Utlåtande MiUU 1/2018 rd– EÄ 61/2016 rd

Miljöutskottet

Utvecklingsbehov i bostadspolitiken

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utvecklingsbehov i bostadspolitiken (EÄ 61/2016 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- utvecklingsdirektör, styrelseordförande Janne Antikainen, MDI Public Oy
- politices doktor Seppo Laakso
- teknologie doktor Henrik Lönnqvist
- bostadsråd Tommi Laanti, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Sari Sontag, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Sanna Pekkarinen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Liisa Siika-aho, social- och hälsovårdsministeriet
- forskningsdirektör Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral
- arkitekt SAFA, doktorand Hella Hernberg, Aalto-universitetet
- professor Markku Hedman, Tammerfors universitet
- emeritusprofessor i regionvetenskap Hannu Katajamäki, Vasa universitet
- bostadschef Anne Savolainen, Esbo stad
- bostadsprogramchef Mari Randell, Helsingfors stad
- chef för bostadstjänster Jukka Kokkinen, Uleåborgs stad
- stadsarkitekt Leena Arvela-Hellén, Nystads stad
- fastighetsdirektör Antti Kari, Vanda stad
- förvaltningsdirektör Aleksi Heikkilä, Äänekoski stad
- regionplaneringsdirektör Marjo Wallenius, Södra Karelens förbund
- sakkunnig i bostadsfrågor Laura Hassi, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Mika Karlsson, Kruunuasunnot Oy
- avdelningsdirektör Sari Sistonen, Kommunfinans Abp
- verkställande direktör Saku Sipola, Sato Abp
- analytiker Elina Salminen, Finanssiala ry
- verksamhetsledare Jouni Parkkonen, Främjarna av hyresboende till rimligt pris - KOVA rf
- direktör Aija Tasa, RAKLI ry

- ordförande Salla Korpela, Ryhmärakennuttajat ry
- ombudsman Lauri Lehtoruusu, Finlands studiebostäder rf
- direktör, företrädare för Byggnadsindustrin RT rf Anu Kärkkäinen, Hembyggnadsindustrin rf
- verksamhetsledare Anne Viita, Vuokralaiset VKL ry
- verkställande direktör Juha Kaakinen, Y-Säätiö.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- finansministeriet
- Konkurrens- och konsumentverket
- Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet
- Helsingfors stad
- Finlands Kommunförbund
- Vanda stad
- Turun Ylioppilaskyläsäätiö - Studentbystiftelsen i Åbo
- Finanssiala ry
- Byggnadsindustrin RT rf
- professor Anne Haila.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Revisionsutskottet har begärt utlåtande av miljöutskottet om den av revisionsutskottet beställda undersökningen ”Utvecklingsbehov i bostadspolitiken” samt om utvecklingsbehoven och utmaningarna inom bostadspolitiken på ett mer allmänt plan.

Miljöutskottet anser att undersökningen är välgjord och att dess rekommendationer i huvudsak pekar i rätt riktning. Den centrala slutsatsen i undersökningsrapporten är att de grundläggande principerna för bostadspolitiken är välmotiverade och fungerande och att det inte behövs några större förändringar. Den centrala lösningen på problemen i anknytning till boende och bostadsmarknaden anses tämligen entydigt vara att få till stånd en bostadsproduktion som motsvarar efterfrågan. De grundläggande förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion är enligt rapporten en tillräcklig tomtreserv som är rätt belägen med tanke på samhällsstrukturen. Det kräver en långsiktig och effektiv markpolitik och planläggning. Utskottet är av samma åsikt om dessa grundläggande förutsättningar. Rapporten lyfter fram behovet av att stärka planläggningsresurserna och införa smidigare förfaranden men också av att se över planläggningssystemet. Det är enligt utskottet angeläget att den kommande totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen — i anslutning till vilket miljöministeriet 2017 startade ett projekt för att stärka informationsunderlaget — strävar efter ett välfungerande och smidigt planläggningssystem som motsvarar behoven inom bostadsbyggandet.

Även om det inte behövs några större förändringar kräver redan förändringarna i omvärlden avsevärda ändringar i boendelagstiftningen och boendestöden. Exempelvis är urbaniseringen, den allt äldre befolkningen, det ökande antalet ensamboende och klimatförändringen trender som i hög grad påverkar bostadsmarknaden. Samtidigt kräver hållbarhetsunderskottet i de offentliga fi-

nanserna att effekterna av offentliga stöd utvärderas och att stöden riktas till de mest behövande. Utskottet framhåller att målet till dessa delar måste vara att ta fram ett långsiktigt utvecklingsprogram som sträcker sig över regeringsperioderna. Med hjälp av ett långsiktigt utvecklingsprogram kan man skapa en förutsebar miljö för alla aktörer, vilket i sig främjar bostadsproduktionen.

Det är viktigt att bostadspolitiken granskas vetenskapligt och debatteras på bred front. Det bör noteras att rapportens upphovsmän själva konstaterar att rekommendationerna kan tolkas som ett diskussionsunderlag och att det krävs fortsatta utredningar för att konkretisera och precisera dem. Också utskottet menar att en del av de rekommendationer som kompletterar riktlinjerna är otillräckligt motiverade eller oändamålsenliga, även om det inte finns något att anmärka på huvuddragen i rapporten. Beroende på perspektiv kan målen och därmed också medlen betonas på varierande vis.

I enlighet med uppdraget granskar rapporten särskilt bostadsproblemen i huvudstadsregionen samt orsaker till och konsekvenser av problemen. Ett annat mål för arbetsgruppen var att granska boendestöden i fråga om problempunkter och effektivitet. Utskottet konstaterar att bostadsmarknaden i huvudstadsregionen, eller Helsingforsregionen i stort, utgör ett kapitel för sig och att avgränsningen av uppdraget kan anses ändamålsenlig. Det bör noteras att polariseringen av bostadsmarknaden accelererar i takt med urbaniseringen, samtidigt som läget på bostadsmarknaden i avfolkningsregioner blir allt mer utmanande. Också den aspekten kräver särskild uppmärksamhet. Problemen i avfolkningsregioner kan dock inte lösas enbart genom bostadspolitiska åtgärder, utan det behövs ett vidare samhällspolitiskt grepp och lösningar som bibehåller regionernas livskraft.

Rapporten redogör för boendestöd som bygger på efterfrågan, utbud och beskattning, hur stöden riktas till och kapitaliseras i hyrorna och vilka incitamentsproblem stöden kan ge, den undanträngande effekten av boendestöd på den privata produktionen, stödens effektivitet och stödens konsekvenser för segregationsutvecklingen.

Boendepolitiken kan i vidare mening också i sig karakteriseras som samhällspolitik. Rapporten visar tydligt att boendet inte kan granskas som en separat sektor, utan att det har nära kopplingar till den regionala ekonomin, arbetsmarknaden, befolkningsutvecklingen och stödsystemen. Rapporten fokuserar dock på det ekonomiska perspektivet. Utskottet menar att bostadspolitiken bör granskas inte bara ur ett ekonomiskt utan också ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Den stora betydelse som samhällspolitiken har gör det också svårt att göra internationella jämförelser som ger praktiskt användbara resultat.

Statens roll och de centrala syftena med bostadspolitiken

Enligt 19 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Det målet gäller också för de olika boendestöden och beskattningen av boende. Staten har alltså en viktig roll när det gäller att reglera förutsättningarna och ramarna för bostadspolitiken, trots att det är kommunerna som genom sin markpolitik är de konkreta aktörerna och trots att priserna i huvudsak utformas på marknaden. Statens roll på bostadsmarknaden är att komplettera marknadsmekanismerna till den del de av någon orsak inte är tillräckligt effektiva och inte genererar boendelösningar som tillfredsställer de varierande behoven.

