäder riskerar att innebära att andra angelägna frågor hamnar i skymundan, t.ex. olika gruppers behov, hemlöshet, trångboddhet, segregation med flera.

I bostadsförsörjningslagen tillfogades under 2022 en uppgift för kommunerna att, med stöd av Boverkets underlagsmaterial, analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden (propositionen *Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden* [prop. 2021/22:95]). De sociala perspektiven på bostadsförsörjningen finns därför tydligt med i kommunernas arbete. Att kommunerna ska redogöra för behovet av tillskott av bostäder innebär inte att kommunen bör utesluta andra relevanta perspektiv på bostadsförsörjningen, t.ex. frågor om upplåtelseformer och deras fördelning eller hur nya eller befintliga bostäder i bostadsbeståndet kan göras åtkomliga för dem med störst behov. Ett tillskott kan också tillkomma på andra sätt än genom nybyggnad, t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanentboende. Utifrån den analys om bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden som kommunen ska genomföra aktualiseras frågor om bostadsbeståndets utveckling och åtkomlighet än mer.

Behovet av ett tillskott av bostäder bör även framgå av översiktsplanen

Syftet med ett gemensamt underlag om tillskott av bostäder är att göra kommunerna medvetna om vilka behov som finns så att de kan ta höjd för det i framtida planläggningsarbete. En viktig länk i kedjan mellan bostadsförsörjningsarbetet och arbetet med detaljplaner är översiktsplanen. Utredningen återger i betänkandet förarbetena till den senaste lagändringen från 2013 där det framgår att avsikten med nuvarande lag är att kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska återspeglas i den fysiska planeringen och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer (prop. 2013/14:59). Ställningstagandet i propositionen innebär att det nya kravet på att redovisa behovet av tillskott av bostäder är avsett att påverka kommande översiktsplanering utan att det behöver regleras ytterligare.

Som *Länsstyrelsen i Jönköpings län* påpekar kan också andra delar av handlingsplanen vara viktiga att ta hänsyn till vid översiktsplanering.

5.5 Samordning i bostadsförsörjningsfrågor

5.5.1 Tydligare krav på kommunal samordning

Promemorians förslag: När en kommun vidtar åtgärder för bostadsförsörjningen ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Därutöver förtydligas att en kommun ska ta hänsyn till behovet av samordning i sin planering av bostadsförsörjning.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer huvudsakligen med promemorians. I utredningens förslag ingick också ett nationellt mål för bostadsförsörjningen som ett motiv för samordning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag men flera remissinsatser har invändningar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är positiv och menar att ett tydliggörande av kommunens ansvar för att beakta mellankommunal samordning skulle stärka den mellankommunala samverkan såväl som länsstyrelsens samordningsuppgift. *Länsstyrelsen i Skåne län* är positiv men menar att det behöver finnas tydliga målbilder och samordning regionalt och att det gäller såväl för nyproduktion i exempelvis regionplanen som för det befintliga beståndet och särskilda grupper som exempelvis våldsutsatta kvinnor som ska lämna skyddat boende, nyanländas boende, strukturell hemlöshet och att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att bostadsmarknaderna i huvudsak är lokala och att bostadsförsörjningsfrågorna allt som oftast hanteras inom den egna kommunen, men anser också att det finns frågor där kommunerna vinner på att samordna åtgärder, exempelvis vad gäller att kunna ordna boende för våldsutsatta kvinnor. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att förslaget skulle underlätta länsstyrelsens främjandearbete.

Region Skåne, Region Blekinge och *Region Stockholm* instämmer i vikten av samordning mellan kommuner och poängterar regionernas roll. *Region Östergötland* saknar genomgående det regionala perspektivet och regionerna i utredningen.

Några remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Jönköpings, Stockholms* och *Uppsala län* samt *Göteborgs* och *Tyresö kommuner*, tar upp behovet av vägledning och förtydliganden om hur samordningen ska genomföras. Länsstyrelsen i Jönköpings län tar även upp behovet av konkretisering avseende inom vilka frågor och områden som samordning ska ske. Några länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens* och *Östergötlands län* delar utredningens uppfattning att kravet på samordning inte bör skrivas fast mer detaljerat och att kommunerna bör ha utrymme att själva hitta formerna för samordning, bl.a. med tanke på de vitt skilda förutsättningar som råder i olika kommuner.

Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan och *Malmö kommun* anser att förslaget riskerar att bli verkningsslöst och att regleringen är för vag. *Riksbyggen* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att kommunerna bör redovisa hur de har beaktat samordningsbehovet i handlingsplanen för bostadsförsörjning, dels för att ge förslaget mer tyngd, dels för att goda exempel på samordning kan utgöra bas för givande nationella dialoger.

SKR avstyrker och anser att förslaget om kommunal samordning är onödigt ingripande och att samordning redan sker i tillräcklig utsträckning i dag.

Uppsala kommun avstyrker och anser att de regionala aktörerna ska ta en större roll. De anser exempelvis att samordning i bostadsförsörjningsfrågor och segregationsfrågor skulle kunna hanteras inom en regional fysisk plan.

Skälen för promemorians förslag

Mellankommunal samordning är centralt för en väl fungerande bostadsförsörjning, särskilt i regioner där såväl arbetsmarknad som bostadsmarknad är integrerade. I dessa regioner är kommuner lika beroende av att det finns bostäder för nya och befintliga invånare som för att kunna säkra

tillväxt och personalförsörjning till företag och offentlig sektor samt för att kunna hantera hemlöshetsproblematik och att hushåll bor trångt och osäkert. Den kommunala ambitionsnivån i fråga om bostadsbyggandet och vilken typ av bostäder som byggs kan skilja sig åt mellan kommuner i samma region. Det kommunala förhållningssättet till hushåll som befinner sig i en mer eller mindre osäker boendesituation och har svårt att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden kan också variera. Arbetsgruppen anser därför, till skillnad från SKR, att det finns skäl att tydliggöra samordningsfrågan inom bostadsförsörjningen. Samordning främjar ett genomförande av effektiva och ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen och skapar därmed bättre förutsättningar för alla att leva i goda bostäder.

Ett förtydligande av samordning inom planeringen för bostadsförsörjning

Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning har redan i dag inslag av regional och mellankommunal samordning. Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen vid planering av bostadsförsörjningen samråda med berörda kommuner och ge länsstyrelsen och regionen tillfälle att yttra sig (1 § bostadsförsörjningslagen). Kommuner ska också i sina riktlinjer (handlingsplan) för bostadsförsörjning redogöra för hur de tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Det innebär bl.a. att kommunen behöver förhålla sig till det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet samt till strategier för länets utveckling och utarbetade regionplaner (prop. 2012/13:178 s. 16).

Länsstyrelserna har ett ansvar att ge kommunerna råd, information och underlag samt verka för att samordning mellan kommuner kommer till stånd (3 § bostadsförsörjningslagen). Länsstyrelserna tillhandahåller exempelvis planeringsunderlag för kommunerna, bl.a. genom de regionala bostadsmarknadsanalyserna. Därutöver kan länsstyrelsen identifiera och påpeka för kommuner att samordning behövs i vissa frågor och mellan vissa kommuner.

Inslag av samordning finns också genom den regionala fysiska planeringen som sker i Hallands, Skåne och Stockholms län (prop. 2017/18:266 och prop. 2021/22:184). Regionerna i dessa län ska bl.a. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö, upprätta ett förslag till regionplan och verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses. Sådana insatser kan avse att ta fram analyser och planeringsunderlag, genomföra konferenser, anordna seminarier och erbjuda ett regionalt forum för frågor kring bostadsförsörjning och fysisk planering. Underlagen ska ses som ett komplement till de underlag som länsstyrelserna tar fram (prop. 2017/18:266, s. 51 och 96).

För att förtydliga vikten av samordning när kommunerna planerar för bostadsförsörjningen föreslås det att bestämmelserna om samråd kompletteras med ett förtydligande om att kommunen ska ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Liksom i dag kommer det att stå kommunerna fritt att organisera arbetet på det sätt som bedöms ändamålsenligt. Det kan exempelvis ske genom informations-

utbyte eller gemensamt analysarbete i samband med att handlingsplanen arbetas fram eller genom ett remissförfarande av handlingsplanen.

Samordning bör ske även vid genomförande av åtgärder

För att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av åtgärder i frågor med regionala och mellankommunala intressen är det viktigt att samordning inte enbart sker vid planeringen av bostadsförsörjningen, utan omfattar även genomförandet av handlingsplanerna. För att fånga upp det samordningsbehovet föreslås att kommunen i även samband med genomförande av åtgärder ska ta hänsyn till behovet av samordning.

Utredningen har tagit ställning för att samordningen inte bör detaljregleras, i stället bör kommunerna ges utrymme för att hitta formerna för samordning. Några remissinstanser, däribland ett antal länsstyrelser och *Göteborgs* och *Tyresö kommuner*, tar dock upp behovet av vägledning och förtydliganden om hur samordningen ska ske och inom vilka frågor och områden.

