

Bilagor

# Kommittédirektiv



Allmännyttiga bostadsföretag och  
bostadssocial utveckling

**Dir.**  
**1999:110**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1999.

## Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppgift att värdera förslagen från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag m.m. och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag. Vid värderingen av förslagen skall kommittén särskilt belysa hur förslagen förhåller sig till nationell lagstiftning och eventuella EG-regler på området. Vidare skall hänsyn tas till förslagens effekter bland annat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om kommitténs överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag skall kommittén utarbeta en komplett lagreglering samt de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga. Kommittén skall dock inte initialt behandla skattefrågor. Regeringen är emellertid oförhindrad att senare genom tilläggsdirektiv utvidga uppdraget till att avse dessa frågor.

Kommittén skall dessutom i huvudsak fullfölja de uppgifter som Boendesociala beredningen enligt sina direktiv (dir. 1998:56) har att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

## Bakgrund

Ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken grundas på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare.

De allmännyttiga bostadsföretagen är ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område. Företagen har alltsedan sin tillkomst förutsatts arbeta utan enskilt vinstintresse och dess bostäder är till för alla utan gränser eller villkor när det gäller t.ex. inkomst och familjestorlek. Tack vare de allmännyttiga bostadsföretagens roll kan den svenska bostadsmarknaden sägas vara unik i Europa, eftersom vi inte har särskilda bostäder som är reserverade för ekonomiskt svaga hushåll i samhället.

De allmännyttiga bostadsföretagen fungerar i dag på en marknad som i flera avseenden är annorlunda än bara för något årtionde sedan. Bostadsmarknaden har delvis omreglerats. Alla gynnande särregler har avskaffats. Förändringar i skatteregler och villkoren för finansieringen av bostadsproduktionen har gjort att företagen i dag konkurrerar med andra bostadsföretag på i huvudsak lika villkor. Det som i dag särskiljer de allmännyttiga bostadsföretagen från andra bostadsföretag är i första hand det kommunala ägandet och inflytandet i företagen samt deras roll för hyressättningen.

Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan enskilt vinstintresse. Väl förvaltade bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla grupper av medborgare är också fortsatt ett grundläggande inslag i den svenska bostadspolitiken.

### *Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet*

Regeringen beslutade den 6 maj i år om direktiv till en särskild utredare som skall ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag (dir. 1999:32). Utredningen har antagit namnet Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (Fi 1999:05).

Utredningen har uppdraget att

- göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det behövs ett nytt regelverk,
- analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga företagen,
- klargöra efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning det innebär att vara ett allmännyttigt bostadsföretag, samt
- lämna förslag till hur de kommunala bostadsföretagen kan utvecklas genom att hyresgästerna ges ett ökat inflytande.

Utredningen skall presentera ett diskussionsbetänkande om dessa frågor före den 1 januari 2000. Utredningen skall vidare senast den 1 mars 2000 redovisa en utvärdering av bruksvärdes-systemet.

Under den tid då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds har riksdagen beslutat att ett tidsbegränsat sanktionssystem skall gälla vars syfte är att motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251).

### *Boendesociala beredningen*

Den 25 juni 1998 beslutade regeringen om direktiv för en bostadssocial beredning med parlamentarisk sammansättning (dir. 1998:56). Beredningen, som antagit namnet Boendesociala

beredningen (In 1998:05), skall vara verksam till och med utgången av år 2000.

Enligt direktiven skall beredningen följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skall som underlag för sina bedömningar och förslag göra en bostadssocial kartläggning av situationen på bostadsmarknaden.

Beredningen har vidare haft i uppdrag att följa de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för boende i bostadsrätter och egnahem samt att föreslå hur problemen med oseriösa bostadsförmedlare bör hanteras. Dessa uppdrag har redovisats till regeringen den 1 juni 1999 (se SOU 1999:72 och SOU 1999:71). Beredningens betänkande om oseriösa bostadsförmedlare remissbehandlas för närvarande.

### **Behovet av en utredning**

De frågor som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet behandlar är av väsentlig och grundläggande betydelse för bostadspolitiken i framtiden. Regeringen anser därför att utredningens diskussionsbetänkande bör värderas närmare av en parlamentarisk kommitté. Kommittén skall bland annat bedöma behovet av ett särskilt regelverk för de allmännyttiga bostadsföretagen och föreslå i vilka olika former verksamheten kan utvecklas. Också riksdagen har tillkännagett att en sådan utredning bör komma till stånd och att det är angeläget att tillsättandet sker med skyndsamhet (bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251).

Denna kommitté skall vidare överta merparten av de uppgifter som kvarstår för Boendesociala beredningen.

## Uppdraget

Kommittén skall i sitt arbete utgå från det diskussionsbetänkande om utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet lämnar samt kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningsområdet. En viktig uppgift blir att värdera utredarens förslag om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag.

Vid värderingen skall kommittén särskilt belysa hur förslagen står i överensstämmelse med annan nationell lagstiftning och eventuella EG-regler på området. Vidare skall förslagets effekter analyseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kommittén skall särskilt analysera förslagets effekter på bostadsmarknaden, den framtida nyproduktionen av hyresrätter och hyresutvecklingen. Vid en sådan analys skall effekter för andra aktörer på hyresmarknaden och effekter på konkurrenssituationen beaktas.

Om kommitténs överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag, skall den utarbeta en komplett lagreglering samt de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga. Kommittén skall dock inte initialt behandla skattefrågor. Regeringen är emellertid oförhindrad att senare genom tilläggsdirektiv utvidga uppdraget till att avse dessa frågor. Vid utformningen av regelverket skall kommittén särskilt ta ställning till vilka kriterier som i framtiden bör gälla för att ett företag skall definieras som allmännyttigt.

Det nya regelverket skall även säkerställa att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen kan få ett ökat inflytande. Det kan ske inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, men även genom nya verksamhetsformer där hyresgästerna ges möjlighet att gemensamt äga företagen.

Kommittén skall dessutom fullfölja de huvudsakliga intentionerna i det arbete som pågår inom Boendesociala beredningen med att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

## Närmare om uppdraget

### Icke vinstdrivande bostadsföretag

Utgångspunkten skall vara att allmännyttiga bostadsföretag inte skall ha som huvudsyfte att generera vinst.

Att företagen skall drivas utan vinstsyfte bör enligt regeringens uppfattning inte innebära att företagen förbjuds att redovisa en vinst. Vinsten behövs för att företagen skall klara svängningar i konjunkturen och genomföra nödvändiga investeringar.

Det finns i dag ingen entydig definition av vad som menas med ett icke vinstdrivande bostadsföretag. I den ovan nämnda tillfälliga lagstiftningen rörande kommunala bostadsföretag läggs vissa principer fast för vad som skall anses vara skälig avkastning för kommunala bostadsföretag enligt den lagstiftningen. Under år 1999 får ett kommunalt bostadsföretag lämna en utdelning om högst 5 procent på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet utan att drabbas av någon sanktion. (Se förordning (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag). Regeringen har i budgetpropositionen (1999/2000:1 utg.omr. 18) anmält till riksdagen att denna procentsats för år 2000 skall vara 7,5 procent. (Se förordning (1999:1194) om ändring i förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag).

Att företagen skall drivas utan vinstsyfte var tidigare en av flera förutsättningar för att ett bostadsföretag skulle godkännas som allmännyttigt. Sedan i början av 1990-talet lämnas inga nya godkännanden. Under vilka förutsättningar ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas regleras i 8 § lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet skall enligt sina direktiv klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt företag.

En viktig fråga för kommittén blir därför att lämna förslag om hur icke vinstdrivande bostadsföretag skall definieras samt föreslå vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att dessa företag skall ha ställningen som allmännyttiga. Kommittén skall särskilt beakta i vilka sammanhang som denna ställning som allmännyttigt bostadsföretag i framtiden bör ha betydelse.

### Nya former för hyresgästinflytande

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet skall enligt sina direktiv lämna förslag om hur de kommunala bostadsföretagen kan utvecklas genom att hyresgästerna ges ett ökat inflytande, dels inom ramen för fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna gemensamt äger eller har ett inflytande över förvaltningen av fastigheterna. Utredningen skall även pröva möjligheten att överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser eller till en form av kooperativ hyresrätt. Utredningen skall studera erfarenheterna av olika allmännyttiga förvaltningsformer.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en särskild utredare som fått till uppgift att föreslå regler för att den kooperativa hyresrätten skall kunna införas som en bestående upplåtelseform (dir. 1999:88). Inom ramen för en försökslagstiftning har två modeller prövats, dels en modell som innebär att hyresgästerna bildar en ekonomisk förening som i sin tur hyr fastigheten av fastighetsägaren (hyresmodellen), dels en modell som innebär att föreningen äger den aktuella fastigheten och hyr ut lägenheterna i fastigheten till sina medlemmar (ägarmodellen). Utredningen om kooperativ hyresrätt har i uppdrag att ta fram en permanent lagstiftning för båda modellerna.

Kommittén har att ta ställning till och värdera de olika förslag som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet presenterar för hur hyresgästerna kan få ett ökat inflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen och lämna förslag till åtgärder med detta



syfte. Kommittén skall särskilt överväga lämpliga former för ett ökat boendeflyttande på företagsnivå.

### Bostadssocial utveckling

I dag baseras det kommunala ansvaret liksom den kommunala kompetensen i bostadsfrågor i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620). Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. I kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå ingår därmed att erbjuda bostäder även till hushåll som själva har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

Kommunerna måste därför ha tillgång till bostäder för att bl.a. tillgodose bostadsbehov av sociala skäl. Detta kan ske genom medverkan både från de allmännyttiga bostadsföretagen och övriga aktörer på marknaden.

Kommittén skall särskilt belysa vilken betydelse kommunala bostadsbolag och en kommunal bostadsförmedling har för att kommunerna skall kunna leva upp till sitt grundläggande bostadsförsörjningsansvar. Jämförelser bör göras mellan kommuner med respektive utan kommunala bostadsbolag och bostadsförmedlingar.

Kommittén skall fullfölja merparten av det arbete som pågår inom Boendesociala beredningen med att följa utvecklingen på det bostadssociala området. Kommittén skall kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden enligt de ursprungliga direktiven för Boendesociala beredningen (dir. 1998:56). Kommittén skall också lämna förslag till åtgärder för den händelse att situationen på bostadsmarknaden utvecklas på ett sådant sätt att kommunerna inte genom samarbete med fastighetsägarna kan uppfylla sitt bostadssociala ansvar.

### **Kostnadsberäkningar och finansiering**

Kommittén skall kostnadsberäkna samtliga förslag. De ekonomiska konsekvenserna för såväl statsbudgeten som för hyresgästerna och andra aktörer på hyresmarknaden skall framgå. Om förslagen leder till kostnadsökningar skall kommittén lämna förslag till finansiering.

Kommittén skall särskilt beakta vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) avseende kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

### **Tidsplan för arbetet m.m.**

Kommittén skall arbeta i nära samråd med utredningen om kooperativ hyresrätt (Ju 1999:14) och med Kommittén för hemlösa (S 1998:09). Kommittén skall hålla sig informerad om det arbete som bedrivs av 1997 års hyreslagstiftningsutredning (Ju 1997:09).

Kommitténs arbete skall redovisas senast den 1 november 2000.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till kommittén för  
allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Fi 2000:01) **Dir. 2000:102**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2000.

## Sammanfattning av uppdraget

Den parlamentariskt sammansatta Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling som bl.a. har till uppgift att bedöma behovet av ett nytt regelverk för allmännyttiga bostadsföretag ges genom tilläggsdirektiv i uppdrag att i sitt fortsatta arbete prioritera bl.a. utformningen av en särskild lagstiftning för de allmännyttiga bostadsföretagen och analysen av kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommittén får förlängd tid att slutföra uppdraget till den 15 mars 2001.

## Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 december 1999 tillkallade chefen för Finansdepartementet en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppgift att värdera förslagen från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag m.m. och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag. Kommitténs

uppdrag skall enligt direktiven vara slutförd senast den 1 november 2000.

Kommittén har i skrivelse som inkom till regeringskansliet den 26 oktober 2000 begärt förlängd tid för sitt uppdrag till den 15 mars 2001. Kommittén har vidare dels redovisat ett förslag till prioriteringar av sitt uppdrag, dels begärt ett utökat uppdrag avseende skatteregler vid självförvaltning. Mot bakgrund av vad kommittén redovisat bör kommitténs uppdrag begränsas.

## Uppdraget

Kommittén skall i det fortsatta arbetet prioritera

- Utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt,
- klarlägga de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsbestånd till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala,
- ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd,
- analysera kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klarlägga om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar, och
- sammanfatta vad kommittén har arbetat med och vad kommittén inte har hunnit att redovisa.

Kommittén skall kostnadsberäkna samtliga förslag. De ekonomiska konsekvenserna för såväl statsbudget som för hyresgästerna och andra aktörer på hyresmarknaden skall framgå. Om förslagen leder till kostnadsökningar skall kommittén lämna förslag till finansiering. Kommittén skall särskilt beakta vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) avseende kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Det finns ingen anledning att utvidga kommitténs uppdrag. Regeringen av-

slår därför kommitténs begäran om att utöka uppdraget avseende skatteregler vid självförvaltning. Kommittén skall redovisa sitt arbete senast den 15 mars 2001.

(Finansdepartementet)

# Bostadsförsörjningslagen<sup>1</sup>

## I Inledning

Efter kriget ökade de offentliga bostadspolitiska insatserna. Kommunerna tillades ett betydande ansvar för bostadsförsörjningen vilket kom till uttryck i statlig reglering av olika frågor inom området. Kommunernas befogenheter och skyldigheter lagfästes i bl.a. lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (bostadsförsörjningslagen) som trädde i kraft den 1 januari 1948 (dock att en bestämmelse trätt i kraft något dessförinnan). Denna lag speglade samhällets intresse av att efter kriget få i gång och styra ett bostadsbyggande med en social inriktning.

Lagen upphävdes med verkan från den 1 juli 1993. Ett par av lagens bestämmelser fördes dock, i något förändrat skick, över till annan lagstiftning.

Avsikten med lagens upphävande var inte att minska kommunernas *grundläggande* ansvar för bostadsfrågorna utan att ge kommunerna större frihet att handlägga dem som de ville. Lagmässigt skulle i fortsättningen kommunallagen, plan- och bygglagen och socialtjänstlagen jämte vissa andra specialstadganden styra kommunernas insatser på bostadsområdet.

## Lagens innehåll

Bostadsförsörjningslagens bestämmelser reglerade från början endast tre kommunala uppgifter på bostadsmarknaden. Det gällde kommunernas möjligheter att bidra till den enskildes bostadskostnader, kommunernas skyldighet att förmedla det

---

<sup>1</sup> Bilagan är upprättad inom Boendesociala beredningens sekretariat.

statliga bostadsstödet och vissa kommuners skyldighet att upprätta bostadsbyggnadsplaner.

När lagen upphävdes reglerade den i huvudsak sex olika kommunala funktioner på bostadsmarknaden och en länsstyrelsefunktion. Den innehöll också en delegationsbestämmelse.

- Kommunen var ålagd en bostadsförsörjningsplanering.
- Kommunen var ålagd att anordna bostadsförmedling även om åliggandet inte var helt obligatoriskt och därjämte skyldig att informera om bostadsmarknadsläget.
- Kommunen hade rätt att ställa vissa villkor för anvisning eller förmedling av lägenheter.
- Kommunen hade möjlighet att använda sina medel för att minska enskildas bostadskostnader och täcka förluster i kommunala bostadsföretag.
- Kommunen var ålagd vissa förvaltningsuppgifter beträffande det statliga bostadsstödet.
- Kommunen var behörig att förskottera vissa medel vid förvaltning.
- Länsstyrelsen var ålagd att bidra till den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.
- Regeringen hade befogenhet att ålägga kommunen att bedriva bostadsförmedling.

När bostadsförsörjningslagen avskaffades infördes ny lagstiftning som reglerade kommunernas möjlighet att ge enskilda stöd och förskottera vissa medel vid tvångsförvaltning. (Kommunernas medverkan i administrationen av det statliga bostadsstödet reglerades i låneförfattningarna.)

### **Något om lagens tillkomst och avskaffande**

Genom den bostadssociala utredningens arbete lades grunden för efterkrigstidens socialt inriktade bostadspolitik. Utredningens riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan stat och kom-

mun låg till grund för riksdagens beslut år 1947 om införandet av bostadsförsörjningslagen (SOU 1945:63 och 1947:26).

Utredningens ställningstaganden innebar att den ekonomiska riskbördan för politiken huvudsakligen borde bäras av staten. Ett sådant risktagande för kommunernas del skulle finnas endast i den mån detta var erforderligt för att säkra kommunernas ansvarskänsla.

Beträffande de icke-ekonomiska delarna av bostadspolitiken ansågs kommunala insatser nödvändiga för att genomföra en socialt inriktad bostadspolitik. Under krigsåren hade den bostadspolitiska organisationen varit starkt centraliserad. Kommunerna hade saknat möjligheter och kapacitet att aktivt ta sig an bostadspolitiska uppgifter. Den bostadssociala utredningen förordade en utveckling mot en kommunalisering av sådana bostadspolitiska funktioner som kunde decentraliseras. Detta motiverades med att bostadsfrågorna till sin natur är lokalt präglade. I ett av sina betänkanden formulerade utredningen att de arbetsuppgifter inför vilka den framtida bostadspolitiken ställer kommunerna kommer att för överskådlig tid höra till kommunernas största och mest arbetskrävande (SOU 1947:26). Mot denna bakgrund gällde det att genomföra en stark aktivering av kommunernas verksamhet. I en särskild bostadsförsörjningslag föreslogs att ramen för kommunernas rättigheter och skyldigheter i fråga om bostadsproduktionen skulle anges. Den för tiden viktigaste bostadspolitiska frågan gällde att denna produktion skulle öka.

Bostadspolitiken formulerades av regeringen i allt väsentligt i tre propositioner som byggde på utredningens arbete, prop. 1946:279, 1947:235 och 1947:259. Den sistnämnda propositionen gällde införandet av bostadsförsörjningslagen. Lagen innebar i det skick den kom att antas en rätt för kommunerna att till enskilda anslå medel för förbättring av bostadsförhållandena, skyldighet för kommunerna att biträda vid den statliga låne- och bidragsgivningen för bostadspolitiska ändamål och skyldighet för kommunen att genomföra bostadsplanering.



Två utredningar lade grunden för de förslag om den statliga regleringen av bostadspolitiken som den år 1991 tillträdde borgerliga regeringen lade fram, dels utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen, dels 1991 års bostadsförmedlingsutredning. Förslagen (prop. 1992/93:242) var i allt väsentligt inriktade på att avreglera bostadsmarknaden och lägga över ansvar för bostadsmarknaden och byggandet på olika fastighetsägare. Tre mer allmänna utgångspunkter låg som grund för bedömningen av frågan om kommunernas ansvar för boendet och i vilken utsträckning detta ansvar borde bli föremål för statlig reglering.

En utgångspunkt var att man kunde förutsätta att en kommun självmant vidtar de åtgärder som behövs för att kommunens invånare skall kunna få godtagbara bostäder i kommunen. En annan var att kommunernas befogenheter och skyldigheter så långt som möjligt borde styras av kommunallagen och socialtjänstlagen. Den tredje utgångspunkten var att särskild lagstiftning borde tillgripas bara om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om de grundläggande lagarna inte ger kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder.

### **Förändringarna av lagen**

Bostadsförsörjningslagen genomgick förändringar vid 11 olika tillfälle. Bakom flera av lagändringarna har legat höga ambitioner. Oftast har de gällt bestämmelserna om bostadsplaneringen med syfte att den skall aktiveras i olika avseenden. Lagens regler har varit allmänt hållna och den närmare innebörden har framgått genom lagens förarbeten jämte föreskrifter, råd och anvisningar.

Under åren uppmärksammades alltmer behovet av en samordning mellan bostadspolitiken och fysisk planering. Så var särskilt märkbart i den bostadspolitiska organisationskommitténs betänkande (SOU 1961:32). Organisationskommittén konstaterade bl.a. att ordningen med två inte samordnade

förfaranden – planmyndigheterna och bostadsmyndigheterna – för prövning av bebyggelsens utformning hade fördröjt bostadsbyggandet. Frågeställningen var inte helt ny. Även den bostads-sociala utredningen hade uppmärksammat sambandet (SOU 1947:26) i vart fall när det gällde behovet av en sammanslagning av de centrala organen för stadsplanering och bostadsförsörjning.

En återkommande tråd i lagstiftningen alltifrån dess tillkomst till dess avskaffande har varit att kommunerna bör ges utrymme att anpassa sina åtgärder till lokala förhållanden. Mer allmänna hänvisningar till principen om den kommunala självstyrelsen görs genomgående. I tidigare skeden har särskilt bristande kommunal kompetens och bristande kommunala resurser påverkat förslagen. I senare skeden märks i större utsträckning insikten om att olikheterna i kommunernas behov och förutsättningar varit för mångskiftande för att en central styrning skall var effektiv. Ytterst har det också varit en fråga om hur kommunerna skall använda sina resurser på det mest ändamålsenliga sättet. Remissinstansernas synpunkter har i mångt och mycket kretsat kring hithörande frågeställningar.

## **II Kommunens bostadsplanering och dess allmänna ansvar för bostadspolitiken**

Enligt den upphävda lagens lydelse skulle en kommun fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen fick en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereddes och genomfördes. Bostadsförsörjningsplaneringen skulle komma till uttryck i ett program som skulle antas av kommunfullmäktige (3 § första och andra styckena).

### **Kravet på en bostadsförsörjningsplan i den ursprungliga lagen**

Regeringen liksom utredning och flertalet remissinstanser var ense om att genomförandet av efterkrigstidens bostadspolitiska program skulle kräva en aktiv medverkan från kommunernas sida (SOU 1945:63, prop. 1947:259, utl. 1947:L2U53). De få remissinstanser som ifrågasatt en lagreglering av kommunernas ansvar på området gjorde detta i allt väsentlig med utgångspunkt i svårigheterna att inom mindre kommuner skapa en tillfredsställande organisation.

Enligt det för riksdagen framlagda lagförslaget skulle det finnas skyldighet för kommunen att sörja för en tillfredsställande tillgång på fullvärdiga bostäder inom kommunen. För detta ändamål skulle kommunen enligt en uttrycklig bestämmelse åläggas att vidta alla erforderliga åtgärder i fråga om byggnadsproduktionens planläggning, initiativtagande till bildandet av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen. Denna bestämmelse om det kommunala bostadsförsörjningsansvaret betecknade lagutskottet som lagstiftningens viktigaste nyhet och lagens centrala bestämmelse. Lagutskottet avstyrkte emellertid att förslaget i denna del skulle genomföras. Lagen antogs också utan denna bestämmelse och kvar stod endast en följdbestämmelse om att vissa något större kommuner skulle upprätta en bostadsförsörjningsplan till ledning för kommunens framtida åtgärder med avseende på bostadsproduktionen inom kommunen.

Värdet av den föreslagna lagstiftningen beskrevs framför allt ligga i att bostadsbyggandet inte längre, som dittills i princip hade varit fallet, till sin omfattning och inriktning helt skulle vara beroende av enskildas ur olikartade motiv framsprungna initiativ på området. Kommunerna skulle i stället bli ansvariga för en ur allmän synpunkt tillfredsställande planmässig reglering av bostadsproduktionen. Regeringen framhöll att det för det bostadspolitiska programmets genomförande var nödvändigt att fastslå att kommunerna bar ansvaret för att bostadsbehovet blev tillgodosett och att en fortlöpande höjning av bostadsstandarden

skulle äga rum utan att samtidigt bostadskostnaderna drevs i höjden eller andra ogynnsamma verkningar inträdde. Bestämmande för denna ståndpunkt hade bl.a. varit att några centrala organ inte kunde bemästra den mängd av lokala problem som var förbundna med byggandet och förvaltandet av bostäder med offentligt stöd. Enligt utredningen fick realiserandet av programmet inte bero på en av den ena eller andra anledningen växlande benägenhet hos kommunerna att förverkliga statsmakternas intentioner. En viss ojämnhet var ofrånkomlig; det fanns friktioner, som inte med ett slag kunde försvinna, men sådana ansåg utredningen, måste metodiskt undanröjas. Ståndpunkten förstärktes av konjunktur- och sysselsättningshänsyn som bedömdes nödvändiga att ingå i den bostadspolitiska målsättningen.

