Yrkande (Vänsterpartiet, Miljöpartiet)

2021-02-26

Yrkande avseende Redovisning av uppdrag om åtgärder för att tillgängliggöra fler bostäder i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret uppdras att i samverkan med berörda socialnämnder återkomma till kommunstyrelsen med förslag på hur en samverkan med idéburna aktörer i syfte att motverka den strukturella hemlösheten kan se ut och med förslag på storlek för ett IOP för samma ändamål.

Yrkandet

Tjänsteutlåtandet skisserar en rad åtgärder som redan görs för att råda bot på hemlösheten i staden. Enligt fastighetskontoret går det framåt, siffrorna pekar åt rätt håll. Ställs däremot frågan till stadens frivilligorganisationer ges en helt annan bild av läget. De pratar om en fortsatt stor hemlöshet med ett stort mörkertal som kommunen helt enkelt inte har koll på. Räddningsmissionen föreslår att återuppta samverkan inom projektet Hjärterum med en delvis förändrad inriktning, det tror vi kan vara bra.

Gruppen i strukturell hemlöshet är bred, och tjänsteutlåtandet pekar på att det finns risk att den ökar igen i samband med utflyttningarna från genomgångslägenheter. Det gäller inte minst gruppen utrikesfödda och kvinnor. I förslaget till program för bostadsförsörjning 2021-2026 tas upp hur våld i nära relationer ligger bakom del av hemlöshet, kvinnors lägre medelinkomster, och att kvinnor är en stor majoritet av ensamstående föräldrar.

I tjänsteutlåtandet finns en oro för att rikta tillkommande boende till strukturellt hemlösa skulle komma i konflikt med kommunallagens likställighetsprincip. Vi rödgrönrosa menar att det är prioriterat att arbeta bort den strukturella hemlösheten.

För att kunna råda bot på hemlösheten krävs en rad insatser men utan bostäder kommer man inte särskilt långt. Vi ser med stark oro på de beslut som fattats i fastighetsnämnden av dess högermajoritet om att minska kraven på privata hyresvärdar om att tillhandahålla bostäder för sociala ändamål som motprestation för att få köpa kommunal mark. Lika oroande är besluten att stryka låghyresnivåkategorierna i nyproduktionen. Att högerstyret konsekvent i så väl fullmäktige som AB Framtiden försöker dra ner kommunens bostadsproduktion är också oroande för alla som idag saknar ett hem eller i framtiden kan komma att behöva en bostad. Allt detta gör att trösklarna för att få en bostad höjs och fler riskerar att hamna i hemlöshet.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2021-01-18
Diarienummer 0648/20

Handläggare
Mats Odhagen
Telefon: 031-368 02 46
E-post: mats.odhagen@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag om åtgärder för att tillgängliggöra fler bostäder i Göteborg

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunfullmäktiges uppdrag 2020-05-14 § 23 till kommunstyrelsen att återkomma med förslag på åtgärder för att skapa incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Kommunfullmäktiges uppdrag 2020-05-14 § 23 till kommunstyrelsen att i samverkan med berörda förvaltningar och bolag undersöka möjligheten att konvertera vissa kommunala lokaler till bostäder i form av rum eller lägenheter som kan nyttjas tillfälligt eller permanent, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2020-05-14 § 23 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utvärdera förutsättningar och återkomma med förslag beträffande åtgärder för att tillgängliggöra flera bostäder i Göteborg. Uppdraget är tvådelat och avser dels åtgärder för att skapa incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem, dels möjligheten att konvertera vissa kommunala lokaler till bostäder.

I detta tjänsteutlåtande återrapporterar stadsledningskontoret på uppdraget och redogör för förutsättningarna för de båda åtgärderna som uppdraget avser. En generell slutsats som berör uppdragets båda delar rör målgruppen för åtgärderna. I den mån de ska vara särskilt inriktade mot strukturellt hemlösa finns enligt stadsledningskontoret en risk att det uppstår en konflikt i förhållande till kommunallagens likställighetsprincip.

Stadsledningskontoret överlämnar ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare ställningstagande och med förslag att förklara uppdragen fullgjorda.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Hemlöshet och bostadsbrist medför höga kostnader och därmed kan åtgärder som minskar dess omfattning på sikt förväntas ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Motsvarande kan även antas gälla för vissa mer direkta kostnader för staden, exempelvis för särskilda boendesociala lösningar.