Utredningens utgångspunkt är att kommunerna bör ha frihet att utifrån lokala, regionala och mellankommunala behov och förutsättningar själva bestämma hur de väljer att organisera arbetet och i vilka frågor. Vissa förtydliganden kan dock göras.

Vilka frågor som bör samordnas kan variera. Utgångspunkten bör vara att samordning sker i fråga om åtgärder där det kan finnas regionala och mellankommunala intressen och sådana utmaningar som en enskild kommun har svårt att lösa på egen hand. Sådana utmaningar bör ha identifierats i samband med planeringen av bostadsförsörjning, bl.a. mot bakgrund av länsstyrelsernas arbete med att lämna kommuner råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen samt genom de underlag som Boverket tillhandahåller. Ekonomiskt svaga hushålls boendesituation och hemlöshet, liksom boendesituationen för våldsutsatta kvinnor, är exempel på utmaningar som finns i många kommuner och där ett samordnat åtgärdsarbete kan bli effektivare än om varje kommun agerar var för sig. Frågor om boendesegregation är också ett exempel. Specifika frågor för samordning kan vara vilken typ av bostäder som bör uppföras eller hur bostäder ska förmedlas för att komma ekonomiskt svaga och utsatta hushåll till del.

Samordningen kan t.ex. åstadkommas genom samverkan och samråd kommuner emellan. Det kan också ske genom en mer formell organisering såsom kommunalförbund, en gemensam nämnd eller avtalsamverkan (9 kap. 1, 19 och 37 §§ kommunallagen). Det kan också ske genom överenskommelser. En kommun som påverkas av en annan kommuns agerande kan med fördel vara proaktiv och lyfta behovet av samordning med närliggande kommun.

Uppsala kommun avstyrker utredningens förslag och anser att de regionala aktörerna ska ta en större roll och att bostadsförsörjningsfrågor och segregationsfrågor skulle kunna hanteras inom en regional fysisk plan. Arbetsgruppen kan konstatera att det inte finns något hinder för regionerna som bedriver regional fysisk planering att utveckla ett sådant arbete. Regeringen har tidigare beskrivit att regionen med fördel kan samordna kommuners och andra aktörers arbete för att motverka utvecklingen av segregerade bostadsområden (prop. 2017/18:266 s. 37). Att regionen

Samordnar arbetet står inte i strid med att kommunerna ska ta hänsyn till behovet av samordning i samband med att bostadsförsörjningsåtgärder vidtas.

Samordningsbehov kan finnas i hela landet

Behovet av regional och mellankommunal samordning kan variera utifrån vilka utmaningar som finns på bostadsmarknaden, kommunens geografiska läge och vilka verktyg som avses tillämpas för att hantera situationen. I storstadsregionerna där bostadsmarknaderna är integrerade och utmaningarna på bostadsmarknaden är stora torde behovet av samordning vara som störst. I dessa regioner är en kommun ofta beroende av hur närliggande kommuner agerar.

Att behovet är som störst i storstadsregionerna utesluter inte att samordningsbehov kan finnas i andra delar av landet där bostadsmarknaden är mer lokal. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar t.ex. att det även i kommuner med lokala bostadsmarknader finns frågor där kommunerna vinner på att samordna åtgärder, exempelvis vad gäller att kunna ordna boende för våldsutsatta kvinnor.

Inga ytterligare formaliseringar

Flera remissinsatser anser att regleringen är för vag och att förslaget riskerar att bli verkningslöst. *Riksbyggen* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att kommunerna bör redovisa hur de har beaktat samordningsbehovet i handlingsplanen för bostadsförsörjning, dels för att ge förslaget mer tyngd, dels för att goda exempel på samordning kan utgöra bas för givande nationella dialoger.

Arbetsgruppen anser inte att det för närvarande är prioriterat att tynga handlingsplanen för bostadsförsörjning med ytterligare redovisningskrav. Regeringen bör dock följa utvecklingen av samordningsarbetet och får vid behov återkomma med ytterligare åtgärder.

5.5.2 Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna

Promemorians bedömning: Länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte överföras till regionerna.

Utredningens förslag (SOU 2017:73) överensstämmer inte med promemorians bedömning. Utredningen har föreslagit att regionerna tar över länsstyrelsernas uppgifter i frågor om bostadsförsörjning.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter går isär. *SKR, Statskontoret* samt *Borlänge, Hedemora, Jönköpings, Krokoms, Kungälv* och *Trelleborgs kommuner* tillstyrker förslaget att regionerna övertar samordningsansvaret från länsstyrelserna. *Tillväxtverket* anser att förslaget stärker samordningen mellan kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsstrategier samt ger ett utökat mandat inom regional fysisk planering. Majoriteten av regionerna tillstyrker utredningens förslag eller

kommenterar inte förslaget. *Region Halland* anser att förslaget kan skapa stor samhällsnytta då planering för infrastruktur och kollektivtrafik redan i dag samplaneras mellan regionen och kommunerna. *Region Kronoberg* tillstyrker förslaget men framhåller att det är något oklart angående vad länsstyrelsernas rådgivning till kommunerna ska syfta till samt hur den förhåller sig till regionernas roll att samordna utifrån beräknade nationella behov och kommunala planer. *Region Västernorrland* poängterar vikten av att även länsstyrelsen deltar i den regionala dialogen då de har fler uppdrag som har betydelse för bostadsförsörjningen, t.ex. bosättning för nyanlända och jämställdhet. Flera regioner påpekar dock att det behövs ett tillskott av medel och en del regioner anser att en miljon kronor är otillräcklig finansiering.

Majoriteten av länsstyrelserna avstyrker förslaget att överföra samordningsansvaret till regionerna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker dels att ekonomiska resurser tas ur länsstyrelsernas förvaltningsanslag för ett uppdrag som tillkommit utan att resurser skjutits till, dels att hela samordningsansvaret för bostadsförsörjningen med metodutveckling och erfarenhetsutbyte i arbetet att få fram bostäder för personer som står utanför bostadsmarknaden eller har lägre betalningsförmåga per automatik överförs till regionerna. *Ekonomistyrningsverket* lämnar ingen bedömning på författningsförslagen men påtalar att det saknas ett förslag på fördelning av neddragningen av länsstyrelsernas anlag. Vidare ser myndigheten en risk med att uppgiften om dialoger inte ryms inom den finansiering som utredningen föreslår. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* konstaterar att länsstyrelsen har ett inarbetat arbetssätt för bostadsförsörjningsfrågor och hanterar kommunala och mellankommunala frågeställningar i både bostadsförsörjningsfrågor och planfrågor. Förslaget i betänkandet hanterar enbart tillskott av bostäder varför olika gruppers behov riskerar att begränsas i det regionala utvecklingsperspektivet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att förslaget har ett starkt fokus på det kvantitativa behovet av bostäder på bekostnad av andra viktiga aspekter av arbetet med bostadsförsörjning, och att det skapar en otydlig och ineffektiv process när flera aktörer delar på ansvaret. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det lagstadgade ansvaret för att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder är en fråga som inte kan separeras från sin bostadssociala dimension. Det finns därför ett värde i att dialogen leds av en myndighet som utför ett arbete på regional nivå som är kopplat till olika grupper (tex nyanlända och hemlösa). *Bodens kommun* menar att kompetensen för samordningen i dag finns hos länsstyrelsen, som även uppgiften att verka för mellankommunal samordning inom den fysiska samhällsplaneringen enligt PBL. *Göteborgs kommun* är tveksam till en överföring av uppdrag från länsstyrelsen till regionen då Boverkets bedömningar är statens syn och därmed bör företrädas av länsstyrelsen.

Skälen för promemorians bedömning

Betänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehoven (SOU 2017:73) innehåller ett förslag om att regionerna blir mottagare av Boverkets bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet och att regionerna ska leda mellankommunala dialoger grundade på Boverkets beräkningar av bostadsbyggnadsbehovet i syfte att nå en samsyn om behovet av tillskott

av bostäder i länets kommuner. För att möjliggöra ett sådant uppdrag behövs ett lagstöd och utredningen föreslår att regionerna övertar länsstyrelsernas lagstadgade uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och att verka för att sådan samordning kommer till stånd (SOU 2017:73, s. 75f). Utredningen övervägde länsstyrelserna som mottagare av beräkningarna då de har fördelen att ha kompetens på bostadsområdet och i planfrågor samt att de har tillgång till många av de kompletterande underlag som behövs för att utveckla beräkningarna till verkliga bedömningar. Utredningen gjorde dock bedömningen att länsstyrelserna som mottagare skulle innebära att behovet av bostäder separeras från övriga regionala utvecklingsfrågor.

Det kan konstateras att sedan utredningen lämnade sitt förslag har bestämmelser om regional fysisk planering förts in i plan- och bygglagen (2010:900) som ger regioner möjlighet att med en regionplan ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Regeringen konstaterade då att nyttan med och behovet av regional fysisk planering varierar över landet och att regional fysisk planering bör införas när behov av och förutsättningar för sådan planering finns. I dag bedrivs regional fysisk planering av regionerna i Hallands, Skåne och Stockholms län (prop. 2017/18:266 och prop. 2021/22:184).

