

Civilutskottets betänkande

2021/22:CU17

Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lagförslagen innebär bl.a. att den analys som ska ligga till grund för kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning får en tydligare inriktning mot bostadsbristen i den egna kommunen. Det införs ett krav på att kommunerna ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Kommunerna ska genomföra sin analys med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Kommunerna får dock använda ytterligare underlag som de bedömer behövs för analysen.

Syftet med förslagen är att förbättra förutsättningarna för regeringens uppföljning av riksdagens mål för bostadsmarknaden och för kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2022.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (SD, C).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:95 Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden.
Fyra yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Regeringens lagförslag	5
Lagstiftningens framtida utformning	7
Reservationer	10
1. Analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper, punkt 2 (SD, C)	10
2. Analys av behov och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer, punkt 3 (SD)	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotionerna	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:95.

Lagstiftningens framtida utformning

2. Analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4394 av Ola Johansson och Lars Thomsson (båda C) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 1 (SD, C)

3. Analys av behov och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer

Riksdagen avslår motion

2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 21 april 2022

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Johan Löfstrand (S), Viktor Wärnick (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilander (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Momodou Malcolm Jallow (V), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), David Josefsson (M) och Malin Danielsson (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2021/22:95 Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Två motioner med sammanlagt fyra yrkanden har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i bostadsförsörjningslagen som innebär att den analys som ska ligga till grund för kommunernas riktlinjer får en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen.

Bakgrund

Kommunerna, länsstyrelserna och Boverket är de aktörer som har författningsreglerade uppgifter relaterade till bostadsförsörjningen. Regleringen finns i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen).

Kommunerna ska genom riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla uppgifter om kommunernas mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet samt en redovisning av de insatser som planeras för att nå de uppsatta målen.

Länsstyrelsen har i uppgift att ge kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vidare ska länsstyrelsen varje år i en rapport till Boverket redovisa hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Boverket har i uppgift att följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden. Boverket ska även stödja länsstyrelserna i deras arbete med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen, liksom i arbetet med att analysera bostadsmarknaderna.

Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i bostadsförsörjningslagen för att förbättra regeringens förutsättningar att följa upp riksdagens mål för bostadsmarknaden och kommunernas förutsättningar att planera bostadsförsörjningen. Förslagen innebär att kraven på den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen.

I propositionen föreslås vissa ändringar i 2 § i bostadsförsörjningslagen som innebär att det införs ett krav på att uppgifterna i riktlinjerna särskilt ska grundas på en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Regeringen anför att en sådan analys ger kommunen bättre förutsättningar att formulera de mål och insatser som riktlinjerna ska innehålla. En analys som omfattar alla kommuninvånarens bostadsbehov bedöms ge kommunerna goda möjligheter att fokusera på var de största lokala bostadsbehoven finns och att planera bostadsförsörjningen i den egna kommunen. En sådan bredare analys ligger också i linje med bostadsförsörjningslagens syfte enligt 1 §. Syftet med förslaget är att kommunernas analyser ska fånga upp alla bostadsbehov som inte tillgodoses. Regeringen föreslår därför samtidigt att det nuvarande kravet på att kommunerna ska analysera bostadsbehovet för särskilda grupper tas bort.

Regeringen föreslår vidare att de befintliga kraven på att uppgifterna i riktlinjerna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna ska behållas. Däremot bedömer regeringen att det uttryckliga kravet på att kommunerna ska analysera efterfrågan på bostäder kan tas bort. Regeringen anser att detta krav är överflödigt eftersom en analys av marknadsförutsättningar även omfattar en analys av efterfrågan på bostäder.

Regeringen föreslår vidare en lagändring som innebär att kommunen ska genomföra sin analys med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med. Det är enligt regeringen angeläget att kommunerna tar fram underlag om situationen på bostadsmarknaden på ett mer likartat och jämförbart sätt. Regeringen bedömer att Boverkets bedömningar och beräkningar av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden utgör ett bra stöd och ger god vägledning för kommunerna när det ska göra en analys av bostadsbehovet i den egna kommunen. Enligt förslaget får kommunen dock använda ytterligare underlag som behövs för analysen och komplettera underlaget med hänsyn till förhållandena i den egna kommunen, t.ex. genom kartläggningar av hemlöshet och behov av skyddat boende. Det är upp till kommunen att ta ställning till om ytterligare underlag behöver tas fram för att genomföra analysen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2022.

Utskottets ställningstagande

Det har inte väckts någon motion som går emot att riksdagen nu antar regeringens lagförslag. Utskottet anser att riksdagen av de skäl som anförts i propositionen bör anta regeringens lagförslag.

Utskottet övergår nu till att behandla de motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till lagförslagen.

Lagstiftningens framtida utformning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att regeringen ska återkomma med lagförslag som innebär att kommunerna ska analysera efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper samt behovet och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer.

Jämför reservation 1 (SD, C) och 2 (SD).