Det ansågs ligga i sakens natur att omfånget och intensiteten av de åtgärder som krävdes från kommunernas sida var vitt skilda, beroende på lokala förhållanden. Den allt överskuggande frågan var att avskaffa bostadsbristen i tätorterna. Regeringen betonade dock att kommunerna skulle ha framförhållning för andra åtgärder som skulle vidtas när bostadsbristen hade avskaffats.

Som en naturlig konsekvens av det kommunala ansvaret följde enligt regeringen att kommunerna skulle göra upp en bostadsförsörjningsplan som grund för de kommunala åtgärderna med avseende på bostadsproduktionen under en följd av år. Regeringen skulle meddela närmare föreskrifter. I lagen togs en föreskrift in om att det bostadspolitiska centralorganet skulle medverka när planen upprättades och erhålla del av denna när den färdigställdes. Uttryckligt angavs också att planen skulle lända till huvudsaklig efter rättelse beträffande bostadsproduktionen samt att det vid mera väsentliga avvikelser fordrades att en ny plan skulle upprättas.

Det har redan framgått att bristavvecklingsmotivet var centralt för bostadspolitiken. Den bostadssociala utredningen förutskickade att under de följande åren detta motiv alltmera måste ersättas av ett standardhöjningsmotiv. Kommunernas verksamhet måste då förskjutas från att vara mer passiv, huvudsakligen

omfattande förmedlingsverksamhet av lån m.m., till ett aktivt initiativtagande vad gällde en planmässig verksamhet för ortens bostadsförsörjning.

Insatser av det aktiva slaget konstaterade utredningen ingalunda hade saknats tidigare. Exempel på detta var att kommunerna hade ordnat markfrågor, vidtagit kompletterande stödåtgärder i växlande former, ingått uppgörelser med byggföretag och kooperativa företag om bostadsbyggen samt byggt i egen regi. Inverkan av den allmänna byggnadsregleringen konstaterades ha givit kommunernas verksamhet en mera planmässig karaktär. De kommunala organens verksamhet hade alltmer kommit att utvecklas i riktning mot verklig planläggning av bostadsbyggandet. Bostadsplaneringens betydelse för arbets- och regionalpolitiken värderades också. Kommunernas planeringsberedskap för åtgärder som kunde hålla i gång byggnadsindustrin när det blev ett bostadsöverkott poängterades mycket noggrant.

Lagutskottet hade anfört flera olika skäl för sitt avstyrkande av den specifika lagregleringen av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Utskottet befarade att regleringen skulle komma att utgöra grund för en omfattande kommunal expropriationsrätt och att pågående överväganden om expropriationsinstitutet skulle föregripas. Enligt utskottet skulle dess avstyrkande ses som ett förslag om uppskov som skulle sakna betydelse. Under uppskoven skulle vissa ytterligare överväganden hinna göras. Lagregleringens verkningar behövde utredas liksom omfattningen av de kommunala skyldigheterna. Också statens möjligheter till ingripanden mot kommunerna önskade utskottet undersökta. Utskottet ansåg att endast fall av uppenbar vanvård av en kommuns bostadspolitiska ansvar borde kunna föranleda ett statligt föreläggande.

Enligt riksdagens beslut lagreglerades således endast kommunernas skyldighet att upprätta en bostadsförsörjningsplan. Denna skyldighet gällde kommuner med mer än 10 000 invånare och annan kommun som regeringen med hänsyn till bebyggelsens snabba utveckling eller andra särskilda omständigheter bestämde. Lagutskottet bedömde det vara nödvändigt att ett mycket

omfattande planlägningsarbete snarast skulle komma i gång med anledning av de krav som ställdes på att bostadsbristen i tätorterna skulle lösas.

Bestämmelsen om bostadsförsörjningsplaner var inriktad på städer med stark tillväxt och då särskilt större städer. Den kommunala bostadspolitiska verksamheten bedömdes ha nytta av om de åtgärder som kunde komma i fråga samlades och samordnades i en plan. Det gällde t.ex. beräkning av befolkningstillväxten, undersökningar av boendeförhållandena och invånarnas betalningsförmåga, inventering av undermåliga lägenheter, iordningställandet av exploateringsfärdig mark, initiativ till byggande och fastighetsförvaltning genom kommunen själv, halvkommunala bolag eller andra företag, uppgörelser med byggande organisationer och företagare samt förberedelser för stadsplanemässig sanering. Planerna förutsattes bli kontinuerligt reviderade. Förutom att planerna skulle ge större stadga och konsekvens för kommunernas åtgärder skulle de dessutom ge staten underlag för den statliga bostadspolitiken.

### **Lagens krav på ett bostadsbyggnadsprogram (1967)**

År 1962 hade Bostadsstyrelsen föreslagit att planeringen av bostadsbyggandet skulle läggas om. Styrelsen framhöll att bostadsförsörjningsplaner hade upprättats för endast ett fåtal kommuner och att det förelåg betydande brister i fråga om samordningen mellan å ena sidan bostadsbyggandet och dess planering och å andra sidan övriga investeringar och bebyggelseplaneringen. Förslaget innebar att skyldigheten för små och medelstora kommuner att upprätta bostadsförsörjningsplaner skulle ersättas av ett åliggande för i princip alla kommuner att inrätta bostadsbyggnadsprogram. Dessa skulle avse en femårsperiod och revideras årligen. Bostadsförsörjningslagen föreslogs ändrad i enlighet med detta. Regeringen ansåg att förslaget var värt att pröva (prop. 1962:1, bil 7, s. 272–274). Innan erfarenheter vunnits av verksamheten borde dock någon lagändring inte

ske. Regeringen uppfattade att den hade befogenhet att inom ramen för den gällande lagen utfärda de nödvändiga föreskrifterna för en försöksverksamhet. Riksdagen godtog detta. Försöksverksamheten inleddes i enlighet med föreskrifter som meddelades i en kungörelse (SFS 1962:655).

År 1967 hade verksamhet med bostadsbyggnadsprogram bedrivits i fyra år. Cirka 400 kommuner var då skyldiga att upprätta program. Verksamheten bedömdes ha varit av stor betydelse som medel att skapa en realistisk grund för kommunernas planeringsåtgärder. Även i övrigt hade erfarenheterna varit goda. Regeringen räknade med att programverksamheten skulle fortsätta på ungefär samma sätt som förut. Regeringen ansåg dock att den skulle ges en fastare förankring i lagen eftersom den avvek från de former för bostadsbyggnadsplaneringen som förutsattes vid bostadsförsörjningslagens tillkomst.

Den år 1967 förändrade lagbestämmelsen avsåg att tillgodose att program skulle upprättas i kommuner där ett kontinuerligt bostadsbyggande av någon omfattning förekom eller kunde förutses (prop. 1967:101, utl. 1967:L3U43). Den invånargräns som angivits i den ursprungliga lagen togs bort och regeringen fick i varje särskilt fall bestämma om en kommun skulle vara skyldig att upprätta ett program. Skyldigheten skulle komma att omfatta i stort sett samma kommuner som tidigare. I den omfattning regeringen bestämde skulle kommunen fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereddes och genomfördes på ett ändamålsenligt sätt. Programmet skulle upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämde och också tillställas denna myndighet. Närmare föreskrifter skulle meddelas av regeringen.

År 1974 blev samtliga kommuner skyldiga att årligen upprätta bostadsbyggnadsprogram. Detta åstadkoms genom en ändring i kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (SFS 1973:533). Drygt 100 kommuner blev dessutom skyldiga att komplettera dessa program med särskilda bostads-saneringsprogram. Dessa program skulle innehålla uppgifter bl.a.

om det äldre bostadsbeståndets skick och en översiktlig planering för en sanering. Kommunerna och hyresgästerna gavs samtidigt ett ökat inflytande över ombyggnadsverksamheten genom bostadssaneringslagen (1973:531).

Genom en ändring av bostadsförsörjningslagen år 1975 togs regeringens möjligheter att göra undantag för vissa kommuner bort (prop. 1975:15, bet. 1975:CU7).

### **Kravet på ett bostadsförsörjningsprogram (1978)**

Vid nästföljande reform av bostadsplaneringen, år 1978 (prop. 1977/78:93, bet. 1977/78:CU28), beskrevs åter igen ansvaret för samhällets åtgärder inom bostadspolitiken som delat mellan staten och kommunerna i allt väsentligt enligt de grunder för uppgiftsfördelningen och organisationen inom bostadspolitiken och plan- och byggnadsväsendet som i princip lagts fast redan i mitten och slutet av 1940-talet. Ansvaret för planering, produktionsinitiativ samt ett ändamålsenligt byggande och en ändamålsenligt förvaltning låg på kommunerna medan staten i huvudsak stod för de finansiella insatserna för att förverkliga de bostadspolitiska målen.

På riksdagen ankom bl.a. att årligen bedöma bostadsbyggandets omfattning. Bostadsstyrelsen var central förvaltningsmyndighet för statens verksamhet och hade till uppgift bl.a. att främja bostadsbyggandet och bostadsförsörjningen. Den var också chefmyndighet för länsbostadsnämnderna som hade hand om den statliga bostadslåne- och bidragsverksamheten inom länen. Styrelsen bistod kommunerna och andra genom råd och anvisningar m.m. Styrelsen fördelade låneramarna för bostadsbyggandet på länen och storstadsområdena. Den lokala verksamheten låg i kommunerna där kommunernas förmedlingsorgan hade hand om verksamheten. Statens planverk var det centrala ämbetsverket för fysisk planering och byggnadsväsendet. Regionalt handlades dessa uppgifter av länsstyrelsernas



planeringsavdelningar. På kommunal nivå låg ansvaret i första hand hos byggnadsnämnderna.

Vid reformen anförde regeringen att staten bör ha ett övergripande ansvar för att kunna påverka samhällsutvecklingen i stort men att kommunerna bör lämnas betydande frihet att själva bestämma den aktuella verksamhetens omfattning och innehåll. Uppfattningen utgick från synpunkter om den kommunala självstyrelsens stora betydelse. Det hade då gjorts möjligt för kommunerna att anpassa organisation och arbetsformer efter skiftande lokala förhållanden och behov. Utredningsinsatser om decentralisering inom den statliga organisationen höll på att genomföras.

Byggadministrationsutredningen (SOU 1976:26) liksom de s.k. boendeutredningarna (SOU 1975:51 och 52), vilka tre utredningars arbete bildade underlag för 1978 års proposition, konstaterade att kommunernas inflytande och ansvar för bostadsfrågorna hade ökat efter hand. Knappast några bostadsförsörjningsåtgärder (inkl. byggande) kunde vidtas utan kommunens medverkan. Bostadsförsörjningen hade därför en central plats i kommunernas planering och spelade en stor kommunalpolitisk roll. Boendeutredningarnas syn på rollfördelningen mellan stat och kommun innebar att statsmakterna angav ramarna för kommunernas verksamhet i lagstiftning, vilket på detta område i huvudsak skedde genom bostadsförsörjningslagen, samt genom att anvisa finansieringsmöjligheter och lämna bidrag. Statsmakterna lade således fast de allmänna intentionerna medan verkställandet förutsatte en växelverkan mellan statliga och kommunala åtgärder. Utredningarna fäste mycket stor vikt vid att olika bostadsförsörjningsåtgärder skulle genomföras så att alla kunde erhålla i vid mening goda bostadsförhållanden och så att bostadssegregationen motverkades.

Utredningarna ville mot den angivna bakgrunden ställa krav på kommunerna som gick längre än bostadsförsörjningslagen. Förslagen var vittomfattande och innebar att bostadsförsörjningslagen skulle ersättas med en ny lag. Det var fråga om en del av ett paket av förslag till förmån för ett ökat kommunalt inflytande

över bostadspolitiska frågor och en motsvarande minskning av statens kontrollerande och granskande uppgifter. Den statliga styrningen skulle ske genom råd, information och stödjande verksamhet. Sättet att nå de allmänna målen ansågs i hög grad få bli beroende av de lokala förutsättningarna i kommunerna.

Förslaget från boendeutredningarna tog sikte på att uttryckligen i lag framhålla och klarlägga kommunens lokala ansvar. Det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen ansågs av regeringen redan i praktiken ha godtagits av det överväldigande antalet kommuner sedan lång tid tillbaka. Remissopinionen gav regeringen stöd för uppfattningen att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var tillräckligt klar utan att en särskild lagreglering behövdes.

Boendeutredningarna hade vidare föreslagit att en mer preciserad målsättning för den kommunala bostadsförsörjningspolitiken skulle lagfästas. Enligt förslaget skulle kommunen ansvara för bostadsförsörjningen inom kommunen och verka för att befintliga och tillkommande invånare fick tillgång till rymliga, väl utrustade och ändamålsenliga bostäder och en i övrigt god bostadsmiljö. Vidare skulle kommunen ges i uppgift att verka för att en allsidig hushållssammansättning inom bostadsområdena kom till stånd. Regeringen förde aldrig fram förslaget till riksdagen och grundade detta på en princip om att mål av det allmänna slag som utredningen angett inte bör föranleda lagstiftning. Regeringen delade därmed remissopinionens åsikter. En del remissinstanser hade därutöver framfört att lagen skulle komma att innehålla begrepp som det skulle vara svårt att tolka objektivt.

Även om inte boendeutredningarnas målsättningsstadgande fick lagform ansåg regeringen liksom riksdagen att målen var viktiga utgångspunkter för bostadspolitiken, särskilt betonades målen avseende boendemiljön och en allsidig hushållssammansättning.

De delar av utredningarnas förslag som genomfördes – främst avseende bostadsplaneringen – arbetades in i den befintliga lagen.

Byggadministrationsutredningen betraktade de dittills varande kommunala bostadsbyggnadsprogrammen som en länk i den kommunala planeringen mellan översiktlig fysisk planering och detaljplanering. Deras samband med annan kommunal investerings- och detaljplanering underströks. I programmen skulle kommunerna ange behovet av bostäder, precisera målen för bostadsbyggandet och utarbeta en plan för hur dessa skulle tillgodoseas. Bostadsbyggnadsprogrammen var avsedda att på detta sätt ge viktiga utgångspunkter för den fysiska detaljplaneringen. (Motsvarande samband gällde även i fråga om de kommunala bostadssaneringsprogrammen.) I bostadsbyggnadsprogrammen togs hänsyn till bl.a. marktillgång, planberedskap, fastighetsbildning, planering och byggande av gator samt vatten och avlopp. Programmen grundades vidare på översiktliga planer på lägre nivå, områdes- och dispositionsplaner. I vissa avseenden gav programmen i sin tur viktiga förutsättningar för denna planering. Målsättningar och riktlinjer beträffande lägenhetsstorlekar, hustyper och projektstorlekar för ett rationellt byggande blev således beaktade i arbetet med sådana planer. Programmen innebar en konkretisering av genomförandet av den etapp som låg närmast i tiden i den översiktliga fysiska planeringen. Kommunernas planering för markförvärv – som syftade till att hålla kostnaderna nere för bostadskonsumenter – var förankrad i bostadsbyggnadsprogrammen liksom i den översiktliga planeringen. En önskad utökad samordning av de olika momenten i den kommunala planeringsverksamheten m.m. skulle gagnas av väsentligt utökade befogenheter för kommunerna inom bostadspolitik och plan- och byggväsendet.

I syfte att markera en helhetssyn på kommunernas insatser för bostadsförsörjningen fördes bostadsbyggnadsprogrammen och bostadssaneringsprogrammen samman till ett nytt program som kallades bostadsförsörjningsprogram. Det skulle vara fråga om samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Åtgärderna skulle i dessa baseras på inventeringar av befintliga brister. Den fortsatta saneringen av bostadsbeståndet motiverade inte längre särskilda planeringsmetoder. Avvägningarna mellan ny- och

ombyggnad skulle ske i ett sammanhang för att de tillgängliga resurserna skulle utnyttjas bättre. De insatser och den verksamhet som bedrivits i saneringsprogrammen kunde tas till vara för att utveckla en enhetlig planeringsverksamhet. En helhetssyn skulle prägla den fortsatta ny- och ombyggnadsverksamheten. Lagbestämmelsen ändrades endast på det sättet att "bostadsbyggnadsprogram" byttes ut mot "bostadsförsörjningsprogram". Det med programmet i lagen angivna syftet "att främja att *bostadsbyggandet* inom kommunen förberedes och genomföres på ett ändamålsenligt sätt" kvarstod oförändrat. Intentionerna som omfattade ett samlat grepp över ny- och ombyggnader fick kanske därigenom ett mindre klart uttryck.

De nya bostadsförsörjningsprogrammen var inte bara fråga om ett namnbyte eller en sammanslagning av två programformer utan om ett utvidgat instrument. De skulle årligen ange de investeringar inom bostadssektorn i form av kompletteringar och förändringar av befintliga miljöer samt om- och nybyggnad av bostadslägenheter som skulle genomföras under den närmaste femårsperioden. Programmen skulle vidare tjäna som instrument när det gällde särskilda problemställningar men även utgöra ett hjälpmedel för en vidare syn på bostadsfrågorna. Så skulle bl.a. problemen med de utsatta bostadsområdena uppmärksammas. Bostadsstyrelsen erhöll ett särskilt uppdrag i frågan med åliggande att beakta kommunernas varierande förutsättningar för programverksamheten i denna del. Programmen skulle vidare avse vissa energihushållningsproblem. Lokalförekomsten skulle också ägnas uppmärksamhet. Det gällde barnstugor, social service, skolor, butiker m.m. Programmen var inte avsedda att ersätta annan sektorsplanering men var ändå en integrerad del av denna. De kunde betraktas som ett av de många sektorsprogram som kommunerna arbetade med.

Programmen skulle också utgöra en informationskälla för staten och därmed ett underlag för beslut i olika frågor av övergripande natur. De synpunkter på programmen som länsbostadsnämnderna lämnade vid sin årliga granskning var ett exempel på att staten kunde göra kommunen uppmärksam på vissa om-

ständigheter i planeringen utan att därmed ingrepp gjordes i den kommunala självstyrelsen.

Lagen kom aldrig att innehålla några föreskrifter om att bostadsförsörjningsprogrammen skulle bygga på bostadssociala inventeringar. Sådana skulle enligt Boendeutredningarnas förslag avse dels bostadsförhållandena, dels bostadsmiljön och förutsättningarna i fråga om kontakt mellan de boende, dels de boendes tillgång till och behov av verksamheter och arbetsplatser i bostadsområdet. Inventeringarna skulle ha betydelse som ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar och bostadsföretag samt som en kanal för att fånga upp de boendes synpunkter. Erfarenheter på central nivå förutsattes komma till användning. Även om förslaget inte genomfördes ansågs det naturligt att en bostadssocial inventering grundlade programmets utformning. Det antogs att sådana inventeringar skulle komma till stånd utan att de gjordes obligatoriska. Remissinstanserna hade bl.a. pekat på kommunernas bristande resurser för sådana inventeringar. Genom att inte lagfästa skyldigheten undveks statliga regleringar samtidigt som en anpassning till den enskilda kommunens förutsättningar blev möjlig. Bostadsstyrelsen skulle utan formalisering vara kommunerna behjälpliga med råd och anvisningar.

I övrigt omfattade Boendeutredningarnas ej genomförda förslag bl.a. att som en viktig målsättning skulle anges i lagen att det skulle finnas ett lägenhetsutbud disponibelt för flyttning inom eller till kommunen. Till detta kom att kommunens ansvar också skulle omfatta uppsökande verksamhet, dvs. att söka upp hushåll med dåliga bostadsförhållanden och ge upplysningar om möjligheter till bättre bostad; se nedan under rubriken Bostadsinformation.

## **Reformerad bostadsförsörjningsplanering (1984)**

Under sjuttioalet hade den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen byggts ut. Sedan 1978 skulle de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen ge uttryck för en samlad syn på behovet av nybebyggelse och förnyelse samt andra bostadsförsörjningsåtgärder (se ovan).

Under början av åttiotalet var den allmänna bostadsbristen inte längre ett problem, invånarantalet hade stabiliserats och urbaniseringen hade avtagit. Hushållen hade inte ett ekonomiskt utrymme för att efterfråga en väsentligt högre bostadsstandard. Behovet av en rymlig och välutrustad bostad hade tidigare stått i förgrunden. Understandard och trångboddhet hade minskat väsentligt. Nu kom kvaliteter i den fysiska och sociala miljön, tillgången på service och kommunikationer att tillmätas allt större betydelse. Bostadsbehoven hade också förändrats. Bl.a. hade det blivit fler småhushåll, andelen äldre hade ökat och hänsynstagandena till de funktionshindrade ställde förändrade krav på boendemiljön. Den nya utvecklingen förde med sig krav på att bryta upp de ganska stela gränserna mellan olika samhällssektorer. Bostadsfrågan skulle inte betraktas som avskild från andra områden såsom barnomsorg, äldreomsorg, skola, fritid och kultur. Även om miljonprogrammet hade gett kunskaper om att en samplanering för olika samhällssektorer var oundgänglig fanns det ett allt större behov av att ersätta bostadsbyggnadspolitiken med en mer allmän bostadsförsörjningspolitik.

Mot denna bakgrund gjordes en samlad översyn av reglerna för planering, byggande och finansiering. I ett särskilt bostadsförbättringsprogram samlades bostadspolitiska mål och åtgärder. Staten skulle ta ett aktivt ansvar för programmet men detta ansvar var av en allmän och övergripande natur. Statsmakterna skulle löpande följa utvecklingen och pröva behovet av insatser av olika slag för att förverkliga programmet men det var inte fråga om att ansvaret skulle föras från fastighetsförvaltare och kommuner till statliga organ. Kommunernas huvudansvar för att planera, förbereda och initiera genomförandet av bostadsförbätt-

ringsprogrammet slogs fast. Regeringen var förvissad om att ett förtroendefullt och effektivt samarbete skulle kunna byggas utan att möjligheter till tvångsingripanden från statens sida skulle behöva införas. Statliga förelägganden gentemot en kommun bedömdes dessutom som verkningslösa eftersom ett genomförande av den statliga bostadspolitiken förutsatte en engagerad och aktiv kommunal insats.

Det av staten initierade programmet var tioårigt. Tyngdpunkten låg vid underhåll, reparationer och energisparåtgärder jämte förbättrad tillgänglighet för äldre och handikappade. Programmet var ett uttryck för att statens intresse koncentrerades på beståndet snarare än nyproduktion. Alla människors rätt till en modern och välunderhållen bostad var viktiga delar av programmet liksom målsättningen att främja ett jämlikt och integrerat boende. Det nya programmet efterträdde miljonprogramspolitiken och kunde karakteriseras avse fördelning, förvaltning och förnyelse. Till bilden hörde också att byggindustrin utnyttjades lågt och att arbetslösheten var hög. Sysselsättningsaspekterna på programmet befarade en del remissinstanser vara så starka att de kunna föranleda åtgärder som inte kunde motiveras bostadssocialt. Regeringen ansåg att sådana effekter skulle bero på dålig planering.