Länsstyrelserna ska i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses och har, som utredningen konstaterar, kompetens på bostadsområdet och i planfrågor. Länsstyrelserna har ansvar inom frågor om bosättning för nyanlända och har under flera år arbetat med att motverka avhysning och att stödja kommunerna i arbete med att motverka hemlöshet. Länsstyrelserna har därutöver verkat för att våldsutsatta kvinnor ska erbjudas ett stadigvarande boende.

Mot bakgrund av att regional fysisk planering enligt PBL inte sker i hela landet och att länsstyrelserna har en kompetens inom både plan- och bostadsfrågor bedömer arbetsgruppen att länsstyrelsernas uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd bör behållas och inte flyttas till regionerna.

5.6 Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning

Promemorians förslag: Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kompletteras med en bestämmelse om att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen.

Utredningens förslag (SOU 2022:14) överensstämmer med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag, däribland *länsstyrelserna i Gävleborgs, Jönköpings, Kronobergs, Norrbottens, Stockholms, Uppsala, Örebro och Östergötlands län, Sveriges Allmännytt, Sveriges förenade studentkårer*

(SFS), HSB, Rädda barnen, Riksbyggen, Hela Sverige ska leva, Egnahemsfabriken ideell förening, Stadsmissionen, Familjebostäder, Uppsala bostadsförmedling och ett flertal kommuner.

Länsstyrelsen i Kronobergs län stödjer förslaget och delar uppfattningen att kommuner inte använder sitt markinnehav i tillräckligt hög utsträckning för att påverka inriktningen på bostadsbyggandet i kommunen. Uppsalahem tillstyrker och anser att en ökad tydlighet kring hur olika styrande dokument styr mot målbilden kan tas emot positivt av marknaden, men anser att det noga bör övervägas hur dessa kopplingar formuleras och detaljeras för att minimera risken för kommunala särkrav. Sveriges Allmännyttan anser att förslaget säkerställer att kommunernas arbete med markanvisningar bidrar och utgår från kommunens egna mål för arbetet med bostadsförsörjning.

Trelleborgs kommun är positiv till en tydligare koppling av bostadsförsörjningsarbetet till kommunens fysiska planering och arbete med markanvisningar, men saknar ett resonemang om säkerställande av det kommunala markägandet. Hyresgästföreningen tillstyrker men anser kommunernas möjlighet att bygga upp strategiska markreserver behöver stärkas. Även Jönköpings kommun anser att regelverket kring kommunal markanskaffning behöver ses över.

Fastighetsägarna tillstyrker men anser att det finns två försvårande faktorer vid den praktiska tillämpningen av olika modeller för att genom markanvisning säkerställa att det som byggs tillmötesgår önskemål om fler billiga bostäder eller större social blandning, och framhåller dels svårigheten att hantera social träffsäkerhet vid fördelning av förstahandskontrakt, dels svårigheten att förena aktiv markpolitik med hyressättningssystemet. Umeå kommun är positiv till utredningens intentioner när det gäller markanvisningar men tar upp svårigheten att säkerställa att de som verkligen behöver det får ta del av lägenheter med lägre hyra.

Boverket ifrågasätter förslaget eftersom logiken kring vilket steg som kommer före ett annat haltar och att specialreglering i fråga om bostäder hör hemma i en vägledning eller liknande. SKR avstyrker förändringarna i lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar och anser att riktlinjerna för kommunala markanvisningar inte har till syfte att vara det dokument där kommunen redovisar hur man avser att arbeta med markfrågorna för en hållbar bostadsförsörjning.

Malmö kommun ifrågasätter utredningens förslag att i lag kräva att det av riktlinjerna ska framgå hur kommunens markägande ska kunna användas för att realisera målen i kommunens handlingsplan för bostadsförsörjning. Sundbybergs kommun avstyrker förslaget om mer formaliserade kopplingar mellan riktlinjer för markanvisningar och den föreslagna handlingsplanen för bostadsförsörjning, men ställer sig bakom förslagets intentioner. Krokoms kommun avstyrker utan närmare motiv.

Skälen för promemorians förslag

En 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. Rikt-

linjer för markanvisningar är en dokumentation av kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner, grundläggande villkor för att anvisa mark samt rutiner och principer för prissättning av mark. Det övergripande syftet med riktlinjer för markanvisningar är 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 (prop. 2013/14:126, s. 226 f.).

Enligt utredningen är ett kommunalt markinnehav ett kraftfullt verktyg för bostadsförsörjningen med potential att påverka såväl kvantitativa som kvalitativa faktorer i bostadsbyggandet. Markinnehavet kan användas för att möjliggöra bostadsbyggande men också för att driva på ett varierat bostadsbyggande, främja möjligheten för fler att etablera sig på bostadsmarknaden och motverka socioekonomisk boendesegregation. Potentialen är som störst i kommuner där markinnehavet är stort och efterfrågan hög. Utredningen konstaterar vidare att den kommunala inställningen till att använda markinnehavet för att möjliggöra visst byggande eller viss förmedling av bostäder varierar och att det finns en 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. Utredningen konstaterar också att avgörande för att kommunens markinnehav används effektivt är att det finns en tydlig politisk målsättning om vilka bostadssociala värden som ska uppnås, något som bör gå att utläsa i den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjning. Mot bakgrund av det kommunala markinnehavets betydelse för bostadsförsörjningen bedömer utredningen att det behövs en tydligare koppling mellan kommunens bostadsförsörjningsarbete och markanvisningsarbete.

Arbetsgruppen delar utredningens bedömning och föreslår därför att det av riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur kommunen avser att använda markanvisningar för att bidra till kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen. Det innebär att en kommun, vid framtagandet av riktlinjer för markanvisningar, bör utgå från de utmaningar och mål som identifierats i planeringen för bostadsförsörjningen och belysa hur det kommunala markinnehavet, genom arbetet med markanvisningar, kan bidra till att förverkliga mål och möta utmaningarna. På så sätt skapas en koppling mellan riktlinjer för markanvisningar och handlingsplanen för bostadsförsörjning. I likhet med *Sveriges Allmännyttas* anser arbetsgruppen att förslaget säkerställer att kommunens arbete med markanvisningar bidrar till och utgår från kommunens egna mål för arbetet med bostadsförsörjning.

SKR m.fl. ifrågasätter utredningens förslag då riktlinjer för kommunala markanvisningar inte har till syfte att vara det dokument där kommunen redovisar hur man avser att arbeta med markfrågorna för en hållbar bostadsförsörjning. Arbetsgruppen delar inte invändningarna. Genom att kommunen i sina riktlinjer för markanvisningar redogör för hur kommunen avser att använda markanvisningar för att följa handlingsplanen för bostadsförsörjning skapas en tydlighet gentemot byggherrar som har ett intresse av att bidra till bostadsförsörjningen i kommunen. En kommun som har förutsättningar och behov att genom sitt markinnehav exempelvis

främja en hög byggtakt, en viss hustyp eller förmedling av bostäder utifrån vissa behov bör belysa det i riktlinjerna för markanvisning. Det kan också handla om hur markanvisningar avses användas för att underlätta för idéburna bostadsaktörer att medverka i markanvisningar. Informationen underlättar förståelsen för vad en kommun vill åstadkomma med markanvisningar för bostadsändamål och vad byggherrar behöver vara bra på. Tydligheten i dessa avseenden gynnar såväl bostadsförsörjning som transparens.

Trelleborgs kommun m.fl. saknar ett resonemang om säkerställande av det kommunala markägandet. Kommunen framhäver att fler verktyg för att säkra tillgången till mark ger möjligheter att bidra till de bostadsförsörjningsmål som ställs och att det skulle kunna ske exempelvis genom att kommunal förköpsrätt återinförs. Det finns anledning att betona att en förköpsrätt bara är avsedd för särskilt motiverade situationer när andra möjligheter inte är tillräckliga. En utredare har därför i uppdrag att föreslå en förköpsgrund som möjliggör för kommunerna att motverka organiserad brottslighet och föreslå en förköpsgrund som underlättar för det civila försvarets skydd (dir. 2023:67).

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. I fråga om en handlingsplan för bostadsförsörjningen ska kommunfullmäktige ha antagit en sådan senast under den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026. De nuvarande bestämmelserna om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska gälla för sådana riktlinjer till dess att en handlingsplan har eller ska ha antagits.

Promemorians bedömning: För de bestämmelser i plan- och bygglagen och lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar som hänvisar till handlingsplanen för bostadsförsörjningen, behövs det inga övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag innebär att lagändringarna ska träda i kraft 1 juli 2023 (SOU 2022:14).

Remissinstanserna har inga synpunkter på utredningens förslag.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Det är angeläget att reglerna som syftar till att förbättra förutsättningarna för kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor börjar att tillämpas så snart som möjligt, samtidigt som kommunerna ges rimlig tid för förberedelser. När det gäller obligatoriska krav på hyresgarantier och de ändrade bestämmelserna om kommunala bostadsförmedlingar bör dessa träda i kraft den 1 januari 2025.