Staten kan exempelvis ställa upp särskilda villkor genom efterfråge- eller utbudsbaserade stöd, lagstiftningen om planläggning och byggande och genom beskattning och näringspolitiska åtgärder. Det är till exempel ett problem att bostadspriserna och bostadsproduktionen kan variera kraftigt beroende på den ekonomiska konjunkturen. Också förändringar och störningar på finansmarknaden återspeglas kraftigt på bostadsmarknaden. Bostadspolitiken har också utnyttjats som ett konjunkturpolitiskt medel i syfte att dämpa en recessions effekter på såväl sysselsättningen som bostadsproduktionen. Bostadsbeståndet och samhällsstrukturen förändras i och för sig långsamt, så därför måste besluten grunda sig på omsorgsfulla utredningar och hållbara lösningar. Retroaktiva ändringar försvagar aktörernas förtroende och bör inte tillämpas trots att förhållandena förändras.

Främjandet av ett boende till skäligt pris får inte marginaliseras till en social och problemorienterad uppgift. I bakgrunden finns uttryckligen en marknadsbrist som måste korrigeras genom tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI) är ekonomiska tjänster som ska möta de dagliga behoven eller tjänster som annars bedöms vara av så stor samhällelig betydelse att de måste säkerställas också i det fall att den öppna marknaden inte producerar dem. Samtidigt måste man räkna in exempelvis Sveriges erfarenheter av att landet till följd av EU:s konkurrenslagstiftning tvingats lägga om de allmännyttiga hyresbostadsbolagens verksamhet i en riktning som bättre motsvarar den privata sektorns villkor; också finansieringen ordnas på marknadsvillkor. I Nederländerna har man till följd av konkurrenslagstiftningen tvingats lägga om urvalskriterierna för hyresgäster till statligt stödda bostäder så att kriterierna i högre grad gynnar låginkomsttagare, medan bostäderna tidigare inte var avsedda enbart för låginkomsttagare.

Utskottet understryker att staten, vid sidan av kommunerna och deras planläggnings- och markpolitik, har en viktig roll på bostadsmarknaden. Kommunerna kan, om de så vill, i sin markpolitik effektivt utnyttja de möjligheter markanvändnings- och bygglagen ger dem. De kan själva agera på marknaden och därigenom bidra till att utforma en fungerande bostadsmarknad. Uleåborgs stad är känd för sin aktiva mark- och bostadspolitik. Kommunen kan också påverka konkurrenssituationen. Tomter bör exempelvis överlåtas så att också små och medelstora företag kan vara huvudentreprenörer för byggprojekt. Om kommunen överlåter stora objekt till få och stora byggherrar minskar konkurrensen. Följden blir stigande marknadspriser som avviker från självkostnadspriset. Utskottet betonar att kommunerna bör identifiera fungerande förfaringssätt som lett till ökad bostadsproduktion, marknadsstabilitet och skäliga priser. Att sammanställa sådana exempel på bästa praxis kan främja de bostadspolitiska målen. De varierande förhållandena i kommunerna kan delvis förklara skillnaderna i kommunernas bostadspolitik, men trots det kan spridandet av bästa praxis ge ett mervärde.

Det främsta målet med bostadspolitiken är att få till stånd tillräckligt många bostäder till skäligt pris. Vid sidan av den marknadsstyrda produktionen behövs också en stödd produktion av bostäder till skäligt pris. Utöver den stödda produktionen är det viktigt att över lag försöka dämpa boendekostnaderna. I rapportens slutledningar sägs också att ökad bostadsproduktion, oberoende av produktionsform, allmänt taget dämpar ökningen av priser och hyror. De höga boendekostnaderna särskilt i huvudstadsregionen försvagar i nuläget tillgången på arbetskraft och därmed förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. I det här sammanhanget vill utskottet påpeka att husbolags-

lånens andel vid försäljningen av nya bostäder kan uppgå till hela 70 procent av bostadens pris. Det kan dels påskynda prisökningen, dels leda till växande skuldrisker.

Befolkningsökningen är enligt rapporten den faktor som har störst inverkan på den regionala bostadsefterfrågan. Utskottet understryker att målet bör vara att det utifrån en fungerande bostadsmarknad produceras tillräckligt många bostäder till rimliga priser och att få till stånd ett kompletterande stödsystem där stödet går till de boende och inte överförs till priset för boendet. Det är också nödvändigt att se över stödsystemet i dess helhet. Förhållandet mellan efterfrågebaserade respektive utbudsbaserade stöd har förändrats väsentligt; kostnaderna för de efterfrågebaserade stöden har ökat kraftigt. Det viktiga vore att kunna uppskatta också de kostnader som inte uppstår i en situation där bostadspolitiken är balanserad. Särskilt segregeringen av bostadsområden ger samhället många slag av kostnader och leder till samhällelig instabilitet, vilket det finns dåliga erfarenheter av i många länder. När man uppskattar kostnaderna för bostadspolitiken bör man därför också räkna in den indirekta nytta som förebyggandet av segregering ger.

Utskottet framhåller behovet av att definiera de centrala målen för bostadspolitiken och identifiera kopplingarna till andra relevanta politikområden. På begäran av miljöutskottet gjorde miljöministeriet år 2015 [1] en omfattande utredning av grunderna för bostadspolitiken. Utredningen bedömde särskilt de efterfrågebaserade stöden och produktionsstöden, och ställde upp mål för boendestödssystemet, varvid man också beaktade de krav som samhället, den boende, det offentliga finanserna och näringslivets konkurrenskraft ställer.

I rapporten fastställs centrala bostadspolitiska mål och allmänna kriterier för ett bra stödsystem. För det första ska stödsystemet sammantaget och till sina enskilda stödformer vara verksamt och kostnadseffektivt (hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna begränsar stödmöjligheterna; till följd av begränsade resurser måste stödobjekten prioriteras, stöden riktas till de mest behövande och bostadsmarknadens regionala skillnader beaktas särskilt med hänsyn till arbetsmarknaden och flyttningsrörelsen). För det andra måste stödsystemet och beskattningen av boende ge så lite snedvridningar som möjligt (olika boendeformer måste behandlas jämlikt, stöden får inte höja bostadspriserna eller hyrorna, stöden får inte minska flyttningsbenägenheten eller viljan att ta emot jobb, den stödda produktionens undanträngande effekt på den privata produktionen är så liten som möjligt och stödsystemet får inte uppmuntra hushållen till överdriven skuldsättning). De centrala målen för bostadspolitiken är följande: 1) Bostadsutbudet ska motsvara efterfrågan såväl kvantitativt som kvalitativt; 2) politiken ska främja pris- och hyresstabilitet på bostadsmarknaden; 3) boendekostnaderna är skäliga i förhållande till inkomsterna, och boendet måste tryggas för de grupper som själva inte kan ordna sitt boende; 4) samhällsstrukturen är sammanhållen och bostadsområdena har en pluralistisk invånarstruktur; 5) bostadsbeståndet renoveras och underhålls och det är energieffektivt; och 6) bostadsbeståndet och boendemiljöerna är tillgängliga och säkra.

Utskottet menar att de här målen fortfarande är viktiga. Rapporten granskar också de nämnda målen utifrån vilka krav som bör ställas på ett bra stödsystem och med hjälp av statistik och analyser

1 MiU:s skrivelse till miljöministeriet 28.2.2012: Asuntopolitiikalla kohtuuhintaiseen asumiseen; kannanottoja ehdotuksesta valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi 2012—2015.

i litteraturen. I de internationellt inriktade översikterna jämförs miljöministeriets utredning från 2015 med nyare material, men de egentliga slutledningarna och jämförelserna är få.