Samtidigt är de åtgärder för att tillgängliggöra flera bostäder i Göteborg som värderas i detta ärende förknippade med kostnader. Att tydligare bidra med stöd till åtgärder inriktade på att skapa incitament för göteborgare att hyra ut boende innebär en utökad ambitionsnivå i förhållande till stadens nuvarande insatser inom området. Den andra

åtgärden som innebär att konvertera verksamhetslokaler bedömer stadsledningskontoret vara förknippad med relativt omfattande kostnader.

Vid ett eventuellt ställningstagande att gå vidare med ett genomförande i någon form behöver stadsledningskontoret i kommande underlag återkomma med en närmare analys av ekonomiska konsekvenser.

Bedömning ur ekologisk dimension

Bygg- och fastighetssektorn står för en betydande del av samhällets klimatpåverkan. Bland annat kan detta hänföras till de stora mängder material som används vid nyproduktion och ombyggnation samt de stora mängder avfall som sådan verksamhet genererar. Ett effektiva nyttjande av redan uppförda byggnader kan därför innebära en vinst ur miljöhänseende. Att värdera olika handlingsalternativ mot varandra kräver dock en omfattande analys av de specifika förutsättningarna som gäller för respektive byggnad och bör rimligen utgå från ett livscykelperspektiv.

Utifrån den mer generella ansats som detta ärende utgår ifrån har stadsledningskontoret inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Hemlöshet representerar en av de mest extrema formerna av utanförskap och fattigdom. Kommunen har ett ansvar för planering och genomförande av bostadsförsörjningen för alla göteborgare och socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Arbetet med att bekämpa hemlöshet är därmed både en bostadspolitisk och en socialpolitisk fråga. Utöver kostnader för socialt boende ger hemlöshet dessutom upphov till en rad konsekvenser, vilka är svåra att kvantifiera. Det kan handla om effekter till följd av bristande integration och behov av insatser från socialtjänsten när problem uppstår som en effekt av hemlöshet.

Orsakerna till hemlöshet är många och komplexa. I gruppen hemlösa personer finns en andel som saknar annan social problematik än att de saknar en bostad. En stor del av de hushåll som söker hjälp för sin bostadssituation hos socialtjänsten gör det på grund av att de inte har haft möjlighet att komma in på bostadsmarknaden. Avsaknad av bostad är allvarligast för barn eftersom de inte har samma möjlighet att påverka sin egen situation. Ytterst behövs ett ökat bostadsbyggande för att bekämpa hemlöshet.

Personer som vänder sig till socialtjänsten för att de saknar boende – men i övrigt inte har något behov av bistånd från socialtjänsten – får ofta avslag på sin ansökan om hjälp att anskaffa en bostad. De kan dock beviljas bistånd utifrån kommunens yttersta ansvar för att personer som vistas i kommunen inte ska lida akut nöd. Råd och stöd om hur man söker bostad är en viktig uppgift för socialtjänsten. I socialtjänstens arbetssätt ingår därför att erbjuda boendecoachning. Coachningen kan också innebära praktisk hjälp, exempelvis med att registrera sig på olika bostadsförmedlingar och bostadssajter, utforma brev till hyresvärdar för ansökan om lediga lägenheter och kontakta hyresvärdar.

I ärendet beskrivs förutsättningar för två åtgärder som syftar till att minska hemlösheten i staden. Eventuella effekter på individ- eller samhällsnivå med hänvisning till de frågor som hanteras inom detta ärende uppstår först vid ett ställningstagande om att gå vidare med ett genomförande i en eller annan form. Om åtgärden innebär att kommunala lokaler konverteras till bostäder behöver bedömningen ur en social dimension även inkludera

konsekvenser för andra potentiella hyresgäster som exempelvis föreningar eller småföretagare.

Utöver kontakter med flera av Göteborgs Stads nämnder och bolag har handläggningen av ärendet också inneburit en dialog med representanter från civilsamhället. Idéburna aktörer kan många gånger bidra med andra perspektiv till de som kommunen, andra offentliga myndigheter eller kommersiella aktörer har. Därigenom kan de fungera som viktiga innovatörer i välfärden. Genom sin verksamhet och det engagemang som dessa aktörer samlar kan de även medverka till ökad social sammanhållning, både lokalt och mer stadsövergripande.

Bilagor

Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2020-05-14 § 23

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2020-05-14 § 23 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utvärdera förutsättningar och återkomma med förslag beträffande åtgärder för att tillgängliggöra flera bostäder i Göteborg. Syftet med åtgärderna är att bidra till en minskning av hemlösheten i staden.

I detta tjänsteutlåtande återrapporterar stadsledningskontoret på uppdraget och överlämnar ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare ställningstagande.