I promemorian föreslås också att nuvarande kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen ska ersättas av en kommunal handlingsplan för bostadsförsörjningen. En handlingsplan ska antas av kommunfullmäktige

varje mandatperiod (2 § bostadsförsörjningslagen). Även dessa regler bör träda i kraft den 1 januari 2025. Eftersom många kommuner redan har påbörjat arbetet med uppdaterade riktlinjer för mandatperioden, bör dock kravet på att senast ha antagit en handlingsplan uppställas först den mandatperiod som inleds efter ordinarie val 2026. Äldre föreskrifter om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen bör gälla för sådana riktlinjer till dess de har eller senast ska ha ersatts med en handlingsplan.

Ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar syftar på att kommunerna vid tillämpningen av dessa lagar ska tillämpa de uppgifter som framkommer i handlingsplanen. Dessa regler får effekt först när det finns en antagen handlingsplan för bostadsförsörjningen och någon övergångsbestämmelse behövs därför inte.

7 Konsekvenser av förslagen

Promemorians bedömning: Förslagen förväntas medföra positiva effekter för bostadsförsörjningen och förbättra bl.a. barnfamiljers möjligheter till eget boende.

Förslagen bedöms leda till ökade kostnader för kommunerna samt innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

Utredningarnas bedömning avser bredare förslag och är därmed inte direkt jämförbara med promemorians.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över utredningarnas konsekvensbeskrivningar.

Sundbybergs kommun lyfter att förslaget om hyresgarantier till barnfamiljer kommer att kräva resurser och nya arbetssätt för att hantera handläggningen och administrationen för att ansöka om stödet. *Eskilstuna* och *Storumans kommuner* framhåller vikten av att kommunerna kompenseras för den nya uppgift som förslaget till hyresgarantier innebär. *Göteborgs* och *Malmö kommuner* bedömer att den ersättningsnivå som utredningen föreslagit är otillräcklig.

SKR anser att förslaget att kommunerna ska beakta behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning är onödigt ingripande.

Skälen för promemorians bedömning

Konsekvenser för enskilda

Förslaget om att göra det obligatoriskt för kommuner att under vissa villkor ställa hyresgarantier till barnfamiljer handlar om att möta de negativa effekter 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 bostadssökande. Det bör innebära att färre barn behöver leva under osäkra boendeförhållanden.

Förslaget att kommunala bostadsförmedlingar ges tydligare förutsättningar att tillämpa reservationer vid förmedling av bostäder bedöms vara till fördel för hushåll som inte har en godtagbar boendesituation. Vilka hushåll som påverkas beror på hur kriterier och villkor för reservationer utformas. Givet ett antagande om att hushåll med större behov av bostad prioriteras inom den kommunala bostadsförmedlingen kan hushåll utan dessa typer av bostadsbehov som söker hyresbostad uppleva längre kötider under förutsättning att utbudet av bostäder i förmedlingen är konstant.

Övriga förslag bedöms inte ha direkta konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för företag

Förslagen om hyresgarantier och kommunala bostadsförmedlingar innebär att fastighetsägare kommer att möta kommuner med högre förväntningar på dem att möta olika bostadsbehov genom att i större utsträckning acceptera hyresgäster som beviljas förtur eller som beviljas en kommunal garanti för hyresbetalningar. Inga nya krav ställs dock på fastighetsägare att vidta några åtgärder som de inte själva ser fördelar med.

Förändringen av markanvisningslagen bedöms skapa större tydlighet gentemot byggherrar om vilka typer av bostadsprojekt som med framgång kan söka markanvisning och därmed minska kostnader för förgävesarbete.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Situationen på bostadsmarknaden påverkar såväl enskilda bostadssökande som företag. Samhällsekonomin riskerar att påverkas när enskilda har svårt att etablera sig på bostads- och arbetsmarknaden, barn växer upp under otrygga boendeförhållanden och företag har svårt att attrahera arbetskraft. 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 kräver särskilda insatser.

Att bostadspolitiska 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. Åtgärder riktade till barnfamiljer bedöms skapa möjligheter till mer jämlika uppväxtvillkor. En bättre samordning i bostadsförsörjningsfrågor skapar förutsättningar för ett effektivare åtgärdsarbete. Sammantaget förväntas förslagen medföra positiva effekter för bostadsförsörjningen och samhällsekonomin.

Konsekvenser för integration och segregation

Förutom de samhällsekonomiska konsekvenser som redovisas ovan som i stor utsträckning berör villkoren för utrikes födda och personer med svag socioekonomi ökar förslagen i promemorian möjligheterna för kommunerna att medvetet minska boendesegregationen och därmed förbättra förutsättningarna för integration. Reservationer och förturer vid bostadsförmedling kan användas i detta syfte, liksom riktlinjer för markanvisningar med ambitionen att minska segregationen och förbättra integrationen. De utökade kraven på samordning mellan kommunerna

kommer också att motverka segregationen på bostadsmarknader som omfattar flera kommuner.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vad beträffar förslaget om hyresgarantier är majoriteten av de hushåll som kan förväntas komma i fråga ensamstående kvinnor med barn. Förslaget om att tydliggöra utrymmet för förturer inom kommunal bostadsfördelning ökar sannolikheten att fler kvinnor som har varit utsatta för våld i en nära relation får en förtur. För båda förslagen gäller att antalet personer som berörs är begränsat och vad gäller förturer beroende av bostadsförmedlingarnas beslut om tillämpningen

Budgetkonsekvenser

Det nya kravet på kommunerna att ställa hyresgarantier innebär att kommunerna ska ersättas enligt finansieringsprincipen. Utredningen gör en beräkning baserad på en administrativ styckkostnad per garanti på 3 000 kronor och en förväntad förlust där var fjärde garanti infrias med maximalt belopp. Med ett antagande om en hyra på 7 520 och 2 300 garantier kalkylerar utredningen med en kostnad på 32,8 miljoner kronor per år.

Samtliga ingående parametrar i utredningens kalkyl går att ifrågasätta. En mycket stor osäkerhet ligger i om det kommer att gå att finna fastighetsägare som är villiga att med stöd av en kommunal garanti hyra ut lägenheter till behovande hushåll som har en svag ekonomi i ett läge där efterfrågan på lägenheter är stor. Samtidigt finns det en förväntan på att kommunerna ska arbeta aktivt gentemot fastighetsägarna för att skapa förtroende för de kommunala garantierna, vilket gör att arbetstiden per utfärdad garanti kan vara underskattad. Arbetsgruppen har inte haft tillgång till något ytterligare underlag för att göra beräkningar och föreslår därför med hänsyn till kostnadsökningar sedan betänkandet presenterades att 34,5 miljoner kronor överförs från anslaget 1:3 Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad inom UO18 till det generella statsbidraget till kommunerna, anslaget 1:1 inom UO25. Om användningen av garantier inte ökar som förväntat kan det som *Göteborgs* och *Malmö kommuner* påpekar finnas anledning att överväga storleken på ersättningen eller att närmare granska hur kommunerna gör avvägningar mellan hyresgarantier och andra möjliga stöd till de aktuella hushållen och baserat på det justera villkor eller ersättning.

Konsekvenser för myndigheter

De myndigheter som närmast berörs av förslagen är Boverket och länsstyrelserna.

Boverket får i uppgift att tillhandahålla beräkningar av bostadsbyggnadsbehov på länsnivå. Eftersom dessa beräkningar redan görs och publiceras regelbundet antas Boverkets kostnader rymmas inom beräknat anslag.

Förutsättningarna för länsstyrelserna att lämna kommunerna råd, information och underlag förändras i viss mån. Det underlag som Boverket kommer att ta fram kan länsstyrelserna behöva hjälpa kommunerna att tolka och samordna sig kring. Att alla kommuner i länet utgår från ett likartat underlag underlättar uppgiften att samordna kommunerna.

Förslagen bedöms därmed inte medföra några utökade kostnader för länsstyrelserna.

Konsekvenser för kommunala självstyrelsen

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. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Uppgiften att tillhandahålla hyresgarantier för barnfamiljer innebär att kommunerna, efter en prövning mot kriterierna i förordningen, 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 för hemlösa barnfamiljer i kommunen. Förslaget innebär en ny uppgift för kommunerna och en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Inskränkningen bedöms vara nödvändig mot bakgrund av behovet att förbättra och skapa mer likvärdiga förutsättningar för barnfamiljer i landet att kunna skaffa en permanent bostad på hyresmarknaden och för tryggheten i deras boende. Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning från 2017 visar att uppskattningsvis 2 300 föräldrar med barn befinner sig 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. Bostadssituationen på orten kan ha betydelse för vilka som bedöms ha behov av en boendeåtgärd och vilken typ av åtgärd. 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. Mot denna bakgrund bedöms förslaget inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett förslaget. Den sammantagna bedömningen är att ingreppet i självstyrelsen är motiverat och proportionerligt.

Förtydligandet avseende bostadsförmedlingar innebär att kommunerna och de kommunala bostadsförmedlingarna ges ett tydligare och utökad

handlingsutrymme att tillämpa förturer och reservationer utan att möjligheten att ta ut köavgift påverkas. Förslaget innebär således inget intrång i den kommunala självstyrelsen.

