



Till
Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder
Enheten för bostäder och byggande

Er referens: Fi2022/01157

Stockholm 2022-08-21

Remissvar över betänkandet SOU 2022:14 Sänk tröskeln till en god bostad (Fi2022/01157) från Global Utmaning

Inledning

Global Utmaning ser att utredningen belyser många centrala perspektiv inom bostadsområdet. Att utredningens övergripande slutsats handlar om att kraven för att erhålla en bostad behöver sänkas ser vi som mycket positivt. Bostadssituationen har blivit alltmer prekär för stora grupper och kan inte beskrivas som något annat än en kris. Genom att sänka trösklarna ökar möjligheterna för fler samhällsgrupper att ta sig in på bostadsmarknaden. Utredningen lyfter bland annat hur försörjningsstöd borde räknas in som en inkomst vid bedömning av lämplighet för att erhålla ett förstahandskontrakt. Global Utmaning framhåller hur en sådan vidgning av accepterad inkomst skulle bidra till att minska den strukturella hemlösheten. Vi ser att för att bostadsbolagen ska vilja sänka trösklarna – och för att det ska få önskad effekt – behöver alla aktörer på bostadsmarknaden involveras. Risken för att egenintresset tar över om inte andra bostadsaktörer samtidigt byter norm gör att en sådan reform inte genomförs. Det krävs därför en strukturell förändring – något som även utredningen presenterar.

Global Utmanings synpunkter

Global Utmaning ser flera frågor har inte tagits upp eller inte beaktats i tillräckligt hög grad. Dessa vill vi ta fasta på i vårt remissvar.

Utredningen föreslår en mängd lagändringar, där Global Utmaning vill börja med att lyfta fram den nya bostadsförsörjningslagen. Vi delar utredningens bedömning att marknaden inte kan lösa bostadskrisen och välkomnar därför flera av förslagen till lagändringar som föreslås. Vi återkommer nedan till förslagen mer i detalj.

Inledningsvis finns det ett behov av att **förtydliga innebörden av bostaden som en mänsklig rättighet** som tas upp både i svensk grundlag och i internationella konventioner. Utredningen beskriver att bostaden som en rättighet är betingad hur stat och kommun agerar för att

skapa förutsättningar för alla att erhålla en bostad.¹ I den fortsatta beredningen behöver det således ske ett klargörande kring innebörden av bostaden som en mänsklig rättighet.

Det främsta området för att bidra till *alla* hållbarhetsmål, inklusive klimatomställningen, är att det befintliga bostadsbeståndet utnyttjas bättre. Utredningen efterlyser en optimering av det befintliga beståndet, ska det vara möjligt måste bostadsförsörjningsplaneringen i mycket högre grad än idag beakta de möjligheter som ligger i beståndet. Fastighetsägare – enskilda, kooperativa, idéburna, aktiebolag och kommunala – måste ha starkare incitament att delta i processerna kring bostadsförsörjningsplaneringen – se nedan 1. Då måste förutsättningar för upprustning och ombyggnad av beståndet beaktas mycket mer än vad utredningen behandlar – se nedan 2. Och då måste också Allmännyttans roll som långsiktig samhällsaktör vara tydligare och mer aktiv än för närvarande – se nedan 3.

1. Förslag till bostadsförsörjningslag

Utredningen föreslår en ny *bostadsförsörjningslag* och Global Utmaning instämmer i behovet av detta. Vi instämmer i att ett **förtydligande av statens ansvar** är viktigt och tillstyrker att förslaget betonar de **kommersiella och idéburna bostadsaktörer** ska ha goda förutsättningar att bidra. Global Utmaning anser emellertid att **kommunens roll** bör förtydligas ytterligare oberoende om kommunen äger ett allmännyttigt bostadsaktiebolag eller inte. Skälen för det är att bostadsförsörjningen måste omfatta både nybyggnation och det befintliga beståndet, vilket innebär att kommunerna måste ta ansvar för att fastighetsförvaltare, boende och verksamma aktivt involveras i alla delar av bostadsförsörjningsarbetet. Vidare har forskning visat att bostadsmarknaderna är mer lokala än ex arbetsmarknader, vilket visar sig i att ett nybyggt bostadsområde till största delen rekryterar nya boende från närområdet. Om inte flyttkedjorna ska bli mycket korta måste därför åtgärder i det befintliga beståndet sammanlänkas med nyproduktionen.