Alla stödsystem har sina egna problem; de kan till exempel vara administrativt tunga, ogenomskinliga eller felriktade eller leda till att vissa individer eller grupper hamnar i kläm eller generera flitfällor. I den samlade granskningen är det nödvändigt att bilda sig en uppfattning av vilka de primära målen är. De utbudsbaserade stöden konstateras vara problematiska exempelvis i fråga om hur de riktas. Bedömningen är korrekt, men i fråga om den fortsatta utvecklingen måste man bedöma om fördelarna med utbudsbaserade stöd överväger de nackdelar som är förknippade med felriktade stöd. Man kan också fråga sig om det är klokt att skära ned på efterfrågestödet i förhoppning om att det sänker boendekostnaderna, eller om det är mer effektivt att främja ett ökat utbud, vilket dämpar prisökningarna och därigenom också sänker totalbeloppet för utbetalda bostadsbidrag.

Utskottet lyfter fram att rapporten enligt Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) sammanblandar låginkomstproblemet med de problem som anknyter till bostadsmarknaden, och att de problem som följer av låga inkomster inte nödvändigtvis bör lösas genom bostadspolitiska åtgärder. VATT framhåller att en rationellare indikator på hur de regionala bostadsmarknaderna fungerar är skillnaden mellan byggkostnader och bostadspriser; i regioner där bostadspriserna avsevärt överstiger byggkostnaderna är marken värdefull. Om det höga markpriset beror på en naturlig knapphet på mark är det mycket svårt att sänka bostadspriserna genom politiska beslut, eftersom det är i det närmaste omöjligt att öka bostadsutbudet. Om de höga priserna i stället beror på exempelvis planläggnings- och regleringspolitiken, kan prisnivån sänkas genom avreglering.

Rapporten hävdar att ARA-produktionen är förmånlig för samhället. VATT framhåller att den uppfattningen inte är motiverad, eftersom ARA-boende stöds också på andra sätt än genom stöd som kanaliseras via ARA, exempelvis genom lägre tomtpriser. Rapporten hänvisar till en utredning av VATT, enligt vilken ARA-hyresgästerna i Helsingfors betalar mindre än marknadshyran uttryckligen tack vare den lägre tomthyran. VATT menar att det är en feltolkning, eftersom utredarna inte ens hade tillgång till information om vem som äger tomterna där ARA-objekten finns. VATT betonar också att man i rapportens statistiska modellanalyser förbigår att bostädernas priser och hyror samt utbudet och efterfrågan på bostäder utformas i samspel och är beroende av varandra. Det är därför ytterst svårt att avgöra vad som är orsak och vad som är verkan. I det här sammanhanget vill utskottet påpeka att man bör ställa sig kritiskt till de resultat som presenteras i den aktuella rapporten.

Utskottet menar därför att det ekonomiska perspektivet inte är tillräckligt. Därutöver måste man överväga vilken art av forskningsbaserad information det behövs för att föra fram andra relevanta perspektiv. I vilket fall behöver man diskutera och förtydliga de viktigaste målen. Rapporten är som det redan sagts uttryckligen ekonomiskt inriktad och identifierar därför väl bostadspolitikens kopplingar till regionalekonomin, arbetsmarknaden och inkomstöverföringarna. Därutöver bör man ta hänsyn till konsekvenserna för utbildningspolitiken, social- och hälsovårdspolitiken och invandrarpolitiken. Dessa berörs knappt alls i rapporten. Utskottet påpekar att hälften av alla i landet som har ett främmande modersmål bor i Helsingforsregionen (och 88 % i kommuner med stadskaraktär), vilket ökar efterfrågan på hyresbostäder i huvudstadsregionen och andra tillväxtcentra. Bostadspolitiken har alltså en nära koppling också till integrationspolitiken. Tillgången

till boende kan exempelvis påverka möjligheterna att studera, om man måste arbeta för att kunna täcka boendekostnaderna. Specialgrupper som studerande behöver tillräckliga utbudsstöd som är anpassade till deras situation.

Efterfråge- och utbudsstöd och balansen mellan dem

I rapporten sägs att det centrala när det gäller efterfrågestöden är deras konsekvenser för hushållens boendeutgifter, hyresnivån och bostadsproduktionen. I fråga om utbudsstöden är det väsentligt att känna till deras effekt på bostadsproduktionen och på utbudet av olika boendeformer samt hur det bostadsbestånd som får stöd fördelas på olika befolkningsgrupper.

Utbudsstöden har hållit en stabil nivå under hela 2000-talet. Till följd av den rådande låga räntenivån har statens kostnader för räntestöd inte ökat. Villkoren för långfristigt räntestöd har dock inte ansetts vara konkurrenskraftiga och de har därför inte heller sporrat till att producera bostäder som uppfyller villkoren. Däremot har efterfrågestöden ökat kvantitativt av många orsaker. Förutom att det numera byggs få bostäder med stöd av långfristigt räntestöd har också gamla objekt befriats från tidigare begränsningar, vilket lett till att det totala antalet ARA-bostäder har minskat. Det är nödvändigt att utreda hur vi kan få till stånd balans mellan utbudsstöd och efterfrågestöd. I fråga om stödsystemen är det berättigat att förutsätta att de är effektiva och korrekt inriktade. Samtidigt gäller det att ta hänsyn till det inbördes beroendet mellan utbudsstöd och efterfrågestöd; om bostadsutbudet inte motsvarar den ökande efterfrågan, blir boendet dyrare och leder till att det betalas ut allt mer i efterfrågestöd.

Utskottet menar att frågan i hög grad återgår på hur stort värde man sätter på strävan att förebygga segregation. Rapporten konstaterar att ett på utbudsstöd baserat sätt att tillhandahålla socialbostäder kan anses dyrt, eftersom utbudet grundar sig på nyproduktion. För att förebygga segregation krävs det att sociala bostäder produceras också i dyrare områden, så att utsattheten inte koncentreras till vissa billigare områden. Segregationseffekten stärks ytterligare om invånarvalet görs enligt mycket stränga kriterier. Sett ur ett rent ekonomiskt perspektiv blir den samlade bedömningen en helt annan än i ett läge där exempelvis förebyggande av segregation lyfts upp som ett primärt mål. Det är dessutom alltid fråga om huruvida man väger in de direkta och indirekta kostnaderna. En särskild fråga i det sammanhanget är ordnandet av bostäder för invandrare och målen för en lyckad integrationspolitik.

Utskottet omfattar rapportens slutledning att det trots exempelvis svårigheterna att rikta in stöden på bästa sätt är motiverat att det särskilt i stora stadsregioner finns ett avsevärt antal bostäder vars hyresnivå, kvalitet och invånarurval kontrolleras av samhället. Vid nuvarande och även vid en avsevärt högre räntenivå är ARA-produktionen tämligen förmånlig för samhället. Enligt rekommendation 15 bör villkoren för ARA-finansieringen ändras så att de icke-vinstdrivande byggherrar som finns kvar uppmuntras att bygga bostäder som kontrolleras av samhället eller förvärva sådana bostäder i det befintliga bostadsbeståndet. Målet bör vara att styra mängden och strukturen på det bostadsbestånd som kontrolleras av samhället — också genom att riva och ersätta gamla ARA-bostäder — på så sätt att bostadsbeståndet på bästa sätt bidrar till de bostadspolitiska målen. Den målsatta storleken och strukturen på bostadsbeståndet i varje enskild stadsregion bör utifrån partnerskapsprincipen bestämmas genom förhandlingar mellan staten, landskapet och kommunerna. I den här måluppställningen bör man dessutom hålla fast vid en tillräcklig frekvens och

flexibilitet så att man undviker en byråkratiskt inriktad granskning av målen för exempelvis olika specialgrupper.