Uppgiften att kommuner ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder i riktlinjerna (handlingsplanen) för bostadsförsörjningen får anses utgöra inskränkning i den kommunala självstyrelsen, om än begränsad då behovet av tillskott av bostäder redan i dag torde utgöra en del av innehållet i kommunernas planering för bostadsförsörjning och översiktsplanearbetet. Det är således inte fråga om en ny planerings- eller analysuppgift utan ett krav på att kommunerna behöver synliggöra behovet av tillskott i handlingsplanen. För syftet med förslaget – att etablera en gemensam syn på behovet av nya bostäder i landet – krävs att alla berörda redovisar sin uppfattning om behovet. Det är därmed inte ett alternativ att frågan om dokumentation av behovet av tillskott lämnas oreglerad. Ett krav på redovisning utan några formkrav är i det perspektivet den minst ingripande nivån av styrning och bedöms vara proportionell mot nyttan.

Bestämmelsen att kommunerna behöver ta hänsyn till behovet av samordning som en del av bostadsförsörjningsarbetet begränsar kommunernas möjligheter att själva bestämma om de ska ta hänsyn till behovet av samordning eller inte. Förslaget innebär på så sätt en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Intrånget är dock begränsat. Att kommunen ska ta hänsyn till samordningsbehovet ger kommunerna utrymme att själva bedöma om och i vilka frågor samordning bör ske. Det är också upp till kommunerna att själva bedöma hur samordningen bör organiseras. Förslaget innebär inte heller någon tillsyn. Mot bakgrund av vikten av samordning i bostadsförsörjningsfrågor bedöms intrånget vara proportionerligt och, till skillnad från vad *SKR* anser, inte onödigt ingripande. Ett mindre ingripande alternativ skulle vara att inte reglera samordningsbehovet. En sådan lösning skulle dock kunna leda till att kommuner, eller enbart vissa kommuner, tar hänsyn till behovet av samordning med resultatet att nödvändig samordning aldrig initieras eller kommer till stånd.

Bestämmelsen att kommuner i sina riktlinjer för markanvisningar ska redogöra för hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen innebär ett nytt dokumentationskrav för kommuner som har en skyldighet att ta fram riktlinjer för markanvisningar. Ett lagkrav på kommunerna att dokumentera hur markanvisningar följer handlingsplanen för bostadsförsörjning får anses utgöra en inskränkning, om än begränsad, i den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen innebär att kommunerna inte längre kan avstå från att göra den dokumentationen. Det kan dock förutsättas att kommunen redan i dag har en uppfattning om vilken betydelse markanvisningar har för bostadsbyggandet i kommunen. Mot bakgrund av att transparens gentemot byggherrar är viktigt för konkurrensen och markinnehavets betydelse för att åstadkomma en väl fungerande bostadsförsörjning bedöms det proportionerligt att förstärka kopplingen mellan handlingsplanen för bostadsförsörjning och riktlinjer för markanvisningar.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslag som innebär ett utökad 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. Som framgått föreslås kommune-sektorn tillföras 34,5 miljoner kronor för den nya uppgiften. Kostnaderna kan för enskilda kommuner avvika väsentligt från den generella fördelningen av statsbidraget. Något underlag för att föreslå en annan fördelning finns inte, och möjligheterna för kommunerna att fritt organisera hanteringen av hyresgarantier ger möjligheter att begränsa kostnaderna.

Kommunerna har redan i dag ett ansvar att planera för bostadsförsörjningen och ta fram relevanta underlag för sina analyser och planerade åtgärder. Förslagen i fråga om att dokumentera behovet av tillskott av bostäder i handlingsplanen för bostadsförsörjning och om hur kommunen avser att använda markanvisningar för att bidra till handlingsplanen kan inte anses medföra några merkostnader för kommunerna. Inte heller skyldigheten att ta hänsyn till behovet av samordning vid genomförande av bostadsförsörjningsåtgärder bedöms medföra merkostnader för kommunerna. På flera håll i landet finns det strukturer och arbetssätt för samordning, dels som ett resultat av länsstyrelsernas uppdrag att verka för samordning mellan kommuner, dels med anledning av att kommuner behöver samordna sig inom ramen för plan- och bygglagen (2010:900). Dessa strukturer kan kommunerna välja att använda sig av.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för miljön, sysselsättningen, små företag, brottsligheten eller den personliga integriteten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Planering av kommunens bostadsförsörjning

1 § Varje kommun ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Planeringen ska syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen ska kommunen samråda med andra berörda kommuner *och ta hänsyn till behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning. Kommunen ska ge länsstyrelsen och regionen tillfälle att yttra sig.*

I paragrafen regleras kommuners skyldighet att planera för bostadsförsörjningen och syftet med planeringen.

Första stycket ändras genom att ordet riktlinjer tas bort. Ändringen följer av att ordet riktlinjer utmönstras ur lagen och ersätts av ordet handlingsplan. Stycket renodlas och avser nu planeringen i stort, medan kraven på dokumentation av planeringen i form av en handlingsplan för bostadsförsörjningen regleras i 2 §.

I *andra stycket* regleras sedan tidigare vilka aktörer som kommunen i planeringen av bostadsförsörjningen ska samråda med och vilka aktörer som ska ges tillfälle att yttra sig. Stycket kompletteras med ett uttryckligt krav på att kommunerna i sin planering ska ta hänsyn till behovet av samordning med andra berörda kommuner. Behov av samordning kan exempelvis finnas när det identifieras behov av åtgärder som rör regionala och mellankommunala intressen som en enskild kommun inte kan lösa på egen hand. Det skulle kunna handla om behov av samordning när det gäller ekonomiskt svaga hushålls boendesituation, hemlöshet, boende till våldsutsatta kvinnor eller problem rörande boendesegregation. Formerna för samordning regleras inte utan kan anpassas till lokala, regionala och mellankommunala behov och förutsättningar.

Vidare görs i andra stycket en ändring i fråga om vilka som ska ges tillfälle att yttra sig över planeringen. Ändringen görs som en följd av att ansvaret för det som från den 1 januari 2024 heter det regionala utvecklingsarbetet i hela landet är ett ansvar förregionerna. Avsikten är alltså i denna del inte att göra någon ändring i sak utan innebär enbart en anpassning till terminologin för regioner (se prop. 2019/19:162) och till att regionerna numera har det samlade ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet (se prop. 2017/18:206 och prop. 2023/24:1, UO19).

Regleringen i hittillsvarande tredje stycket om skyldigheter för kommunfullmäktige ändras och flyttas till 2 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.5.1, jfr 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. 2001/02:5 s. 51–52 och 67.

2 § *Kommunfullmäktige ska under varje mandatperiod anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Handlingsplanen ska redovisa*

1. behovet av tillskott av bostäder i kommunen,
2. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,
3. kommunens planerade åtgärder för att nå uppsatta mål, och
4. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna i *handlingsplanen* ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, marknadsförutsättningarna och *de* bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. *Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med och det ytterligare underlag som kommunen behöver för analysen.*

Om förutsättningarna för den antagna planen ändras under mandatperioden, ska kommunfullmäktige anta en ny uppdaterad handlingsplan.

I paragrafen regleras dels att kommunfullmäktige varje mandatperiod ska anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen, dels vilka uppgifter en sådan handlingsplan ska innehålla och vilka uppgifter den ska grundas på.

Första stycket ändras genom att nuvarande krav på kommunfullmäktige att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen ersätts av ett krav på att anta en handlingsplan för bostadsförsörjningen. Ändringen är i huvudsak språklig men syftar också till att understryka vikten av att planeringen leder till handling genom att åtgärder för bostadsförsörjningen vidtas. Därutöver flyttas regleringen av skyldigheten för kommunfullmäktige att varje mandatperiod anta en handlingsplan hit från 1 §. I likhet med vad som gäller enligt hittillsvarande lydelse får kommunen i handlingsplanen redovisa även andra förhållanden än de som omfattas av krav enligt paragrafen. När det gäller krav på innehåll i handlingsplanen görs ett par tillägg.

Det införs en ny *punkt 1* som innebär att handlingsplanen ska innehålla uppgifter om vilka behov av tillskott av bostäder som finns i kommunen. Kommunen ska ange hur stort behovet är genom en kvantitativ uppgift baserad på den analys som ska göras enligt andra stycket. Uttrycket tillskott av bostäder är nytt och förekommer inte sedan tidigare i lagen. Ett tillskott av bostäder kan tillkomma genom nybyggnation, men även t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanent boende.

I *punkt 3* ändras ordet insatser till ordet åtgärder bl.a. för enhetlig användning av ord och uttryck i lagen.

Till följd av att det införs en ny punkt 1 förskjuts numreringen i punktuppställningen. Innehållet i bestämmelserna är dock detsamma och äldre förarbeten gäller fortsatt, se prop. 2012/13:78 s. 14 f och 29.

Andra stycket, som reglerar vilka förhållanden som de uppgifter som ska lämnas enligt första stycket ska grundas på, ändras redaktionellt genom att punktuppställningen tas bort. Till stycket flyttas också regleringen från nuvarande tredje stycket att Boverket ska bistå kommunerna med underlag för analyserna. Kommunerna ska dock även i fortsättningen få använda det ytterligare underlag som bedöms behövligt för att göra analysen.