Som en del av bostadsförbättringsprogrammet genomfördes år 1984 vad som kallades en reformerad bostadsförsörjningsplanering (prop. 1983/84:40 (bil. 9 s. 72, bet. 1983/84:BoU11). Bostadsförsörjningslagen och den därtill hörande förordningen ändrades. På ett klarare sätt än tidigare gavs uttryck för att planeringen skulle omfatta inte bara nybyggnad av bostäder utan även andra åtgärder såsom ombyggnad, reparationer och underhåll samt särskilda förmedlingsåtgärder m.m. Avsikten angavs vara att kommunerna skulle ges ökade befogenheter att, mot bakgrund av planmässiga överväganden, själva avgöra hur avvägningarna borde göras i det enskilda fallet. Att de närmare övervägandena skulle ske på det lokala planet motiverades med att det var där kunskaperna fanns. Ett av syftena var att ge ett tydligare uttryck för att skyldigheten avsåg planeringsverk-

samheten som sådan medan kommunerna borde ha frihet att redovisa resultatet av verksamheten i den form de själva fann lämpligast. I propositionen framhölls att det var viktigt att bostadsförsörjningsplaneringen samordnades med annan planering. Lagförslaget lades på riksdagens bord samtidigt som en lagrådsremiss beslutades om förslaget till den nya plan- och bygglagen. Vissa av de problem som hängde samman med planering, inflytande och genomförande av en förnyelse av den befintliga bebyggelsen hade beaktats i detta förslag. Det aviserades också en översyn av bostadssaneringslagen och andra lagar som hade betydelse för att genomföra programmet.

Regeringen ansåg det rimligt att kommunernas bostadsförsörjningsplanering omfattade en aktuell översikt av behovet av olika åtgärder men ville inte binda kommunerna till någon särskild tidshorisont. Därtill borde enligt regeringens mening finnas ett treårigt handlingsprogram som skulle revideras årligen. Den till grund för propositionen liggande utredningen hade inte föreslagit att lagen skulle innehålla krav på att planeringen skulle resultera i något speciellt slag av dokument. Efter departementsberedningen tillkom att planeringen skulle komma till uttryck i ett program. Lagens lydelse var avsedd att ge uttryck för att kommunerna hade frihet att redovisa sin planering i olika former.

En redovisning av kommunernas bostadsförsörjningsplanering bedömdes vara viktig. Regeringen gavs enligt den nya lagregleringen möjlighet att hämta in önskade uppgifter från kommunerna. Redovisningen sades dock kunna göras enkel genom att ges formen av sammanställningar av utdrag ur kommunernas bostadsförsörjningsplanering. En samlad utvärdering planerades ske år 1986. Lagen förseddes också med en regel om att kommuner med gemensam bostadsmarknad skulle samråda.

Staten ville stödja och underlätta kommunernas strävanden att allsidigt förbättra bebyggelsemiljön. Man hade konstaterat att upprustning och ombyggnad lättare tog fart i de goda bostadsområdena (marknadskrafterna). För att motsvarande förbättringar skulle ske också i andra områden krävdes rejäla insatser



från kommunernas sida. Regeringsförslaget tog klart ställning mot marknadskrafternas verkningar och för planeringens stora betydelse för den sociala bostadspolitiken. Förnyelseverksamhet skulle följa av planeringsverksamheten i sig. Statlig kritik riktades mot delar av kommunernas dittillsvarande bostadsplanering. Lägenhetssammanslagningarna hade ibland drivits för långt. Kommunernas bedömningar hade i många fall varit för onyanserade. Staten ville därför öka de planmässiga övervägandena för att förhållandena inom de olika bostadsområdena liksom lägenheternas olika kvaliteter skulle bli beaktade. Större medvetenhet önskades om att bl.a. bevara lägenheter med understandard på grund av efterfrågan på billiga lägenheter även om det inte var ett mer långsiktigt mål att sådana lägenheter skulle finnas kvar. Också kritik i frågor om tillgängligheten för äldre och handikappade låg bakom de statliga strävandena liksom varsamhetsaspekter. Frågorna ansågs ha blivit alltför beroende av ambitionsnivån i de olika kommunerna.

Tankarna om att samhällsplaneringen skulle få en starkare inriktning på bostadsbeståndet omfattade att förnyelseplaneringen borde vara områdesorienterad och inbegripa inte bara fysiska förändringar av bostäderna utan också behov av att utveckla den fysiska miljön, tillgången på gemensamma lokaler, service m.m. En önskad fördjupning av den lokala demokratin skulle till stor del bygga på aktivitet och ansvar inom bostadsområdena. Förändringarna innebar en ökad integration mellan bostadsplaneringen och annan samhällsplanering och inte i första hand en utbyggd sektorsplanering. Inriktningen var inte helt ny utan Bostadsverket hade redan på olika sätt stött en sådan planering vilken också kommit att tillämpas i många kommuner.

Farhågor fanns att anknytningen till den lokala planeringen riskerade att kommunerna skulle komma att ägna sig åt detaljrik planering för vissa områden. De knappa planeringsresurserna riskerade för lång tid bindas till ett fåtal områden med negativa konsekvenser för andra områden.

En minskad detaljreglering av kommunernas verksamhet var eftersträvansvärd bl.a. med hänsyn till en ökad kommunal kom-

petens. En bred parlamentarisk uppslutning fanns om denna inriktning. Bostadsstyrelsen hade enligt sin instruktion ansvar för att följa utvecklingen inom bostadsförsörjningen och uppmärksamma statsmakterna på eventuella behov av att vidta åtgärder. Styrelsen hade haft föreskriftsmakt enligt en förordning (SFS 1978:397) som nu upphävdes. Styrelsens föreskrifter hade i praktiken kommit att endast avse att vissa uppgifter om planerat bostadsbyggande skulle redovisas årligen. Styrelsen hade också utarbetat allmänna råd om planeringens inriktning, innehåll m.m. Ändringarna innebar att de årliga redovisningarna av planerat bostadsbyggande slopades. Även om kommunernas planeringsskyldighet kvarstod reglerades planeringen inte närmare till form och innehåll. Den nya förordningen (SFS 1984:338) blev således avsevärt mindre detaljerad. Bostadsstyrelsens uppgifter koncentrerades till att utfärda råd.

I propositionen förutsattes ett samarbete mellan länsbostadsnämnderna och länsstyrelserna samt att de senare inom ramen för sitt övergripande ansvar för den regionala utvecklingen, samhällsplaneringen och planväsendet skulle verka för att bostadsförbättringsåtgärder skulle planeras och genomföras i god samordning med insatserna inom andra samhällssektorer.

I lagen angavs kommunernas grundläggande skyldighet avse planeringen och inte upprättandet av ett program. Genom lagändringen markerades att planeringen inte främst skulle avse nybyggnadsåtgärder genom att syftet med bostadsförsörjningsplaneringen angavs vara att främja att ändamålsenliga åtgärder för att bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Med "åtgärder" markerades också att det inte bara skulle vara fråga om ombyggnad av bostäder utan också andra ändringar och kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet som var motiverade av bostadsförsörjningsskäl. Hit räknades miljöförbättrande åtgärder, iordningställande av bostadskomplement och andra åtgärder som behövdes för att bostadsområdena kunde förses med service. Kravet på ändamålsenlighet gav uttryck åt vikten av att kommunerna noga skulle överväga sina åtgärder.

De program bostadsförsörjningsplaneringen resulterade i kom att utgöra en viktig informationskälla för statsmakterna och ett underlag för statliga beslut i olika bostadspolitiska frågor av övergripande natur (jfr prop. 1984/85:142 s. 17).

### **Bostadsförsörjning för befolkningsgrupper med speciella behov (1985)**

År 1985 infördes i bostadsförsörjningslagen att syftet med bostadsförsörjningsplaneringen också skulle vara att främja att alla i kommunen skulle få en egen bostad med god kvalitet och inte bara som tidigare, att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereddes och genomfördes (prop. 1984/85:142, bet. 1984/85:BoU24). Det mer specifika målet slog fast kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen även för befolkningsgrupper med speciella bostadsbehov men avsåg också att detta ansvar skulle bli större. Lagändringen var en del i en samlad satsning på att förbättra boendeförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka.

I propositionen betonades angelägenheten av en större uppmärksamhet åt hur det befintliga bostadsbeståndet utnyttjades och fördelades och hur det borde vårdas, utvecklas och kompletteras. Planeringsinstrumenten konstaterades fortfarande vara i hög grad inriktade på utbyggnad och nyexploatering. En förhoppning uttrycktes om ett fortsatt effektivt samarbete mellan de statliga organen och kommunerna.

Det konkreta syftet bakom lagändringen var att de gamla, sjuka och handikappade i allt större utsträckning skulle beredas bostäder i det vanliga beståndet. En grundtanke, som redan kommit till uttryck i socialtjänstlagen, var att behovet av ändamålsenliga bostäder måste beaktas i kommunernas bostadsförsörjningsplanering vilket synsätt också präglade hälso- och sjukvårdslagen. Socialtjänstlagen innebär att socialtjänsten skall medverka i planeringen. I propositionen konstaterades att det som regel inte funnits någon utvecklad planering i kommunerna

för att främja tillkomsten av bostäder som är lämpade för gamla, sjuka och handikappade. Förändringen av bostadsförsörjningslagen avsågs medföra att bl.a. dessa gruppers behov av bostäder skulle bli föremål för offentlig debatt och att förslag om att tillgodose behoven skulle få en god politisk förankring.

Den i lagen angivna målgruppen "alla i kommunen" omfattade inte bara de som var kommunmedlemmar utan också andra som vistades i kommunen, t.ex. som patienter på institutioner av olika slag. Det innebar att kommunen skulle ta ett förstahandsansvar för att tillgodose bostadsbehoven hos de patienter som saknade bostad. Med uttrycket "egen bostad av god kvalitet" avsågs en bostad som upplåts på sedvanligt sätt och som har god utrymmesstandard och modern utrustning i en miljö som ger förutsättningar för gemenskap och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Regeringen ansåg att de nödvändiga kunskaperna för en god planering borde skaffas genom bostadssociala inventeringar och att dessa borde omfatta också de som bodde på institutionerna. Regeringen hade för avsikt att begära redovisningar från kommunerna omfattande deras åtgärder på området.

Till riksdagen fördes aldrig fram ett förslag om att det i bostadsförsörjningslagen skulle tas in en särskild bestämmelse om samråd mellan kommunerna och landstingen. Skälen för detta stod att finna i bl.a. att krav på samverkan slagits fast i hälso- och sjukvårdslagen (8 §), att samråd i praktiken redan förekom på flera håll och att en ny reglering av samarbetsformer mellan kommuner och landsting var under beredning.

### **Planeringssamråd med andra kommuner och länsstyrelsen, m.m.**

Om en kommun ingick i ett område som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, skulle enligt bostadsförsörjningslagen samråd om bostadsförsörjningsplaneringen ske med länsstyrelsen och med övriga kommuner i området (3 §

tredje stycket). Länsstyrelsen var ålagd att ge kommunen råd och information samt att aktivt bidra med underlag till kommunens bostadsförsörjningsplanering (3 a §).

Bestämmelsen om kommunala samråd infördes i lagen år 1984 (prop. 1983/84:40, bil. 9 s. 72, bet. 1983/84:BoU11). En motsvarande bestämmelse hade tidigare funnits i den till lagen hörande förordningen. Eftersom det ansågs ligga i kommunernas eget intresse att se till att erforderliga samråd kom till stånd gavs inte några särskilda regler om vilka kommuner som skulle samråda med varandra eller andra mer detaljerade regler. Det ankom emellertid på länsbostadsnämnderna (och senare länsstyrelserna) att följa kommunernas bostadsförsörjningsplanering och verka för att samråd kom till stånd i önskvärd utsträckning.

Riksdagen beslutade hösten 1989 (prop. 1988/89:154 s. 25) om en ny regional statlig förvaltning. Den del av länsbostadsnämndens verksamhet som avsåg de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen och annan samhällsplanering fördes över till länsstyrelsen. År 1991 ändrades därför bostadsförsörjningslagen (prop. 1990/91:27, bet. 1990/91:BoU5) så att samråd i bostadsförsörjningsfrågor inte bara skulle ske med övriga kommuner inom området utan även med länsstyrelsen. I propositionen underströks att lagändringen inte skulle innebära någon ändrad ansvarsfördelning mellan kommunen och staten vad gäller ansvaret för bostadsförsörjningen inom kommunerna. Tidigare hade länsbostadsnämnderna haft motsvarande uppgifter, se förordningen 1984:338 om redovisning av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

I lagen reglerades samtidigt också länsstyrelsens skyldighet att ge råd och bidra med underlag till den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Länsstyrelsens skyldighet motiverades med dess breda samhällsplaneringskompetens. Det gällde också att öka det regionala perspektivet på den lokala bostadsmarknaden liksom hushållningsperspektivet i enlighet med naturresurslagen. Bostadsutskottet framhöll dock att kommunen inte var skyldig att följa de råd m.m. som länsstyrelsen skulle lämna.

## **Bostadsförsörjningsprogrammets behandling i kommunfullmäktige**

Bostadsförsörjningsplaneringen skulle enligt den upphävda lagen komma till uttryck i ett program som skulle antas av kommunfullmäktige (3 § andra stycket).

Kravet infördes år 1978 (prop. 1977/78:93, bet. 1977/78:CU28) samtidigt som lagens krav på bostadsbyggnadsprogram ersattes med ett krav på bostadsförsörjningsprogram.

Syftet med fullmäktigebehandlingen var att tillgodose medborgarnas krav på insyn och möjlighet till påverkan av beslutsprocessen. Lagens bestämmelse avsåg också att förstärka den allmänt omfattade uppfattningen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.

År 1984 övervägdes att slopa lagens krav på att bostadsförsörjningsprogrammen skulle antas av kommunfullmäktige vilket hängde samman med ett förslag om det inte längre skulle ställas krav på att något särskilt dokument skulle behöva arbetas fram (prop. 1983/84:40 /bil. 9 s. 72/, bet. 1983/84:BoU11). Kravet på ett särskilt program som skulle antas av fullmäktige bibehölls. Regeringen ville genom detta tillgodose att bostadsförsörjningsplaneringen skulle samordnas med annan kommunal planering och stämmas av mot tillgängliga resurser. Man sökte också garantera att det skulle bli en offentlig debatt och att planeringen skulle få en god politisk förankring. Regleringen ansågs i liten grad ingripa i den kommunala självstyrelsen. Den band inte kommunerna vid vissa former för planeringen.

## **Kommunernas planredovisning till regeringen**

Regeringen gavs genom en lagändring 1984 befogenhet att meddela föreskrifter om att kommunerna skulle redovisa vissa begärda uppgifter om sin bostadsförsörjningsplanering (3 § fjärde stycket; prop. 1983/84:40 /bil. 9 s. 72/, bet. 1983/84:BoU11). Någon vidare delegering förutsattes inte.

Tanken var att regeringen från tid till annan skulle föreskriva att en redovisning skulle ske av sådana frågor som det fanns behov av att särskilt belysa. Det var avsett att regeringen skulle vara restriktiv i denna verksamhet. Redovisningen ersatte den tidigare årliga och formaliserade redovisningen av innehållet i bostadsförsörjningsprogrammen.

Redovisningsskyldighetens omfattning framgick närmare av förordningen (1984:338) om redovisning av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

Regeringen var i viss mån tveksam om kommunernas redovisningsskyldighet och den belastning den kunde utgöra för kommunerna. Redovisningen ansågs böra kunna göras enkel. Lagens bestämmelse kom endast att innebära att regeringen hade befogenhet att förordna att kommunerna skulle lämna redovisning. Något närmare ställningstagande i hithörande frågor gjordes inte från regeringens sida. I stället skulle genom ett av regeringen lämnat myndighetsuppdrag ett bredare grepp tas på informationsutbytet mellan stat och kommun.

I detta sammanhang kan uppmärksammas att lagen fram till år 1984 hade innehållit en bestämmelse om att bostadsförsörjningsprogram skulle upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämde och tillställas den myndigheten. Bestämelsen utgick ur lagen eftersom föreskrifter av detta slag inte ansågs böra ha lagform. Regeringen ansåg att den ändå kunde meddela motsvarande bestämmelse i förordning.

### **Bostadsförsörjningslagens avskaffande (1993)**

Upphävandet av lagen beskrevs i propositionen inte förändra att varje kommun liksom dittills skulle svara för bostadsförsörjningen. Nyordningen angavs innebära att det bör ankomma på varje kommun att själv bestämma i vilka former man vill bedriva sin verksamhet. Statens krav på kommunerna när det gäller planering m.m. av bostadsbyggandet skulle inte gå utöver det som följde av plan- och bygglagen.

Boverket hade framhållit att bostadsförsörjningsplaneringen i många kommuner var ett samordningsinstrument mellan den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen och att det finns ett behov av ett sådant instrument men att formerna kunde vara olika beroende på de lokala förhållandena.

Enligt regeringen fanns det inget som tydde på att kommunerna inte skulle vidta åtgärder för planeringen av bostäder. Regeringen refererade särskilt bostadsfinansieringsutredningens ståndpunkt att kommunerna redan genom sin skyldighet att upprätta översikts- och detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande har ett statligt reglerat ansvar för bostadsförsörjningen. Det underströks särskilt att sloandet av kravet på bostadsförsörjningsprogram m.m. inte syftade till att ändra principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågorna. Principen beskrevs som hävdvunnen. Avskaffandet av lagen skulle inte innebära någon förändring.

Planmonopolet ger kommunerna bestämmanderätten över var och när det skall byggas. Fastställandet av särskilda bostadsförsörjningsprogram hade enligt många givit ett värdefullt tillfälle till diskussion och därmed medfört en möjlighet att väga olika intressen mot varandra. Regeringen utgick från att kommunerna även i framtiden skulle se till att medborgarnas insyn och möjlighet att påverka bostadsbyggandets inriktning och omfattning inte åsidosattes i den kommunala planeringen. Det framhölls att lagens upphävande inte innebar att kommunen blev förhindrad att även i fortsättningen upprätta särskilda program för bostadsförsörjningen.

Behovet av information om det planerade bostadsbyggandet utgjorde enligt regeringens mening inte ett tillräckligt skäl för att upprätthålla en särskild generell ordning för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Sådant information skulle vid behov tas fram på annat sätt.

Under remissbehandlingen av förslaget till att upphäva bostadsförsörjningslagen hade ett par instanser väckt frågan om plan- och bygglagens bestämmelser om översiktsplaneringen skulle behöva kompletteras i syfte att förtydliga planens inne-



börd vad gällde bostadsplaneringen. Regeringens ståndpunkt var att frågan borde anstå tills vidare och prövas i anslutning till den då pågående översynen av plan- och bygglagen.

### III Kommunens bostadsförmedling

Kommunen var skyldig att anordna bostadsförmedling, om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen. Förmedlingsskyldigheten var alltså inte helt obligatorisk utan inträdde först när ett behov uppkommit. Regeringen kunde ålägga en kommun att fullgöra sin skyldighet (4 § första och tredje styckena i lagens lydelse när den upphävdes).

En föregångare till bostadsförsörjningslagens bestämmelse om kommunal bostadsförmedling fanns i 10 § lagen (1942:429) om hyresreglering m.m. men denna lag var endast tillämplig i vissa kommuner. Regeringen ägde enligt den lagen förordna att avgiftsfri bostadsförmedling skulle anordnas i sådan kommun på kommunens egen bekostnad. Bestämmelsen kom att tillämpas endast i fråga om ett fåtal kommuner. Förordnandena hade i dessa fall meddelats på framställning av kommunen. Utan förordnande hade kommunal bostadsförmedling inrättats i drygt 80 kommuner. Bland motiven till hyresregleringslagens bestämmelse märks önskemålen om att skydda de bostadssökande på bristorter från att i ett nödläge utnyttjas av dem som sysslade med bostadsförmedling. Förmedlingarnas närmare organisation och verksamhet ansågs vara frågor som väsentligen borde ankomma på kommunerna själva.

Regleringen av regeringens möjlighet att förordna om avgiftsfri bostadsförmedling fördes 1967 över till bostadsförsörjningslagen (prop. 1967:101; utl. 1967:L3U43). Även om behovet av kommunala bostadsförmedlingar då var tillgodosett kom den kvardröjande bostadsbristen att fortsättningsvis motivera bestämmelsen. Då liksom tidigare avvisades tanken på en obligatorisk bostadsförmedling. En sådan lagstiftning ansågs bli för omfattande och dess tillämpning tungrodd, bl.a. i fråga om

nödvändig kontrollapparat. En obligatorisk förmedling bedömdes inte heller lämplig med hänsyn till att hyresgästerna skulle tilläggas en långt gående bytesrätt.

Tanken var att ett statligt ingripande mot en kommun skulle grundas på starka skäl. Det borde ske endast om läget på bostadsmarknaden var sådant att det från allmän synpunkt kunde anses erforderligt att förmedling inrättades. Det uttrycktes i lagen så att inrättande av bostadsförmedling skulle vara påkallat för bostadsförsörjningens främjande. Tidigare hade regeringen (enligt hyresregleringslagen) varit bemyndigad att förordna om anordnande av förmedling i de samhällen där behov av detta förelåg. Det förutsattes att berörd kommun skulle få tillfälle att yttra sig innan ett regeringsbeslut meddelades och att detta skulle omprövas när förhållandena ändrades. Bostadsstyrelsens årliga undersökningar av bostadsmarknaden ansågs kunna användas som underlag.

Bostadsförsörjningslagens bestämmelse om bostadsförmedling har inte ansetts nödvändig för att kommunernas befogenhet på området skulle säkerställas. Bostadsförmedling är en angelägenhet som kommunen utan vidare äger vidta enligt kommunallagens bestämmelser. Lagen – och tidigare hyresregleringslagen – hade endast inneburit att regeringen även mot de kommunala myndigheternas önskan kunde ålägga en kommun att anordna bostadsförmedling.

Regleringen av förmedlingsskyldigheten flyttades från hyresregleringslagen i anledning av att man ville införa en för flera kommuner gemensam sådan skyldighet och denna lag inte gällde för samtliga kommuner. Ett tillkommande skäl var att hyresregleringen var under avveckling. Bostadsförsörjningslagen valdes därför att bostadsförmedlingsverksamhet nära anslöt sig till de åtgärder som ankom på kommunen enligt denna lag.

## **Gemensam bostadsförmedling**

I ett område som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende ankom det på kommunerna i området att fullgöra skyldigheten att anordna bostadsförmedling. En gemensam bostadsförmedling skulle i sådana fall anordnas och enhetliga grunder tillämpas vid anvisningen av bostäder (4 § första stycket). Regeringen kunde ålägga kommunerna att fullgöra sin skyldighet att inrätta gemensam förmedling. De deltagande kommunerna skulle sköta förmedlingsverksamheten i form av ett kommunalförbund (4 § tredje och fjärde styckena).

Bestämmelserna om gemensam förmedling infördes samtidigt som regleringen av förmedlingsskyldigheten fördes in i bostadsförsörjningslagen år 1967 (prop. 1967:101, utl. 1967:L3U43).

Samverkan om gemensam förmedling förekom redan innan lagregleringen men verksamheten gav inte alltid ett tillfredsställande resultat. Bostadsbristen föranledde ett behov av en effektivare och mer rättvis förmedlingsverksamhet i de expansiva områdena, särskilt storstäderna och i synnerhet Storstockholm. Det behövdes därför en reglering av frågan om gemensam bostadsförmedling för kommunerna i dessa områden och i främsta rummet var det fråga om att reglera de statliga möjligheterna till ingripande. Som förutsättning ställdes upp att kommunerna ingick i ett område som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende.

Under beredningen yppades viss tveksamt om kommunernas deltagande i ett förmedlingssamarbete skulle stå i överensstämmelse med de kommunala kompetensreglerna. Det gällde särskilt om någon kommun framstod som mera givande än mottagande. Utredningens och regeringens mening var dock att det inte fanns något rättsligt hinder för att inrätta en för flera kommuner gemensam förmedlingsverksamhet.

Ett regeringsingripande förutsatte inte en ansökan från någon kommun. Det hade befarats att en motspänstig kommun skulle sluta bygga bostäder vilket skulle kunna vara ett effektiv

påtryckningsmedel eftersom staten inte hade möjlighet att ålägga en kommun att bygga bostäder. Regeringen avfärdade förhågorna med ett antagande om att kommunerna skulle vara lojala. En grundsats om att kommunerna själva bestämmer hur aktivt de skall engagera sig i bostadspolitiska frågor återgavs samtidigt som bl.a. förslaget till förändringar av bostadsförsörjningslagen sades grundlagt på att kommunernas ansvar skulle bestå och fördjupas.