Den stödda bostadsproduktionen har en undanträngande effekt på den marknadsbaserade produktionen, men det är svårt att bedöma storleken av denna effekt. Utan den stödda produktionen skulle den totala bostadsproduktionen likväl vara lägre än den är i dag, och samtidigt skulle utbudet av bostäder till skäligt pris vara mindre. Effektens storlek beror också på marknadsläget. Utskottet konstaterar att det genom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (TEAS-projektet) i början av 2018 kommer nya forskningsrön om utbudsstödens undanträngande effekt. Enligt ännu opublicerade uppgifter kan cirka 39 procent av bostadsproduktionen bli undanträngd på lång sikt. Projektresultaten måste studeras noga och deras effekter på bostadspolitiken utredas.

Utskottet konstaterar att bostadsproduktionen i nuläget allmänt sett ligger på en god nivå. Samtidigt som antalet bostäder ökat har också bostädernas medelstorlek minskat avsevärt. Det förklarar en del av de höga bostadsproduktionssiffrorna. Också MBT-avtalen mellan staten och kommunerna och mellan olika kommuner har börjat ge resultat. I det rådande läget är det viktigt att försöka säkerställa att de mål som ställs upp i avtalen nås och att den här processen — nu när den fått en god start — fortsätter och vidareutvecklas. Också det kortfristiga räntestöd som infördes i augusti 2016 har kommit i gång bra; det har lockat också aktörer som inte tidigare har varit intresserade av statligt stödd produktion att producera hyresbostäder till skäligt pris. Det gäller dock att noga följa med om det främjar målet beträffande skäligt pris.

Utskottet menar att systemet med långfristigt räntestöd bör utvecklas så att det fungerar bättre än i dag och så att det råder bättre balans mellan det statliga stödet och begränsningarna i anknytning till användningen av bostäderna. Stödsystemet måste också uppmuntra byggherrarna att producera hyres- och bostadsrättsbostäder till skäligt pris. I tillväxtcentra finns ett stort behov av hyresbostäder med skälig hyra, och vid sidan av hyresbostäder och ägarbostäder behövs det också bostadsrättsbostäder som en tredje boendeform. Utskottet framhåller att det i tillväxtcentra, och framför allt i Helsingforsregionen, bör byggas minst lika mycket räntestödsfinansierade hyresbostäder och bostadsrättsbostäder som i dagsläget, eftersom det behövs för att säkra tillgången till arbetskraft och därmed näringslivets konkurrenskraft. Utöver de kommunala aktörerna finns det inte många stora, allmännyttiga bostadsproducenter kvar. Staten strävar efter att öka den stödda produktionen i Helsingforsregionen genom ett eget allmännyttigt bolag, A-Kruunu. A-Kruunu har som mål att bygga cirka 400 bostäder per år i Helsingforsregionen.

I ett av riksdagen godkänt uttalande 2016 (MiUB 9/2016 rd — RP 76/2016 rd) förutsatte utskottet att regeringen inleder åtgärder för en övergripande utveckling av modellen med fyrtioårigt räntestöd, så att villkoren för modellen blir sporrande, och att miljöministeriet före utgången av 2018 lämnar utskottet en utredning om hur räntestödsmodellerna fungerar. Vid miljöministeriet bereds som bäst en proposition som anknyter till detta. Genom de föreslagna ändringarna i räntestödssystemet strävar regeringen särskilt efter att på längre sikt stärka förutsättningarna för sammanslutningar som äger bostäder till skäligt pris. I det här sammanhanget konstaterar utskottet också att det i praktiken enda effektiva incitamentet i ett läge med mycket låga räntor har varit ett bostadsspecifikt startbidrag. Under sakkunnigutfrågningen har det framkommit att utvecklingen av ett sådant bidrag i avsevärd grad kan bidra till att byggandet kommer igång. Det visar att också andra stödsystem än sådana som bygger på räntestöd kan vara effektiva.

Bostadsstödets tröskeleffekter är ett led i ett större problemkomplex som anknyter till inkomstöverföringarna. Problemet kräver en helhetslösning. När det å andra sidan finns ett fungerande bostadsutbud är också stödsystemet mindre problematiskt, eftersom ett flexibelt utbud kan reagera snabbare på förändringar i efterfrågan. Enligt rekommendationen bör också bostadsutbudets roll beaktas när elementen i stödsystemet viktas. Utskottet instämmer i att det är angeläget att jämföra kostnadseffekterna av efterfrågestöd och utbudsstöd och utveckla stöden som en helhet.

Utskottet noterar också att rapporten lägger fram material enligt vilket forskningsresultaten om bostadsstödens effekter på hyresnivån i såväl Finland som andra länder uppvisar stora skillnader. Det gäller också resultaten i fråga om bostadsbidragets negativa tröskeleffekter.

Det är också viktigt att notera att en allt större del av bostadsutgifterna numera, efter nedskärningarna av bostadsbidraget, i praktiken täcks genom utkomststöd. Bostadsbidragsreformen bör därför göras som ett led i den övergripande revideringen av det sociala trygghetssystemet, samtidigt som stor vikt måste läggas vid prioriteringarna i bostadspolitiken. Folkpensionsanstalten betalade år 2017 ut 722 miljoner euro i utkomststöd, varav 44 procent gick till boendeutgifter, i huvudsak hyror. Utskottet noterar att statsrådet ska starta ett TEAS-projekt om utkomststödet och den del av det som läggs på boendet; projektet bygger på att överföringen av utkomststödet till FPA vid ingången av 2017 gjort det möjligt att samla in ett registerbaserat datamaterial. I dagsläget saknas egentlig forskningsdata, och den del som överförs till utkomststödet har på annat sätt uppskattats till cirka 40 procent. Det är viktigt att projektet genomförs.

Målet bör också vara ett system som administrativt inte bygger på tunga eller konstlade särbestämmelser eller särvillkor för olika grupper. Systemet bör kunna tillämpas på alla boendegrupper. Ett stödsystem som vuxit fram under lång tid utgör en komplex helhet med heterogena inslag som uppstått efter hand, då man gång efter annan åtgärdat enskilda problem.

Grundlagsutskottet har framhållit att bostadsbidraget är av betydelse också med avseende på den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. och oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har till exempel ansett det oroväckande med en sådan nedskärning av bostadsbidraget som sannolikt leder till att förmånstagare kommer att bli beroende av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg. Grundlagsutskottet har också framhållit vikten av att det görs en samlad granskning av bostadsbidragssystemet och en ändamålsenlig lagberedning som grundar sig på den information granskningen ger (GrUU 51/2017 rd). Miljöutskottet har också vid godkännandet av bostadsbidragsreformen förutsatt att social- och hälsovårdsministeriet vidtar åtgärder för att bedöma de personers status i bostadsbidragssystemet som bor i gemensam bostad samt utreder om begreppet hushåll behöver revideras (RSv 237/2016 rd — MiUB 19/2016 rd).

En revidering av bostadsbidraget behövs för att minska incitamentsproblemen och för att bidraget ska kunna fördelas så rättvist som möjligt. Till exempel har begreppet hushåll varit förknippat med problem i synnerhet till den del det gäller studerande. Detta är också en av grunderna för att se över stödsystemet.