Det införs ett nytt *tredje stycke* som dock i sak helt motsvarar tidigare 1 § tredje stycket. Bestämmelsen flyttas för att samla reglerna om handlingsplanen till en och samma paragraf. Regleringen innebär att även i de fall kommunfullmäktige under mandatperioden har antagit en handlingsplan ska, om förutsättningarna för bostadsförsörjningen i kommunen förändras, en ny och uppdaterad handlingsplan upprättas och antas under innevarande mandatperiod. En sådan förändring skulle exempelvis kunna handla om att en verksamhet av större omfattning planeras att anläggas i kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.4.2 jfr prop. 2012/13:178 s. 14–17 och 29.

4 § 1 2 kap. 3 § tredje stycket plan- och bygglagen (2010:900) *finns en bestämmelse om att kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen ska vara vägledande för kommunens planläggning i fråga om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

Paragrafen innehåller en upplysning om vilken roll en kommuns handlingsplan för bostadsförsörjningen ska ha vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Paragrafen ändras till att bli en ren upplysningsbestämmelse. Regleringen i sak flyttas till plan- och bygglagen. Därutöver ändras paragrafen genom att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan.

Av bestämmelsen i plan- och bygglagen som det hänvisas till framgår att planläggningen med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja bl.a. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen ska i planläggningen enligt plan- och bygglagen vara vägledande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 jfr prop. 2012/13:178 s. 23 f.

6 § Om kommunens *handlingsplan* för bostadsförsörjningen saknar *redovisning* i någon *del* som avses i 2 § första stycket 4 får regeringen förelägga kommunen att anta en *ny handlingsplan*.

Av paragrafen framgår att regeringen, om det finns vissa brister i en handlingsplan för bostadsförsörjningen, får förelägga en kommun att anta en ny handlingsplan.

Paragrafen ändras genom att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan. Det görs också följdändring på grund av omnumrering av punktuppställningen i 2 §. I likhet med det som gäller enligt den nuvarande lydelsen får regeringen förelägga en kommun att anta en ny handlingsplan för bostadsförsörjningen om kommunen i planen inte har beaktat relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Som exempel kan nämnas en regional utvecklingsstrategi enligt 7 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3 jfr prop. 2012/13:178 s. 20–23 och 29–30.

Samordning mellan kommuner när bostadsförsörjningsåtgärder vidtas

7 § När kommunen vidtar åtgärder för bostadsförsörjning ska kommunen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.

I paragrafen, som är ny, regleras en skyldighet för kommuner att när åtgärder vidtas i fråga om bostadsförsörjningen ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner.

Genom paragrafen utvidgas kommuners skyldigheter att beakta behovet av samordning med andra kommuner i bostadsförsörjningsarbetet. Kommuner ska, utöver det samråd och krav på hänsyn till samordning som uppställs när det gäller planeringen (1 § andra stycket) även i det senare skedet, när konkreta åtgärder ska vidtas med anledning av planeringen och handlingsplanen (2 §), ta hänsyn till behovet av samordning med andra kommuner. Det skulle exempelvis kunna handla nybyggnationer, men även frågor som gäller gemensam bostadsförmedling eller bostäder till personer med akuta behov av bostad, som exempelvis våldsutsatta.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

Kommunal bostadsförmedling

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska *de kommunerna* anordna sådan bostadsförmedling.

I paragrafen, som byter beteckning från 7 § till 8 §, regleras när kommuner ska anordna bostadsförmedling.

Paragrafen ändras endast redaktionellt och genom att bestämmelsen i hittillsvarande andra stycket, som handlar om en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling, lyfts ut och läggs som en egen ny paragraf, 9 §.

Tidigare förarbeten är tillämpliga, jfr prop. 2000/01:26 s. 18 f och s. 50 f.

9 § *Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.*

Bestämmelsen har tidigare varit placerad som ett andra stycke i 7 § men placeras nu i en separat ny paragraf, 9 §, som riktar sig till regeringen och blir tydligare åtskild från bestämmelserna i nya 8 §, som riktar sig till kommunerna. Flytten innebär ingen ändring i sak. Möjligheten för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling omfattar, på samma sätt som tidigare, såväl en kommun självständigt som en kommun tillsammans med andra kommuner.

Tidigare förarbeten är tillämpliga, jfr prop. 2000/01:26 s. 18 f och s. 50 f.

10 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande.

Köavgift får tas ut för högst ett år i taget med det belopp och enligt de grunder som kommunen bestämmer.

Köavgift får tas ut även om

1. lägenheter reserveras för olika kategorier av sökande i kön eller fördelas enligt ett förturssystem, eller

2. förmedlingsersättning tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken.

Paragrafen, som byter beteckning från 8 § till 10 §, motsvarar delar av nuvarande 8 § och innehåller grundläggande principer för kommunal bostadsförmedling.

I *första stycket*, som motsvarar nuvarande reglering, anges att en kommunal bostadsförmedling får ta ut köavgift om lägenheter förmedlas i turordning efter kötid. Den nuvarande inskjutna satsen i första meningen flyttas till det nya tredje stycket, punkt 2. Den nuvarande andra meningen flyttas till det nya tredje stycket, punkt 1.

I *andra stycket*, som helt motsvarar nuvarande reglering men med en annan språklig utformning, regleras att det är kommunen som beslutar grunder och belopp för köavgiften.

I ett nytt *tredje stycke* samlas de bestämmelser som tydliggör att förturssystem och uttag av förmedlingsersättning inte påverkar möjligheten att ta ut köavgift.

Bestämmelsen i nuvarande första stycket andra meningen flyttas till *tredje stycket punkt 1* som i den nya lydelsen innehåller vissa nyheter och

förtydliganden. Förmedling i turordning efter kötid kan kompletteras med ett system som innebär att lägenheter, inom kön eller i separata köer, reserveras för utpekade kategorier av sökande utan att det påverkar möjligheten att ta ut köavgift. Kategorier av sökande kan t.ex. vara barnfamiljer, studenter, ungdomar, äldre eller personer eller familjer som saknar egen bostad eller är trångbodda. Reservationer kan även avse förhållanden som en högsta eller lägsta inkomst för hushållet. Utformningen av kriterier måste vara förenlig med annan tillämplig lagstiftning, som t.ex. likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) och diskrimineringslagen (2008:567).

Förtur kan innebära att lägenhet förmedlas till hyressökande som står i kön men inte har tillräckligt lång kötid för att få en lägenhet, men det kan också förmedlas lägenheter med förtur till den som inte alls står i kön eller, i de fall det finns flera separata köer, i någon av dessa köer. För att säkerställa att bl.a. likställighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § kommunallagen efterlevs förutsätts att det uppställts regler eller ett system i fråga om vilka situationer eller under vilka förutsättningar lägenheter förmedlas med förtur. En kommunal bostadsförmedling kan exempelvis förmedla lägenheter med förtur till våldsutsatta personer eller personer som av andra anledningar har akut behov av en bostad.

På motsvarande sätt som gäller för reservationer i kön påverkas inte möjligheten att ta ut köavgift av omfattningen av förmedling av lägenheter med förtur. Att köavgift inte ska tas ut av den som ska förmedlas en lägenhet med förtur följer av att förmedlingen, till skillnad ifrån vad som gäller för reservationer, sker utanför kösystemet.

Bestämmelsen i den inskjutna satsen i nuvarande första stycket första meningen flyttas till nya *tredje stycket punkt 2*. Bestämmelsen innebär att förmedlingsersättning får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling som avses i 12 kap. 65 a § jordabalken även när köavgift tas ut av den hyressökande. Ingen ändring i sak avses alltså i förhållande till nuvarande ordning när det gäller uttag av sådan förmedlingsersättning och köavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2 jämför även äldre förarbeten, prop. 2000/01:26 s. 22–26 och s. 51–53.

Hyresgarantier

11 § Regeringen får meddela föreskrifter om att kommuner ska bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att i förordning meddela föreskrifter om när en kommun ska vara skyldig att ställa en hyresgaranti för att bistå ett enskilt hushåll som behöver en bostad. Skyldigheten att bistå är ett offentligrättsligt krav och innebär ingen reglering av relationen mellan kommunen och fastighetsägare. I denna promemoria föreslås att skyldigheten ska omfatta bistånd till förmån för barnfamiljer som är i behov av en bostad och som inte har möjlighet att skaffa ett permanentboende på egen hand utan en hyresgaranti (se vidare beträffande villkor för att skyldigheten ska inträda i avsnitt 4). Bemyndigandet är vitt och medför möjlighet för anpassning av regelverket utifrån rådande behov. En

grundförutsättning för att uppställa krav är dock att staten finansierar åtgärden enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

26 kap.

