

Yttrande över Ds 2021:2 "Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen"

Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker i huvudsak förslagen i Finansdepartementets promemoria "Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen", men anser att vissa justeringar är nödvändiga. Boverket

- ser positivt på att kommunerna får tydligare och bättre strukturerade krav att förhålla sig till när det gäller vilka analyser som ska ligga till grund för deras riktlinjer för bostadsförsörjningen och tillstyrker punkterna 1 och 3 i förslaget till precisering i 2 § bostadsförsörjningslagen (BFL).
- avstyrker att begreppet "marknadsförutsättningarna" väljs för punkt 2 och menar att det blir tydligare och underlättar tillämpningen om detta i stället uttrycks som att kommunen ska göra en analys av det befintliga bostadsbeståndet i förhållande till förväntad efterfrågan.
- bedömer att kraven på analyser behöver åtföljas av bättre verktyg för kommunerna när det gäller att få fram bostäder till hushåll, vars bostadsbehov inte tillgodoses genom marknadens försorg.
- tillstyrker ett uppdrag till Boverket att genomföra och redovisa den typ av beräkningar som görs i rapporten "Mått på bostadsbristen", men avstyrker den föreslagna formuleringen i instruktionen och menar att uppdraget i stället ska avse att bedöma och redovisa antalet hushåll, vars bostadsbehov inte tillgodoses på bostadsmarknaden.
- tillstyrker att Boverket får ett uttalat ansvar att förse kommunerna med underlag genom ett tillägg i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
- tillstyrker att det införs ett krav i 2 § BFL på att kommunen ska utgå från det underlag som Boverket förser kommunen med men anser att det enbart ska gälla den föreslagna punkten 3 i paragrafen.
- avstyrker att den nuvarande formuleringen "regional nivå" ändras till "en regional nivå".

- bedömer att förslagen innebär delvis nya arbetsuppgifter för Boverket och ett mer omfattande utvecklingsarbete än vad som framgår av promemorian, vilket mot bakgrund av nuvarande prioriterade uppdrag inom samma område innebär ett behov av att det tillförs medel till Boverkets förvaltningsanslag.
- anser att det i samband med eventuella ändringar i BFL även ska genomföras två angelägna korrigeringar i 1 §.

Boverkets synpunkter

Nedan motiverar Boverket ställningstagandena till förslagen, såsom de presenteras i avsnitt 4.1–4.3 och 6.2.1 i promemorian, och lämnar avslutningsvis en ytterligare synpunkt i händelse av ändring i BFL.

4.1 Kommunerna ska bedöma bostadsbristen i den egna kommunen

Boverket håller med om att kraven på den analys som ska ligga till grund för kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen skulle kunna förtydligas i bostadsförsörjningslagen (BFL) och få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Men här behöver påpekas att den Boverksrapport som promemorian utgår från är avgränsad till att gälla ”behovsbaserad” bostadsbrist samt understrykas att begreppet ”bostadsbrist” bör undvikas i lagtexten.

Boverket anser inte att man, som i promemorian, kan sätta likhetstecken mellan ”antalet hushåll som inte har en rimlig bostadssituation” och ”vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden”. Vi menar att det förra är en kvantitativ uppgift eller bedömning, utifrån givna kriterier, medan det senare handlar om vilken typ av bostäder och boendeformer som inte kommer till stånd på marknadens villkor. Vi återkommer till detta nedan.

Den demografiska utvecklingen

Boverket instämmer i promemorians slutsats att kravet på en analys av den demografiska utvecklingen ska finnas kvar, och utgöra punkt 1 i 2 § 2 BFL.

Marknadsförutsättningarna

I promemorian hävdas att en efterfrågeanalys naturligt ingår i en analys av de lokala marknadsförutsättningarna och att det därför inte behöver nämnas att kommunen ska göra en efterfrågeanalys. Problemet är att alla de här frågorna hänger ihop. Den demografiska utvecklingen tillhör också ”marknadsförutsättningarna” och en analys av förutsättningarna på marknaden bör ur kommunens synvinkel inkludera att identifiera vilka bostadsbehov som *inte* kan förväntas tillgodoses på marknaden. En uppdelning behövs dock för att tydliggöra ansvaret, göra det enklare för kommunerna att förstå och tillämpa reglerna och för att få analysen hanterbar när den ska presenteras för Kommunfullmäktige och för medborgarna. Boverkets erfarenhet från vägledning av kommunerna är att begreppet marknadsförutsättningar är svårt att avgränsa och att ge ett entydigt innehåll, och menar därför att en analys av marknadsförutsättningarna är mindre lämplig att ha kvar som en särskild uppgift.