I och med att bostadsbidraget är avsett att trygga en skälig boendenivå för hushåll med låga inkomster, kan systemet inte utvecklas enbart med tanke på inkomstfällor eller sysselsättningen,

påpekar utskottet. Eftersom nedskärningar i bostadsbidraget alltid ökar behovet av utkomststöd, som är tänkt att vara en sista utväg, måste reformen av bostadsbidraget göras som ett led i den övergripande revideringen av det sociala trygghetssystemet. Statsrådet har inlett en totalreform som hänför sig till grundskydd och aktivitet (Toimi). Projektet ska före utgången av februari 2019 lägga fram alternativa modeller för ett klarare och enklare system. Projektet granskar särskilt alternativa boendestödsformer och deras effekter på hållbarheten i de offentliga finanserna, kostnaderna, sysselsättningen och inkomstfördelningen.

För ett år sedan infördes inkomstgränser för statligt och kommunalt understödda ARA-hyresbostäder i huvudstadsregionen. I januari 2018 beslutade regeringen slopa inkomstgränserna och kontrollen av inkomstgränserna för ARA-invånarna, eftersom kontrollerna visade sig vara administrativt tunga och gränserna leda till inkomstfällor. Utskottet menar att inkomstgränserna bland annat skapar nya inkomstfällor och gör det svårare att byta till en mer ändamålsenlig bostad. De regelbundet återkommande kontrollerna är dessutom administrativt tunga. Med ett tillräckligt omfattande bostadsutbud skulle det inte finnas något behov av den här typen av begränsningar.

Statens bostadsfond

Statens bostadsfond (SBF), som står utanför statsbudgeten, har en central roll när det gäller att stödja produktion av bostäder till skäligt pris. Enligt rekommendation 9 i rapporten finns det inte längre några grunder för att ur fonden finansiera utbudsstöd för bostadsproduktion. Sådana förbindelser kunde i stället täckas genom statsbudgeten. Fondens tillgångar kunde styras till utveckling av stadsstruktur och infrastruktur som främjar boendet.

Utskottet menar att en överföring av utbudsstöden så att de helt finansieras genom statsbudgeten kan göra bostadspolitiken ryckigare och försämra statens kapacitet att i ekonomiskt svaga tider stödja byggandet som en konjunkturåtgärd. Fonden har uttryckligen gjort det möjligt att reagera på konjunktursvängningar inom byggandet och därmed också främjat sysselsättningen inom byggbranschen. Utifrån dessa utgångspunkter bör det sammantaget säkerställas att de lån fonden ger också återbetalas och att fondens framtid tryggas när amorteringarna av aravalån upphör.

I nuläget styrs fondtillgångarna, exempelvis genom MBT-avtalen, till bidrag för kommunalteknik. Om avsikten är att fondens tillgångar ska kunna utnyttjas också för andra ändamål kunde de möjligen, med beaktande av fondens ursprungliga syften, styras till stöd eller lån exempelvis för utveckling av samhällsstrukturen, områdesplanering, markanskaffning, utveckling av stationsområden eller andra grundläggande strukturer som syftar till en sammanhållen stadsstruktur.

Utskottet stöder inte rapportens rekommendation att tomterna i anknytning till ARA-produktionen bör hyras ut enligt samma priskriterier som för fritt finansierad produktion och att kommunen, för att kompensera för den höga tomthyran, skulle betala förhöjt bostadsbidrag till de hushåll som är berättigade till bostadsbidrag. Ett tilläggsbostadsbidrag skulle vara administrativt tungt, och det skulle dessutom vara svårt att uppskatta kostnaderna för det. I stället bör produktionen, utifrån den gällande principen om maximalt pris, spridas på såväl region- som kvartersnivå.

Utskottet ser det som viktigt att införa lättnader i lagstiftningen för bostadsaktiebolag och ARA-aktörer när det gäller rivning för sanering och tillbyggnad av objekt i dåligt skick på centralt be-

lägna områden. Enligt den gällande lagen om bostadsaktiebolag krävs det ett enhälligt beslut av alla delägare för att en byggnad ska kunna rivas. En arbetsgrupp vid justitieministeriet bereder som bäst en lindring av kraven gällande rivning för tillbyggnad. Arbetsgruppen ska under våren 2018 ta fram ett förslag enligt vilket ett bostadsaktiebolag kan besluta om rivning för tillbyggnad genom majoritetsbeslut.

Samhällsstrukturen och det regionala perspektivet

Utskottet noterar också behovet av att granska bostadspolitiken på längre sikt och knyta framtidsbilden till klimatpolitiken. En hållbar klimatpolitik kräver en hållbar samhällsstruktur och i synnerhet att bostäderna byggs där det är ändamålsenligt med tanke på trafik och rörlighet. Också MBT-avtalen med sina lösningar för markanvändning och trafikpolitik intar en central roll. Likaså är det viktigt var näringslivet placerar sig geografiskt.

I rekommendation 6 i rapporten sägs att markanvändningen och trafikplaneringen måste samordnas bättre. Det är ett mycket viktigt mål, och utskottet konstaterar att insatserna för att nå målet har kommit igång anmärkningsvärt bra tack vare MBT-avtalen. Stora kollektivtrafikbeslut har fattats, och bostadsproduktionen kommer att koncentreras till dessa trafikleder. Det är angeläget att också i fortsättningen gynna den här linjen. Vidare bör man ta fasta på de möjligheter som öppnas upp genom regionala, kommunöverskridande trafiklösningar.

Utskottet konstaterar att rapporten förtjänstfullt lyfter fram kopplingarna mellan regionernas livskraft och bostadsmarknaden. Det är en aspekt som i fortsättningen bör beaktas såväl i ett riksomfattande sammanhang som utifrån kommunernas lokala perspektiv och deras bostadspolitiska planering. Utvecklingen av spårförbindelserna och en avsevärd förbättring av nåbarheten — exempelvis målet att man från Helsingfors ska kunna nå Åbo och Tammerfors på en timme — öppnar möjligheter för ny tillväxt, sysselsättning och dämpad bostadsefterfrågan i huvudstadsregionen. De bostadspolitiska frågeställningarna i regionerna är helt andra än i huvudstadsregionen; regionernas tillväxtcentra blir starkare medan de rena landsbygdsområdena avfolkas. I regionerna finns dock en potential som måste utredas. Stödfinansiering för boende behövs också i regionstäderna, där det inte byggs bostäder på marknadsvillkor och där kommunens egna stödåtgärder inte räcker till. I kommuner där det sker plötsliga strukturförändringar behövs dessutom särskilda lösningar.

Utskottet framhåller också att en ny, zonindelad strukturmodell har etablerats i Helsingforsregionen. Modellen styr all bostadsproduktion genom ett nåbarhetskriterium. Modellen tar inte alls hänsyn till kommungränser, utan grundar sig på trafikrelaterade nåbarhetszoner genom vilka såväl stödd bostadsproduktion som annan produktion av våningshus styrs till enkelt nåbara områden. Den här modellen kan möjligen utnyttjas i större skala i regionutvecklingen.

Utskottet omfattar rapportens uppfattning att MBT-avtalen fungerar bra och är av stor betydelse. MBT-avtalen är frivilliga intentionsavtal som bygger på en gemensam vilja till samordnad och övergripande utveckling av markanvändningen, boendet och trafiken. Viljan att fullfölja avtalen och nå målen (inkl. bostadsproduktionen) har förbättrats för varje ny avtalsrunda, och målen har för varje gång blivit mer ambitiösa. Det finns all anledning att gå vidare med och ytterligare utveckla de frivilliga MBT-avtalen, eftersom de stöder utvecklingen av de stora stadsregionerna

och landskapscentra. Därtill bör man komma överens om hur kontinuiteten för MBT-avtalen kan säkras över valperioderna, så att det inte råder osäkerhet kring avtalskulturen.