Hyresgarantier

11 a § Sekretess gäller i ärende om en kommuns ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Genom paragrafen, som är ny, införs sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om ställande av hyresgaranti hos kommunen. I denna promemoria föreslås att det, med stöd av bemyndigande i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, i förordning införs en skyldighet för kommuner att ställa hyresgaranti till barnfamiljer som är i behov av bostad och som saknar möjligheter att på annat sätt få tillgång till en sådan. För att kunna avgöra om det föreligger en skyldighet att ställa en hyresgaranti kommer kommunen vara tvungen att ha tillgång till uppgifter som kan vara integritetskänsliga om det enskilda hushållet.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att sekretess kan gälla i ärende om kommuners ställande av hyresgaranti för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Det kan handla om ekonomiska förhållanden, som uppgifter om skulder, inkomster eller andratillgångar. Men det kan också avse helt andra förhållanden som kan vara av betydelse för bedömningen av om familjen saknar möjligheter att ta sig in på bostadsmarknaden på egen hand. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Det innebär att en uppgift ska hemlighållas endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller vid all handläggning hos en kommun om ställande av hyresgarantier, dvs. för närvarande även i de fall kommunen med tillämpning av 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter väljer att ställa en hyresgaranti, och begränsas alltså inte till de fall kommunen enligt förslagen i denna promemoria har en skyldighet att ställa en hyresgaranti.

Enligt *andra stycket* ska kommunens beslut i ärenden inte omfattas av sekretess.

Tredje stycket innebär att sekretess ska gälla i sjuttio år för uppgift i en allmän handling.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1.

8.3 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 lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska vara vägledande vid tillämpningen av första stycket 5.

I paragrafen regleras vilka förhållanden som ska främjas vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900). I *första stycket 5* anges att planläggningen ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Paragrafen tillförs ett nytt *tredje stycke* som innebär att den kommunala handlingsplanen för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid kommunens planläggning i fråga om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet enligt första stycket 5. Bestämmelsen är inte ny i sak utan motsvarar hittillsvarande 4 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Regeln flyttas med hänsyn till att den till sitt innehåll har ett närmare samband med plan- och bygglagen och att regleringen därigenom bedöms bli lättare att överblicka och tillämpa. En skillnad i sak i förhållande till nuvarande bestämmelse är att ordet riktlinjer ersätts av ordet handlingsplan, se kommentaren till 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3. Tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga, se prop. 2012/13:178 s. 23–25 och s. 29.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

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

I paragrafen regleras vad som avses med kommunala markanvisningar.

Paragrafen ändras endast redaktionellt, bl.a. genom att nuvarande första stycket, som innehåller en upplysning om vad lagen innehåller, tas bort.

Övervägandena rörande lagen om kommunala markanvisningar finns i avsnitt 5.6. Tidigare förarbeten är fortsatt tillämpliga, se prop. 2013/14:126.

2 § En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska *ange*

1. utgångspunkter och mål för överlåtelse och upplåtelse av markområden för bebyggande.

2. hur markanvisningar används för att följa kommunens handlingsplan för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

3. handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, och

4. principer för markprissättning.

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

I paragrafen regleras dels krav på kommuner som gör markanvisningar att anta riktlinjer för markanvisningar, dels krav på innehåll i sådana riktlinjer.

Endast paragrafens *andra stycke* ändras. Stycket ändras redaktionellt genom att det införs en punktuppställning. Nytt i sak är *punkt 2* enligt vilken riktlinjerna för markanvisningar kopplas till den handlingsplan för bostadsförsörjningen som kommunen varje mandatperiod ska anta enligt 2 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommunen ska i riktlinjerna ange hur markanvisningar används för att följa det som anges i handlingsplanen för bostadsförsörjningen, bl.a. i fråga om behovet av tillskott av bostäder. Beträffande krav på innehåll i handlingsplanen, se kommentaren till 2 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6 jfr prop. 2013/14:126.

8.5 Förslaget till förordning om kommuners skyldighet att ställa hyresgaranti

1 § *Denna förordning innehåller bestämmelser om skyldighet för kommuner att bistå enskilda hushåll genom att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs (hyresgaranti).*

Förordningen är meddelad med stöd av 11 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Paragrafens *första stycke* innehåller förordningens tillämpningsområde och en förklaring av vad ordet hyresgaranti betyder i förordningen.

Andra stycket innehåller en upplysning om var det framgår att riksdagen gett regeringen bemyndigande att besluta en förordning med detta innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

2 § *En kommun ska ställa hyresgaranti om*

1. *det behövs för att ett enskilt hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt med rätt till förlängning,*

2. det i hushållet finns barn i den mening som avses i 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken,
3. hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på annat sätt,
4. den eller de som ska ingå det hyresavtal som hyresgarantin avser är bosatta i kommunen, och
5. bostaden finns i kommunen.

Paragrafen innehåller skyldigheten för kommuner att ställa en hyresgaranti till barnfamiljer som är i behov av bostad och som saknar möjlighet att på egen hand skaffa en bostad.

Bestämmelsen skiljer sig från 2 kap. 6 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter bl.a. genom att där endast anges att kommunen har befogenhet, och alltså kan välja, att ställa säkerhet till enskilda hushåll för anskaffande av en permanentbostad med hyresrätt. Även om det nu införs en skyldighet att i vissa fall ställa säkerhet inskränks inte kommunens befogenheter på området. Det står alltså även i fortsättningen kommunen fritt att ställa säkerhet även i andra fall än de som omfattas av obligatoriskt krav genom här aktuell bestämmelse. Även om bestämmelserna skiljer sig åt överensstämmer vissa rekvisit med bestämmelsen i lagen om vissa kommunala befogenheter. I dessa delar är befintliga förarbeten till lagen om vissa kommunala befogenheter fortsatt tillämpliga, jfr. prop. 2006/07:61 s. 21–23 och 27 samt prop. 2008/09:21 s. 83 och 96.

I *första stycket* anges i punkterna 1–5 de rekvisit som ska vara uppfyllda för att skyldigheten för kommunen att lämna en hyresgaranti ska inträda.

Punkt 1 innehåller det grundläggande rekvisitet att hushållet ska vara i behov av en bostad. Det ska i första hand avse en för hushållet ny bostad i form av en hyresrätt med rätt till förlängning. Att hyresrätten ska vara förenad med en rätt till förlängning innebär att kontraktet inte får innehålla någon tidsbegränsning. Skyldigheten att ställa hyresgaranti omfattar inte hyresavtal för befintlig bostad. Däremot skulle det kunna handla om situationer då ett tidsbegränsat hyresavtal ersätts av ett hyresavtal med rätt till förlängning. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om man i hushållet får ta över ett tidigare socialt kontrakt, och att detta kontrakt i samband därmed ändras till ett hyreskontrakt med rätt till förlängning.

Punkt 2 innebär att det ska vara fråga om en barnfamilj, dvs. ett hushåll med hemmavarande barn eller barn som bor växelvis. De hushåll som avses är desamma som har rätt till bostadsbidrag enligt 96 kap. 4, 5 eller 5 a § socialförsäkringsbalken.

Punkt 3 innebär att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet av att hushållets behov av en permanentbostad inte kan tillgodoses på något annat sätt än genom att kommunen ställer säkerhet genom hyresgaranti. Bedömningen ska alltså resultera i att hushållet är i behov av en hyresgaranti för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom tillgodoses den s.k. likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda ska lämnas efter en individuell behovsprövning, jfr 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Vad som avses med permanentbostad överensstämmer med tillämpningen i 101 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Det ska alltså vara fråga om den bostad där hushållet har sitt huvudsakliga boende.

Punkt 4 innehåller rekvisitet att den eller de i hushållet som ska ingå det hyreskontrakt som hyresgarantin ska ställas för ska vara bosatta i

kommunen. Bosättningsbegreppet ska användas på samma sätt som i 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

Punkt 5 innebär att skyldigheten att ställa hyresgaranti endast avser bostäder som är belägna i kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

3 § En hyresgaranti ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under minst två år.

I paragrafen anges att en hyresgaranti enligt 2 § ska ställas för minst sex månadshyror och gälla under två år. Om rekvisiten i första stycket är uppfyllda, och det därmed finns en skyldighet för kommunen att ställa säkerhet genom en hyresgaranti, uppställs kravet att garantin ska ha den omfattning som anges i denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3

4 § En hyresgaranti inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I paragrafen tydliggörs att en kommuns skyldighet att ge bistånd till enskildas boende enligt socialtjänstlagen inte inskränks genom att kommunen lämnar stöd till enskilda enligt denna förordning. Det innebär att när en behovsbedömning görs enligt socialtjänstlagen kan det inte anses att en enskilds behov tillgodoses genom att kommunen lämnar en hyresgaranti enligt denna förordning. Paragrafen har samma innebörd som i lagen om vissa kommunala befogenheter och förarbeten till den lagen är giltiga även i fråga om förevarande paragraf, se prop. 2006/07:61 och 2008/09:21.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

5 § Om kommunen avser att ställa en hyresgaranti som vid ett infriande kan medföra ett krav på återbetalning från hyresgästen (regresskrav), ska kommunen informera hushållet om detta innan hyresgarantin ställs.