Beskrivning av ärendet

Uppdraget som kommunfullmäktige riktat till kommunstyrelsen består av två delar: dels att återkomma med förslag på åtgärder för att skapa incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem, dels att i samverkan med berörda förvaltningar och bolag undersöka möjligheten att konvertera vissa kommunala lokaler till bostäder i form av rum eller lägenheter som kan nyttjas tillfälligt eller permanent.

Genom att bidra till att tillgängliggöra fler bostäder syftar åtgärderna till att minska hemlösheten i staden. I yrkandet som ligger till grund för uppdraget betonas särskilt situationen för de personer som saknar annan social problematik utöver att de är utan en bostad.

Fastighetskontorets senaste kartläggning, från april 2020, visar på en minskning av hemlösheten jämfört med tidigare mätningar. Antal hushåll och hemlösa personer har minskat inom alla de situationer av hemlöshet som Socialstyrelsens definition utgår från. Den huvudsakliga minskningen av antalet hemlösa har skett för hushåll utan sociala problem (strukturellt hemlösa). Samtidigt bedöms det finnas risk för att den ökar igen i samband med kommande utflyttningar från genomgångslägenheter bland nyanlända som är anvisade via bosättningslagen.

Uppdraget relativt stadens arbete mot hemlöshet i övrigt

Det kommunala ansvaret i hemlöshetsfrågan följer dels av lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar dels av socialtjänstlag (2001:453). Enligt den förra har kommunen ett ansvar att planera för en bostadsförsörjning för alla kommuninvånare och enligt den senare har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Arbetet med att bekämpa hemlöshet är därmed både en bostadspolitisk och en socialpolitisk fråga, men berör även andra områden som integration, arbetsmarknad samt hälso- och sjukvård. Av detta skäl bidrar flera av stadens nämnder och styrelser till det samlade arbetet för att bekämpa hemlösheten.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-16 §24 att anta en plan mot hemlöshet för perioden 2020–2022. I planen beskrivs mål, fokusområden och åtgärder för det fortsatta arbetet i syfte att minska hemlösheten i staden. Den syftar också till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan nämnder och styrelser, samt vikten av samarbete med andra aktörer. Planen beskriver också hur arbetet mot hemlöshet hänger ihop med andra styrdokument. Stadens insatser för personer i hemlöshet följs upp i samband med ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Utöver en årlig uppföljning avser fastighetskontoret utvärdera planen i sin helhet efter planperiodens slut.

I planen redogörs bland annat för tendensen att andelen hushåll i hemlöshet som saknar social eller medicinsk problematik ökar (strukturell hemlöshet). En motsvarande utveckling finns även på ett nationellt plan och detta förklaras främst av situationen på bostadsmarknaden där bostadsbyggandet inte hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Som nämnts ovan visade dock fastighetskontorets senaste kartläggning på en minskning av den strukturella hemlösheten, men det finns risk att den ökar igen i samband med utflyttningarna från genomgångslägenheter. I planen konstateras vidare att lösningen på den strukturella delen av hemlösheten inte står att finna inom socialtjänsten. Istället behöver lösningarna ta sin utgångspunkt i den generella bostadsförsörjningen.

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. Under 2020 har stadens riktlinjer för bostadsförsörjning reviderats. Dessa ligger inom ramen för ”Program för bostadsförsörjning 2021–2026” som fastighetsnämnden godkänt 2020-11-16 § 206 och sedan överlämnat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för behandling.

Frågan om att säkra tillgången av bostäder för hushåll som idag har en svag ställning på bostadsmarknaden utgör en viktig del i det föreslagna programmet. Utöver en generellt ökad byggtakt hänvisas i sammanhanget även till att bostadsförsörjningen behöver utvecklas så att fler hushåll med lägre inkomster får tillgång till en bostad.

Utan att här närmare gå in på vad enskilda nämnder och styrelser bidrar med framgår det av den övergripande beskrivningen ovan att staden genom planering och insatser av olika karaktär arbetar med frågan kring hemlöshet. Detta arbete sker inom ramen för socialtjänsten och kommunens ansvar för bostadsförsörjning, men ibland även utifrån särskilda uppdrag från kommunfullmäktige. I föreliggande tjänsteutlåtande görs en avgränsad beskrivning av förutsättningar för två åtgärder som syftar att minska hemlösheten i staden. Omhändertagandet av uppdraget innebär därmed inte en kartläggning eller värdering av stadens samlade arbete kring hemlöshetsfrågan. Omhändertagandet innebär heller ingen närmare genomgång och värdering av kommunfullmäktiges styrning inom området. Utöver hemlöshetsplanen och riktlinjerna för bostadsförsörjning finns också annan styrning som berör frågan kring hemlöshet, som exempelvis stadens riktlinjer för bistånd till boende eller riktlinjerna för att förebygga avhysningar av hushåll med barn.