Bostadslöshet

Bostadslöshet är ett problem särskilt i de större städerna. Också bostadslösheten kan delvis förebyggas genom en tillräcklig bostadsproduktion. Problemet kräver dock också andra lösningar. På senare år har det gjorts stora satsningar på att bekämpa långvarig bostadslöshet. Insatserna har lett till utmärkta resultat som noterats även på internationell nivå. Det framhålls också i rapporten att Finland är det enda europeiska land där bostadslösheten har minskat under flera år på 2010-talet. De goda resultaten bygger särskilt på statens, kommunernas och organisationernas långsiktiga arbete för att minska långtidsbostadslösheten.

Det pågående programmet för förebyggande av bostadslöshet fokuserar på förebyggande åtgärder. I linje med budgeten för 2018 inleds också ett försöksprojekt i syfte att förebygga ekonomiska problem hos hyresgäster och därigenom minska antalet vräkningar.

Att förvärva och låta bygga nya bostäder till skäligt pris var ett av de främsta målen för det av staten initierade projektet Paavo (2008—2011). Kommuner, städer och organisationer köpte och byggde bostäder, men också staten gav ett betydande stöd till bostadsproduktionen. Stödet kunde som mest uppgå till hela 50 procent.

Hemmet är grunden för ett ordnat liv; det ger en känsla av att vara delaktig och bidrar till att man rotas i omgivningen. Modellen Bostad först stärker den boendes möjligheter att uppleva bostaden som ett hem. T.ex. hyreskontraktet och de administrativa lösningarna ska bidra till kontinuitet och ett permanent boende. Vid eventuella flyttningar ska den boendes behov beaktas. Likaså måste den boende få tillräckligt stöd i samband med förändringen. Utskottet framhåller att det inte bara är de enskilda bostadslösa som drar nytta av modellen Bostad först, utan hela samhället vinner på konceptet. Exempelvis den stödda boendeserviceenheten Härmälä i Tammerfors gjorde en inbesparing på närmare 250 000 euro tack vare modellen. Utskottet ger sitt stöd för rapportens rekommendationer om att fortsätta det långsiktiga arbetet för att bekämpa bostadslöshet genom att öka utbudet av hyresbostäder till skäligt pris.

Utskottet understryker att rekommendationerna som syftar till att förebygga och minska bostadslöshet är värda understöd och bör beaktas också i samband med landskaps- och vårdreformen. Förebyggandet av bostadslöshet är ett led i den vidare social- och samhällspolitiken och bostadsproblemen kan inte lösas enbart genom snävt avgränsade bostadspolitiska åtgärder.

Tomma lokaler

I rapporten sägs att bostadsproduktionen kan ökas också genom att man främjar ändringar av fastigheters användningsändamål. Betydelsen av tomma lokaler har dock vid sidan av detta konstaterande inte behandlats på något sätt, uppenbarligen delvis på grund av bristfällig statistik. Miljöutskottet vill göra revisionsutskottet uppmärksamt på den avsevärda potential som finns i de tomma lokalerna. De byggda tillgångarna utgör en resurs som när de utnyttjas effektivt och ändamålsenligt kan bidra till en hållbar stadsutveckling och ett resurssmart samhälle. Tomma loka-

ler innebär däremot underutnyttjande av infrastrukturen. De bidrar till en otrygg och svag livsmiljö och medför avsevärda ekonomiska och underhållsrelaterade risker för ägaren och samhället.

Städerna förändras ständigt, och till följd av olika strukturförändringar blir lokaler och byggnader underanvända. Underutnyttjandet av kontorslokaler har exempelvis i huvudstadsregionen fortgående ökat sedan 2008. Hösten 2017 fanns det 1,2 miljoner kvadratmeter tomma kontorslokaler. Det är möjligt att överutbudet på verksamhetslokaler är permanent. Det ökande underutnyttjandet påverkas nämligen inte bara av marknadsläget utan också av att det byggs en hel del nya verksamhetslokaler. Också förändringarna i arbetslivet spelar in. Flexarbete och distansarbete samt uppsvinget för flerfunktionslokaler (öppna kontor) minskar behovet av kontorslokaler. Målet att göra det enklare att bygga om tomma kontorslokaler till bostäder ingår också i statsminister Sipiläs regeringsprogram.

Miljöministeriet genomförde år 2013 projektet Tomma utrymmen, som bland annat föreslog en slags förenklad planläggningsprocess, som tillåter att användningsändamålet ändras smidigt och sammanhållet, vilket också sparar myndigheternas resurser. Det finns rikligt med forskningsrön från liknande modeller i andra länder. Utskottet anser att totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen bör gynna flexiblare ändring av användningsändamålet också i fråga om de tekniska kraven på boendet. Planläggningen har en viktig roll bland annat för att säkerställa att ändringar av användningsändamålet inte leder till en oönskad utveckling, exempelvis till att stadens funktionella struktur förändras alltför mycket eller blir alltför ensidig. På det stora hela taget är det dock inte i någons intresse att det finns stora mängder tomma lokaler. Totalrevideringen ger möjlighet att överväga om målet kräver lagändringar eller om det räcker att göra de praktiska förfarandena smidigare. Också främjandet av tillfällig användning av tomma lokaler bör diskuteras aktivt.

Utskottet konstaterar att Rakli under slutet av 2017 och början av 2018 driver ett projekt för att bland annat främja smidigare ändringar av användningsändamålet (Tilat käyttöön -klinikka). Huvudaktörer i klinikprojektet är städerna Esbo, Helsingfors och Tammerfors samt ACRE, Senatfastigheter, Sponda och miljöministeriet. Målet är att utreda och stärka de allmänna förutsättningarna för ett gott genomförande av ändringar och utvidgningar av användningsändamålet och av tillfällig användning samt att stärka fastighetsägarnas och städernas förutsättningar i fråga om kompetens, utveckling av procedurer, dialog och samarbete. Utskottet anser att projektet är viktigt, eftersom smidiga ändringar av användningsändamålet för tomma lokaler inte nödvändigtvis kräver lagstiftningsändringar; i många fall är det en fråga om kompetens och procedurer. Genom projektet torde också eventuella lagändringsbehov aktualiseras. Avsikten är att den gällande markanvändnings- och bygglagen, i tillämpliga delar och från fall till fall, ska tillämpas flexibelt på renoveringar och ombyggnader. En smidig tolkning av regleringen kräver specialkompetens inom såväl tillståndsprövningen som planeringen och byggandet. För att målet ska nås måste därför också de som i praktiken utför renoveringarna ha specialkompetens. Det vore välkommet med försöksprojekt som utvecklar och utvärderar flexibla regeltolkningar och praktiska planeringslösningar. Samtidigt kunde man identifiera eventuella lagändringsbehov och ansluta beredningen av dem till den pågående totalrevideringen.

Också möjligheten till tillfällig användning kräver omprövningar av planläggningsprocessen. Det finns erfarenheter av ett målmedvetet arbete för ökad tillfällig användning av lokaler exempelvis i

Nederländerna och Storbritannien. Ur de boendes synvinkel kan det finnas behov av en tillfällig bostad när livssituationen förändras, exempelvis i samband med en kortvarig arbetskommendering, studier eller renovering. Det behövs då inget permanent boende, och hyresgästen kan ofta pruta på boendekvaliteten. Ur fastighetsägarens synvinkel är det fråga om att effektivisera utnyttjandet av tomma lokaler, förbättra säkerheten och förebygga vandalism.