En i förarbetena uttalad förutsättning för ett regeringsförordnande var att en frivillig samverkan inte kunnat uppnås. Lagutskottet formulerade att det klart måste ha visat sig att resultatet inte kunnat uppnås genom frivillig samverkan men ville inte gå så långt som ett motionsförslag om att det i lagen som förutsättning för ett statligt ingripande skulle skrivas in att detta var synnerligt nödvändigt.

Regering och utredning var ense om att ett statligt ingripande skulle kunna äga rum även om det rubbade ett bestående avtal om kommunal samverkan, då förutsatt att avtalet i sig eller dess tillämpning inte tillgodosåg de krav som måste ställas på effektivitet och enhetlighet. I de fall en frivillig kommunal samverkan fungerade tillfredsställande fanns inte anledning att genom statligt ingripande bestämma vilken form för samverkan som skulle användas. Kommunalförbundsformen behövde alltså inte tillämpas.

Syftet med gemensam förmedling var att skapa enhetlighet i ett visst område och enligt lagen innebar ett regeringsförordnande att förmedlingen skulle bedrivas så att vid anvisning enhetliga grunder tillämpades. Frågorna om anvisningsnormer var alltså intimt förknippade med frågorna om gemensam förmedling. Samtidigt med regleringen i bostadsförsörjningslagen infördes en möjlighet att tillämpa sådana villkor för statliga bostadslån att kommunerna fick rätt att förmedla de nyproducerade bostäderna. En kommun som fått förmedlingsrätt på denna grund skulle vara skyldig att iaktta vissa anvisningsnormer. Avsikten var att dessa skulle tas in i bestämmelserna om bostadslån. Regeringen utgick från att ett förordnande om

gemensam förmedling skulle bli aktuellt endast i områden där kommunerna eller i vart fall någon av dem hade förmedlingsrätt enligt bostadslånebestämmelserna och således måste följa de statliga anvisningsnormerna. Det med regeringens förordnande om gemensam förmedling förenade kravet på enhetliga normer medförde då att de statliga anvisningsnormerna blev tillämpliga i alla de berörda kommunerna. Genom denna sammankoppling av bostadslånebestämmelserna med lagstiftningen om gemensam bostadsförmedling var det inte nödvändigt att i lag eller med stöd av lag ange innehållet i anvisningsnormerna.

### **Förnyade överväganden om förmedlingsskyldigheten**

År 1975 övervägdes frågan om en obligatorisk förmedlingsskyldighet på nytt men regeringen fann inte skäl för ett obligatorium (prop. 1975:15 s. 13). Mot bakgrund av att förmedlingsbestämmelserna tillämpats endast i fråga om ett fåtal kommuner och då endast på framställning av kommun kunde enligt regeringens mening ifrågasättas om man inte skulle kunna till kommunerna själva överlämna att bedöma i vilka fall en kommunal bostadsförmedling behövdes. Med hänsyn till den betydelse från bostadsförsörjningssynpunkt som bostadsförmedlingarna hade kommit att få i många kommuner fann regeringen att en möjlighet till statligt ingripande borde finnas kvar. Regeringens bemyndigande att förordna om att kommunen skulle anordna förmedling ersattes med en direkt i lagen utsagd sådan skyldighet men med möjlighet för regeringen att ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet.

Vid riksmötet 1977/78 behandlades en motion enligt vilken inriktningen av bostadsförmedlingsverksamheten föreslogs omfatta bl.a. att förmedlingen kan och bör aktivt medverka för att skapa en jämn och allsidig sammansättning i bostadsområdena. Enligt civilutskottets mening fanns inte skäl till annat antagande än att kommunerna skulle ge förmedlingsverksamheten en sådan inriktning att de allmänt omfattande och i

motionen framförda åsikterna om en aktiv förmedlingsverksamhet skulle bli beaktade. Utskottet hade i sammanhanget hänvisat till att de framtida bostadsförsörjningsprogrammen skulle komma att omfatta bostadssociala inventeringar i önskvärd och lämplig grad (bet. 1977/78:CU28). Motionen avstyrktes av utskottet och avslogs av riksdagen.

I propositionen 1990/91:109 (s. 5) uttalade regeringen att det borde finnas starka skäl för att en kommunen inte skulle inrätta en bostadsförmedling eftersom den kommunala bostadsförmedlingen var ett viktigt instrument när det gällde att fördela bostäder på ett rättvist sätt.

### **Avgifter för kommunal bostadsförmedling**

Enligt huvudregeln i bostadsförsörjningslagen skulle den kommunala bostadsförmedlingen vara avgiftsfri. Avgift fick dock tas ut för sådana tjänster som bostadsförmedlingen tillhandahöll och som inte avsåg registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Avgiftens storlek fick bestämmas av kommunen (4 § andra stycket).

I hyreslagens finns en grundläggande bestämmelse (12 kap. 65 § jordabalken) som innebär ett förbud mot att ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av sådan bostadslägenhet som inte är fritidsbostad. Undantag från avgiftsförbudet görs för yrkesmässig bostadsförmedling vid vilken viss till beloppet begränsad avgift får tas ut. Enligt kommerskollegiets föreskrifter får avgift endast tas ut om den bostadssökande erhåller en lägenhet.

Ursprungligen stadgade bostadsförsörjningslagen utan undantag att den kommunala bostadsförmedlingen skulle vara avgiftsfri.

Genom lagstiftning år 1991 infördes en möjlighet för kommunen att inom ramen för den kommunala bostadsförmedlingen avgiftsbelägga sådan verksamhet till allmänheten som gick utöver den service som består i att registrera och anvisa bostäder till

bostadssökande (prop. 1990/91:109, bet. 1990/91:BoU15). Lagtekniskt åstadkoms detta genom att bostadsförsörjningslagen förseddades med en ny bestämmelse (4 § med ett nytt andra stycke) som dels innehöll en huvudregel om att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri, dels undantag från denna. Samtidigt undantogs kommunerna från hyreslagens allmänna bestämmelse om att bostadsförmedling skall ske utan vederlag med det undantag som fanns till denna.

Bostadsförsörjningslagens möjligheter till avgiftsuttag syftade till att ge kommunerna instrument att vidga sin verksamhet och att stimulera kommuner som saknade bostadsförmedling att starta sådan verksamhet. Genom ett utökat utbud av bostadsförmedlingarnas tjänster hoppades lagstiftaren på ökad rörlighet på bostadsmarknaden vilket särskilt tänktes ha betydelse för ungdomarnas möjligheter att få en bostad. Kommunerna förmodades starta verksamhet avseende lägenhetsbyten, rumsförmedling och uthyrning i andra hand.

Bostadsutskottet bedömde i 1991 års lagstiftningsärende att kommunernas arbete med att registrera och aktualisera bostadsköerna inte sällan var omfattande och kostsamma. Utskottet förordade en översyn av förmedlingsbestämmelsen (riksdagens tillkännagivande i enlighet med bet. 1990/91:BoU15 s. 7 f). Utskottet konstaterade därvid att bostadsförsörjningslagen byggde på samhälls- och bostadsförhållandena som rådde när den tillkommit. Det fanns även anledning att se över lagen med avseende på samhällsutvecklingen och kommunernas i väsentliga delar ändrade roll. Utskottet talade om låg effektivitet och möjligheter till förbättringar. Lediga lägenheter kunde inte tillräckligt snabbt ställas till de köandes förfoganden. Det gällde inte bara frågor om ekonomiska styrmedel utan också om regeländringar i övrigt. Översynen borde ges en bred inriktning. Det gällde dock att se till att kommunerna utifrån de lokala förhållandena och behoven skulle kunna effektivisera och förbättra sin förmedlingsverksamhet. Övervägandena borde därför också omfatta frågan när kommunal bostadsförmedling skall inrättas. Samtidigt avstyrkte utskottet motionsförslag som gällde

principerna vid lägenhetsfördelningen. Sådana frågor var en i huvudsak kommunal uppgift vilken ordning enligt utskottet borde bestå. Den utredning som tillsattes i anledning av tillkännagivandet kom att ligga till grund för de överväganden som resulterade i att bostadsförsörjningslagen upphävdes.

Ett annat av riksdagen i sammanhanget gjort tillkännagivande visar dess intresse för förmedlingsfrågor. Enligt detta borde de lägenheter som till följd av utslag i en hyresnämnd eller Bostadsdomstolen blev lediga tillföras den reguljära bostadsmarknaden och nämnder och domstol borde meddela den kommunala bostadsförmedlingen vilka lägenheter som genom rättsliga avgöranden blev lediga (bet. 1990/91:BoU15 s. 9).

### **Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt**

Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt avskaffades samtidigt med bostadsförsörjningslagen. Lagen innehöll bestämmelser som gav en kommun rätt att anvisa bostads sökande till bostadslägenhet som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt (prop. 1987/88:35, bet. 1987/88:BoU4). Den gällde dock inte upplåtelse för fritidsändamål. Lagen vilade på en tanke om att överenskommelser om anvisningsrätt i första hand skulle träffas mellan kommunen och fastighetsägarna. Om dessa inte kunde nå fram till en överenskommelse gav lagen kommunen möjlighet att hos hyresnämnden ansöka om ett beslut om anvisningsrätt i den utsträckning det behövdes för bostadsförsörjningen. Hyresnämnden fick inte fatta ett sådant beslut om det var oskäligt med hänsyn till de särskilda villkor som gällde för upplåtelse av lägenheterna i huset, det intresse som husägaren kunde ha att förfoga över lägenheterna eller övriga omständigheter. Beslutet som kunde förenas med vite innebar bl.a. ett förbud för husägaren att upplåta en ledig lägenhet som omfattades av beslutet till någon annan än den som kommunen anvisat eller till kommunen.



Lagen hade haft en föregångare, bostadsanvisningslagen (1980:94), som trätt i kraft år 1980 (prop. 1979/80:72, bet. 1979/80:CU12). Lagstiftningen var avsedd att vara ett medel för kommunen att genom förmedling av lediga lägenheter skapa ökade förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i kommunernas bostadsområden. Med stöd av lagen fick en kommun rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skulle vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området (med vissa undantag) skulle upplåtas enligt lagens bestämmelser. Fastighetsägaren blev genom beslutet skyldig att underrätta kommunen om en sådan lägenhet blev ledig. Kommunen kunde då anvisa en bostadssökande men hyresvärden var inte skyldig att upplåta lägenheten till denne. Däremot var hyresvärden skyldig att upplåta lägenheten till kommunen som i sin tur hade rätt att upplåta lägenheten i andra hand. Lagen tjänade som ett påtryckningsmedel mot fastighetsägarna att teckna avtal med kommunerna om anvisningsrätt.

Kritik riktades främst från kommunalt håll mot att bostadsanvisningslagen (från 1980) var administrativt svår att tillämpa och att inte hela kommunen kunde vara ett bostadsanvisningsområde. Det fanns också kritik mot bostadsläneförfattningarnas bestämmelser med samma syfte som lagen. Det gällde framförallt de bristande kontrollmöjligheterna och det förhållandet att sanktioner saknades mot de fastighetsägare som inte fullgjorde sina skyldigheter mot kommunerna.

Före anvisningslagarna hade bostadsläneförfattningarnas bestämmelser om kommunal anvisningsrätt utgjort det främsta vapnet mot segregationen. Också bostadsförsörjningslagens bestämmelse om att kommunen hade befogenhet att ställa upp villkor för sin bostadsanvisning- och förmedling hade tjänat ett sådant syfte.

### **Kommunala villkor för bostadsanvisning och -förmedling**

En kommun fick enligt bostadsförsörjningslagen besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skulle ske under villkor att den bostadssökande medverkade till att bostad, som han hyrde eller innehade med bostadsrätt och som han lämnade i samband med inflyttningen i den nya bostaden, skulle överlätas på bostadssökande som kommunen anvisade. Motsvarande gällde också kommunalförbund som hade hand om en för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling (5 §).

Gällde det en hyresrätt kunde kommunen med stöd av 35 § hyreslagen föra talan om tillstånd till lägenhetsbyte. I allmänhet bestod hyresgästens medverkan i att han bad hyresvärden om en skriftlig utfästelse att hyra ut den lägenhet som blev ledig till någon som anvisades den av den kommunala bostadsförmedlingen under förutsättning att värden kunde godta denne som hyresgäst (värdförbindelse).

Bestämmelsen infördes i bostadsförsörjningslagen år 1973 (prop. 1973:23, bet. 1973:LU13). Det var inte fråga om någon saklig nyhet i förhållande till vad som tillämpats tidigare men det ansågs innebära en styrka för bostadsförmedlingarna att kunna hänvisa till lag när de krävde förmedlingsrätt.

### **Bostadsförsörjnings- och bostadsanvisningsrättslagarnas avskaffande**

I propositionen om att avskaffa av bostadsförsörjningslagen sågs dess bestämmelser om bostadsförmedling och bestämmelserna i bostadsanvisningsrättslagen som en enhet. Avskaffandet av dessa båda lagar angavs innebära att kommunen själv fick besluta om den skall bedriva bostadsförmedling och om vilka avgifter som skall tas ut för förmedlingens tjänster. Hyreslagens regler om avgifter för yrkesmässig bostadsförmedling gjordes samtidigt tillämpliga även i fråga om kommunernas avgiftsuttag. Bostads-

förmedlingsutredningens förslag om en särskild bestämmelse om att en kommun bör inrätta en bostadsförmedling ”om det behövs” genomfördes inte.

Regeringen var enig om en grundläggande tanke med både Bostadsstödsutredningen (SOU 1992:47) och Bostadsförmedlingsutredningen (SOU 1992:71) som gällde att kommunerna själva borde få avgöra om de skall bedriva bostadsförmedling. En hänvisning skedde till att förhållandena i kommunerna är mycket olika beroende bl.a. på deras storlek och struktur samt bostadsbeståndets storlek. Frågan om bostadsförmedling skulle i stället avgöras lokalt. På samma sätt som när det gällde den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen förutsattes att kommunen självmant skulle vidta behövliga åtgärder.

Regeringen hade tidigare under året uttalat att ett förslag om att ta bort villkoret om kommunal bostadsanvisningsrätt för att få statligt räntestöd som en konsekvens borde få att lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt skulle upphävas (se prop. 1991/92:56).

Bostadsstödsutredningen och Bostadsförmedlingsutredningen hade intagit olika ståndpunkter i frågan om lagen om bostadsanvisningsrätt skulle behållas. Den senare förordade att lagen skulle behållas medan den förstnämnda ansåg att den skulle upphävas. Bland de förslag som återfanns i propositionen var detta det förslag där remissbehandlingen hade givit det mest blandade utslaget. Kritikerna hävdade att ett upphävande skulle försvåra kommunernas bostadsförmedling och öka segregationen.

Regeringen ansåg med en kort motivering att bostadsanvisningsrättslagen borde upphävas. Lagen betraktades som ett hinder för att utveckla nya former för bostadsförmedlingsverksamhet. Det ansågs angeläget att hinder av detta slag undanröjdes, inte minst av hänsyn till bostadskonsumenterna.

I anslutning till motiveringen av varför lagen borde upphävas behandlades frågan om bostadsförsörjningen för utsatta hushåll, dvs. sådana hushåll som kan ha svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden. Regeringen betonade nödvändigheten av att bostadsförsörjningen för utsatta hushåll fungerar. De av-

regleringar regeringen föreslog syftade till att åstadkomma en väl fungerande bostadsmarknad där höga sociala ambitioner kan upprätthållas. Vad gällde kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen att klara anskaffningen av bostäder till svagare grupper erinrades om att såväl SABO som Sveriges Fastighetsägareförbund i olika sammanhang utfäst sig att verka för att lägenheter också i framtiden skulle komma att stå till kommunernas förfogande under förutsättning att rimliga ekonomiska och andra garantier lämnades av kommunerna. Genom dessa utfästelser borde kommunerna även i fortsättningen kunna få tillfredsställande möjligheter att klara sitt ansvar. Det erinrades om erfarenheterna av att frivilliga avtal dittills hade kunnat träffas utan att lagen hade behövt tillämpas.

Regeringen angav att utvecklingen kunde visa behov av framtida regleringar. Det talades om någon typ av mera begränsat regelsystem. En särskild arbetsgrupp skulle bildas för att följa utvecklingen.

Bostadsutskottet förutsatte vid sin tillstyrkan av propositionens lagförslag att regeringen med uppmärksamhet skulle följa den förutskickade arbetsgruppens arbete och vidta de åtgärder som kunde föranledas av detta (bet. 1992/93:BoU19 s. 7).

Slopandet av lagens bestämmelser om kommunal bostadsförmedling innebar också att förbudet mot avgifter för sådan förmedling togs bort. Under beredningen hade olika förslag kommit fram om att det skulle få tas ut både registreringsavgifter och förmedlingsavgifter. Krav hade förts fram om att det förstnämnda slaget av avgifter skulle få tas ut för att på så sätt minska antalet köande som redan hade fullgoda bostäder. Köerna skulle därigenom bättre avspegla det verkliga behovet av bostäder. År 1991 stod sammanlagt 580 000 personer i de kommunala bostadsköerna. I stockholmskommunerna stod 160 000 personer i bostadskö vilket motsvarade var tionde invånare.

När bostadsförsörjningslagen avskaffades ansåg regeringen att man inte borde göra åtskillnad i regelsystemet för kommunala och andra företag. En mindre förändring skedde av den be-

stämmelse i hyreslagen som begränsar möjligheterna att ta ut förmedlingsavgifter i syfte att göra de båda företagstyperna likställda. En proposition om att möjliggöra registreringsavgifter förväntas under våren 2000.

#### IV Kommunal bostadsinformation

Kommunen skulle genom lämpligt organ fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som en bostadssökande behöver kännedom om (2 § andra stycket).

Bestämmelsen byggde på en uppfattning om att det är av vital betydelse för bostadsförsörjningen att den bostadssökande allmänheten får tillgång till allsidiga och sakliga upplysningar om bostadstillgången (prop. 1967:101, utl. 1967:L3U43). De bostadssökande hade i många kommuner tidigare i alltför stor utsträckning varit hänvisade till att skaffa sig uppgifter genom kontakter med olika bostadsproducenter m.fl. De fick därigenom ofta en ofullständig bild av möjligheten att få tag i en önskad bostad. En förbättrad information bedömdes därför som en angelägen uppgift. God information som gav en god och samlad överblick över bostadsmarknaden skulle öka förutsättningarna för att denna marknad skulle fungera bra och att tillgängliga bostäder skulle bli fördelade på lämpligaste sätt.

Med hänsyn till kommunernas centrala uppgifter i fråga om bostadsförsörjningen framstod det som en naturlig kommunal uppgift att svara för upplysningar om bostadstillgången. Skyldigheten att anordna bostadsförmedling ansågs i viss mån innefatta också en skyldighet att ge information till bostadssökande. Tveksamt var dock hur långt denna skyldighet sträckte sig. Även i kommuner som inte hade bostadsförmedling kunde behövas att information och annan service gavs åt de bostadssökande. Bl.a. de erfarenheter kommunerna fick i anledning av de administra-

tiva skyldigheterna beträffande de statliga bostadslänen och genom sin bostadsplanering samt kommunernas verksamhet med plan- och byggnadsfrågor i övrigt skulle komma medborgarna till nytta. Detta underlag skulle tas till vara och systematiseras inom den kommunala förvaltningen och utgöra grunden för en utvidgad serviceverksamhet.

Informationsverksamheten skulle knytas till bostadsförmedlingen om en sådan fanns. I andra fall kunde verksamheten knytas till någon tjänsteman med tillräckliga kunskaper, t.ex. en fastighetschef eller en kommunalkamrer. Det var viktigt att ett bestämt organ eller en viss person fick hand om verksamheten. Kommunen kunde också ge ett uppdrag åt ett bostadsföretag att ombesörja verksamheten. Lagutskottet framhöll dock att så endast undantagsvis skulle ske. Verksamheten förutsattes självfallet variera i kommunerna. Särskilda initiativ krävdes i bristkommuner men även för kommuner med jämvikt på bostadsmarknaden skulle informationsskyldigheten fullgöras.

Vid övervägandena av bostadspolitikens inriktning år 1978 valde regeringen att inte föra fram ett utredningsförslag till en lagfäst utökad informationsskyldighet för kommunerna på bostadsförsörjningsområdet (prop. 1977/78:93). Informationsplikten skulle enligt förslaget ha fullgjorts aktivt, dvs. oavsett om någon påkallat den eller inte. Den skulle bl.a. avse möjligheterna att få lägenhet samt lägenheternas belägenheten, storlek, utrustning och pris jämte andra betydelsefulla förhållanden. Regeringen motiverade sin ståndpunkt med att kommunerna ökat sina insatser på informationsområdet och att den statliga bostadspolitiska organisationen skulle få utökade uppgifter att producera och sprida underlag för information i bostadsfrågor.

Bostadsförsörjningslagens avskaffande motiverades i nu aktuell del av regeringen – i likhet med utredningen – med att man kunde förutsätta att bostadsinformation tas fram av marknaden (prop. 1992/93:242, bet. 1992/93:BoU19). Uppgifter om olika upplåtelseformer och om enskilda lägenheter ansågs också lämnas bäst av respektive fastighetsägare eller där bostä-

derna faktiskt finns för visning. Kommunerna skulle själv få bestämma om informationsverksamheten.

## V Kommunalt ekonomiskt stöd till enskilda och företag

### Stöd till enskildas bostadskostnader

En kommun ägde för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen ställa medel till förfogande för att användas till åtgärder i syfte att minska den enskildes kostnader för att anskaffa eller inneha en fullvärdig bostad. Befogenheten var i princip begränsad till verksamhet inom den egna kommunen men fick bedrivas inom område i vilket kommunen ingick och som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Verksamhet i annan kommun fick bedrivas om den kommunen givit sitt samtycke (1 § första stycket i den lydelse lagen hade när den upphävdes).

Av kommunallagen följer att en kommun endast har befogenhet att ha hand om angelägenheter som är av allmänt intresse. Av denna reglering och likställighetsprincipen följer att kommunen inte får ge stöd åt enskilda. Med stöd av bostadsförsörjningslagens bestämmelse kunde kommunen ge enskilda olika typer av bostadsstöd. Kommunen kunde således lämna egna bostadsbidrag vid sidan av de statliga. Också andra subventioner eller åtaganden möjliggjordes genom bestämmelsen. Ett exempel är borgensåtagande för företag och enskilda som bygger bostäder. Kommunens befogenhet (och skyldighet) att ge bostadsstöd i form av socialbidrag följde inte av denna bestämmelse utan av socialtjänstlagen och dess föregångare.

Vid bostadsförsörjningslagens införande saknades klara riktlinjer om kommunala subventioner var att betrakta som "gemensamma hushållningsangelägenheter" vilka kommunen hade befogenheter att besluta om enligt de dåvarande kommunallagarna (prop. 1947:259, utl. 1947:L2U53). Rättspraxis hade givit olika

resultat vad gäller rekvisitet "gemensamma". Någon tveksamhet rädde inte beträffande de fall där enligt författningarna kommunala subventioner – i form av kapitaltillskott, borgen, upplåtande av tomtmark m.m. – var en förutsättning för att statlig subvention skulle utgå. Inte heller beträffande sådana subventioner där ett bemyndigande fanns mer eller mindre uttalat från statsmakternas sida bedömdes det finns risk för att kommunala subventionsbeslut skulle var olagliga på grund av att de gynnade endast vissa kommunmedlemmar. I andra ofta förekommande fall fanns en sådan risk. En särskild behörighetsregel bedömdes därför som nödvändig. Det hade dock ifrågasatts om en sådan behövdes eftersom regeringsförslaget innehöll en bestämmelse som ålade kommunerna en skyldighet att sörja för en tillfredsställande bostadsförsörjning (se under rubriken Krav på en bostadsförsörjningsplan enligt den ursprungliga lagen).