Global Utmaning har i idéskrifterna *En ny plattform för att lösa bostadsfrågan* (2019) och *En social bopolitik för Sverige* (2020) utvecklat förslag till en process som innebär att kommunen i samverkan med berörda aktörer tar fram ett handlingsprogram gällande ett bostadsområde eller stadsdel där ett visst nytillskott kan tjäna som katalysator för en hållbar utveckling socialt, miljömässigt och ekonomiskt. Det omfattar då: ett nytillskott som främjar utvecklingen och motverkar segregationsprocesser; upprustning av befintligt bestånd som innebär energihushållning men också ändrad lägenhetssammansättning och nya boende- och upplåtelseformer genom om- och tillbyggnad, samt förbättring av den yttre miljön och kompletteringar som innebär förutsättningar för en mer hållbar rörlighet. I denna samverkansmodell är det även centralt att bjuda in medborgare: invånare inkluderas sällan i beslutsprocesser som påverkar dem och deras närmiljö. Genom att involvera boende och verksamma och ge dem mer **inflytande** i renoweringar får vi starkare demokratiska processer. Fastighetsägare och hyresgäster är parter som ska komma överens i ett avtal där alla bidrar. Därigenom utvidgas inflytande till att vara en process av **medskapande**.

Global Utmaning anser därför att begreppet *handlingsprogram* bör reserveras för åtgärder som görs där genomförandet ingår. Så förstått skulle kommunen redovisa ett

¹ SOU 2022:14, s 102

bostadsförsörjningsprogram som innehåller både *strategisk inriktning* för en längre tidsperiod och ett antal *handlingsprogram* för de områden som står i tur att förändras de närmaste åren. Detta kräver i sin tur ett betydligt mer aktivt kommunalt arbete och en utvecklad **samverkan mellan bostadsmarknadens parter och aktörer lokalt**, som resulterar i *överenskommelser* som de olika parterna förbinder sig att fullfölja. Sålunda framförhandlade handlingsprogram täcker alla aspekter av hållbarhet och de utgör samtidigt ett beprövat sätt att samla olika intressen bakom ett gemensamt mål. I 5 §, punkt 2 i förslaget till ny bostadsförsörjningslag framhävs att kommunens planerade åtgärder ska redovisas - den punkten skulle med fördel kunna preciseras så ett handlingsprogram likt Global Utmaning modell framgår tydligare. Utan ett sådant fördjupat samarbete är Global Utmanings bestämda uppfattning att bostadsfrågan inte kan lösas.

Global Utmaning vill även understryka att det samråd med regionen som lagförslaget tar fasta på enligt vår bedömning är av yttersta vikt för att säkerställa den övergripande samverkan inom regionen som är nödvändig för att minska den regionala segregationen och för att samplanera bostadsförsörjningen med kollektivtrafikutbudet.

2. Nyproduktion och det befintliga beståndet

Global Utmaning anser att utredningen bör betona **underhåll och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet** ännu tydligare. För att bostadspolitiken ska vara hållbar ur såväl miljömässigt som socialt hänseende behöver normen vara att ta hand om det redan byggda och nyttja beståndets kapacitet till större grad; men utredningen saknar konkreta förslag på hur det befintliga bostadsbeståndet ska tas om hand, och introducerar endast ökade förutsättningar för nyproduktion. Nyproduktion är resurskrävande, dyra och minst tillgängliga för betalningssvaga hushåll, samtidigt som nyproduktionen ger betydande utsläpp av CO₂. Hela beståndet måste involveras för att säkerställa en mångfald av upplåtelseformer och storlekar. Inte enbart på totalen i en kommun utan i varje delområde – endast då kan risker för ökad segregation beaktas.

I relation till nyproduktion ser Global Utmaning att utredningen saknar ett perspektiv på det svinn som följer byggbranschen. Det råder en utbredd misshushållning genom dåliga byggplatsprocesser, otillfredsställande kontroll av underentreprenörer och direkt lagstridig verksamhet. Enligt Återvinningsindustrierna kan enbart spill vid byggnation uppgå till 15–20 procent av använt material.² Staten har här ett ansvar att bryta detta oacceptabla förhållande. Det krävs ökat fokus på att byggbranschen behöver förbättra sin resursanvändning. Nära sammankopplat med detta finns därför ett behov av att renoveringar och nybyggnation måste ha ett långsiktigt perspektiv. Det krävs dels ett annat ansvarstagande från dem som bygger (byggdarrar) som ofta lämnar projekten vidare till förvaltning av bostadsrättsföreningar och andra som sedan dessutom drabbas av höga underhållskostnader p.g.a. icke hållbara materialval och brister i klimat- och fuktskydd. Frågan om renoveringar och svinn i byggbranschen är också centrala frågor ur en social aspekt, då det gör det möjligt att påverka **hyressättning** och **utbudet av ekonomiskt överkomliga lägenheter**. De fastighetsägare som har ett långsiktigt perspektiv och