Utskottet menar att tillfällig användning bör ses som ett verktyg för experimentell utveckling som kan utnyttjas också i planeringen av ny verksamhet. Ett målmedvetet främjande av tillfällig användning som ett led i ändringen av användningsändamålet för ett område kunde vara till nytta för många sektorer.

Utskottet uppmuntrar också till att möjliggöra olika slags boendelösningar. Bestämmelserna bör exempelvis tillåta försäljning och uthyrning av så kallade loftlägenheter i avskalat skick, så att utrustningsnivån endast omfattar vattenförsörjning inklusive de tekniska lösningar den kräver, medan den boende själv står för resterande utrustning och inredning. Ett sådant koncept tillämpades i en nybyggnation i Arabiastranden i Helsingfors, och det vore välkommet om det kunde tillämpas också vid ändring av användningsändamålet. I och med att andelen kompletteringsbyggande ökar måste de byggtekniska lösningarna på det hela taget allt oftare kunna tillämpas på befintliga konstruktioner.

Det behövs nytänkande också i fråga om ändring av användningsändamålet för hela kontorshus. På grund av bestämmelserna om fönster anses det ofta att det mörka mittpartiet i kontorshus med djup stomme utgör ett hinder för ombyggnad till bostäder. För att det ska bli vanligare att utnyttja sådana mittpartier och genom hybridlösningar blanda kontorslokaler och bostäder i samma byggnad krävs innovativa försök där mittpartiet används exempelvis som förrådsutrymme, gym, bastu etc. Att blanda kontorslokaler och bostäder kan också stärka förutsättningarna för kvartersbutiker och annan närservice, då det uppstår efterfrågan på deras service såväl dagtid som kvällstid.

Gruppbyggande och nya former för kollektivboende

Gruppbyggande (kollektivt byggande) är ett hittills sparsamt förekommande men växande byggkoncept. Det har på senare år och särskilt i Helsingfors uppförts åtskilliga våningshus genom gruppbyggande. I september 2015 trädde lagen om gruppbyggande (190/2015) i kraft, vilket gynnat konceptet. Gruppbyggande betyder att invånarna genomför byggprojektet på egen hand eller under ledning av en konsult. Modellen förutsätter att deltagarna har en stabil ekonomi och för en längre tid kan engagera sig i allt från planeringen till genomförandet. Därför torde konceptet inte växa till några större dimensioner.

Möjligheten till gruppbyggande bidrar dock till behövlig konkurrens inom sektorn och leder också till ökad transparens i fråga om byggkostnaderna. Deltagarna får en bostad förmånligare än det allmänna marknadspriset och har bättre möjligheter att själva bestämma kvalitetsnivån och olika boendelösningar. Gruppbyggandet främjar också gemenskapen mellan de boende. Det vore angeläget att utveckla praxis och avtalsmodeller för att de facto främja gruppbyggandet.

Utskottet framhåller att intresset för kollektivt boende ökar och att boendeformen har förändrats betydligt jämfört med de tidigare, utpräglat ideologiskt färgade försöken och koncepten. Ute i

världen och också hos oss har i synnerhet äldre börjat bilda boendegemenskaper där man utan att begränsa den viktiga självbestämmanderätten får fördelar i form av grannhjälp och samarbete, vilket stärker säkerhetskänslan och berikar boendets sociala dimension. I det kollektiva boendet är invånarna aktiva och kan i högre grad än vanligt påverka rumsindelning och inredning och egenskaper i närmiljön utan att det krävs stor enighet i allt. Individuella skillnader och behov behöver inte heller åsidosättas. Kollektivt boende betyder inte nödvändigtvis att man bor tillsammans och delar själva lägenheterna med andra invånare. I dess enklaste form innebär det att man samsas om vissa utrymmen, utrustningar eller tjänster. Bostäderna i sig kan vara ägarbostäder eller hyresbostäder.

Utskottet framhåller att befolkningen åldras, vilket utgör en grund för att ompröva de gamla boendeformerna och hitta nya lösningar. Vi måste lösgöra oss från det gamla tänkandet och gå in för nya kollektiva boendeformer som utgår från dagens behov Tanken med servicekvarter är att kombinera flera olika boendeformer och i anknytning till dem erbjuda gemensamma lokaler och stödtjänster. Genom så kallade generationskvarter förebyggs segregering och isolering av äldre.

Utskottet vill påskynda utvecklingen och produktionen av nya, mångsidiga boendelösningar som svarar mot dagens kvalitetskrav. Det är bra att andelslagsmodellen har utretts som ett alternativ för socialt boende. Alla bostadsformer behövs: hyres-, bostadsrätts-, delägar- och ägarbostäder och nya kollektiva bostäder. Internationellt finns det också modeller som hjälper dem som är intresserade av kollektivt boende att hitta varandra och vid behov påverka valet av nya boende. Främjandet av det kollektiva boendet står i ett bostadspolitiskt perspektiv klart utanför den ekonomiska infallsvinkelns räckvidd och skulle också kräva samhällsvetenskaplig forskning.

Områden utanför tillväxtcentra

Det blir en framtidsutmaning att anpassa bostadsbeståndet till efterfrågan och samtidigt säkerställa goda boendeförhållanden också utanför tillväxtcentra. En arbetsgrupp (AAKE) vid miljöministeriet föreslår i rapporten Utveckling av bostadsbeståndet och boendeförhållandena utanför tillväxtcentrumen (Miljöministeriets rapporter 23/2017) ett flertal åtgärder för att göra ekonomiskt utsatta hyreshussamfund mer livsdugliga och förbättra boendeförhållandena i områden utanför tillväxtcentra.

Underutnyttjandet av de statligt stödda bostäderna leder till ekonomiska problem för såväl husinvånarna som hyreshussamfunden, kommunerna och staten. När antalet husinvånare minskar måste underhålls- och reparationskostnaderna täckas av färre personer. Om underutnyttjandet ökar och blir långvarigt har hyreshussamfundet ofta inte möjlighet att täcka kostnaderna för tomma lokaler. Följden blir att ägarna, i praktiken ofta kommunerna, måste stödja hyreshussamfund som råkat i ekonomiska svårigheter. Samtidigt kan det leda till kreditförluster för staten och andra långivare eller borgensmän. Att det finns tomma bostäder kan också på andra sätt påverka bostadsmarknaden på orten. Det försvårar också de fritt finansierade bostadsbolagens tillgång till ombyggnadslån.

Arbetsgruppen föreslår vissa ändringar i aravalånesystemet och i statens ekonomiska stödåtgärder. Exempelvis föreslår arbetsgruppen att de höga aravaräntorna sänks och att det ges möjlighet

att förlänga lånetiden för aravalån. Vidare föreslås flexiblare villkor för saneringsåtgärder så att ekonomiskt utsatta hyreshussamfund kunde hjälpas tidigare.

Arbetsgruppen föreslår också ett särskilt åtgärdsprogram för att hitta effektiva lösningar på de problem som servicehussamfunden möter. Dessutom föreslår arbetsgruppen regionspecifika avtalsmodeller i syfte att anpassa bostadsbeståndet i områden utanför tillväxtcentra. I den här modellen ingår staten, regionens kommuner och deras hyreshussamfund bindande avtal om anpassningsåtgärder för bostadsbeståndet i regionen.