En av bostadspolitikens hörnstenar, som lades av den bostads-sociala utredningen, var att staten skulle arbeta med generella subventioner. Det var praktiskt ogörligt att utforma det statliga mer schematiskt utformade stödet så att det för alla fall skulle bli tillräckligt. Eftersom vissa svaga grupper (pensionärer och barnrika familjer) inte skulle kunna tillgodogöra sig dessa subventioner, då de inte hade tillräckligt med egna medel för att t.ex. hyra en lägenhet i ett nybyggt hus, ansågs det viktigt att kommunerna efter egen vilja kunde komplettera statens stöd. Sambandet med kommunernas socialvårdande verksamhet talade för denna uppläggning. Kommunerna hade redan tidigare lämnat bostadssubventioner vid sidan av fattigvården. Syftet vara att åstadkomma subventioner både enligt generella normer och efter individuell behovsprövning.

De kommunala subventionerna sågs också som ett viktigt instrument vid kommunernas planering av bostadsförsörjningen men också för den åsyftade höjningen av bostadsstandarden. De skulle ha som ändamål att för de inom kommunen bosatta personerna minska kostnaderna för anskaffande och behållande av en fullvärdig bostad. Detta innebar att kommunala subventioner inte borde beviljas för bostäder som i fråga om utrymme och



standard inte motsvarade de minimikrav som ställts upp för att få statliga lån och bidrag. I en verklig nödsituation skulle dock nyproducerade bostäder tillfälligtvis kunna anses som fullvärdiga även om de inte uppfyllde minimikraven.

Möjliggörandet av kommunala stöd var ett led i att aktivera kommunernas bostadspolitiska verksamhet. Kommunernas fria initiativrätt i fråga om valet av åtgärder för bostadsförsörjningens förbättring betraktades som viktig. Samtidigt uppmärksammades kommunerna på vissa angelägna åtgärder. Önskemålen var starka om att det skulle utvecklas individuellt behovsprövade subventioner. Det gällde att se till att bl.a. pensionärer och andra låginkomsttagare som inte kom i åtnjutande av några statliga subventioner erhöll del av de kommunal insatserna. Kommunernas möjligheter att tillhandahålla prisreducerade tomter bedömdes också som ett viktigt instrument. Lagregleringen ansågs så angelägen att man inte kunde avvakta de pågående övervägandena om regleringen av den kommunala kompetensen (1946 års kommunallagskommitté). Det förutsattes dock vid utskottsbehandlingen att det fortsatta beståndet av den "provisoriska" bestämmelsen skulle övervägas vid behandlingen av ett förslag i frågan.

Kommunen fick i stort sett fullt fria händer att själva utforma de bostadsstödjande åtgärderna. Därför kopplades inte kommunernas stödmöjligheter till en förutsättning av att det fanns en statlig subvention. Två begränsningar gällde dock för kommunerna. Åtgärderna skulle gagna inom kommunen bosatta personer och åtgärderna skulle avse anskaffande eller innehav av, som ovan nämnts, en fullvärdig bostad.

Regeringen avisade utredningens förslag om att kommunerna skulle vara tvungna att underställa regeringen de för deras subventioner tillämpade formerna. Regeringen ansåg att detta skulle innebära ett onödigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Om en bostadsförsörjningsplan skulle upprättas var tanken att åtgärderna skulle rymmas i denna. En sådan plan skulle upprättas efter samråd med statlig myndighet. Genom denna ordning låg en viss garanti för en behövlig samordning mellan de statliga och

kommunala åtgärderna. Statliga riktlinjer och anvisningar om vad som av staten bedömdes som angelägna åtgärder skulle utfärdas.

I den ursprungliga lagen var kommunens befogenhet att besluta åtgärder begränsad till att avse den egna kommunen. År 1959 genomfördes att en kommuns bostadsfrämjande åtgärder kunde utsträckas till annan kommun i den mån denna ingick i samma bostadsförsörjningsområde som den kommun som vidtog åtgärden (prop. 1959:173, utl. 1959:L3U27). Det gällde i praktiken totalt ett tjugotal sådana områden i landet.

Lagändringen gällde främst att tillgodose ett behov för expansiva kommuner att genom sina bostadsföretag kunna bygga i omkringliggande kommuner med bättre tillgång till lämplig mark samt att kommunen skulle kunna göra borgensåtagande för sådana byggföretag. Efter departementsberedningen förseddes lagförslaget med ett krav på att samtycke skulle föreligga från den andra kommunen i syfte att man skulle undvika en kränkning av den kommunala självstyrelsen.

Samtidigt gjordes ytterligare en förändring. Lagens ursprungliga krav på att kommunens åtgärder skulle rikta sig mot i kommunen bosatta personer utmönstrades så att det skulle bli möjligt att också lämna stöd till sådana personer som avsåg att bosätta sig i kommunen. Lagutskottet förmodade att sådana stödåtgärder endast undantagsvis skulle bli fallet.

### **Förlusttillskott till kommunala bostadsföretag**

I fråga om ett bostadsföretag i vilken kommunen äger bestämmande inflytande och vars grundkapital delvis består av kapitaltillskott från annan än kommunen, fick kommunen enligt den upphävda lagen ställa medel till förfogande för att täcka hos bostadsföretaget uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöpte på medintressent i företaget (1 § andra stycket).

Regleringen infördes genom lagstiftning år 1975 (prop. 1975:15, bet. 1975:CU7). Det hade inte rätt någon tvekan om att

en kommun kunde anslå medel för att täcka hyresförluster inom ett helkommunalt bolag. Det var däremot tveksamt om en kommun kunde anslå medel till en större del av en förlust än som belöpte på kommunens andel av ett företag som den drev ihop med annan. Det var i huvudsak fråga om att Riksbyggen – utan vinstintresse – hade deltagit i vissa byggprojekt för vilka man ansåg att det fanns skäl att kommunen jämte staten betalade uppkomna förluster på samma sätt som skedde för helkommunala bostadsföretag.

Lagregleringen avsåg att garantera att kommunerna skulle ha formella möjligheter att lämna bidrag till täckning av hyresförluster i allmännyttiga företag eller annat kommunalt bostadsföretag. Lagen avfattades dock att gälla även andra typer av förluster.

### **Bostadsförsörjningslagens avskaffande**

Vid bostadsförsörjningslagens avskaffande ansågs att kommunernas handlingsfrihet för att lämna ekonomiskt stöd varit för stor (prop. 1992/93:242). Den möjlighet bostadsförsörjningslagen gav kommunen att särskilt gynna vissa fastighetsägare borde inte finnas. Samtidigt ansågs det viktigt att kommunerna ekonomiskt kan bidra till att minska hushållens kostnader för att skaffa sig bostäder. Regeringen föreslog därför en särregel som innebär en rätt för kommunen att lämna borgen till enskilda personer för att både bygga eller överta bostäder. Kommunen fick också rätt att lämna enskilda hushåll stöd till boende, t.ex. i form av bostadsbidrag utöver de regler som staten fastställt.

En särskild lag infördes enligt vilken en kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa och inneha en permanentbostad (lagen, 1993:406, om kommunalt stöd till boendet).

Den nu gällande lagstiftningen innebär således att det inte är möjligt för en kommun att lämna ekonomiskt stöd till den som yrkesmässigt uppläter bostäder utöver vad som följer av kom-

munallagen. Kommunen har alltså inte rätt att lämna ekonomiskt stöd till hyreshusägare eller bostadsrättsföreningar. I propositionen sades att detta skulle gälla oavsett om stödet i ett enskilt fall oavkortat skulle komma de boende till godo. En strikt avgränsning i detta avseende ansågs nödvändig, eftersom det i annat fall skulle öppna möjligheter att med kommunala medel gynna vissa ägare av (i första hand) flerbostadshus framför andra, vilket skulle stå i strid med kommunallagens likställighetsprincip.

Bostadsutskottets uppfattning om rättsläget efter lagen upphävande innebär att kommunerna även fortsättningsvis måste anses ha möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsföretag oavsett om företagen drivs som aktiebolag, stiftelser eller i annan företagsform (bet. 1992/93:BoU19). Utskottet anförde att det får anses kompetensligt för en kommun att skapa och driva bostadsföretag m.m. Utskottet erinrade om ett uttalande i propositionen om att stöd till fastighetsägare efter bostadsförsörjningslagens upphävande inte får lämnas i vidare mån än vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Av kommunallagens allmänna bestämmelser om kommunernas kompetens följer att kommunerna själva får ta hand om en angelägenhet, om det är av allmänt intresse att så sker. Bl.a. med avseende på det grundläggande ansvar kommunerna förutsätts ha i fråga om bostadsförsörjningen har den kommunala kompetensen ansetts vara omfattande på området (bet. 1992/93:BoU19 s.8 f).

## **VI Kommunens administration av det statliga bostadsstödet**

En kommun var skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgick av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket eller eljest gällde bostäder och lokaler inom ett bostadsområde. Skyldigheten omfattade också att vid sådan statlig låne- och bidragsverksamhet biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning samt utöva insyn i bostadsrättsföreningars verksamhet (2 § första stycket).

Regleringen av kommunernas skyldig på detta område har funnits i bostadsförsörjningslagen sedan den tillkom (prop. 1947:259, utl. 1947:L2U53). Den närmare omfattningen av skyldigheten bestämdes av regeringen. Bestämmelserna togs in i de olika läne- och bidragsförfattningarna. Se t.ex. bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), bostadslänekungörelsen (1967:552) och förordningen (1974:252) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus.

Vid krigsslutet fanns för lån och bidrag för bostadsbyggandet med huvudsaklig inriktning på städerna en stark central statlig organisation. För byggandet på landet var organisationen mindre centralistisk. Några lokala statliga organ fanns inte utan den lokala anknytningen hade i stället tillgodosetts genom att kommunens medverkan gjorts till förutsättning för att den statliga stödverksamheten skulle få komma till användning på en viss ort.

Den bostadssociala utredningen hade konstaterat att statliga åtgärder förfelat sin verkan eller fördröjts därför att de kommunala åtgärder som varit förutsättning för det praktiska genomförandet inte kommit till stånd. Den därtills varande centralistiska prägeln förklarades med de särskilda förhållanden som varit på grund av kriget jämte av att kommunerna inte haft tillräcklig kapacitet och kompetens.

Det bostadspolitiska program som antogs efter kriget innebar att någon ekonomisk medverkan från kommunernas sida inte skulle ställas upp som förutsättning för att statligt stöd skulle utgå. Det skulle inte heller vara en förutsättning att kommunen åtagit sig att förmedla sådana lån och bidrag. Syftet med denna ordning var att öka effekten av den statliga verksamheten.

Utredningen förordade en stark decentralisering av sådana funktioner som kunde decentraliseras. Bostadsfrågorna beskrevs i väsentliga hänseenden till sin egen natur vara så lokalt präglade att en lokal handläggning av bostadsärendena i största möjliga mån var önskvärd. Det stora flertalet kommuner hade redan frivilligt påtagit sig sådana uppgifter i fråga om den statliga läne- och bidragsförmedlingen (även om ett avsevärt antal mindre

landskommuner inte gjort det). Det framstod t.o.m. som uppenbart att lokala organ måste medverka i den statliga verksamheten. I bostadsförsörjningslagen infördes därför skyldigheten för kommunerna att förmedla statliga lån och bidrag. Eftersom bostadsförsörjningen var av ett stort kommunalt intresse skulle skyldigheten fullgöras utan kostnad för statsverket.

Vissa kommuner antogs på grund av sin storlek eller andra lokala förhållanden ha svårt att fullgöra sina skyldigheter. En kommande kommunindelningsreform skulle förbättra kommunernas möjligheter. I lagen slogs fast en grundläggande och för alla kommuner verkande skyldighet men regeringen fick bemyndigande att göra undantag. Vid riksdagsbehandlingen förut-sattes att de mindre kommunerna intill kommunindelnings-reformen skulle erhålla dispens samt att kommunerna generellt inte skulle åläggas kostnadskrävande eller betungande uppgifter. Undantagen togs in i en tillämpningskungörelse (1947:1011) vars bestämmelse upphörde att gälla vid utgången av år 1957. År 1975 bedömdes det inte längre finnas något behov av lagens undantagsmöjlighet vilken upphävdes (prop. 1975:15, bet. 1975:CU7).

När bostadsförsörjningslagen antogs var det inte klart vad den lagstadgade skyldigheten närmare skulle omfatta. Detta skulle konkretiseras genom vidare utredningsinsatser och andra över-väganden. Med hänsyn bl.a. till dessa ansågs lagregleringen som provisorisk (prop. 1947:259, utl. 1947:L2U53).

Grundlagsreformen i början av sjuttioalet medförde viss anpassning av bostadsförsörjningslagen. Nu aktuell bestämmelse ändrades så att den skulle duga som underlag för regeringens verkställighetsföreskrifter (prop. 1975:15, bet. 1975:CU7). Det krävde emellertid att kommunernas skyldigheter preciserades i lagen. Vid preciseringen bestämdes skyldigheten omfatta inte bara statligt stöd som avsåg att främja bostadsförsörjningen utan också stöd med annat syfte gällande bostäder och lokaler inom ett bostadsområde. Lagändringen tog främst sikte på energispar-åtgärder. Den innebar också att lagens rubrik ändrades så den avslutades med ett m.m.

På sjuttioalet övervägdes att flytta lånebesluten från de statliga organen (länsbostadsnämnderna) till kommunerna. Avgörande argument mot en kommunalisering var bl.a. ett ökat personalbehov på lokal nivå och därmed förbundna kostnader, risk för olikformliga beslut samt vissa negativa konsekvenser av att skilja lånebeslut och låneförvaltningen. Den principiella utgångspunkterna för förslaget hade varit att en uppgift inte bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av besluten berörda samt att uppgifter som kräver betydande inslag av lokalkännedom m.m. bör decentraliseras.

### **Kommunernas insyn i bostadsrättsföreningar**

En kommun var skyldig att vid den statliga låne- och bidragsverksamhet utöva insyn i bostadsrättsföreningars verksamhet (2 § första stycket).

Skyldigheten som infördes 1982 preciserades närmare i bostadsfinansieringsförordningen (prop. 1981/82:169, bet. 1981/82: CU41). Bakgrunden till bestämmelsen var att det förekommit att en del kommuner vägrat att utöva insyn och att föreningar gått miste om möjligheten att erhålla förmånliga statliga lån eftersom en sådan insyn varit en förutsättning för lånen. Skyldigheten utformades inte så att den helt svarade mot låneförfattningens huvudregel, med krav på kommunal styrelseledamot och revisor, utan det ansågs att kommunen med utgångspunkt i vissa riktlinjer själv skulle få avgöra omfattningen av insynen och anpassa den efter förhållandena i enskilda fall

### **Bostadsförsörjningslagens avskaffande**

Kommunernas skyldighet att förmedla statligt stöd för bostadsfinansieringen framgick i praktiken genom bestämmelserna för respektive stödsystem. Regeringen ansåg att det saknades behov av bostadsförsörjningslagens regel med hänsyn till redan

genomförda och framtida förändringar av dessa bestämmelser (prop. 1992/93:242, bet. 1992/93:BoU19). Beträffande det mest verksamhetsmässigt omfattande stödet, nämligen stödet för ny- och ombyggnad av bostäder, hade förfarandereglerna redan ändrats. Detta innebar att ansökningarna skulle göras direkt hos länsbostadsnämnderna. Regeringen bedömde att motsvarande ändringar borde göras för andra stödsystem. Avvecklingen av de kommunala förmedlingsorganen innebar att en besparing för kommunsektorn som helhet skulle göras.

## VII Kommunala förskott vid tvångsförvaltning

Var en fastighet ställd under tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792) och behövdes ofördröjligen medel för sådan åtgärd för fastighetens skötsel som inte kunde anstå utan risk för att någon bostadshyresgäst skulle lida allvarligt men, fick kommunen på begäran av förvaltaren förskotta visst belopp (6 §).

Bestämmelsen införde i bostadsförsörjningslagen år 1978 (prop. 1977/78:93, bet. 1977/78:CU28). Det hade bedömts att den då gällande lagstiftningen inte gav kommunerna utrymme för att göra önskade insatser.

När bostadsförsörjningslagen avskaffades infördes en mot denna svarande bestämmelse i 25 a § bostadsförvaltningslagen som innebär att en kommun på begäran av förvaltaren får förskotta visst belopp, om det behövs medel för en sådan åtgärd för en fastighets skötsel som inte kan uppskjutas utan risk för att någon bostadshyresgäst lider allvarlig skada eller olägenhet.



**Bostadsförsörjningslagen – källmaterial**

1. SOU 1945:63; prop. 1947:259; utl. 1947:L2U53; SFS 1947:523
2. U27 dep. pm 1 juni 1959 Socialdep.; prop. 1959:173; utl. 1959:L3U27; SFS 1959:605 ändr. 1 §
3. SOU 1965:51; 1967:1; prop. 1967:101; utl. 1967:L3U43; SFS 1967:309 ändr. 2, 3 §§; ny 4 §
4. Ds Ju 1972:5; prop. 1973:23; bet. 1973:LU13; SFS 1973:192 ny 5 §
5. saknas; prop. 1975:15; bet. 1975:CU7; SFS 1975:131 ändr. Författningsrubrik 1-4 §§
6. – ;prop. 1976/77:1; bet. 1976/77:KU25; SFS 1977:215 ändr. 4 §
7. SOU 1975:51 och 52; prop. 1977/78:93; bet. 1977/78:CU28; SFS 1978:379 ändr. 3 §; ny 6 §
8. SOU 1981:74; prop. 1981/82:169; bet. 1981/82:CU41; SFS 1982:356 ändr. 2 §
9. Ds Bo 1983:2; prop. 1983/84:40 (bil. 9 s.72); bet. 1983/84:BoU11; SFS 1984:35 ändr. 3 §
10. SOU 1984: 78; prop. 1984/85:142; bet. 1984/85:BoU24; SFS 1985:466 ändr. 3 §
11. – ;prop. 1990/91:27; bet. 1990/91:BoU5; SFS 1990:1497 ändr. 3 §; ny 3 a §
12. Boverksförslag; prop. 1990/91:109; bet. 1990/91:BoU15; SFS 1991:612 ändr. 4 §
13. SOU 1992:47 och 1992:71; prop. 1992/93:242; bet. 1992/93:BoU19; SFS 1993:404 upph.

# Kommunernas roll i bostadspolitiken

## Idépromemoria för boendesociala beredningen

Av Gösta Blücher

Under 1990-talet har de flesta medlen för bostadspolitik avvecklats. De få medel som samhället år 2000 fortfarande disponerar ligger främst i kommunernas händer. Det är bakgrunden till denna idépromemoria.

### FÖRSLAGEN I SAMMANFATTNING

- Statliga kreditgarantier till åtgärder för bostadsförsörjningen lämnas genom Bostadskreditnämnden med villkor som garanterar att åtgärderna svarar mot nationellt formulerade mål.
- Hur riskbedömningen skall utformas och hur kostnaderna för garantierna skall fastställas utreds.
- Statliga bidrag lämnas på vissa villkor till anordning av specialbostäder för utsatta grupper såsom psykiskt sjuka.
- Kommunerna redovisar i sina översiktsplaner behov och åtgärder för bostadsförsörjningen, som uppfyller de statliga villkoren för kreditgarantier och bidrag. Även dessa redovisningar utgör villkor för kreditgarantier och bidrag.
- Redovisningen innefattar situationen på bostadsmarknaden för olika typer av hushåll. Detta innefattar såväl utsatta grupper som ekonomisk och etnisk segregation. Den innefattar dock inte individorienterade åtgärder enligt SOL.
- Kommuner som ingår i en gemensam bostadsmarknadsregion samordnar sin redovisning av bostadsförsörjningsfrågor i översiktsplanerna.

- S.k. fördjupade översiktsplaner (FÖP) blir de viktigaste instrumenten för kommunernas redovisning av bostadsförsörjningsåtgärder.
- Boverket ges i uppdrag att utveckla planeringsmetoder samt lämna erforderliga anvisningar.
- Kommunerna bidrar solidariskt till kostnaderna för de individorienterade åtgärderna för boendet som krävs enligt SOL.
- Detta sker genom att en viss del av det kommunala utjämningsbidraget innehålls och utbetalas till kommunerna mot redovisning av havda kostnader. Kostnaderna ersätts till 80 procent.
- Socialstyrelsen lämnar anvisningar för denna redovisning.
- En ny lag om bostadsanvisning införs.
- Kommunal bostadsanvisning är frivillig, men utgör förutsättning för statliga kreditgarantier.

## BAKGRUND TILL FÖRSLAGEN

### **Bostadspolitikens mål och medel**

Den moderna bostadspolitik inleddes redan på trettioalet med tillsättandet av den bostadssociala utredningen 1933 och makarna Myrdals skrift "Kris i befolkningsfrågan" 1936. Den oftast citerade målformuleringen för den sociala bostadspolitik hänför sig till regeringens proposition 1967 (prop. 67/68:100): "Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder till skäliga kostnader."

De medel som utformades i slutet på 1940-talet hade redan då ett sådant mål i blickfånget. Medlen har främst varit:

- Kommunerna gavs möjlighet ta ansvar för bostadsförsörjningen genom bostadsförsörjningslagen.
- De allmännyttiga bostadsföretagen i kommunal regi blev ett viktigt medel för att bygga och förvalta bostäder.
- Kommunerna svarade för förmedling av bostäderna.

- Det kommunala planmonopolet infördes med byggnadslagen.
- Staten ansvarade för att riskkapital fanns tillgängligt, främst genom toppbeläning.
- Familjebostadsbidrag infördes till barnfamiljer som var beroende av inkomst, barnantal och bostadsstandard.

Under 1970-talet kompletteras medelsarsenalen med:

- Statliga lån för kommunala markinköp.
- Kommunal förköpsrätt.
- Bostadssaneringslag med lägsta godtagbara standard (LGS).
- Direkta räntesubventioner.
- Krav på kommunal markupplåtelse för statligt stöd.
- Krav på konkurrensupphandling för statligt stöd.
- Bidrag till förbättring av boendemiljön.
- Bostadsanpassningsbidrag och bostadstillägg för pensionärer.

Under 1980-talet tillkom framför allt stödet till ombyggnad och förbättring i det äldre lägenhetsbeståndet. Fastighetsskatten infördes som ett bostadspolitiskt medel för att utjämna boendekostnader över tiden.

Av de ovan redovisade bostadspolitiska medlen för att uppnå målen finns bostadsbidrag, bostadstillägg och bostadsanpassningsbidrag kvar i den statliga arsenalen. I övrigt finns endast det kommunala planmonopolet och de kommunalägda bostadsföretagen. På miljöområdet har genom Miljöbalken och stödet till kommunerna för omställning av samhället till långsiktig uthållighet tillkommit nya medel för att nå samhällliga mål som även berör boendemiljöer. Dessa nya medel har dock inte särskild inriktning på bostadsfrågor.

Den bostadspolitiska konstruktionen valdes ursprungligen så att den dels skulle främja produktionen av rymliga familjebostäder, dels stödja hushållen, i första hand barnfamiljerna, att ta denna nyproduktion i anspråk. Man ville alltså stärka både utbud och efterfrågan. För att stödja utbudet tog staten ansvaret för bostadsbyggandets toppfinansiering. Staten stod för kredit-

riskerna. Denna toppfinansiering behövde inte vara förenad med stora subventioner, men var så väsentlig för att bostadsprojekt skulle komma till stånd att den kunde förenas med olika villkor som var inriktade på förverkligande av de bostadspolitiska målen. Det rörde sig inte om en tvingande planhushållning. Den minnesgode erinrar sig förekomsten av s.k. frifinansierade bostadsprojekt.

Hushållens efterfrågan stöddes med bostadsbidrag så att efterfrågan kunde ske efter behov och inte enbart efter betalningsförmåga. Fördelningen av bostäder som erhållit statligt stöd skedde genom kommunala bostadsförmedlingar.

De statliga bostadspolitiska medlen tappade successivt under 1970- och 1980-talen sina styreffekter och utvecklades i stället till ett rent produktionsstöd som medförde en allt större belastning på statsbudgeten. Under 1990-talet har de statliga medlen för att bedriva bostadspolitik avvecklats. Fastighets-skatten har utvecklats till ett rent fiskalt instrument.