Incitament för privatpersoner att upplåta boende

Den första delen av uppdraget från kommunfullmäktige avser åtgärder som kan bidra med incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem. Inom ramen för denna del av uppdraget har stadsledningskontoret haft kontakt med fastighetskontoret, social resursförvaltning och Boplats Göteborg AB (Boplats) samt genomfört en workshop där även representanter för civilsamhällets organisationer deltog.

I närtid har staden varit part i två insatser inom detta område och nedan redogörs för dessa. Under en särskild rubrik kommenteras därefter kort kring förutsättningar för fortsatta insatser med staden som medverkande part.

Hjärterum

Hjärterum är ett pågående projekt som drivs av Räddningsmissionen och som syftar till att minska hemlösheten. Numera drivs verksamheten utan direkt involvering av Göteborgs Stad, men när den startade upp 2017 var kommunen genom fastighetskontoret projektägare. Under projektets inledande tre år drevs det i samverkan med Räddningsmissionen och Boplats och finansierades via så kallade § 37-medel från länsstyrelsen. Enligt § 37 i ersättningsförordningen (2010:1122) kan länsstyrelsen fördela utvecklingsmedel till kommuner för att skapa beredskap och underlätta etableringen av nyanlända.

Syftet med insatsen var att få privatpersoner att för en kortare period upplåta ett boende för människor i behov av bostad. Projektet fungerade som ett komplement till stadens övriga arbete med att säkra boendelösningar för kommunanvisade hushåll enligt lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Fokus i projektet var att hyra in boenden, att matcha dessa med bostadssökande och att stödja både den boende och uthyraren i hyresförhållandet. Hushållen skrev hyreskontrakt med Räddningsmissionen som därmed hade rollen som mellanhyresvärd. Syftet med mellanhyresvärdskapet var att ge privatpersonen som hyrde ut bostaden ett tryggt hyresförhållande med Räddningsmissionen som garant.

Under den treåriga projektperioden fick 104 personer möjlighet till eget boende genom Hjärterum, fördelat på 20 bostäder. Målet med projektet var att få fram 100 nya boenden under projektperioden. Inför ansökan för 2019 omformulerades målet så att måluppfyllelsen i första hand utgick från att räkna antalet personer som fått möjlighet till eget boende. Projektet bedömdes ha uppfyllt det uppsatta syftet och målsättningen. I projektuppföljningen angavs att insatsen fungerat särskilt väl när det gällde att kunna erbjuda boende till större familjer. Vid årsskiftet 2020/2021 är det fortsatt 17 hushåll som kommunen ansvarar för via bosättningslagen som har boende via Hjärterum.

Inkomna rum/boendelösningar som av olika skäl inte kunde hyras ut till projektets målgrupp erbjöds andra bostadslösa personer, främst före detta ensamkommande flyktingbarn. Denna del av verksamheten finansierades av Räddningsmissionen vid sidan av projektet och beviljade § 37-medel. Sammantaget förmedlade Räddningsmissionen 73 rum/inneboendelösningar till sammantaget 113 bostadslösa personer utanför projektets primära målgrupp.

Länsstyrelsen avslog stadens ansökan om § 37-medel inför 2020 varför projektet avslutades per den sista december 2019. Under 2019 beviljades projektet § 37-medel på omkring 1,3 mnkr. En dryg tredjedel redovisades som lönekostnader för projektledning och koordinering, medan en fjärdedel avsåg kostnader för marknadsföring och diverse overhead. Utöver § 37-medel bidrog Räddningsmissionen till projektets årliga finansiering med omkring 90 tkr under projekttiden 2017–2019. Vidare bidrog även fastighetskontoret genom nedlagd arbetstid, bland annat för att anvisa hushåll till projektet, granskning av fakturor och framtagande av uppföljningsrapporter.

Tjänst för privatpersoners annonsering av boende

I det ägardirektiv för Boplats som kommunfullmäktige antog 2018-12-20 § 18 fanns en skrivning om att bolaget skulle underlätta rörligheten på bostadsmarknaden genom att erbjuda privatpersoner möjligheter att under kontrollerade former annonsera kortvarig uthyrning av egen bostad eller del därav. Bolaget har även tidigare upplåtit annonsplats

för privatpersoner, bland annat i samverkan med Göteborgs Universitet och Chalmers med en inriktning på att hitta boende för internationella högskolestudenter. Inom ramen för projektet Hjärterum gjordes en särskild satsning för att annonseringen skulle bidra till att hitta boende till nyanlända.