Något som Boverket däremot har saknat i de nuvarande kraven på underlag är en analys av det befintliga bostadsbeståndet. Medan byggaktörerna gör analyser av förutsättningarna på marknaden för de produkter de kan erbjuda, behöver kommunen för sin planering ha en överblick över det befintliga

bostadsbeståndet i olika delar av kommunen och i vilken utsträckning det kommer att svara mot de framtida hushållens bostadsbehov. Boverket har i sin vägledning till kommunerna hittills hänfört detta till efterfrågeanalysen och hävdad att efterfrågan på bostäder behöver analyseras mot bakgrund av det utbud av bostäder som finns att tillgå. Men om kravet på efterfrågeanalys stryks blir det svårare att hitta någon naturlig hemvist för den typen av analyser. Boverket menar därför att det nuvarande kravet på en analys av efterfrågan inte ska tas bort och antas ligga under ”marknadsförutsättningar” utan i stället förtydligas till att gälla en analys av *bostadsbeståndet i förhållande till förväntad efterfrågan på bostäder*.

Det skulle ligga mer i linje med det förslag som fanns i SOU 2017:73 och även i SOU 2018:35, att kommunerna skulle göra *en bedömning av behovet av tillskott av bostäder*, vilket Boverket ställde sig positiv till.

Bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden

Boverket tillstyrker förslaget att föra in ett uttryckligt krav på att kommunen ska göra en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Boverket har i sin vägledning till kommunerna hittills utgått från att detta bör ingå i en analys av marknadsförutsättningar. Vi instämmer i att det kan vara en fördel att detta krav blir tydliggjort i en egen punkt.

Boverket instämmer i arbetsgruppens slutsats när det gäller det nuvarande kravet på en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper, och tillstyrker att detta krav stryks, till förmån för den föreslagna nya tredje punkten. Här kan det behöva tydliggöras att denna förändring inte avser innebära någon förändring vad gäller kommunens bostadsförsörjningsansvar för grupper som kan ha särskilda bostadsbehov. Den får heller inte tas till intäkt för en förskjutning av ansvaret inom kommunen, från bostadsförsörjningsplaneringen till socialtjänsten. Däremot bör socialtjänstens kunskaper om bostadssituationen för sina målgrupper tas till vara i planeringen för bostadsförsörjningen.

Men för att sådana analyser ska kunna få någon betydelse behöver kommunerna också ges förutsättningar att själva eller genom upphandling/beställning bygga eller på annat sätt få fram bostäder som särskilt riktas till hushåll, vars bostadsbehov inte tillgodoses genom marknadens försorg. Med de styrmedel som kommunerna förfogar över idag finns möjlighet att styra bostadsbyggnadet till hustyp och lägenhetsstorlekar men det är betydligt svårare att styra upplåtelseform, hyror och priser, än mindre vilka som ska bo i bostäderna.

4.2 Boverket ska bedöma bostadsbristen i landet och förse kommunerna med ett underlag för deras riktlinjer

I promemorian föreslås att Boverket ska bedöma *vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden* och redovisa detta på såväl regional som nationell nivå. Men det som avses är den typ av kvantitativa beräkningar som görs i rapporten ”Mått på bostadsbristen, Förslag på hur återkommande bedömningar ska utföras” och Boverkets beräkningar där avser *antalet hushåll* vars bostadsbehov inte tillgodoses, inte *vilka* bostadsbehov som inte tillgodoses.

Boverkets beräkningsmodell visar antalet hushåll som enligt vissa kriterier har en orimlig bostadssituation, vilket ger en indikation på omfattningen av ”den behovsbaserade bostadsbristen”. Om Boverket får tillfälle att utveckla och fördjupa modellen skulle dessa beräkningar kunna utgöra ett av flera underlag

för kommunerna, när de i sin tur ska analysera vad det är för typ av bostäder som saknas och vilka bostadsbehov som inte kan förväntas tillgodoses utan särskilda insatser från kommunens sida. Men den senare typen av bedömningar kan inte Boverket göra åt kommunerna utan det måste göras på lokal nivå.

Boverket menar att det krävs en utveckling och anpassning av materialet till den tydligare uppgift som kommunerna nu avses få, genom preciseringarna i 2 § BFL. Det skulle till exempel gå att göra uppdelningar på åldersgrupper, upp-låtelseformer, inkomster, bostadsstorlek m.m., som underlag för att kunna bedöma vilken typ av hushåll som inte har en tillfredsställande bostads-situation. En utveckling av materialet bör göras i samråd med kommunerna.

Boverket tillstyrker att Boverket får det uppdrag som beskrivs i avsnitt 4.2, kopplat till den typ av statistiskt grundade beräkningar som görs i nämnda boverksrapport, men avstyrker den föreslagna formuleringen i instruktionen och menar att uppdraget i stället ska avse *att bedöma och redovisa antalet hushåll, vars bostadsbehov inte tillgodoses på bostadsmarknaden.*

Vi ställer oss också frågande till att ändra den nuvarande formuleringen från ”regional nivå” till ”en regional nivå”. Rimligen kommer det finnas anledning att redovisa på fler regionala nivåer än kommunvis.