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD) anfördes att det i många kommuner inte finns tillräckligt stor variation av olika upplåtelseformer och att kommunerna saknar kunskap om vilka upplåtelseformer som efterfrågas av kommuninvånarna. Motionärerna föreslår därför ett tillkännagivande om att det bör införas ett krav på att den analys som ligger till grund för kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning även ska omfatta en analys av behov och efterfrågan av olika upplåtelseformer (yrkande 1).

Motionärerna föreslår även ett tillkännagivande om att kraven på analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper bör återinföras (yrkande 2).

I kommittémotion 2021/22:4394 av Ola Johansson och Lars Thomsson (båda C) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med lagförslag som innebär att kommunerna ska göra en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper (yrkande 1) och av efterfrågan på bostäder (yrkande 2).

Propositionen

Som redovisas ovan föreslår regeringen att den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ska få en tydligare inriktning mot bostadsbristen i kommunen. Lagändringarna innebär att det införs ett krav för kommunerna att göra en analys av vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Kommunerna ska även fortsättningsvis göra en analys av den demografiska utvecklingen och marknadsförutsättningarna. Krav på en analys av efterfrågan på bostäder och av bostadsbehovet för särskilda grupper bedöms inte längre vara nödvändiga och tas bort i lagtexten (2 § bostadsförsörjningslagen).

Närmare om kravet på analys av efterfrågan på bostäder

Regeringen anser att kravet på att kommunerna ska analysera efterfrågan på bostäder är överflödigt. Som skäl anför regeringen att efterfrågan på bostäder är en central del av bostadsmarknaden och förutsättningarna på denna och att det därmed inte är nödvändigt att i lagtexten uppställa krav på såväl en

efterfrågeanalys som en analys av marknadsförutsättningarna. Regeringen framhåller att kommunerna även fortsättningsvis kommer att analysera efterfrågan på bostäder som en del i analysen av marknadsförutsättningar.

Närmare om kravet på analys av bostadsbehovet för särskilda grupper

Som skäl för att ta bort kravet på kommunerna att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper anför regeringen bl.a. att detta krav har visat sig inte vara helt ändamålsenligt. Regeringen hänvisar till att det i betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar konstateras att kommunerna inte gör någon bedömning av skillnaden mellan de särskilda gruppernas bostadsbehov och det utbud av bostäder som finns tillgängligt på marknaden, vilket innebär att det saknas en samlad bild av bostadsbristen som kan ligga till grund för beslut om mål och insatser (SOU 2018:35 s. 119–120). Regeringen menar att de flesta som ingår i någon av de särskilda grupperna dessutom har en god bostadssituation. Samtidigt finns det hushåll som inte ingår i någon särskild grupp, men som ändå inte får sina bostadsbehov tillgodosedda. De sistnämnda fångas därmed inte upp i den analys som ska göras.

För att alla relevanta bostadsbehov ska omfattas av kommunernas planering för bostadsförsörjningen föreslår regeringen, som redovisas ovan, att det införs ett krav på att kommunerna ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på bostadsmarknaden. Enligt regeringen omfattar denna analys även behoven hos de personer som i dag anses tillhöra en särskild grupp. Därmed anser regeringen att kravet på att kommunerna ska analysera bostadsbehovet för särskilda grupper kan tas bort.

Regeringen anför följande när det gäller remissinstansernas synpunkter på betänkandets förslag i denna del (s. 14):

Syftet med den föreslagna ändringen är att kommunernas analyser ska fånga upp alla bostadsbehov som inte tillgodoses och inte, som bl.a. MFD befarar, att behoven hos de personer som tillhör en särskild grupp ska osynliggöras eller prioriteras ned. Som bl.a. FSS, Jönköpings kommun och SKR konstaterar, har kommunerna dessutom enligt annan lagstiftning ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för äldre, personer med funktionsnedsättning och anvisade nyanlända, vilket innebär att kommunerna även fortsättningsvis kommer att behöva skaffa sig kunskaper om bostadsbehoven för dessa grupper. Konsekvenserna av en åldrande befolkning som Region Skåne är inne på fångas därutöver upp av den analys av den demografiska utvecklingen som kommunerna ska göra. Som bl.a. SKR framhåller kan det vara lämpligt att kommunerna samordnar arbetet med den kunskapsinhämtning och analys som krävs för att fullgöra ansvaret enligt annan lagstiftning med arbetet att upprätta och ajourhålla kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Med ett sådant arbetssätt kommer riktlinjerna för bostadsförsörjningen även fortsättningsvis att innehålla kommunens samlade planering för bostadsförsörjningen, vilket bl.a. Tyresö kommun och ett flertal länsstyrelser förespråkar.

Enligt regeringen är ytterligare ett skäl för att ta bort kravet på att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper att lagstiftningen inte bör ställa mer långtgående krav på kommunernas analys än vad som är nödvändigt. I propositionen anförs att behovet av underlag för kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen varierar beroende på kommunernas storlek, geografiska läge och befolkningens sammansättning. Kommuner där det finns universitet eller högskola kan exempelvis ha anledning att analysera bostadsbehoven för studenter, medan en sådan analys kan vara mindre relevant för andra kommuner. Sammanfattningsvis anser regeringen att ett krav på att analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses ger kommunerna bättre möjligheter att anpassa analysen efter förhållandena och behoven i den egna kommunen.