Tjänsten var kostnadsfri såväl för annonsör som för bostadssökande och under de sista åren som bolaget tillhandahöll tjänsten fick de in cirka 1 000 annonser per år. Av en hemställan från 2019 framgår att styrelsen för Boplats bedömde att ett upprätthållande av tjänsten skulle innebära en årlig driftskostnad på 350 tkr och en utvecklingsinsats av engångskaraktär till en kostnad av omkring 150 tkr.

I kommunfullmäktiges budget för 2020 fick Göteborgs Stadshus AB i uppdrag att revidera ägardirektivet för Boplats med inriktningen att det uppdrag som bolaget tidigare haft om att upprätthålla en tjänst för privatannonsering skulle utgå. Ett reviderat ägardirektiv för bolaget fastställdes av kommunfullmäktige 2020-05-14 § 12.

Förutsättningar för fortsatta insatser inom området

Den workshop som stadsledningskontoret arrangerade handlade bland annat om att identifiera pågående eller i närtid genomförda åtgärder/insatser med inriktning mot att öka incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem. Därtill diskuterades i vilken mån det finns andra möjliga åtgärder/insatser inom området samt alternativa former för samverkan med staden om idéburen sektor ska medverka i utförandet.

Utöver de insatser som redovisats ovan framkom inga förslag till andra insatser inom området i samband med workshopen. Däremot framfördes ett intresse från Räddningsmissionen att återuppta en samverkan med staden beträffande Hjärterum. Under den period då staden var projektägare var verksamheten inriktad på boendelösningar för kommunanvisade hushåll enligt bosättningslagen. En inriktning mot en strukturell hemlöshet skulle innebära en delvis annan målgrupp. När det gäller former för en sådan samverkan framhölls avtalsformen IOP (idéburet offentligt partnerskap).

I och med det förändrade ägardirektivet har Boplats uppdrag att under kontrollerade former möjliggöra för privatpersoner att annonsera kortvarig uthyrning av boende upphört.

Konvertering av kommunala lokaler till bostäder

Den andra delen av kommunfullmäktiges uppdrag avser möjligheten att konvertera vissa kommunala lokaler till bostäder i form av rum eller lägenheter som kan nyttjas tillfälligt eller permanent. I omhändertagandet av denna del av uppdraget har stadsledningskontoret varit i kontakt med tjänstepersoner inom Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden), Higab, Älvstranden Utveckling AB (Älvab), fastighetskontoret, social resursförvaltning, stadsbyggnadskontoret och lokalförvaltningen.

I detta avsnitt redogörs kort för vad som är gjort inom området, både i fråga om att inventera möjligheter till konverteringar och faktiskt genomförda ombyggnationer. Därefter redovisas förutsättningar för att konvertering av lokaler ska bidra till att minska en hemlöshetsproblematik i staden. Avslutningsvis redogörs kort för några av de regelverk och krav som aktualiseras i samband med att användning av en byggnad ska förändras.

Inventeringar och genomförda konverteringar

Inom Framtidenkoncernen har det under de senaste åren genomförts ett flertal konverteringar där tidigare lokaler, vindar eller andra typer av objekt har gjorts om till bostäder. Arbetet ligger i linje med koncernens grunduppdrag att tillföra, erbjuda och utveckla bostäder och ambitionen att successivt nå en produktion om 1 400 färdigställda bostäder per år. Inom Bostads AB Poseidon (Poseidon), Familjebostäder i Göteborg AB (Familjebostäder) och Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag (Bostadsbolaget) har inventeringar genomförts av respektive bolags totala bestånd. Mellan 2018 och 2020 har drygt 160 lägenheter färdigställts inom berörda bolags bestånd genom konvertering av lokaler, vindar eller andra typer av objekt. För 2021 planeras konverteringar motsvarande ett drygt hundratal lägenheter och för kommande år därefter finns planer på ytterligare objekt.

Vissa konverteringsprojekt som initialt nominerades har vid en närmare genomgång inte bedömts som genomförbara. Som exempel kan nämnas att drygt 200 förslag varit föremål för värdering gällande konvertering inom Bostadsbolagets bestånd. Efter genomgång av förslagen bedömdes omkring 130 konverteringar vara genomförbara i ett första skede.

Att projekt inte bedömts som genomförbara kan bland annat bero på att nödvändiga krav beträffande tillgänglighet eller brandskydd inte kunnat uppfyllas eller att tillräckligt med dagsljus inte kunnat uppnås i lägenheterna. Att den ekonomiska insatsen bedömts bli alltför omfattande har också haft betydelse i värderingen av genomförbarhet.