Boverket tillstyrker också att Boverkets ansvar att förse kommunerna med underlag skrivs in i förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknads-analyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Som författnings-förslaget är formulerat kommer Boverkets ansvar redan från början att omfatta *hela* andra stycket i 2 § BFL, alltså alla tre punkterna. Det är fullt möjligt för Boverket att ta fram sådana underlag men det kräver ett utvecklingsarbete för att kunna tillhandahålla ett material som är användbart för kommunerna i planeringen för bostadsförsörjningen.

4.3 Kommunerna ska använda Boverkets underlag

Boverket tillstyrker att kommunerna åläggs att som stöd för sin analys använda det material som Boverket tillhandahåller. Vi menar dock att kravet bara ska gälla den tredje punkten i 2 § 2 BFL. Fördelen av att ställa detta krav – att skapa en jämförbarhet över landet – är inte lika påtaglig när det gäller den demografiska analysen och analysen av bostadsbeståndet i förhållande till förväntad efterfrågan.

De kriterier som Boverket tar fram för vad som är en rimlig boendesituation blir enligt promemorian *”ett uttryck för ett slags nationell värdering av vad som anses vara en godtagbar boendesituation”*. Det bör poängteras att Boverkets val av kriterier inte är detsamma som en politiskt förankrad målsättning eller ett ställningstagande till ambitionsnivån i socialförsäkrings-systemet. Boverket kan ta fram olika kriterier eller mått och tillhandahålla data som ger kommunerna något att förhålla sig till, men de valda kriterierna innebär i sig inte en politisk målsättning eller att en viss boendesituation ger en utkrävbar rätt till en bostad av viss storlek eller standard. Boverkets kriterier för rimlig boendesituation bör vara så välgrundade som möjligt men så länge det inte följer några krav eller någon sanktion så kan dessa kriterier när som helst justeras, till exempel som en följd av politiska beslut inom berörda områden.

6.2.1 (Konsekvenser för) Boverket

Boverket bedömer att förslagen innebär delvis nya arbetsuppgifter för Boverket och ett mer omfattande utvecklingsarbete än vad som framgår av promemorian. Enligt promemorian ska den nya ordningen ge bättre möjligheter att följa utvecklingen på bostadsmarknaden och att utvärdera insatser och även bättre förutsättningar för kommunerna att formulera sina mål och insatser. För att sådana effekter ska uppnås menar Boverket att det kommer att krävas ytterligare utvecklingsarbete av den principmodell för beräkningar och bedömningar som Boverket har tagit fram. Det hävdas också att kommunernas analys kommer att omfatta alla kommuninvånarens bostadsbehov och inte bara särskilda grupper, vilket underlaget inte håller för som det ser ut nu. Kommunerna kan dessutom behöva stöd i att använda, komplettera och dra slutsatser av underlaget från Boverket, vilket bland annat kommer att kräva en viss omarbeting av Boverkets webbhandbok i bostadsförsörjningsplanering. Därtill kommer att ta fram de underlag som Boverket enligt det föreslagna tillägget i förordningen (2011:1160) ska tillhandhålla för kommunerna när det gäller punkt 1–2. Sammantaget och mot bakgrund av nuvarande prioriterade uppdrag inom samma område menar Boverket att föreslagna arbetsuppgifter innebär ett behov av att det tillförs medel till Boverkets förvaltningsanslag.

Boverket ser behov av ytterligare justeringar i BFL

Förutsatt att det blir aktuellt med justeringar i BFL ser Boverket det som angeläget att lagstiftaren passar på att rätta till två saker i den första paragrafen, eftersom de vållar visst bekymmer i Boverkets kontakter med kommunerna:

Den andra meningen i 1 § BFL lyder nu: *”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.”* (vår understrykning). Om man tar bort den understrukna prepositionen kommer frasen ”att skapa förutsättningar” enbart att gälla den första satsen, vilket sannolikt var avsikten vid den senaste lagändringen (se prop. 2012/13:178). Signifikant nog finns inte ordet ”för” med när man i promemorian beskriver vad kommunernas planering ska syfta till (s. 23). Meningen skulle dessutom med fördel kunna kortas ytterligare utan att förlora i betydelse: *”Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen genomförs.”*

Därutöver bör formuleringen i 1 § 2 *”aktören med ansvar för regionalt tillväxtarbete i länet”* ändras till *”regionen”*. Den längre formuleringen tillkom då den regionala nivån kunde ha olika benämningar men så är det inte längre.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit expert Ulrika Hägred. I den slutliga handläggningen har också rättschef Carl-Magnus Oredsson, samhällsplanerare Marie Sand och nationalekonom Hans Jonsson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Ulrika Hägred
expert

Kopia till:
fi.sba.bb@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se