² Återvinningsindustrierna (2018), Ett Värdebeständigt Svenskt Materialsystem – En rapport om materialanvändning ur ett värdeperspektiv, s. 5.

därigenom också har en vilja att bygga hållbart behöver tydligare incitament och konkurrensfördelar. Med målet att värna det befintliga beståndet måste samtidigt de billiga lägenheterna - stommen för rimliga hyror - säkras och aktörerna som nyttjar möjligheten till överrenovering hindras. Ett sätt kan då vara att se över bruksvärdesystemet. Vid en sådan översyn behöver även ett hållbarhetsperspektiv inkluderas som ännu inte återfinns – vare sig det gäller ekonomiska eller klimatmässiga aspekter. Det behövs således tydligare riktlinjer för att motverka "renovräkningarna". Kommunerna behöver i sin planering på områdesnivå se till att även bibehålla lägenheter som håller lägsta godtagbara standard för att sänka trösklarna för betalningssvaga grupper.

I frågan om renoveringar av det existerande beståndet ser Global Utmaning också ett behov av att lyfta olika finansieringsmöjligheter, något som saknas i utredningen. Sverige har ett stort bostadsbestånd som byggdes under Miljonprogrammet och som nu är i behov av att renoveras och förbättras, både i ett socialt- och klimatperspektiv. Renoveringar kan vara dyra och resulterar i en ökad hyra, men det skapar även ett tillfälle att förändra det befintliga bostadsutbudet utifrån nutida och framtida behov genom om- och tillbyggnationer. Samtidigt har kommuner under lång tid successivt sålt av delar av bostadsbeståndet. Ibland säljer de delar av beståndet som är mest utmanande för att kunna investera i nya bostäder. Det är kortsiktigt tänkt då kommunens sociala ansvar för hyresgästerna kvarstår. Vi vill här uppmärksamma de förändringar som pågår på finansmarknaden där både obligationsmarknaden och bankernas utlåning ställs om för att inkludera hållbarhetsmål. Hittills har fastighetsmarknadens fokus mest varit på gröna mål och gröna obligation och gröna banklån, men sociala obligationer såväl som sociala banklån och kreditramar växer. Fastighetsbolagen, kommunala såväl som privata, kan med tydliga incitament inkludera sociala åtaganden i sin upplåning. Kommunen kan använda sig av sociala klausuler i samband med markanvisningar, och ställa krav på att byggaren inkluderar sociala mål i sin egen finansiering. Staten kan här ge incitament, exempelvis genom att vara med och stötta utveckling av en svensk standard för socialt hållbart boende.

Utredningen lyfter bland annat hur försörjningsstöd borde räknas in som en inkomst vid bedömning av lämplighet för att erhålla ett förstahandskontrakt. Global Utmaning framhåller hur en sådan vidgning av accepterad inkomst skulle bidra till att minska den strukturella hemlösheten. Till detta önskar Global Utmaning även se en allmänt ökad flexibilitet när det kommer till ekonomiska **krav på bostadssökande** till hyresrätter. För att detta ska vara möjligt att genomföra är det centralt att fastighetsägare upprättar gemensamma synsätt och krav. För samhällsgrupper som saknar ekonomiska medel kan det finnas behov av att utöka användandet av hyresgarantier som kan gå in och stötta dem. Det skulle skapa mer trygghet för fastighetsägarna, något som i sin tur skulle kunna öka privata bostadsbolags incitament till att acceptera bidragstagare som hyresgäster.

3. Allmännyttans roll och Allbolagens praxis

Global Utmaning vill betona de **allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens (Allmännyttan) centrala roll** och ansvar på bostadsmarknaden. Utredningen visar på de restriktioner som följer av tillämpningen av Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala

bostadsaktiebolag (Allbolagen)³ medfört för Allmännyttans funktionssätt. Det innebär att många allmännyttiga bolag inte medverkat i åtgärder som kunnat bidra till lokala lösningar av bostadsbristen då åtgärderna har bedömts ligga utanför ett "marknadsmässigt" förhållningssätt. Nybyggnad sker främst i det bäst tillgängliga och attraktiva delarna av storstadsområdena. Där är lönsamheten som störst för en byggherre. Samtidigt är det svårt att intressera investerare att bygga i mindre stationssamhällen varifrån pendling är fullt möjlig. Frågan utreddes i den tidigare utredningen, *Stärkt planering för en hållbar utveckling*.⁴ Där just möjligheten att ställa större hållbarhetskrav på nya bostadsområden utanför storstäderna inte ansågs möjlig p.g.a. att prisbilden på den mindre orten gjorde en nedskrivning av det nybyggda nödvändig. När Allmännyttiga bolag avstår från att bygga i dessa orter ställer vi oss frågan vem som kan förväntas bygga då. Utöver denna problematik har inte heller möjligheten att bygga för andra upplåtelseformer än hyresbostäder utnyttjas – exempelvis kooperativ hyresrätt, byggemenskaper, kollektiv- och delade boenden – eller omvandlingar av hyresrätter till ägt boende, exempelvis via andelsägarboende. Det behövs starkare incitament för att för att säkerställa att det byggs varierat på alla platser i landet. Dagens högre avkastningskrav som byggherrar ställer vid byggnation mindre attraktiva områden kan jämnas ut och med hjälp av lånegarantier som eliminerar risken och därmed sänker avkastningskraven. Det skulle då bli lättare att få projekt genomförda.