Inventeringar av fastigheter/lokaler i syfte att värdera en möjlig användning för boende har även gjorts inom andra verksamheter i staden, men då i anslutning till mer särskilda händelser. I samband med flyktingsituationen som uppstod i Sverige under 2015 var flera av stadens verksamheter engagerade, bland annat i frågan kring tillfälliga boendelösningar. Flera nämnder och bolag har också varit delaktiga när det gäller frågan om bostäder för personer som fått uppehållstillstånd och är anvisade till Göteborg där staden enligt bosättningslagen har en skyldighet att ordna en bostad.

Inom lokalförvaltningen pågår för närvarande en inventering av tomställda lokaler i syfte att skapa en mer effektiv och snabbare hantering kring dessa. Inventeringen inkluderar framtagande av handlingsplaner för respektive objekt och utgår ifrån en bedömning av huruvida det finns ett kommunalt behov av lokalen eller inte. I den mån det inte finns ett kommunalt behov av lokalen ska en överlämning ske till fastighetskontoret som har att värdera framtida hantering av byggnaden. Det kan innebära försäljning eller exploatering där befintlig byggnad rivs för att göra plats för annan byggnation.

Regelverk vid bostadisering av lokaler

Om ett kontor, en tvättstuga, en vind eller någon annan typ av lokal ska tas i anspråk som bostad, så innebär det en ändring. Utgångspunkten vid en ändring är att hela den del som ändras ska uppfylla kraven på utformning och tekniska egenskaper. Vissa anpassningar och avsteg från kravnivåer som gäller vid uppförande av nya byggnader kan dock vara möjliga, bland annat beroende på ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. Med anledning av att människor förväntas sova i en bostad, en användning som inte är aktuell i exempelvis ett kontor, innebär en bostadisering av en lokal att det ställs nya krav på brandsäkerhet. Utöver installation av brandvarnare kan det innebära att andra delar av brandskyddet som till exempel brandgasspridning via ventilationen och brandcellsindelningen kan behöva ses över.

Beroende på nuvarande och tidigare användning av en lokal kan en konvertering till bostad innebära mer eller mindre omfattande behov av åtgärder avseende såväl planlösningen som de tekniska installationerna. Även om krav på utformning och tekniska egenskaper normalt endast tillämpas på den ändrade delen kan de komma att ställas på hela byggnaden om åtgärderna är av en sådan omfattning att ändringen klassas som en ombyggnad. En lokal kan vidare sakna vissa funktioner som är väsentliga om användningen ska ändras till bostad. Det kan bland annat innebära tillkommande krav på rum för matlagning, badrum, tillräcklig tillgång till dagsljus m.m.

Omfattningen på åtgärder som krävs kan också få betydelse för krav gällande tillgänglighet. Om en kontorslokal relativt lätt låter sig omvandlas till bostäder utan större ingrepp i planlösning, så är de krav som kan ställas mera begränsade. Handlar det istället om en kontorsbyggnad med öppen planlösning där det fordras större åtgärder är möjligheterna till anpassning av kravnivån mindre sannolik.

De krav som ska uppfyllas i samband med att en befintlig byggnad ändras gäller även om en åtgärd inte är bygglovspliktig eller anmälningspliktig. Att ändra användningen av en lokal och de åtgärder som därmed behöver vidtas kommer med största sannolikhet vara bygglovspliktiga. Ändringen kan också innebära krav på planändring eller att den befintliga detaljplanen behöver ersättas med en ny.

Av ovanstående följer att förutsättningarna för en värdering av genomförbarhet när det kommer till att konvertera lokaler till bostäder ser olika ut för olika objekt. Både tid och kostnad för genomförandet kan därför komma att variera kraftigt.

Arbetssätt och erfarenheter från andra kommuner

Stockholms Stad har undersökt både möjligheten till uthyrningar hos privatpersoner och ombyggnationer av kommunala lokaler, men enbart utifrån att ta fram bostäder till nyanlända enligt bosättningslagen. Ansvaret för att tillhandahålla bostäder åt personer som av olika skäl inte har tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden har Stockholms Stad i övrigt lagt på stiftelsen SHIS Bostäder som därmed fungerar som stadens bostadssociala resurs.

Ombyggnationerna har rört bland annat före detta äldreboenden och servicehus som har gjorts om till korridorsboenden för nyanlända. Några lägenheter har inte skapats på detta sätt, utan det har handlat om korridorsrum med vissa gemensamhetsytor. Stockholm undersökte möjligheten att omvandla kontorslokaler till bostäder 2016 men på grund av de åtgärder som krävdes avseende bland annat brandskydd och ventilation och de kostnader detta skulle medföra, användes inte ett enda objekt.