Paragrafen innehåller en skyldighet för kommunen att upplysa den som ingår ett hyresavtal som omfattas av en hyresgaranti om att denne blir återbetalningsskyldig mot kommunen om garantin infrias och kommunen tvingas betala hyran. Att det råder en regressrätt om någon på grund av reglering i författning eller enligt avtal betalar någon annans skuld följer av allmänna rättsprinciper.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

6 § I 140 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i förvaltningslagen finns bestämmelser om rätt att överklaga beslut om hyresgarantier till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

Bilaga 2

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.bb@regeringskansliet.se

Departementets dnr: LI2024/00083

Göteborgs Stads yttrande gällande promemorian Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning

Göteborgs Stad ställer sig generellt positivt till förslagen i promemorian. Förslagen bedöms dock inte vara tillräckliga för att lösa de strukturella problem som finns på bostadsmarknaden idag. Promemorian omfattar inte några förslag för att stimulera bostadsbyggandet eller konkreta åtgärder för att stimulera ett brett och varierat byggande med varierad hyresnivå. Hyresnivåerna i nyproduktion blir i dagsläget ofta höga, vilket försvårar för vissa grupper att komma in på bostadsmarknaden och att kunna behålla sin bostad inom nyproduktion. Det sker ingen större omflyttning, utan det tillkommer nya, dyra lägenheter vilket innebär att fler inte ser något annat val än att skriva på ett kontrakt på en nyproducerad lägenhet med hög hyra. Göteborgs Stad ser därför positivt på att regeringen bereder vidare andra förslag i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14).

Göteborgs Stad ser att många av promemorians förslag är i linje med förslagen i SOU 2022:14 och hänvisar därför till stadens tidigare lämnade yttrande (2022-08-17). Detta stämmer överens med hur Landsbygds- och infrastrukturdepartementet önskar svar. Utöver tidigare lämnade synpunkter vill Göteborgs Stad lyfta följande aspekter på promemorians förslag.

Obligatoriskt för kommuner att tillhandahålla hyresgarantier till barnfamiljer

Göteborgs Stad bedömer att förslaget i grunden är positivt. Göteborgs Stad nyttjar i dagsläget inte möjligheten att få statsbidrag för att ställa ut hyresgarantier. Promemorians förslag innebär en ny arbetsuppgift inom staden. Det kommer att krävas en organisation för administrationen att utreda, fatta beslut och följa upp hyresgarantierna, som inte finns idag. Hyresgarantierna förutsätts utredas och prövas individuellt utifrån det egna hushållets förutsättningar och beslut ska kunna överklagas. Det är svårt att uppskatta hur stort trycket på ansökan om hyresgaranti skulle bli.

Det finns en risk för att kommunens beslut om att bevilja hyresgaranti inte kommer vara klart i tid innan sökande behöver tacka ja till hyreskontraktet. Detta kan leda till fördröjningar i förmedlingsprocessen och att lägenheter står tomma, vilket inte kommer att godkännas av hyresvärdarna. Det hade varit att föredra om sökanden kunde få hyresgaranti godkänd redan innan förmedlingsprocessen påbörjas.

Inom allmännyttan i Göteborg finns det idag inga inkomstkrav på nya hyresgäster, vilket i praktiken innebär att hyresgarantier enbart skulle bli aktuellt vid uthyrning hos privata fastighetsägare. Eftersom det är upp till hyresvärderna att godkänna hyresgarantier bedömer Göteborgs Stad att det finns en risk att hyresgarantier inte kommer att godtas och att lagförslaget inte kommer få den effekt som avses.

Erfarenhet i arbetet med kommunala kontrakt visar att privata fastighetsägare som hyr ut till hushåll där kommunen lämnar någon form av säkerhet i allmänhet förväntar sig att också få täckning för andra kostnader än hyror, till exempel ersättning för skador, kostnader för uttryckning av störningsjour, borttappade nycklar och kostnader i samband med avhysning, något som inte ingår i den föreslagna hyresgarantin.

Enligt förslaget ska kommunerna ersättas genom en höjning av det generella statsbidraget. Höjningen ska täcka både eventuella uteblivna hyresinbetalningar och den administrativa organisation som behövs. Göteborgs Stad har tidigare bedömt att beloppsnivån för den tidigare statliga hyresgarantin på 5 000 kronor inte motsvarar den ekonomiska risk som kommunen får ta. I promemorian görs antagande om en administrativ kostnad på 3000 kr per garanti och en förväntad förlust där var fjärde garanti infrias med maximalt belopp. Det går inte att utesluta att det kommer innebära kostnader för staden som inte täcks av den generella höjningen av statsbidraget. Göteborgs Stad vill särskilt betona osäkerheterna i kalkylens underliggande antaganden. Staden vill därför understryka vikten av att kostnadstäckningen utvärderas kontinuerligt, för att säkerställa att kommunernas tillkommande åtagande finansieras i sin helhet i enlighet med finansieringsprincipen.

Beviljande av hyresgaranti behöver vägas mot att barnfamiljen ska kunna bära hyreskostnaden själva, utan försörjningsstöd, och att det då kan vara svårt att hitta bostäder med rimliga hyror vilket kan leda till en fastlåsnings effekt. Familjen får ett stadigvarande stabilt boende men kan inte klara sin ekonomi själva och blir därmed fortsatt hänvisade till socialtjänsten för sin försörjning. Dessutom beviljas hushållen inte heller bistånd för den faktiska hyran om den överstiger stadens riktvärden för boendekostnader.

Tydligare möjligheter till reservation och förturer

Göteborgs Stad ser i huvudsak positivt på förslaget. Staden bedömer att en mer behovsriktad bostadsförmedling kan vara nödvändig för att komma till rätta med bostadsbristen som föreligger för vissa grupper på bostadsmarknaden. Samtidigt behöver det finnas en balans i hur många bostäder som förmedlas med reservation eller förtur och bostäder som tillfaller bostadskön samt en transparens i hur bostäder tilldelas kön. Om för många bostäder förmedlas med reservation eller förtur kan det resultera i att fler väljer att inte stå kvar i kön. När det gäller transparensen bör eventuella krav för att få hyra en bostad vara tydligt och också hur många lägenheter som reserveras med vissa villkor.

Reservationer/förturer i kombination med hyresgaranti skulle kunna innebära att ekonomiskt svaga barnfamiljer ges större möjlighet att erhålla en lägenhet på den ordinarie bostadsmarknaden utan att behöva söka sig till socialtjänsten för hjälp.

Från kommunal riktlinje till kommunal handlingsplan

Göteborgs Stad ställer sig positivt till förslaget och bedömer att förändringen kan ge förutsättningar för ett mer framåtriktat arbete i enlighet med intentionerna i SOU 2022:14.

Kommunerna ska dokumentera behovet av tillskott av bostäder

Göteborgs Stad ser positivt på förslaget. Så som lyfts i promemorian finns det andra relevanta parametrar att ta hänsyn till inom bostadsförsörjning, exempelvis fördelning av upplåtelseformer och bostadsstorlekar. En faktor för att skapa en bättre bostadsförsörjning är inte enbart antalet nyproducerade bostäder, utan även att de bostäder som produceras ska vara anpassade för de människor som är i behov av bostad.

Idag blir människor på grund av bostadsbristen tvingade in i hyreskontrakt för bostäder som inte är anpassade för deras behov eller ekonomi. Det handlar till exempel om för höga hyror och brist på större lägenheter. Det resulterar i att personer som tidigare inte haft behov av socialtjänstens insatser har hamnat i ekonomiska svårigheter på grund av höga hyror. Det ger också effekter som trångboddhet för barnfamiljer, som kan innebära negativa effekter gällande barns uppväxtvillkor och skolresultat samt att de på grund av den trånga bostaden ofrivilligt spenderar mer tid utanför hemmet. Vilket kan innebära att barn och unga i stället befinner sig i miljöer där de lättare riskerar att bli rekryterade till kriminalitet.

Tydligare krav på kommunal samordning samt Länsstyrelserna behåller uppgiften att samordna kommunerna

Göteborgs Stad tillstyrker förslagen. Redan idag har Länsstyrelsen en samordnande funktion som kommer att behöva utvecklas med anledning av promemorians förslag.

Tydligare koppling mellan markanvisningar och bostadsförsörjning

Göteborgs Stad uppfattar att förslaget om en koppling syftar till att den föreslagna handlingsplanen för bostadsförsörjning ska utgöra en utgångspunkt för riktlinjerna för markanvisning för att ge handlingsplanen avsett genomslag vid markanvisningar. Staden bedömer att kopplingen mellan styrdokumentet är betydelsefull men att styrningen av bostadsförsörjningen primärt ska ske genom handlingsplanen, samt att det bör vara upp till kommunen att avgöra hur den interna styrningen ska utformas. I praktiken skulle en koppling innebära att kommunens riktlinjer för markanvisning behöver uppdateras i takt med att en ny handlingsplan tas fram vart fjärde år. Göteborgs Stad bedömer att riktlinjerna för markanvisning utgör ett ramverk som syftar till att ge förutsägbarhet, vilket innebär att de kan behöva hållas oförändrade över en längre tidsperiod. Ajourhållande av riktlinjerna i relation till handlingsplanen kan även innebära en större insats än vad som framgår av promemorian. Insatsen har inte analyserats utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Göteborgs Stad har därför svårt att överblicka konsekvenserna av promemorians förslag.

För Göteborgs kommunstyrelse