Den senaste bostadspolitiska utredningen förlitade sig på att kommunerna med kvarvarande instrument för att påverka bostadsutbudet skulle kunna genomföra en bostadspolitik som innehöll nya ambitiösa mål för politiken.

### **Utbudet av bostäder bestäms numera av marknaden**

När den sociala bostadspolitiken introducerades med sina mål och medel var bostadsbehoven såväl kvalitativt som kvantitativt skriande. I dag har vi i Sverige en av de högsta nivåerna i världen vad gäller utrymme och utrustning i bostäderna. Den svenska bostadsstandarden, mätt på detta sätt, är också jämnare fördelad än i andra länder. Endast Schweiz har en lika jämn fördelning av sin standard. Denna utveckling har skildrats till leda och ibland i ordalag som om den var uttryck för ett misslyckande.

Det är emellertid uppenbart att när majoriteten av befolkningen bor med god standard så minskar trycket på bostadspolitiken. Den avveckling som skett av de bostadspolitiska medlen

har därför kunnat genomföras utan stora reaktioner från befolkningen. Den samhällliga styrningen av utbud och efterfrågan har således nästan helt upphört. Dessa frågor har i allt väsentligt helt överlämnats till marknaden. Bostadsbidrag finns dock fortfarande kvar för att stärka efterfrågan på framför allt hyreslägenheter.

Det har under åren förts en omfattande diskussion om bostaden är en vara som är lämplig att hantera på en marknad i likhet med andra varor som bilar och tandkräm. Jag skall inte här upprepa argumentationen för och emot rena marknadslösningar på bostadsområdet, utan begränsar mig till några egna slutsatser om behovet av samhällliga insatser för att påverka utbud och efterfrågan.

Utbudet av bostäder styrdes tidigare mycket starkt av staten inte bara kvantitativt utan även kvalitativt. Den kvalitativa styrningen har otvivelaktigt bidragit till den höga standarden i det svenska bostadsbeståndet, men också medfört en betydande likriktning i bostädernas utformning. En likriktning genom statligt bestämda standardkrav, som varit starkt motiverad när den statliga politiken samtidigt varit inriktad på efterfrågestimulerande åtgärder genom priskontroll av utbudet och bostadsbidrag för att stärka efterfrågan.

Genom bostadsnormerna har staten uppträtt som ställföreträdande konsument. De värderingar av bostadskvaliteter som de statliga normerna givit uttryck för har säkert varit representativa för en stor majoritet av befolkningen. Framför allt under fyrtio- och sextiotalen förankrades de i studier av bostadsvanor och bostadspreferenser. Under dessa decenniernas snabba höjning av bostadsstandarden var det också rationellt att staten uppträdde som garant mot exploatering av konsumenter med bristande kunskap.

Situationen i dag är annorlunda. Majoriteten av dagens bostadskonsumenter är uppvuxna med en god bostadsstandard. Konsumenterna kan basera sin efterfrågan av bostäder på erfarenheter av dagens höga svenska bostadsstandard. Skillnaden mellan olika hushålls önskemål om bostadens egenskaper är

numera stor. Det är också i många avseenden större värderingskillnader mellan människor i Sverige idag än när grunderna för den sociala bostadspolitiken formulerades. Detta tillsammans gör att variationen i bostadsutbudet behöver vara mycket större än tidigare för att tillfredsställa konsumenternas önskemål. Marknaden har ideellt sett större möjligheter ge ett diversifierat utbud än ett utbud baserat på politiska beslut och myndighetsnormer.

En förutsättning för att marknaden skall kunna tillfredsställa majoriteten av konsumenter är naturligtvis att deras betalningsförmåga motsvarar de priser som skapas på marknaden. Traditionellt har efterfrågan hållits uppe genom produktionssubventioner som dämpat utbudspriserna och bostadsbidrag som förstärkt betalningsförmågan hos betalningssvaga hushåll. Produktionssubventionerna är i stort sett borta. Bostadsbidragen har även minskat. Utbudet av bostäder genom nyproduktion har därför sedan bostadspolitiken lades om mot marknad begränsats till att möta efterfrågan från mycket betalningsstarka hushåll. Ett nischbyggande av specialbostäder med särskilda bidrag har dock också förekommit.

### **I bostadsstocken råder sedan länge marknadspriser**

Inom stocken av bostäder har sedan lång tid förekommit rena marknadspriser för majoriteten av bostäderna. Prisreglering av bostadsrätter och småhus som byggts med statliga lån försvann redan i slutet på sextiotalet. Hyresbostäderna har varit underkastade reglering inom ramen för bruksvärdessystemet. Denna uppdelning har varit rationell om man ser till maktfördelningen mellan säljare och köpare. På småhus- och bostadsrättsmarknaden handlar brukarna direkt med varandra. Prisökningar hotar inte hushållens besittningsskydd utan ökar enbart deras handlingsutrymme vid eventuellt bostadsbyte. Frihet för fastighetsägaren att besluta om hyror skulle däremot direkt hota hyresgästernas besittningsskydd. De flesta länder har därför någon

form av reglering av bostadshyresmarknaden. Det svenska bruksvärdessystemet har visat sig höra till de mest smidiga formerna för sådan reglering.

Eftersom priserna på bostadsmarknaden är starkt lägesrelaterade så leder marknadsprissättningen i bostadsstocken till en ekonomisk segregation av boende. Det torde dock inte finnas några förutsättningar att påverka denna utveckling genom nya prisregleringsinstrument.

### **Marknaden klarar inte en tillräcklig nyproduktion av bostäder**

Nyproduktionen av bostäder är mycket liten. Även om den med förbättrade konjunkturer nu ökar är den fortfarande låg i en internationell jämförelse. Småhusproduktionen ökar snabbast. Den är inte utpräglad för de mycket betalningsstarka hushållen, men däremot begränsad till barnfamiljernas behov.

Produktionen av bostäder i flerfamiljshus sker nästan enbart för ett mer exklusivt boende. Denna inriktning av nyproduktionen gäller även för de kommunägda bostadsföretagen.

Skanska och IKEA har försökt lansera ett billighetsalternativ på marknaden för flerfamiljshus, men för att vara konkurrenskraftigt och medge de avsedda låga boendekostnaderna förutsätter produktionen för att vara lönsam lägre kommunala avgifter och markkostnader än vad som i dag är gängse. De kommunala taxorna har också anpassats för en marknad där de som har bäst möjlighet att betala styr utbudspriserna.

Om nyproduktionen av bostäder skall kunna tillfredsställa efterfrågan för större grupper av bostadskonsumenter behövs nya såväl statliga som kommunala styrmedel av utbudet.

De flesta hushåll tillfredsställer sina bostadsbehov i den befintliga stocken av bostäder. För hushåll i bostadsrätt och äganderätt sker bostadsbyten på marknadens villkor. Hushåll i hyresrätt kan ofta byta sin bostad med stöd av det besittningsskydd som hyreslagstiftningen ger. Nybildade hushåll har tidigare i större utsträckning än andra hushåll sökt sig till nypro-



duktionen. Även de är numera i huvudsak hänvisade till lösa sina bostadsbehov i stocken.

De flesta kommuner har i dag överskott av bostäder. Andelen kommuner med överskott har under den senaste sexårsperioden pendlat mellan 61 och 70 procent. Även om konjunkturerna nu förbättras torde inte denna andel förändras nämnvärt. Ungefär samma andel kommuner visar en långsiktig befolkningsminskning. Även om förbättrade konjunkturer ökar efterfrågan så ökar också takten i befolkningsomflyttningen. Det är sannolikt att bostadsöverskottet består i en stor andel av Sveriges kommuner.

Andelen kommuner med bostadsbrist ökar däremot. Den andelen har under sexårsperioden ökat från 3 till 11 procent och omfattar 1999 enligt Boverket 32 kommuner. Den andelen kommer enligt Boverket att ytterligare öka. Ett åttiotal kommuner beräknas få befolkningsökningar under kommande år varav ca hälften ingår i de tre storstadsområdena.

Förutsättningarna för hushållen att tillfredsställa sina bostadsönskemål är mycket olika i dessa två grupper av kommuner. Egenskaperna hos de hushåll som har svårigheter på bostadsmarknaden är därför olika. De samhälleliga insatser som kan vara erforderliga ser rimligen annorlunda ut i kommunerna.

### **Sambandet mellan statlig och kommunal bostadspolitik.**

Kommunerna har haft stort ansvar för genomförandet av bostadspolitiken vars mål formulerats på nationell nivå. Flertalet av de medel som ovan redovisats har legat i kommunernas händer. Den viktigaste utgångspunkten har varit den grundläggande princip för samhällsbyggandet i Sverige, som infördes med 1947 års byggnadslag, nämligen att kommunerna, inte markägarna eller staten, ytterst ska bestämma över markanvändningen.

Samstämmigheten mellan den nationella och den kommunala inriktningen av bostadspolitiken är emellertid långt ifrån självklar. Statsvetare skiljer mellan den autonoma och integrerade modellen för relationen mellan centralt och lokalt folkstyre.

Enligt den autonoma modellen åtskiljs statliga och kommunala uppgifter. Kommunerna agerar i så stor utsträckning som möjligt oberoende av centralmakten. Integrationsmodellen framhåller sambandet och det ömsesidiga beroendet mellan de nationella och den kommunala nivån. När den kommunala självstyrelsen kodifierades på 1860-talet var den autonoma modellen dominerande, men under 1900-talet har den fått konkurrens från integrationsmodellen.

Debatten om vilken av de två modellerna som skall vara vägledande för förhållandet stat-kommun har fortfarande hög aktualitet. I huvudsak har den autonoma modellen hävdats av borgerliga partier medan socialdemokraterna drivit integrationslinjen. Utvecklingen under nittiotalet har stärkt kommunernas självständighet. På det sociala området diskuteras dock tvingande lagstiftning för att garantera nationellt formulerade mål. Det är emellertid långt ifrån självklart att kommunerna svarar för genomförandet av en nationellt formulerad bostadspolitik som inte är tvingande och som inte innehåller starka incitament för förverkligande. De tidigare kraftfulla subventionerna och andra kreditförmåner som varit förbundna med de nationella målen för bostadspolitiken har som regel varit tillräckliga för att kommunerna i allt väsentligt verkat för politikens genomförande. Det har dock även under tidigare perioder varit uppenbart att kommunalpolitiker sneglat på olika socioekonomiska gruppers politiska värderingar när man planerat för tillkommande bostadsområden.

Kommunerna kommer allt framgent att ha stor makt över villkoren för boendet. Om kommunerna skall utöva den makten för att genomföra nationellt formulerade mål för bostadspolitiken krävs både tvingande regler och incitamentskapande fördelar för kommunerna.

## **De allvarligaste problemen för att nå målen för bostadspolitiken.**

Med utgångspunkt från såväl äldre som nyare formuleringar av de bostadspolitiska målen så torde de allvarligaste problemen för måluppfyllelse idag vara betalningssvaga hushålls möjligheter att få ett bra boende. En mer än hundraårig trend mot ökat bostadsutrymme per person har brutits. Förbättrade konjunkturer kan medföra ett ökat byggande, men den standardhöjning detta ger kommer sannolikt inte hela befolkningen tillgodo. Det förefaller som skillnaden i bostadsstandard mellan socioekonomiska grupper numera växer. Boverkets aviserade undersökningar bör ge säkrare underlag för dessa påståenden.

Särskilt utsatta är boende med sociala och medicinska problem av olika slag. Det gäller hushåll med mer eller mindre självförvällat socialt utanförskap, men det gäller också i hög grad hushåll med fysiska eller psykiska handikapp. Det är uppenbart att den ambitiösa psykiatrireformen har havererat på framför allt bostadsfrågan.

De växande skillnaderna mellan kommuner och regioner skapar också svårigheter. Problemen ser olika ut och därför blir också slutsatserna om åtgärder olika.

Många utredningar har behandlat den växande etniska segregationen och dess samverkan med ekonomisk segregation.

## **Bostadspolitikens medborgerliga legitimitet**

Den generella välfärdspolitiken har och har haft en hög medborgerlig legitimitet. Såväl svenska som internationella forskare har visat att välfärdspolitik som är tillgänglig på lika villkor för alla medborgare har starkare stöd än politik som är selektivt inriktad på vissa behövande grupper. Bostadspolitiken utgör i detta avseende inget undantag. Bostadspolitiken skiljer sig emellertid från andra delar av välfärdspolitiken i ett principiellt viktigt avseende. Bostaden är inte och har aldrig varit en kollektiv nytthet som

tillhandahållits av samhället. Bostadspolitiken har som framgått av redovisningen ovan verkat genom korrektiv på marknaden. Den har påverkat såväl utbud som efterfrågan.

De generellt verkande bostadspolitiska medlen har dock i stort sett samma legitimitet som annan generell välfärdspolitik. Det innebär att statliga bostadslån, subventioner och kreditgarantier som är tillgängliga för alla har haft gott stöd i opinionen. Detsamma gäller bruksvärdessystemet. Bostadsbidragen med sin komplicerade behovsprövning utgör ett undantag från en generellt inriktad marknadspolitik och har därför inte samma trovärdighet hos folk i allmänhet.

Bostadsförmedlingarna torde också höra till den kategori av generellt verkande bostadspolitiska medel som har hög legitimitet även om jag inte tagit del av någon undersökning i den frågan. De häftiga reaktioner som fortfarande möter samhällsföreträdare som uppfattas ha "gått förbi bostadskön", trots att någon sådan "kö" inte längre existerar, tyder på detta.

I detta perspektiv finns det anledning reflektera över att nittioalets bostadspolitiska reformer inneburit att de bostadspolitiska medel som haft legitimitet hos medborgarna avskaffats under det att de som saknat detta stöd behållits. De förslag som den bostadspolitiska utredningen förde fram innebar dessutom en utveckling av sådana selektiva medel som förutsatte prövning i varje enskilt fall. Bostadspolitikens framtida legitimitet belastas också av nittioalets kraftiga ökning av boendekostnaderna.

## FÖRSLAG TILL NYA MEDEL FÖR BOSTADSPOLITIKEN

### **Kommunala olikheter**

I det föregående har jag försökt ge vissa förutsättningar för kommunernas bostadspolitiska agerande. En viktig utgångspunkt är den stora skillnaden mellan kommuner. Jag tänker då inte bara på storlek och geografiskt läge, egenskaper som vanligen brukar tas till utgångspunkt för att differentiera kommu-

ner. De förhållanden jag velat framhålla är för det första den stora skillnaden mellan kommuner med befolkningsökning respektive befolkningsminskning. Denna skillnad är mera uttalad än tidigare. Kommuner med befolkningsminskning är numera många relativt stora kommuner med betydande urbana kärnor. För det andra har jag pekat på att många kommuner har andra politiska värderingar än riksdagsmajoriteten. Kommuner som ingår i en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion kan också ha svårigheter att samverka när de politiska värderingarna är olika. Skillnaderna mellan de politiska blocken när det gäller bostadspolitikens inriktning är större i dag än under den sociala bostadspolitikens uppbyggnadsperiod.

Dessa skillnader har stor betydelse för överväganden om åtgärder på nationell nivå för att genomföra nationellt fastlagda mål för bostadspolitik. Det bör då också uppmärksammas att med under denna mandatperiod rådande politiska majoriteter så skiljer sig den politiska inriktningen framför allt mellan tillväxtkommunerna och den nationella nivån. Av de 32 kommuner som i Boverkets enkät redovisat bostadsbrist 1999 har 23 borgerlig majoritet. Det är framför allt i dessa kommuner som generella åtgärder för bostadsförsörjningen är angelägna och det är långt ifrån givet att de berörda kommunernas vilja till åtgärder för bostadsförsörjningen står i överensstämmelse med nationellt fastlagda mål. Boverket har i sin studie av bostadsbyggande i tillväxtregionerna också pekat på frånvaron av incitament för de berörda kommunerna att delta i bostadsbyggandet.

### **PBL det viktigaste instrumentet**

Kommunerna främsta instrument för att styra förändringar i den byggda miljön är planering enligt Plan- och Bygglagen (PBL) och det med PBL förenade kommunala planmonopolet. Enligt PBL skall kommunerna upprätta en kommuntäckande översiktsplan, som skall behandlas i kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod. Översiktsplanen skall bl.a. behandla till-

komst, förändring och bevarande av bebyggelse. Det är därför naturligt att tänka sig att en kommuns ambitioner vad gäller bostadsbeståndets utveckling kommer till uttryck i översiktsplanen. Enligt Boverkets senaste enkät behandlar 117 kommuner bostadsförsörjningsfrågor i översiktsplanen eller i lokalt avgränsade fördjupningar av översiktsplanen. Endast 31 kommuner upprättar bostadsförsörjningsprogram som antas av kommunfullmäktige. 106 kommuner uppger att de överhuvudtaget inte arbetar aktivt med bostadsförsörjningsplanering.

Kommunerna kan som ovan påpekats också styra utbyggnaden av nya bostadsområden genom att utnyttja sitt planmonopol. Detaljplaneläggningen kan då inte bara användas för att styra det fysiska innehållet i nya bostadskvarter utan även med stöd av exploateringsavtal för att styra det sociala innehållet.

Aktiviteten är emellertid låg när det gäller att utnyttja planeringens möjligheter för att tillgodose bostadsförsörjningen. Detta har sannolikt flera orsaker. Planeringsresurserna har av besparingsskäl skurits ned kraftigt i de flesta kommuner. Bostadspolitiken har haft låg prioritet på den politiska agendan. De flesta kommuner har haft bostadsöverskott. Det har inte funnits några incitament genom statligt stöd för arbete med bostadsförsörjningsfrågor.

### **Staten bör stå för kreditrisker**

När man nu från central nivå ser behoven av en ökad kommunal aktivitet för att välfärdspolitiska fördelningsmål för boendet ska kunna tillfredsställas, måste man skapa sådana förhållanden att kommunerna får fördelar av att arbeta med bostadsförsörjningsfrågor. En obligatorisk lagstiftning om bostadsförsörjningsplanering förefaller inte vara en lämplig väg. I synnerhet inte om man tar i beaktande att flertalet kommuner med bostadsbyggnadsbehov har andra politiska värderingar än riksdagsmajoriteten.

Det framgår av den historiska redovisningen ovan, att det som från början skapade den starka samhällliga styrningen av bostadsbyggandet var det faktum att staten stod för riskkapitalet. Det var så åtråvärt att staten med dess hjälp och med kommunernas benägna bistånd kunde styra bostadsproduktionen. Den starka styrningen är inte önskvärd i dag då mångfald i bostadsutbudet också ingår i målen för bostadsbyggandet. Lärdomar bör dock kunna dras i en diskussion av medel för att skapa incitament för en utveckling på bostadsmarknaden som svarar mot vissa centralt formulerade mål.

Staten har i dag ett instrument och en myndighet som är inriktad på riskhantering när det gäller bostadskrediter, nämligen Bostadskreditnämnden (BKN). BKN bedriver sin verksamhet affärsmässigt inom regelsystemet och ska i princip fungera på samma sätt som privat försäkringsverksamhet. BKN inrättades den 1 januari 1992 som ett led i avregleringen av statens stöd för bostadsfinansiering.

BKN deltar således inte i genomförande av välfärdspolitiska mål för bostadspolitiken. Med de regler som i dag gäller för statliga kreditgarantier är sådana hänsyn tjänstefel i handläggningen. Kraven på BKN att undvika kreditrisker har i stället ökat. Det vore mer naturligt om BKN:s produkter sådana som de ser ut i dag hade växt fram på marknaden. Mot bakgrund av vad jag redovisat ovan bör övervägas att dels fästa villkor vid BKN:s kreditgarantier, dels göra dem åtråvärda för bostadsmarknadens aktörer.

### **Villkor för statliga kreditgarantier**

Ett villkor för kreditgaranti bör vara att den kommun inom vilket någon söker kreditgaranti för ett bostadsprojekt har ett program för bostadsförsörjningen, som bygger på en analys av behov och problem och att det aktuella projektet finns med idet program som kommunen upprättat med utgångspunkt från analysen. En sådan analys bör redovisa hur olika hushåll bor, boen-

dekostnader och upplåtelseformer, hushållens konsumtionsutrymme och beroende av bostadsbidrag, förekomsten av ekonomisk och etnisk segregation. Den bör också i generella termer redovisa bostadsproblem för utsatta grupper såsom psykiskt sjuka, utvecklingsstörda, funktionshindrade och även hemlösa utan sådan bakgrund. Åtgärder enligt ett sådant program kan innefatta såväl tillkomst av hyresbostäder på marknaden och utgångspunkter för kommunala taxor och avgifter som håller ner boendekostnaderna.

Bostadsförsörjningsprogrammen kan användas för generellt inriktade åtgärder. De lämpar sig således inte för att behandla socialtjänstens individinriktade handläggning. Däremot kan byggandet av gruppboendestäder för t.ex. psykiskt sjuka eller utvecklingsstörda liksom olika former av äldreboende behandlas i programmen. Det bör också övervägas särskilda bidrag till anordning av specialbostäder för sådana utsatta grupper. Jag har noterat att socialministern uttalat att kommunerna bör erhålla större resurser för omhändertagande av psykiskt sjuka. Det bör också innefatta bidrag till specialbostäder. I villkoren för sådana bidrag bör då också ingå ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram.

Arbetet med bostadsförsörjningsprogrammen kan mycket väl ingå i översiktsplanarbetet. De berör den typ av frågor som skall behandlas i översiktsplanerna. Ca 40 procent av kommunerna behandlar redan dessa frågor i sitt översiktsplanarbete. Reglerna runt översiktsplanprocessen ger också förutsättningar för medborgarinflytande och en bred diskussion. Den kommunomfattande översiktsplanen är som regel inte tillräckligt detaljerad för den redovisning som kan behövas för att ge bostadsförsörjningsåtgärderna tillräcklig konkretion i redovisningen. De s.k. fördjupade översiktsplanerna lämpar sig bättre för en sådan redovisning. Enligt Boverket är emellertid många kommuners översiktsplanarbete redan inriktat på denna typ av planer. De kommuner som arbetar mest ambitiöst med översiktsplanarbetet har också funnit att dialogen med de berörda medborgarna bäst sker inom ramen för de fördjupade översiktsplanerna. I synnerhet i de många kommuner, som har befolk-



ningsminskning och där förutsättningarna för nyproduktion saknas, så lämpar sig sådana kommundelsvisa diskussioner bäst när det gäller åtgärder för bostadsförsörjningen.

Metoderna för bostadsförsörjningsfrågornas hantering inom ramen för arbetet med översiktsplaner enligt PBL blir olika beroende på kommunernas olika förutsättningar och problem. Det kommer att krävas en hel del utvecklingsarbete. Boverket följer redan i dag kommunernas arbete med översiktsplaner och bostadsförsörjning. Detta arbete bör kunna utvecklas genom att det uppdras åt Boverket att utveckla metoder för denna planering baserade på det utvecklingsarbete som redan bedrivs i flera kommuner. Fredrik Andersson och Christian Jönsson från Högskolan i Karlskrona/Ronneby (numera Blekinge Tekniska Högskola) har till Boendesociala beredningen redovisat en genomgång av kommuner som arbetar med bostadsförsörjningsprogram. Den visar exempel på kommuner som utvecklat väl genomarbetade program för bostadsförsörjningen med inriktning på svaga grupper på bostadsmarknaden.

Kommuner som ingår i en gemensam bostadsmarknadsregion bör samverka i frågor som rör bostadsförsörjningen. De bör som regel också samverka i andra frågor som rör utveckling av bebyggelse och infrastruktur. Plan- och bygglagen anvisar regionplaneinstitutet för sådana gemensamma planeringsinsatser. Regionplanering enligt PBL förekommer dock endast i Stockholms län och där med stöd av en speciallagstiftning, som gör landstinget till regionplaneorgan. Boverkets utvecklingsarbete och verkets anvisningar för den bostadsförsörjningsplanering, som skall ingå i de kommunala översiktsplanerna, bör innefatta frågor om mellankommunal samordning. Bostadsförsörjningsfrågorna kan därigenom bidra till att utveckla en sådan angelägen regionalt samordnad fysisk planering, som saknas i dag.