Stockholms satsning på att få privatpersoner att hyra ut sin bostad till nyanlända som anvisas enligt bosättningslagen har fungerat väl men uppges samtidigt ha varit kostsam. Staden har fungerat som en mellanhyresvärd som har hyrt bostaden av privatpersonen i första hand och därefter hyrt ut den till hyresgästen i andra hand.

Även i Malmö stad har möjligheten till uthyrning via privatpersoner samt omvandling av lokaler till bostäder utretts. Försök att få privatpersoner att hyra ut genomfördes för några år sedan genom utskick till villaägare, men föll inte väl ut. Intresset var ytterst litet. Sedan 2015 har det kommunägda bolaget MKB Fastighets AB under namnet ”Lokal till hem” omvandlat lokaler till bostäder för att nå sitt uppsatta produktionsmål. Lägenheterna är

framför allt ettor och tvåor på under 35 kvm. Kundgruppen är unga vuxna upp till 26 år. Bygglovsprocessen är densamma som för övriga lägenheter som produceras. 334 lägenheter har hittills tillkommit genom ”Lokal till hem”.

Stadsledningskontorets bedömning

Bedömning kring åtgärder för ökat incitament för privatpersoner att upplåta boende

När det gäller denna del av uppdraget kan stadsledningskontoret konstatera att det finns ett intresse från civilsamhället att samverka med staden. Staden har tidigare, genom fastighetskontoret och Boplats, medverkat i ett projekt med motsvarande syfte som uppdraget avser. Projektet lever fortsatt kvar, men nu utan direkt involvering av staden.

Vid ett politiskt ställningstagande att staden ska bidra till åtgärder inriktade på att skapa incitament för göteborgare att hyra ut boende finns det enligt stadsledningskontoret två huvudsakliga vägar att gå. Den ena handlar om att via verksamhetsbidrag ge stöd till idéburen sektor i deras arbete med att bekämpa hemlöshet, vilket bland annat kan inbegripa projekt som Hjärterum eller motsvarande. Redan idag bidrar staden med denna typ av stöd till olika organisationer med verksamhet inriktad mot en hemlöshetsproblematik, men här skulle det vara möjligt att utöka detta för att ge förutsättningar till ytterligare åtgärder. Detta skulle innebära att staden inte ingår i en mer formell samverkan eller iklär sig rollen som beställare i förhållande till enskilda projekt/organisationer. Åtgärdernas utförande sker helt inom ramen för den idéburna sektorn.

Det andra alternativet är att ingå i en mer formell samverkansrelation kring åtgärder eller ett projekt inom området. Ett politiskt ställningstagande därom bör formuleras som ett uppdrag eftersom det enligt stadsledningskontoret finns omständigheter som kräver mer nogsam utredning. Det gäller exempelvis formerna för samverkan, finansiering samt hur projektet med beaktande av kommunallagens likställighetsprincip kan utgöra ett komplement till stadens övriga insatser för att bekämpa hemlöshet. Ett sådant utredningsuppdrag, som inte i första hand avser åtgärder med stöd av socialtjänstlagen, bör enligt stadsledningskontorets bedömning ledas av fastighetsnämnden. Samtidigt bör de fyra regionala socialnämnderna, särskilt Centrum och Sydväst, involveras och bidra med underlag till utredningen.

När det gäller former för samverkan kan ett IOP vara ett alternativ, men även andra samverkansstrukturer bör värderas. Vem eller vilka som ska vara stadens respektive civilsamhällets part i en sådan samverkan bör också tydliggöras tillsammans med vad som kan vara en tidsmässigt rimlig projektperiod. Frågan om samverkansformer hör delvis samman med den kring finansiering. Under stadens tidigare engagemang i projektet Hjärterum finansierades verksamheten i huvudsak av så kallade § 37-medel. Vid ett beslut att staden åter ska bli en mer aktiv part behöver förutsättningarna för kommunens finansiella engagemang tydliggöras.

Likställighetsprincipen som framgår av 2 kap 3 § kommunallagen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. I praktiken innebär detta att den kommunala verksamheten, särskilt i den mån den direkt berör enskilda kommunmedlemmar, bör vara systematisk och dessutom att systematiken ska vara sådan

att den kan betecknas som rättvis. Om staden ska kunna vara en part i projekt är det viktigt att exempelvis syfte, målsättningar och arbetsmetoder är utformade med hänsyn till de krav på likabehandling som följer av likställighetsprincipen. Detta gäller inte minst om åtgärderna ska vara inriktade mot personer som saknar annan social problematik än att de inte har en bostad. Dessa personer utgör en heterogen grupp som kan vara svår att tydligt definiera och därmed hitta tillräckligt objektiv grund för verksamheten att utgå från.