Utskottets ställningstagande

Det lagförslag som utskottet tidigare ställt sig bakom innebär att den analys som ska ligga till grund för uppgifterna i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning får en tydligare inriktning mot bostadsbristen i den egna kommunen. I bostadsförsörjningslagen införs således ett nytt krav på att kommunerna ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Som regeringen anför omfattar denna analys även behoven hos de personer som i dag anses tillhöra en särskild grupp.

Lagändringarna innebär vidare att kommunerna inte längre måste göra en särskild analys av efterfrågan på bostäder. Som regeringen anför är detta krav överflödigt eftersom en analys av marknadsförutsättningarna omfattar en analys av efterfrågan.

Utskottet delar regeringens bedömning när det gäller vilka uppgifter som ska ligga till grund för kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen och anser att lagförslagen är väl avvägda. Utskottet anser därmed att det inte heller finns skäl att införa ett nytt krav på att analysera behovet och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer. Utskottet avstyrker därmed samtliga motionsyrkanden.

Reservationer

1. Analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper, punkt 2 (SD, C)

av Mikael Eskilander (SD), Ola Johansson (C), Roger Hedlund (SD) och Angelica Lundberg (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4394 av Ola Johansson och Lars Thomsson (båda C) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi menar att det är olyckligt att kommunerna inte längre ska analysera bostadsbehovet för särskilda grupper och efterfrågan på bostäder när de tar fram sina riktlinjer för bostadsförsörjning. Flera remissinstanser, bl.a. länsstyrelserna och organisationer som företräder berörda grupper, har invänt mot att kravet att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper tas bort. De hänvisar bl.a. till att kommunerna enligt annan lagstiftning har ansvar för bostadsförsörjningen för äldre personer, personer med funktionsnedsättning och anvisade nyanlända. Redan i dag är det svårt för kommunerna att tillgodose dessa gruppers bostadsbehov. Att bestämmelsen nu får en vagare formulering i detta avseende riskerar att leda till ökad osäkerhet och otydlighet när det gäller det kommunala bostadsförsörjningsansvaret för vissa särskilda grupper.

Vi delar även Boverkets farhåga att en analys av marknadsförutsättningarna inte i tillräcklig utsträckning omfattar en analys av det befintliga bostadsbeståndet. Som Boverket förordar bör det i stället göras en analys av det befintliga bostadsbeståndet i förhållande till förväntad efterfrågan.

Kommunerna behöver en bättre verktygslåda för att kunna planera på ett strategiskt och ansvarsfullt sätt. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med lagändringar som innebär att kommunerna ska analysera bostadsbehovet för särskilda grupper och efterfrågan på bostäder.

Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

2. Analys av behov och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer, punkt 3 (SD)

av Mikael Eskilandersson (SD), Roger Hedlund (SD) och Angelica Lundberg (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Ett stort problem inom bostadspolitiken är att det saknas en tillräcklig variation av olika upplåtelseformer.

SBAB Booli Housing Market Index (HMI) publiceras kvartalsvis och visar läget för nyproduktionen av bostadsrätter, villor och hyresrätter i Sverige. Indexet mäter hur utbudet av nya bostäder förhåller sig till hushållens efterfrågan med hänsyn till köpkraft och flyttmönster. Den senaste rapporten från december 2021 visar på en överproduktion av hyresrätter i Sverige, men att det byggs för få småhus.

Kommunerna saknar samtidigt kunskap om kommuninvånarnas behov och efterfrågan av andra upplåtelseformer utöver de mest vanligt förekommande. Det vore därför värdefullt om kommunerna undersökte om kommuninvånare känner till och efterfrågar olika typer av bostadsformer, t.ex. ägarlägenheter.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns anledning att även ställa krav på att kommunerna analyserar behov och efterfrågan när det gäller olika upplåtelseformer. På så sätt kan kommunernas bostadsplanering stärkas ytterligare. Det får bli en uppgift för regeringen att ta nödvändiga initiativ.

Vad vi anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:95 Ett bättre underlag för åtgärder på bostadsmarknaden:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Följdmotionerna

2021/22:4394 av Ola Johansson och Lars Thomsson (båda C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att en analys av bostadsbehovet för särskilda grupper ska göras och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag som innebär att en analys av efterfrågan på bostäder ska göras och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4397 av Roger Hedlund m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det som ytterligare en hjälp i bostadsplaneringen för kommuner i analysen bör ingå behov och efterfrågan av olika upplåtelseformer och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kraven på analys av efterfrågan på bostäder och bostadsbehovet för särskilda grupper ska kvarstå och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Häri genom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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 den demografiska utvecklingen, *av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.*

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.

4 §²

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

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits före den 1 oktober 2022.

¹ Senaste lydelse 2013:866.

² Senaste lydelse 2013:866.