Utskottet menar att de äldsta och mest oförmånligt belägna ARA-hyresbostäderna bör kunna rivas enklare än i dag. Numera föreskriver kommunallagen att kommunkoncernen har kontroll över de ekonomiska nyckeltalen, vilket uppmuntrar kommunerna att sälja bostäder främst till privata investerare. Arbetsgruppen föreslår att grunderna för beviljande av rivningsackord förtydligas och ges framförhållning. Ändringen avser att förebygga ekonomiska svårigheter hos hyreshussamfunden och reducera statens kreditförlustrisk. Vidare föreslår arbetsgruppen att maxbeloppen för rivnings- och begränsningsackord höjs med 10 procentenheter.

Utskottet stöder arbetsgruppens förslag och vill påskynda genomförandet av dem. Det är motiverat att staten fortsätter med stödåtgärderna för att anpassa det statsunderstödda bostadsbeståndet utanför tillväxtcentra till den minskande efterfrågan. På lång sikt är åtgärderna också förmånligare för staten.

Flexiblare normer och utveckling av planläggningssystemet

Rapporten rekommenderar lättare planläggningsförfaranden och flexiblare normer för bostadsproduktionen. Bostadsproduktionen kan höjas bland annat genom enklare rutiner för ändring av användningsändamålet, flexiblare kompletteringsbyggande på egnahemshustomter och lindrigare kommunala krav på parkeringsparker. Vidare bör bestämmelserna om bostädernas storleksfördelning i detaljplaner och vid tomtöverlåtelser göras flexiblare. I det här sammanhanget bör man beakta risken för ett alltför ensidigt bostadsbestånd. Utskottet understryker att kommunerna har en mycket stor roll när det gäller att få till stånd smidigare bestämmelser.

Överlag bidrar alltför detaljerade planbestämmelser till höjda byggkostnader. Också det bör beaktas vid totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen.

Kraven på storleksfördelningen mellan bostäder, de alltför strikta kraven på tillgänglighet, kraven på befolkningsskydd och i synnerhet kraven på parkeringsplatser höjer byggkostnaderna. Vid totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen gäller det att i praktiken nå tillräcklig flexibilitet i fråga om de här kraven. För befolkningsskyddens del bör man sträva efter områdesinriktade lösningar, i det fall att man inte kan pruta på själva dimensioneringskraven. Kraven på antalet parkeringsplatser fastställs i kommunens byggbestämmelser, så beslutsrätten ligger hos kommunen. Tillgänglighetskraven behövs med tanke på att befolkningen åldras, men det är motiverat att avvika från dem på vissa punkter exempelvis när det gäller studentbostäder eller på andra särskilda grunder. Det är enligt utskottet angeläget att se till att en eventuell avreglering inte leder till att kvalitetsnivån sänks. Kostnadsnyttan bör också avspeglas på bostadspriset och inte enbart komma byggherren till del.

Åtgärder krävs också för att dämpa boendekostnaderna, svara mot behov i anslutning till befolkningens åldrande och specialgrupper och för att främja energieffektiviteten. Vid en uppskattning av boendekostnaderna måste man beakta inte bara byggkostnaderna utan också de kostnader som följer av själva boendet, exempelvis vatten- och elavgifter och beskattningen av boende.

I fråga om förebyggande, identifiering och reparation av fukt- och mögelskador vill utskottet i det här sammanhanget påpeka vikten av ett bra byggande och gott underhåll. Det är angeläget att också byggnadernas ägare på bred front inser vikten av underhåll och, vid behov, reparationer. Ägaren svarar för att en byggnad med fukt- och mögelskador repareras eller rentav rivs, samt för att invånarna i fukt- och mögelskadade hus utsätts för inomhusluftproblem i så liten grad som möjligt.

Med hjälp av informationsstyrning kan man bidra till att de klara skyldigheterna på denna punkt uppfylls. Exempelvis under det riksomfattande åtgärdsprogrammet mot fukt och mögelskador samlades information och producerades nya guider och anvisningar för identifiering av inomhusluftproblem och reparation av fukt- och mögelskador. Dessa guider finns på webbplatsen Mögeltalkot (www.hometalkoot.fi). Vid miljöministeriet pågår dessutom en uppdatering av en guide till reparation av fukt- och mögelskador. Guiden blir klar 2018.

Reparationer i offentliga byggnader med inomhusluftproblem främjas genom åtgärdsprogrammet Ett decennium av sunda lokaler. Syftet med programmet är att reducera problemen med inomhusluften i offentliga byggnader, göra lokalerna mer funktionella och främja hälsan och välfärden i anknytning till lokalerna. Målet är att främja en sund och hållbar bygg- och underhållspraxis och förebygga problem med inomhusluften. Åtgärdsprogrammet lämnades genom statsministerns upplysning till riksdagen den 28 november 2017.

Avslutningsvis

Utskottet framhåller att boende till överkomligt pris bör vara det långsiktiga och konsekventa målet. För att nå det krävs bland annat ett utvecklingsprogram med en räckvidd över flera regeringsperioder. Särskild vikt bör läggas vid förebyggandet av segregation i bostadsområden.

Det är särskilt viktigt att i genomförandet av landskaps- och vårdreformen samordna bostadspolitiken och andra politikområden, eftersom social- och hälsovårdstjänsterna överförs på landskapens ansvar, medan kommunerna får en central roll i ordnandet av boendet. Den lokala bostadspolitiken och utvecklingen av boendeförhållanden kommer fortsättningsvis att ligga på kommunernas ansvar, medan landskapen endast får ansvar för ordnandet av boendetjänster för de specialgrupper som avses i socialvårdslagen. Kommunerna äger och hyr via mellanhänder ut en hel del stödbostäder till bostadslösa, invandrare, personer med funktionsnedsättning, stödbehövande ungdomar, rehabiliteringsklienter inom mentalvården och missbrukarvården samt äldre. Förvaltningen och uthyrningen av bostäder har organiserats på olika sätt i kommunerna, och särskilt i stora kommuner är skötseln utspridd på olika förvaltningsområden. I samband med landskaps- och vårdreformen måste de här funktionerna överföras under kontrollerade former.

Sammanfattningsvis:

— kommunernas planläggning och markanvändning har stor betydelse för bostadsproduktionen,
— MBT-processerna är viktiga i utvecklingen av de stora stadsregionerna och måste därför vidareutvecklas långsiktigt,
— Statens bostadsfond har en avsevärd roll i att stödja bostadsbyggandet; fonden har gjort det möjligt att reagera på konjunkturväxlingar inom byggandet, och dess verksamhet bör ses över försiktigt,
— systemet med långfristiga räntestöd måste göras effektivare, så att det sporrar till produktion av bostäder som motsvarar stödvillkoren,
— bostadsbidragssystemet måste utvecklas som ett led i översynen av grundtryggheten,
— vid sidan av de ekonomiska aspekterna måste också andra aspekter beaktas, och det behövs forskning bland annat om boendets kopplingar till utbildnings-, social- och hälsovårds- och invandrarpolitiken.
— förebyggandet av bostadslöshet kräver också en långsiktig och brett anlagd social- och samhällspolitik,
— totalrevideringen av markanvändnings- och bygglagen bör bidra till ökad flexibilitet i fråga om byggpriser, bestämmelser och planläggningssystem, så att kostnaderna kan begränsas utan att det leder till sämre byggkvalitet; kommunerna har en viktig roll i detta,
— nya lösningar bör djärvt testas i syfte att minska underutnyttjandet av lokaler,
— samhörigheten i bostadshusen måste utvecklas genom innovativa koncept och försök,
— de speciella problemen i områden utanför tillväxtcentra kräver särskilda lösningar.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Miljöutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 1/2018 rd

Helsingfors 9.2.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä blå
medlem Veera Ruoho saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.