Utredningen visar med all önskvärd tydlighet att Lagen 2002:102 om allmännyttiga bostadsföretag (allbo-lagen) har tillämpats med större försiktighet än vad som motiverats av lag och förarbeten. Det betyder att Allmännyttiga bolag har avstått från att genomföra anpassade lösningar av rädsla för att överträda lagen. De fall där saken prövats i domstol pekar på detta. Därmed har Allmännyttan intagit en passivare roll för att utveckla bostadsförsörjningen än som varit deras ursprungliga roll. Det behövs därför incitament för att renovera det allmännyttiga beståndet på ett långsiktigt och hållbart sätt samt för att bygga i mindre orter och kommuner .

Mot denna bakgrund är frågan vad som krävs för att bryta den praxis som hunnit utvecklas och som egentligen inte har stöd i lagen. Utredningen föreslår inga ändringar i Allbo-lagen, vilket Global Utmaning beklagar. Att ändra en relativt väl utvecklad praxis är svår utan ny lagstiftning där motivskrivningarna kan tydliggöra vilken tillämpning som eftersträvas. Vi vill här istället uppmärksamma att det i en rad EU-länder växer fram ny bolagsrätt och bolagsstyrning där styrelsens ansvar för hållbart värdeskapande och inkludering av olika intressenter centreras, snarare än vinstmaximering och aktieägarvärde. Social hållbarhet är lika viktigt som både ekonomisk och miljömässig. Därtill kommer EU:s nya hållbarhetsdirektiv (CSRD) som tar in ett bredare intressentperspektiv, som riktar sig brett till att även inkludera kooperativ och därför även borde kunna fångas upp av Allbo-lagen. Global Utmaning föreslår att de kommunala ägardirektiven⁵ till Allmännyttan redan nu skärps för att

³ Sveriges riksdag, *Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala_sfs-2010-879 (hämtad 2022-05-25).

⁴ SOU 2021:23 (2021)

⁵ Sveriges Allmännytta & Sveriges Kommuner och Regioner, *Ägarstyrning av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – En handledning från Sveriges Allmännytta och Sveriges Kommuner och Regioner*. <https://skr.se/download/18.1f376ad3177c89481f746199/1615367527242/Handledning-ägarstyrning-SverigesAllmannytta-SKR-2020.pdf> (hämtad 2022-05-25).

förtydliga att syftesparagrafen i Allbo-lagens bolagsordning som betonar affärsmässiga principer, bör tolkas inom ramen för riktlinjer rörande sociala långsiktiga åtaganden, mångfald i upplåtelseformer och hållbar renovering inkluderat. Global Utmaning inser utmaningarna med en lagändring i Allbo-lagen, och vill även uppmana till en översyn av ägardirektiven och SKRs handledning för att ändra praxis i tillämpningen av Allbo-lagen. Det centrala i denna fråga är således inte att det sker en faktisk förändring i lagen utan snarare ett förtydligande om att Allmännyttan inom ramen för affärsmässighet kan lämna utrymme för socialt och miljömässigt värdeskapande på kort, medellång och lång sikt.

Arbetet framåt: kortsiktiga och långsiktiga åtgärder för att hålla liv i förslagen

Utredningen föreslår att en parlamentarisk kommitté ska inrättas, vars uppdrag är att ta vidare arbetet med utredningen. Global Utmaning anser att detta är en god idé.

Konsekvenserna av bristen på parlamentariska kommittéer är idag tydligt bland kommunpolitiker, då det finns en avsaknad av kunskap om bostadspolitikens bakgrund, syften och erfarenheter av olika tillämpningar, som fanns förr.

Det har lett till att olika traderade synsätt skapat lösningar som förhindrat ett helhetsgrepp på bostadsfrågan. En samlad bostadspolitik är nödvändig såväl för att fullfölja klimatomställning som för att möta de avgörande frågorna kring segregationsprocesser, likvärdig välfärd (vård, skola, omsorg) i olika bostadsområden samt tillgång till lämpliga bostäder även för betalningssvaga grupper.