Vissa övergripande krav på redovisningarna bör relativt snabbt utarbetas för att kunna lämna statliga kreditgarantier och bidrag. Dessa anvisningar för hur de bör vara upprättade för att tillgodose statens önskemål kan utfärdas av Boverket. När det gäller redovisning som berör utsatta grupper bör Boverket samråda

med Socialstyrelsen. Bostadsprojekt, som ingår i bostadsförsörjningsprogram upprättade enligt anvisningarna, bör, efter bedömning av byggherrens kreditvärdighet, vara tillförsäkrade kreditgaranti. Anvisningarna bör därför utfärdas i samråd med BKN.

Kreditgarantierna kommer med dessa utgångspunkter att lämnas till projekt som i dag inte kommer i fråga.. Det innebär att staten tvingas ta en större kreditrisk än vad BKN:s nu strikt affärsmässiga prövning leder till. BKN har fått vidkännas stora förluster på sina kreditgarantier under krisåren på 1990-talet. Det verkar naturligtvis återhållande på viljan att öka riskerna i beviljandet av nya garantier. Med utnyttjande av dessa erfarenheter är det dock möjligt att förändra kriterierna utan att hamna i samma moras som under fastighetskrisen. Kriterierna för kreditgarantierna, riskbedömningen och garantiavgifterna kräver dock ytterligare utredning.

Byggherrar och entreprenörer kommer att utöva tryck på kommunerna att upprätta bostadsförsörjningsprogram enligt anvisningarna. Detta räcker dock sannolikt inte som incitament för vissa kommuner att öka sitt bostadsbyggande. Det krävs sannolikt förändringar i beräkningen av det statliga utjämningsbidraget. Det bör övervägas om kommunal bostadsförsörjningsplanering enligt statliga anvisningar skall påverka bidragsberäkningen.

### **Individinriktade åtgärder enligt SOL**

De kanske största problemen med sitt boende har socialt och medicinskt handikappade som faller under socialtjänstens ansvarsområde. Det är ingen tvekan om att många människor far illa därför att de inte har ett tillfredsställande boende. Även om det finns både kompetens och god vilja hos de som arbetar inom den kommunala socialtjänsten kan man inte blunda för systemfelen i dagens ansvarsfördelning för dessa utsatta grupper. Höga kostnader är ofta förenade med boendet för dessa människor.

Det är ett människoförnedrande spel som pågår när ansvaret för människor i svårigheter skyfflas mellan kommuner och mellan kommun och landsting. Kommuner som vägrat gamla människor att flytta in i kommunen har uppmärksammats. Godkännande av tält som tillfredsställande bostad är ett annat exempel. Det finns också exempel på kommuner som av humanitära skäl godtagit extremt höga boendekostnader. Socialtjänsten är ofta första-handshyresgäst till ett mycket stort antal lägenheter.

Olika lösningar har diskuterats, SNS välfärdspolitiska råd har nyligen föreslagit att dessa och andra uppgifter på välfärdsområdet görs till statligt ansvar. Under en tid har diskuterats lagstiftning som begränsar kommunernas handlingsutrymme. Förvaltningsdomstolarna blir då beslutsorgan när det gäller behövande människors bostadsstandard.

Enligt min mening bör andra lösningar sökas. Om kommunerna tog ett solidariskt ansvar för dessa kostnader skulle en del av det människoförnedrande spelet upphöra. Regeringen skulle kunna komma överens med Kommunförbundet om att en del av det statliga utjämningsbidraget innehålles och betalas ut till kommuner och ev. landsting mot faktiskt redovisade kostnader. Överenskommelsen kan utformas så att kommunsektorn får totalt sett samma belopp som vid nuvarande system. Differenser mellan reserverade medel och verkliga kostnader kan utjämnas över tiden. För att bibehålla kostnadsmedvetande i kommunerna kan ersättningen t.ex. uppgå till 80 procent av godkänd kostnad. Socialstyrelsen kan utfärda anvisningar för redovisningen.

### **Ny lag om bostadsanvisning**

Endast 7 procent av kommunerna har i dag kommunal bostadsförmedling. I kommuner med bostadsöverskott finns naturligtvis förutsättningar för bostadssökande att få tak över huvudet, men i även i sådana kommuner kan det vara svårt för hushåll som inte känner marknaden att ha en överblick över möjligheterna. I den växande gruppen kommuner med bostadsbrist är det ett

stort problem. Svårigheten för hushåll som vill etablera sig på en ort med växande arbetsmarknad är inte bara ett bostadssocialt utan även ett nationalekonomiskt problem. Svårigheterna gäller främst de hushåll som söker hyresboende.

De flesta uppfattar möjligheten att söka bostad genom en kommunal bostadsförmedling som en fråga om rättvisa på bostadsmarknaden. För att en sådan förmedling skall ha god legitimitet bör den ha tillgång till såväl det privata som det kommunägda bostadsbeståndet. Den kan också få stor betydelse när det gäller att finna bostäder för de hushåll för vilka socialtjänsten måste ta ett ansvar.

Den tidigare lagen om bostadsanvisning avskaffades 1992. Det finns anledning överväga dess återinförande. En sådan lag kan göras frivillig för kommunerna, men införande av kommunal bostadsförmedling kan, i likhet med bostadsförsörjningsplaneringen, vara en förutsättning för statlig medverkan i bostadsfinansieringen.

### **De kommunalägda bostadsföretagen**

Utöver det kommunala planmonopolet är de kommunalägda bostadsföretagen kommunernas återstående instrument för att nå bostadspolitiska mål. Jag har använt beteckningen kommunalägda i stället för allmännyttiga eftersom det i dag finns kommunalägda bolag som förlorat sitt godkännande som allmännyttiga. De är dock fortfarande medel för sina kommuners bostadspolitik. I denna promemoria har dessa för den kommunala bostadspolitiken viktiga instrument utelämnats eftersom en särskild utredning studerat deras framtid.

**Referenslitteratur:**

- Åke E. Andersson (red), Bostadsmarknaden på 2000-talet, SNS Förlag 1997
- Bengt Turner & Evert Vedung (red), Bostadspolitik för tjugohundralet – Återtåg och nya värden, Meyers 1997
- Bostadsfrågan under 80-talet, Liber förlag 1981
- Evert Vedung, Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi, SNS förlag 1993
- Bo Bengtsson, Staten och bostadsmarknaden, Boinstitutet 1998
- Pia Nilsson, Bostadspolitik och hushållens kostnader, Boinstitutet 1998
- Sven Bergensträhle, Boende och välfärd 1986-1997 Del I, Boinstitutet 1999
- Gösta Blücher och Ants Nuder, Marken planerna och värdestegringen, Tiden 1986
- Ants Nuder, Rättvisa och solidaritet i boendet, Tiden 1982
- Lars Söderström, Anders Björklund, Per Gunnar Edebalk, Agneta Kruse, Från dagis till servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden, SNS förlag 1999
- Thomas Hall (red), Rekordåren – en epok i svenskt bostadsbyggande, Boverket 1999.
- Bostadsbyggande i tillväxtregionerna – möjligheter och hinder, Boverket 1999
- Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering, Boverket Rapport 1995:14
- Nya perspektiv i fysisk planering, Boverket december 1998
- Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande 1999-2000, Sammandrag av Boverkets Bostadsmarknadsenkät 1999

# Från sluten institution, via egen bostad till hemlöshet? Om den boendesociala situationen för psykiskt störda

## PM / förstudie till den boendesociala beredningen

Av Erik Hemström jan 2000

### **PM:ns bakgrund m.m.**

I den boendesociala beredningens uppdrag ingår bl.a. att uppmärksamma den boendesociala situationen för psykiskt störda. Denna PM är en redovisning av en begränsad förstudie med syfte att ge förslag till problemavgränsning och fortsatt arbete.

Med tanke på att psykiskt störda i mycket är en "okänd minoritet" inleds PM:n efter en genomgång av direktiven med en allmän orientering bl.a. om det reformarbete som skett för gruppen. Sedan följer förslag till allmänt förhållningssätt och avgränsning av några specifika problem.

I bilagor finns diskussion om begrepp och om initiering av flyttkedjor för att frigöra smålägenheter samt litteraturförteckning.

### **Direktiven**

I direktiven anges beredningens uppdrag allmänt vara att

följa utvecklingen på det bostadssociala området och lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skall vidare lämna förslag till åtgärder för den

händelse situationen på bostadsmarknaden utvecklas på ett sådant sätt att kommunerna inte genom samarbete med fastighetsägarna kan uppfylla sitt bostadssociala ansvar. Utgångspunkten för beredningens arbete skall vara en bostadssocial kartläggning av nuläget på bostadsmarknaden. En sådan kartläggning kan i huvudsak baseras på de undersökningar och rapporter som framför allt Socialstyrelsen, Boverket och Ungdomsstyrelsen ansvarar för...Härutöver kan beredningen ta initiativ till särskilda kartläggningar och undersökningar för att täcka kunskapsbehov som inte tillgodoses genom befintligt faktaunderlag...

Direktiven är mycket kortfattade vad gäller just psykiskt störda;

En särskild grupp på bostadsmarknaden är de psykiskt störda. Dessa har i regel svårt att hävda sina behov och önskemål och gruppen kan lätt hamna i en gränsszon mellan kommunernas och landstingens ansvar. De reformer som genomförts inom den psykiatriska vården har också inneburit att många psykiskt störda har lämnat sjukhus och behandlingshem för att i stället få ett eget boende. Det har dock ofta funnits brister vad gäller uppföljning och stöd under anpassningen till ett självständigt boende.

Gruppen utgör en av fyra som i direktiven framhålls som särskilt utsatta ("Hushåll med särskilda svårigheter på bostadsmarknaden"). De övriga är hemlösa, ekonomiskt svaga hushåll och ungdomar. Som antyds i PM-rubriken finns kopplingar mellan frågan om psykiskt stördas situation och den om hemlöshet. Detsamma gäller i förhållande till ekonomiskt svaga hushåll. En del av problematiken är också densamma som för ungdomar (särskilt vad gäller tillgången till billiga bostäder).

### **Remissyttranden över direktiven**

Synpunkter på utredningens direktiv har lämnats av en del statliga organ samt boende-, fastighets- och arbetsmarknadsorganisationer. (Boverket, Socialstyrelsen, Integrationsverket, Ungdomsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, SCB, Hyresgästernas riksförbund, Bostadsrättsorganisationen, Villaägarna, Fastighets-

ägarförbundet, Länsstyrelserna i Hallands, Jämtlands och Västerbottens län samt TCO). Endast ett fåtal har dock kommenterat just psykiskt stördas situation. Dessa återges nedan. Flera har lämnat allmänna synpunkter på bostadsmarknad och bostadspolitik. Dessa återges emellertid här endast undantagsvis även om många har en tydlig relevans inte minst för psykiskt stördas situation;

Boverket framhåller att det är

viktigt att uppmärksamma bostadsföretagens roll i de s.k. utsatta bostadsområdena” och att det ”pågår på ett flertal håll i landet försök med nya arbetsätt med en starkt decentraliserad fastighetsförvaltning och en nära samverkan mellan bostadsföretagen och de boende. Resultaten har varit mycket positiva och lett till betydande förbättringar för de boende. Boverket finner det mycket angeläget att dessa erfarenheter och metoder fångas upp, utvecklas och sprids vidare.

Det framhåller vidare att det

för att följa utvecklingen och utsatta gruppers situation behövs ett övergripande perspektiv och en kontinuerlig bevakning. Vi instämmer i att det finns vissa grupper, t.ex. de som nämns i direktiven, som det finns anledning att fokusera på. Men vi tror att det är viktigt att man också följer utvecklingen ur ett mer övergripande perspektiv. Vilka hushållstyper eller vilka grupper som är särskilt utsatta på bostadsmarknaden kan variera från tid till annan. Det är viktigt att man inte låser sig vid vissa förutbestämda grupper utan håller en kontinuerlig bevakning på hur bostadsmarknaden fungerar i stort, hur olika hushåll bor och vilka bostadsutgifter de har i förhållande till inkomsten.

Mot denna bakgrund finner vidare Boverket att det är viktigt att ”slå vakt om behovet av adekvat statistik” varefter man särskilt kommenterar utvecklingen av FoB.

Verket framhåller även att det är ”viktigt med olika angreppssätt”. ”Det gäller också att hitta metoder att följa upp hur olika hushåll bor och hur situationen på bostadsmarknaden ser ut för olika grupper. Man bör närma sig dess frågor från åtminstone två håll. Ett sätt är att via individ- eller hushållsstatistik studera



boendeförhållanden och utvecklingen av "boendevälfärden" för olika kategorier. Det andra är att vända sig till kommunerna och få belyst vilka problem man där möter och hur man arbetar med bostadsförsörjningsfrågor, såväl generellt som när det gäller åtgärder för särskilda grupper. Den senare ansatsen är troligen den enda möjliga när det gäller grupper som inte låter sig fångas upp av statistiken, t.ex. hemlösa, psykiskt störda och även ungdomar. Denna ansats har också möjlighet att fokusera på regionala skillnader."

Vidare anförs att det är "mycket angeläget att följa upp psykiskt störda och hemlösa" samt att "dessa grupper är mycket svåra att fånga med officiell statistik. Statistiken över avhysningar borde förbättras åtminstone så att man kan särskilja bostäder från lokaler och parkeringsplatser. Dessutom borde man kunna utläsa mer om vilka olika typer av hushåll som blir vräkta. En studie bör göras av vad som händer med hushåll som blir avhysta."

Socialstyrelsen framhåller bl.a. att den

arbetar med en rad områden som i förhållande till bostadsmarknaden kräver särskild uppmärksamhet, t.ex. arbete för personer med olika funktionshinder. Dessa personer, äldre, psykiskt störda, personer med utvecklingsstörning och andra har svårigheter på bostadsmarknaden. Deras behov av bostadens och bostadsområdets särskilda fysiska utformning och av möjligheter till stöd och service i bostaden gör att bara vissa delar av marknaden tillfredsställer dessa personers speciella behov. En annan fråga som rör dem är om rätt att flytta mellan olika kommuner. Denna rätt förtydligas i samband med förändringarna som infördes i Socialtjänstlagen från och med 1998-01-01. I budgetpropositionen för 1999 föreslås Socialstyrelsen få ett särskilt uppdrag omkring hemlösa, att följa upp tidigare arbeten och att stimulera till projekt inom området. Socialstyrelsen har även ett uppdrag att följa området för psykiskt störda, där boendefrågan är en avgörande faktor.

Vad gäller övriga verk etc. kan allmänt konstateras att Integrationsverkets kommentarer till segregationsproblematiken i hög grad är relevanta även vad gäller psykiskt störda, liksom Riksför-

säkringsverkets om situationen för ekonomiskt svaga hushåll. Länsstyrelsen i Halland framför att avinstitutionalisering bl.a. för de flesta psykiskt störda

inneburit ett mycket stort lyft. För en del har det emellertid blivit det motsatta förhållandet p.g.a. att kommunerna inte avsatt tillräckligt med medel för att stödja dessa. Risken härav blir i vissa fall att en del personer hamnar i en icke önskvärd situation, som är ovärdig mot såväl de som drabbas som mot övriga grannar. Ett ökat boendestöd erfordras för att integrationen skall lyckas. Trots åligganden från domstolars sida brister många kommuner i landet mot förelägganden att ordna olika gruppboenden...

Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller bl.a. att

Dagens utveckling mot nya servicehus och gruppboendestäder på bekostnad av de traditionella ålderdomshemmen och andra alternativa boendeformer kan för vissa boendekategorier leda till försämrade möjligheter till socialt umgänge och aktiviteter. En utvärdering bör därför genomföras för att kartlägga vilken boendeform som är lämplig med avseende på de individuella behov som finns hos denna grupp av äldre människor och människor som p.g.a. fysiska eller psykiska handikapp är i behov av särskilt stöd.

Även i följande synpunkter berörs psykiskt störda:

I ljuset av det minskande kommunala fastighetsägandet, är det enligt TCO:s uppfattning också viktigt att utreda hur formerna för samhällets styrning av bostadssektorn kan utvecklas. Inte minst viktigt är detta när det gäller medicinskt och socialt utsatta grupper, då de kommunala bostadsföretagen traditionellt har spelat en nyckelroll i att upprätthålla en bostadssocial situation där också dessa grupper får sina behov tillgodosedda.

### **Direktiven aktualiserar vida problem**

Direktiven är som framhållits mycket kortfattade. De för två problem på tal. Dels väcks frågan om brister i uppföljning och stöd vid anpassning till ett eget boende efter de reformer som genomförts inom den psykiatriska vården och som inneburit att

många psykiskt störda har lämnat sjukhus och behandlingshem. Dels väcks frågan om otydligheter i ansvar mellan kommun och landsting.

Dessa enkla meningar ger vida tolkningsmöjligheter. De anger inga specifikt bostadspolitiska frågeställningar. I själva verket är de allmänna frågeställningar som anges desamma som utgjorde grunden för psykiatriutredningen och den följande psykiatrireformen.

Psykiatriutredningen och den psykiatrireform som inleddes 1995 hade nämligen som huvuduppgift just att förbättra uppföljning och stöd för psykiskt störda samt att klargöra fördelning av ansvar mellan kommun och landsting.

Såväl psykiatriutredningen som Socialstyrelsens utvärdering av psykiatrireformen kan betecknas som mycket omfattande arbeten. Psykiatriutredningen lämnade nio olika betänkanden och Socialstyrelsens utvärdering har dokumenterats i mer än tjugo-fem olika rapporter.

Det är med andra ord långtifrån självklart hur den boende-sociala beredningens arbete skall inriktas i förhållande till dessa mycket omfattande utredningsarbeten.

Mot denna bakgrund kan vara lämpligt att söka klargöra vilket arbete som redan genomförts.

Även av andra skäl kan det vara av intresse att söka klargöra vad psykiatrireformen inneburit. Trots den mycket omfattande dokumentation som tagits fram i anslutning till reformen förefaller nämligen råda många missuppfattningar om dess innebörd. Det förefaller bl.a. vara en utbredd uppfattning att utflyttning av människor från slutna institutioner har sin grund i denna reform och rentav av att reformen i första hand inneburit avinstitutionalisering. Sådana uppfattningar förefaller inte minst vara utbredda i media. Detta är emellertid grova och förvirrande missuppfattningar.

Processen med utflyttning från slutna mentalvårdsenheter har pågått under mycket lång tid. Den har pågått under ett halvt sekel och den var särskilt snabb under sjuttio- och åttiotalen. Större delen av processen hade således redan avslutats när psy-

kiatrireformen inleddes 1995. Hela detta reformarbete har vidare varit inriktat på att förbättra levnadsförhållanden för människor med psykiska problem som redan finns ute i samhället eller i eget boende, dvs. bl.a. för de människor som farit illa i samband med avinstitutionalisering. Förvisso har delar i reformarbetet även avsett att underlätta för människor som "blivit kvar" på institutioner att få ett eget boende. Förvisso kan också sägas att reformarbetet inneburit ett bejakande av avinstitutionalisering. Detta är emellertid långtifrån detsamma som att reformen i första hand skulle ha syftat till att driva på nedmontering av institutioner. Än mindre är det detsamma som att reformen skulle ha utgjort initiativet till avinstitutionalisering. Reformarbetet har i själva verket gällt att komma till rätta med just det slag av problem som det enligt många tros ha lett till.

### Avinstitutionalisering och utflyttning från slutna institutioner

I en rapport "Den sociala vardagen" från Socialstyrelsens utvärderingsarbete (Psykiatriuppföljningen 1998:4, SoS) beskrivs väl hur slutna institutioner tillkom, hur de kom att avvecklas och vilken situation som föranledde psykiatrireformen.

Den första psykiatrin, som utvecklades under 1800-talets första hälft, var i mångt och mycket en social psykiatri. Sjukdomen ansågs ha sociala orsaker och behandlingen var i huvudsak socialt baserad. Vansinnet var en följd av det sociala kaos som bredde ut sig i samband med industrialiseringen och de sociala förändringar som den orsakade. Behandlingens centrala moment var själva intagningen på slutna vårdinstitutioner där den förnuftigt organiserade vardagen betraktades som det huvudsakliga medlet mot vansinnet...

Över hela den industrialiserade världen växer antalet slutna psykiatriska institutioner under 1800-talet och 1900-talets första hälft. --- I Sverige --- 1860 var 25,2 invånare på 100 000 intagna. 1950 är motsvarande siffra 466,1...

Behandling på slutna institutioner hade således blivit nästan 20 gånger så omfattande 1950 som knappt hundra år tidigare. 1950-

talets siffra kom även att innebära höjdpunkten vad gäller platser på slutna institutioner.

Den behandlingsoptimism som rått vid inledningen av utbyggnaden av institutioner hade då kommit att ersättas av en lång period av pessimism från mitten av 1800-talet till mitten av 1900-talet då de psykiskt svårt störda betraktades som radikalt annorlunda.

Annorlunda än andra, vanliga, människor. De saknar moral och vilja. Deras känsloliv har hamnat i olag. Det som gäller för normala har ingen relevans för dem. De betraktas som hopplöst förlorade. När sjukdomen väl brutit ut förlorar de kontakten med verkligheten. De påverkas inte längre på samma sätt som andra av samma saker. De lever i en egen värld. De saknar förmåga till inlevelse i andras villkor. De är avskärmade. Därmed blir det ointressant vilka människor de tvingas vistas tillsammans med. Den miljö som de lever i saknar också betydelse för dem. Deras sjukdom är följden av en biologiskt baserad degenerationsprocess. Då det saknas behandling för deras sjukdomar och det finns en överhängande risk att de sprider dem via barnalstring, blir det nödvändigt för folkhälsan att isolera dem från den övriga befolkningen. Endast genom att förhindra att de reproducerar sig kan sjukdomsspridningen begränsas. Intagningen, som hade beskrivits av de första psykiatrerna som själva nyckeln till en framgångsrik behandling, blev ett sätt att rädda folkstammen från degenerationens risker. Den förlorade alla sina tidigare terapeutiska anspråk.

...Nedläggningen av de stora mentalsjukhusen påbörjades på olika håll i den industrialiserade världen efter andra världskriget. Det finns ingen enskild orsak som kan förklara denna utveckling, utan snarare en rad omständigheter av medicinsk, psykologisk och social karaktär som sammantagna, möjliggjorde avhospitaliseringen av den slutna vården. Utskrivningspolitiken, som spreds runt den industrialiserade världen, möjliggjordes av framväxten av ett omfattande socialförsäkringssystem. Detta kunde erbjuda de utskrivna patienterna en ekonomisk trygghet utanför institutionerna. Nya landvinningar inom behandlingsfältet, med nya psykofarmaka och de psykoterapeutiska behandlingarnas insteg i psykiatrins fält, skapade en behandlingsoptimism bland de professionella.

Samtidigt fick kritiken av mentalsjukhusen ny styrka. Både psykiater och sociologer skildrade dessa institutioner som förvaringsplatser mer än som behandlingsplatser. Den slutna vården till och

med motverkade sitt syfte. Patienterna botades inte på dessa institutioner, utan drabbades, utöver sitt ursprungliga lidande, av institutionskador.

I rapporten beskrivs också brister i avinstitutionaliseringen;

Minskningen av antalet slutenvårdsplatser har kantats av svåra problem. Tvärtemot de optimistiska föreställningarna, som uttrycktes i slutet på 1950-talet, så har den psykofarmakologiska utvecklingen inte inneburit att patienter med svåra psykiska störningar kunnat botas. Inte heller tycks de psykoterapeutiska metodernas utveckling ha påverkat andelen botade svårt störda patienter. Det innebär att besluten, om en minskning av den slutna psykiatriska vårdens omfattning, fattades på delvis falska premisser. De patienter som skrevs ut från mentalsjukhusen, ibland efter mycket långa vårdtider, mötte problem som varken de själva, deras sociala nätverk, psykiatrin och/eller andra vårdgivare var förberedda på.