Kommunfullmäktige har tidigare beslutat att Boplats uppdrag om att upprätthålla en tjänst för privatannonsering utgår från och med 2020. Som åtgärd betraktat bedömer stadsledningskontoret därför att den inte är aktuell att fortsätta med.

Bedömning av möjligheten att konvertera kommunala lokaler till bostäder

De konverteringar som idag genomförs avser i regel lokaler i bostadsfastigheter och sker inom ramen för de allmännyttiga bostadsbolagens ordinarie uppdrag och koncernens ambition kring antal färdigställda bostäder. I kommunfullmäktiges budget för 2021 har Förvaltnings AB Framtiden fått ett uppdrag med hänvisning till vissa målgrupper och som berör problematiken med hemlöshet. Uppdraget innebär att bolaget ska utreda möjligheten att avsätta ett antal lägenheter till bostadslösa, boende i andra hand eller inneboende – målgrupper som befinner sig långt från bostadsmarknaden. Arbetet med konverteringar inom Framtidenkoncernen och styrningen i form av uppdraget i fullmäktiges budget bedömds ligga väl i linje med inriktningen på uppdraget som hanteras i detta tjänsteutlåtande.

Att konvertera andra typer av verksamhetslokaler, som inte är del av en bostadsfastighet, ökar med stor sannolikhet mängden krav och därmed också såväl kostnader som tid för ett genomförande. Utöver det som kan krävas i fråga om projektering, behov av ändringar i detaljplan och bygglov finns också tillkommande krav gällande utformning och tekniska egenskaper då lokalen ska nyttjas som bostad. Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att kostnader och genomförandetid riskerar hamna på en nivå som inte väsentligt skiljer sig från nyproduktion. Denna bild bekräftas i någon mån av den kontakt som stadsledningskontoret haft med andra kommuner i samband med handläggningen av ärendet.

Om det uppstår tomställda verksamhetslokaler och dessa inte kan nyttjas för annan kommunal verksamhet förordar stadsledningskontoret således nuvarande hanteringsordning där den aktuella lokalen överlämnas till fastighetsnämnden. Sedan är det fastighetsnämnden som har att utreda lokalens eller byggnadens framtida användning, vilket kan innebära att mark tillgängliggörs för bostadsbyggande.

En annan fråga som aktualiseras i sammanhanget är om eventuella bostäder som tillgängliggörs mer direkt kan inriktas mot att lösa en boendesituation för personer som saknar annan social problematik än att de inte har en bostad. Att skapa ett system med särskilda kategoribostäder eller någon form av förtursverksamhet skulle innebära ett avsteg från den generella bostadsförsörjningen i syfte att lösa den strukturella delen av hemlösheten. Stadens nuvarande insatser inom området tar sin utgångpunkt i att det finns ett biståndsbedömt behov, dvs att personerna av medicinska eller sociala skäl inte kan få bostad på den vanliga bostadsmarknaden. Om sådana skäl saknas riskerar mer riktade insatser enligt stadsledningskontoret hamna i konflikt med kommunallagens likställighetsprincip. Som tidigare nämnts utgör dessa personer en heterogen grupp som

kan vara svår att tydligt definiera och därmed hitta en tillräckligt objektiv grund för verksamheten att utgå från.

Jonas Kinnander	Eva Hessman
Direktör Ärende och utredning	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Utdrag ur Protokoll
Sammanträdesdatum: 2020-05-14

Åtgärder för att tillgängliggöra fler bostäder i Göteborg

§ 23, 0648/20

Beslut
Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen återkommer med förslag på åtgärder för att skapa incitament för göteborgare att hyra ut rum, utbyggnad eller annan yta i sitt hem.
2. Kommunstyrelsen undersöker i samverkan med berörda förvaltningar och bolag möjligheten att konvertera vissa kommunala lokaler till bostäder i form av rum eller lägenheter som kan nyttjas tillfälligt eller permanent.

Handling
2020 nr 102.

Yrkanden
Karin Pleijel (MP) och Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Agneta Kjaerbeck (SD) yrkar bifall till förslaget från SD i kommunstyrelsen.

Propositionsordning
Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att kommunstyrelsens förslag bifallits.

Protokollsutdrag skickas till
Kommunstyrelsen

Dag för justering
2020-05-20

Vid protokollet

Sekreterare
Lina Isaksson

Ordförande
Anneli Rhedin

Justerande
Pär Gustafsson

Justerande
Håkan Eriksson