De dagverksamheter och öppenvårdsmottagningar som skapades i Sverige under 1960- och 70-talet, var få till antalet och fristående från den sjukhusbaserade vården. Boendestöd existerade knappast. Patienterna fick därför knappt någon hjälp på sin väg tillbaka ut i samhället. De blev istället övergivna eller hamnade mellan de olika vårdinstanserna, som började skapas för att stödja dem. Patienter skrevs alltså ut utan stöd och hjälp och "återinsjuknade", vilket ledde till att de blev återintagna. Men nu skulle samma antal patienter vårdas på allt färre vårdplatser. Följden blev allt kortare men upprepade värdepisoder. Antalet intagningar i slutna psykiatrisk vård ökade från 46 795, 1962 till 117 822 1979. Denna så kallade "svängdörrspsykiatri" innebar många mänskliga tragedier för patienterna och deras anhöriga, och medförde att avhospiteringssträvandena började att ifrågasättas.

Ifrågasättandena innebar dock inte förespråkanden att återupp-  
rätta slutna institutioner;

Få röster ifrågasatte öppet nedläggningen av mentalsjukhusen, men alltfler höjdes för att påtala bristerna i samhällets stöd till de utskrivna. Till exempel drev RSMH, patientorganisationen, 1982 en kampanj, "Vägen tillbaka", på temat att 10 000 människor tvingades leva på slutna psykiatriska institutioner främst på grund av brister i samhällets utbud av stöd.

Samma år skrev socialstyrelsen:

Beklagligtvis måste konstateras att förnyelsen i psykiatrin hittills i huvudsak gått mycket trögt. Den övergripande strukturen med resurserna koncentrerade till mentalsjukhusen och de äldre sjukhemmen kvarstår huvudsakligen oförändrad... Samtidigt som slutenvårdsplatserna har minskat i antal har öppenvårdsverksamheten inte kommit igång, eftersom de anställda ställt orealistiska krav på resurser för att starta sådan.

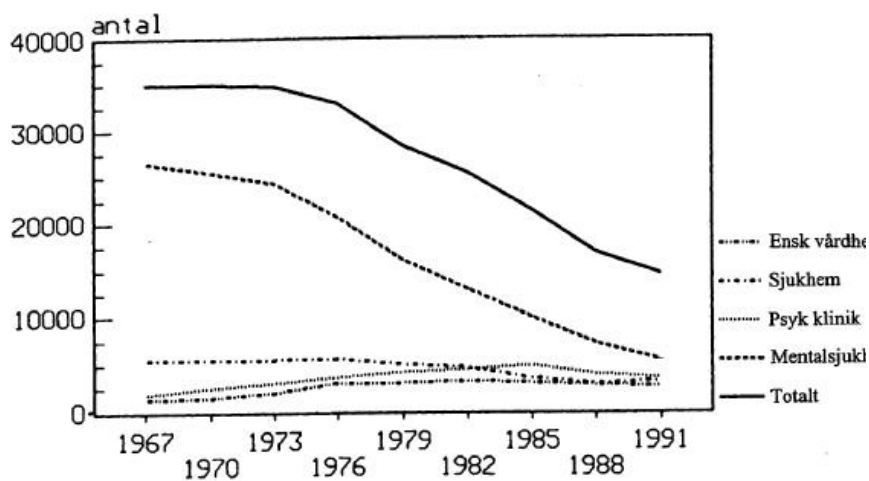
1984 tog regeringen initiativ till den s.k. "24-kronan": Landsingen och kommunerna tilldelades 24 kronor per invånare i statliga medel för att underlätta en utveckling mot öppnare vårdformer inom psykiatrin. Den grupp som skulle prioriteras var de långtidsvårdade. De områden som skulle prioriteras var psykiatrisk behandling, boendeformer, social service och sysselsättning.

Några år senare, 1986/87, tog RSMH initiativ till en nu landsomfattande kampanj under mottot "Tillbaka till vad?". Huvudpoängen med kampanjen var att visa på att de utskrivna patienterna övergavs av psykiatrin och socialtjänsten. De psykiskt stördas sociala isolering hamnade i fokus.

Under åren fram till 1989, då regeringen tillsätter en "Mentalvårdskommitté", som senare skulle bli "psykiatriutredningen", sker en viss utbyggnad av behandlings- och stödverksamheter med inriktning på långtidssjuka patienters sociala situation. Träfflokaler för att bryta ensamheten och isoleringen, arbetsverksamheter med syfte att skapa ett mellansteg mellan passiviteten och de krav som Samhall och den ordinarie arbetsmarknaden ställde för att ta emot människor samt olika former av boendestöd och kollektiva boendeformer, för dem som hade svårt att klara vardagens bestyr helt på egen hand. Denna utveckling var dock ojämnt fördelad över landet. Utredningen fick därför i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder i syfte att förbättra de psykiskt stördas livssituation och öka deras möjlighet till gemenskap och delaktighet i samhällslivet. "Vid tiden för Psykiatriutredningens

tillkomst hade redan 80 procent av platserna på mentalsjukhus avvecklats, som framgår av nedanstående diagram.

Inneliggande patienter i psykiatrisk vård vid inventeringar vissa år



Från psykiatriutredningens delbetänkande "Rätt till bostad" (SOU 1991:92).

Det kan tilläggas att processen med avinstitutionisering inom den psykiatriska vården har sina paralleller inom snart sagt varje vårdsektor. Avinstitutioniseringen inom psykiatrin kan i själva verket betecknas som något av en sista fas i en allmän avinstitutionisering inom vården. I motiven för psykiatrireformen återkommer också ofta argumentet att psykiskt funktionshindrade bör få samma rättigheter, stöd eller delaktighet i samhället som andra funktionshindrade. Således föregick också de senaste stora reformerna för äldre och för människor med utvecklingsstörning psykiatrireformen. Den så kallade Ädelreformen, trädde i kraft



1992. Den innebar bl.a. att ansvar fördes över från landsting till kommuner för mer än trettiotusen vårdplatser. Vidare betonades de sociala inslagen i vården och omsorgen. En bra och anpassad bostad skulle göra det möjligt att bo kvar hemma, hålla uppe sina sociala kontakter och stärka den enskilda människans självbestämmande. För personer med utvecklingsstörning inleddes en process med överföring av huvudmannaskap till kommunerna 1991.

### 1995 års psykiatrireform

1995 års psykiatrireform föregicks av ett omfattande utredningsarbete. Detta inleddes i enmansutredningen "Mentalservicekommittén" (tillsatt i maj 1989) och fördes vidare av den parlamentariska kommitté "Psykiatriutredningen" som efter drygt ett år (nov 1990) kom att ersätta enmansutredningen. Arbetet redovisades i nio betänkanden och med rapporten "Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda" som huvudbetänkande (SOU 1992:73).

Mentalservicekommittén hade enligt sina direktiv i uppdrag att "överväga och föreslå olika åtgärder för att uppnå en förbättrad och effektivare service och vård till psykiskt störda". Bl.a. skulle den "överväga

- roller och former för samarbete mellan vårdsektorn och andra samhällssektorer och former för samverkan med frivilligorganisationer och närstående,
- behov och utformning av en samordnande funktion för psykiskt långtidssjuka med beaktande av bl.a. behovet av stöd till varaktiga kontakter med arbetsmarknaden,
- behov och utformning av en samordnande funktion för tidigt störda barn och ungdomar,
- psykoterapins och psykoanalysens ställning i vården,
- den geropsykiatriska kompetensens roll och ställning,
- den specialiserade psykiatriska vårdens utformning och avgränsning mot andra vårdområden inkl. bedömning av behovet av specialisering exempelvis i form av särskilda katastrofresurser,

- åtgärdande för en förbättrad forskning, utvärdering och uppföljning beträffande psykiatrins förändring.”

Det kan vara värt att notera att frågan om boendeförhållanden knappast alls uppmärksammas i direktiven. De nämns endast i följande passus:

Behovet av samordning och samverkan gäller främst den primärkommunala socialtjänsten i form av både individ- och familjeomsorg och hemtjänsten samt landstingens primärvård men även andra organ såsom bostads-, och arbetsförmedling, skyddade arbetsplatser, försäkringskassa, polis, kriminalvård, fackliga och andra frivilliga organisationer.

Även de tilläggsdirektiv som tillkom i samband med att enmansutredningen ändrades till en parlamentarisk kommitté berör boendeförhållanden mycket kortfattat:

De psykiskt långtidssjukas behov av boende, sysselsättning och kvalificerat stöd i öppenvård skall belysas. Därvid bör framgå hur insatser inom olika samhällssektorer kan göras bättre tillgängliga för de psykiskt långtidssjuka.

I ett delbetänkande ”Rätt till bostad – om psykiskt stördas boende” (SOU 1991:92) sammanfattar utredningen ett seminarium kring boende och bostadsplanering för gruppen. I förordet anges att

Mot bakgrund av den målmedvetna satsningen på avinstitutionalisering och den betydelse boendet har för dessa förändringar är det enligt utredningens mening anmärkningsvärt att boendefrågorna för psykiskt störda hittills rönt en sådan liten uppmärksamhet i det utvecklingsarbete som genomförts. Genom att ge ut den här rapporten vill psykiatriutredningen bidra till att stimulera utvecklingen så att boendet och boendestödet får en lika självklar plats för de psykiskt störda som detta har när det gäller t.ex. omsorgen om äldre. Vår förhoppning är också att rapporten kan ge stimulans till framtagande av ytterligare kunskaper om de psykiskt stördas boende, behov av boendestöd och sysselsättning samt om sambandet mellan dessa funktioner och behov av sluten vård, tvångsvård, medicinering och möjligheter till rehabilitering.

I rapporten ges en allmän orientering om reformen och om bostadssituationen för psykiskt störda. Här redovisas även goda exempel från Örebro och Västerås på planering och förverkligande av ett gott boende. Rapporten innehåller också en tämligen utförlig genomgång av faktorer att uppmärksamma vid fysisk planering och bostadsprojektering samt illustrationer till hur olika slag av boende kan arrangeras; enskild bostad, egen lägenhet i gruppboende, kollektivlägenhet och vårdhem/tillfälligt boende.

I sitt slutbetänkande konstaterar utredningen åter att det är

anmärkningsvärt att boendefrågorna för psykiskt störda hittills rönt så liten uppmärksamhet” och att ”mycket lite finns dokumenterat.

I betänkandet refereras vidare en slutenvårdsinventering av SoS (1991) som angav att drygt hälften av alla psykiskt störda inskrivna på institutioner saknade egen bostad. För dem som vistades på enskilt vårdhem och var under 65 år saknade 70 procent egen bostad. Cirka 35 procent av samtliga patienter (eller cirka 5 000) i sluten psykiatrisk vård bedömdes vara färdigbehandlade men fanns kvar inom vården främst på grund av att lämpliga boendialternativ saknades för dem. Utredningen framhöll också att många psykiskt störda levde kvar hemma hos sina föräldrar långt upp i åldrarna och att även dessa kunde sägas vara bostadslösa.

Utredningen konstaterade även att det egna boendet inte fungerade för en hel del av dem som ibland togs in i slutenvården och hade egen bostad därför att det saknades ett boende med boendestöd anpassat efter deras behov.

Den anförde vidare att kommunerna rapporterade om vräkningar av psykiskt störda som ett ökande problem.

Utredningen framhöll också att

kommunerna skall göra s.k. bostadssociala inventeringar med syfte att ta reda på kommuninnevanarnas behov av t.ex. gruppboendestäder eller kollektivt boende. Inventeringarna skall givetvis också gälla behoven hos kommuninnevanare som för tillfället bor på insti-

tution. Detta fungerar inte när det gäller psykiskt störda behov av anpassat boende.

Utredningen erinrade även om att psykiskt störda hade "svårigheter att själva hävda sig på bostadsmarknaden både när det gäller att få en bostad och att kunna behålla den."

"Det rättsliga skyddet i bl.a. hyreslagen för dem som redan har en bostad är inte tillräckligt för psykiskt störda" framhöll den vidare.

I dess överväganden och förslag till åtgärder anfördes att det fanns "behov av ett starkare lagskydd när det gäller rätten till ett anpassat boende med särskild service för dem som är psykiskt störda". Utredningen föreslog att alla svårt psykiskt störda skulle ges rätt till en egen lämplig bostad med service.

Vidare föreslogs att långvarigt psykiskt störda skulle få rätt till ett personligt ombud och att kommuner och landsting skulle ges skyldighet att gemensamt upprätta individuella planer för alla långvarigt psykiskt störda.

Utredningen betonade också att kommunens skyldighet att fortlöpande bedriva en bostadsförsörjningsplanering måste omfatta även de psykiskt störda. Den framhöll vidare att boendebehovet skulle uppmärksammas i upprättande av individuella planer och att detta material kunde användas som underlag för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

Utredningen föreslog också stimulansbidrag för nybyggnad, ombyggnad eller anpassning av bostäder för psykiskt störda. Vidare föreslogs att Socialstyrelsen och Boverket gemensamt skulle få i uppdrag att "följa upp erfarenheter och utvecklingen av olika boendeformer och boendestöd till psykiskt störda samt att på lämpligt sätt återföra erfarenheterna till kommuner och landsting för att på så sätt stimulera utvecklingen."

I frågan om bristerna i hyresgästers besittningsskydd framhöll utredningen att den instämde i de förslag till förbättrat besittningsskydd som framlagts av hyresrättskommittén.

## Propositionen

I den proposition som följde på utredningen (prop. 1993/94:218, Psykiskt stördas villkor) tog regeringen fasta på förslaget att avsätta stimulansbidrag för att åstadkomma ett utbud av bostäder lämpade för psykiskt störda. Den föreslog att 300 miljoner kronor skulle avsättas per år av de stimulansmedel för äldreomsorgen som beslutats om fr.o.m. budgetåret 1994/95.

I propositionen kommenterades däremot inte vad utredningen framhållit om bristerna i besittningsskyddet eller om utvecklingen av vräkningar.

Vidare anfördes:

Psykiatriutredningen har också föreslagit att kommunerna särskilt skall uppmärksamma psykiskt stördas bostadsbehov i sin bostadsförsörjningsplanering samt att Socialstyrelsen och Boverket gemensamt får i uppdrag att följa upp erfarenheterna av utvecklingen av olika boendeformer och olika boendestöd till psykiskt störda. Enligt vår mening är de åtgärder som vi i övrigt föreslår i denna proposition tillräckliga för att psykiskt stördas behov skall uppmärksammas på motsvarande sätt som gäller för andra utsatta grupper i kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Vi vill också erinra om att Socialstyrelsen redan har i uppdrag att inom ramen för Ädel-uppföljningen även följa upp utvecklingen av alternativa boendeformer för långvarigt psykiskt störda.

Hänvisningen till i propositionen föreslagna åtgärder som skulle skapa tillräckliga garantier för att uppmärksamma de psykiskt stördas villkor i kommunernas bostadsförsörjningsplanering gäller av allt att döma i första hand de föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen och lagen om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Med det senare förslaget förtydligades kommunernas betalningsansvar för medicinskt färdigbehandlade patienter i psykiatrisk vård. Med ändringen i socialtjänstlagen förtydligades att Socialnämndens ansvar för människor med funktionshinder avsåg såväl dem med fysiska som med psykiska hinder.

Den nya lydelsen av socialtjänstlagens 21 a § föreslogs bli;

Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden.

Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

I författningskommentarer anför;

Genom de föreslagna ändringarna förtydligas att kommunernas skyldighet enligt paragrafen omfattar människor med såväl fysiska som psykiska funktionshinder. En viktig uppgift för kommunerna är att genom uppsökande verksamhet kartlägga vård- och servicebehov hos människor med funktionshinder som inte själva söker kontakt med socialtjänsten. Detta gäller inte minst i förhållande till de människor med psykiska störningar som inte heller har kontakt med psykiatrin. Kartläggningen skall syfta till att människor med funktionshinder får del av den service och den vård som de har rätt till. Kommunerna skall också fortlöpande bedöma om givna insatser är de rätta för den hjälpbehövande. Med beaktande av den enskildes rätt till integritet har kommunerna sedan i förekommande fall att initiera att behövliga insatser förmedlas till den enskilde.

Syftet med kommunernas planering skall vara att tillgodose funktionshindrade människors behov av boende, service och vård. I planeringsarbetet skall kommunerna sträva efter att samordna de insatser som genomförs för den enskilde. Med iakttagande av sekretesslagens bestämmelser skall kommunerna i detta arbete samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

### **Socialstyrelsens utvärdering av psykiatireformen**

Socialstyrelsens arbete med utvärdering av reformen har varit omfattande. I slutrapporten "Välfärd och valfrihet?" sammanfattas ett undersökningsmaterial redovisat i ett tjugofemtal rap-

porter. Flera brister påtalas och rekommendationer lämnas för fortsatt reformarbete.

Bl.a. av slutrapporten framgår att merparten av reformarbetet har gällt samverkan mellan vård- och stödorganisationer i lands- ting och kommun liksom med frivilligorganisationer och anhöriga, utveckling av försök med boendestöd och personliga ombud samt kompetensutveckling bl.a. i psykiatri. Utpräglade boendefrågor har utgjort en tämligen liten del i reform- och utvärderingsarbetet. Mest uppmärksammas boendefrågor i "Års- rapport för psykiatrireformen 1998 – Reformens första tusen dagar".

Sammanfattningsvis anges i denna att

Utvärderingen visar att de flesta psykiskt funktionshindrade bor i egen bostad. De medicinskt färdigbehandlade inom psykiatrisk slutenvård som fördes över till kommunerna i samband med psykiatrireformen har samtliga ett boende om än en stor andel i olika typer av vård-/sjukhem. Det har visat sig svårt att bygga upp och etablera nya boendernalternativ för psykiskt funktionshindrade. Personer som vårdats i psykiatrisk slutenvård har en mycket förhöjd risk (15 ggr) att bli föremål för vräkning. Vräkningarna för denna grupp är lika vanliga över hela landet. Det gäller främst personer med primärt missbruk och inte i så hög utsträckning övriga inom psykiatrireformens målgrupp. De psykiskt funktionshindrade som är hemlösa är i stort behov av socialtjänst- och psykiatriinsatser.

Socialstyrelsens bedömning är att boendestödet är lika viktigt som boendereformen. Det är viktigt att många olika boendereformer med differentierade stödinsatser etableras. En fortsatt utveckling av mobila team i kommunerna är därför angelägen. Samverkan mellan socialtjänsten och den psykiatriska öppenvården måste utvecklas i boendestödet. Därigenom ökar möjligheterna att ge adekvata insatser i ett tidigt skede för klienter som försämras vilket skulle förhindra vräkning eller intagning till slutenvård. Det finns idag inga belägg för att en ökad hemlöshet bland psykiskt funktionshindrade personer orsakas av nedläggning av platser på mentalsjukhus eller genomförandet av psykiatrireformen. Det är dock angeläget att öka kunskaperna om de sociala processer som leder till utstötning av de psykiskt funktionshindrade från samhället.

Socialstyrelsens fortsatta utvärdering kommer att följa verksamhetsutbyggnaden vad gäller boenden för psykiskt funktionshindrade

i kommunerna samt hur boendesituationen generellt förändras för målgruppen. Kompetensutveckling, mobila team och medicinska insatser i boendet kommer att följas. Fortsatta analyser av de hemlösa psykiskt funktionshindrade personernas livssituation kommer att göras. Den aktuella livssituationen för medicinskt färdigbehandlade inom psykiatrisk slutenvård kommer att belysas.

### **Utvecklingen av bostadspolitiken och boendefrågan för psykiskt funktionshindrade**

Som framgått framhöll psykiatriutredningen vikten av att uppmärksamma psykiskt funktionshindrades situation vid kommunal bostadsförmedling liksom betydelsen av att gruppen uppmärksammades vid den planering som kommunerna var ålagda enligt bostadsförsörjningslagen.

På grundval av en proposition (1992/93:242) "om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor" har emellertid fattats beslut bl.a. om att avskaffa den kommunala skyldigheten av upprätta bostadsförsörjningsplaner.

Propositionens innehåll sammanfattades enligt följande;

I propositionen föreslås att de särskilda regler i bostadsförsörjningslagen om skyldighet för en kommun att upprätta och redovisa bostadsförsörjningsprogram tas bort. Detsamma gäller reglerna om skyldighet att informera om bostadsmarknadsläget. Varje kommun får själv bestämma i vilka former den vill bedriva sådan verksamhet i fortsättningen. Det föreslås också att reglerna om skyldighet att förmedla ansökningar om statliga lån och bidrag samt i övrigt medverka i administration av statens stöd till bostäder slopas.

Vidare föreslås att de särskilda reglerna i bostadsförsörjningslagen om skyldighet för en kommun att anordna avgiftsfri bostadsförmedling tas bort, liksom möjligheten för regeringen att förordna om kommunal bostadsförmedling. En kommun får själv besluta om den skall bedriva bostadsförmedling och om avgifter skall tas ut för förmedlingens tjänster. Reglerna om avgifter för yrkesmässig bostadsförmedling tillämpas även i fråga om kommunernas avgiftsuttag. Också reglerna om kommunal bostadsanvisningsrätt föreslås avskaffade.



Bostadsförsörjningslagen och lagen om kommunal anvisningsrätt föreslås bli upphävda vid utgången av juni 1993. En regel om rätt för en kommun att använda kommunala medel för att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd till boendet tas vid samma tidpunkt in i en särskild lag.

1995 fattades beslut om att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att göra en översyn av bostadspolitiken. Enligt direktiven (Dir. 1995:20) skulle den bl.a.

utvärdera hur de senaste årens förändringar i de bostadspolitiska regelsystemen har inverkat på kommunernas formella och reella möjligheter att ta ett övergripande ansvar inom bostadsförsörjningen. Utredningen skall därefter överväga vilka medel som kan vara nödvändiga för kommunerna för att trygga den framtida bostadsförsörjningen, motverka segregation och öka valfrihet i boendet.

I sitt slutbetänkande "Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik" (SOU 1996:156) anför utredningen att det inte finns behov av att åter t.ex. lagstifta om kommunal anvisningsrätt. Kommunerna kan enligt utredningen driva en aktiv bostadspolitik genom att utveckla och använda befintlig styrmedel. Någon ytterligare lagreglering anses inte motiverad.

Utredningen anför:

Vi har under vårt arbete inte kunnat påvisa några allvarliga och generella missförhållanden i kommunernas sätt att hantera de bostadspolitiska frågorna. Vi har också konstaterat att bostadsmarknadsläge och problembild skiljer sig mycket mellan kommuner av olika storlek och mellan kommuner i olika delar av landet. Kommittén anser därför att motiv saknas för att genom generell lagstiftning ytterligare lagreglera kommunernas bostadspolitiska ansvar.

Kommittén har också bedömt att kommunerna inte behöver tillföras nya styrmedel för att kunna driva en framgångsrik bostadspolitik. Utveckling och lokal anpassning av befintliga styrmedel, framförallt samhällsplaneringen, är en viktigare uppgift som löses bäst av respektive kommun.

Kommittén har särskilt övervägt om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen motiverar att kommunerna återfår en lagstörd möjlighet att nå förmedlingsrätt till privata hyresbostäder. Vi har

bedömt att ett sådant behov inte finns idag. En lagstiftning som inte kan motiveras med konkreta missförhållanden skulle snarast försvaga kommunernas möjligheter att nå samförstånd och samverkan med fastighetsägarna.

Kommittén vill dock framhålla att hänsynen till de utsatta hushållen kräver att kommuner och fastighetsägare kommer överens om förmedlingen av bostäder. Om kommunernas förmåga att uppfylla sitt bostadssociala ansvar allvarligt hotas och förutsättningarna för en lösning i samförstånd med fastighetsägarna inte finns, bör kommunerna återfå en lagstöd möjlighet att få kommunal anvisningsrätt.

Kommitténs slutsatser grundades bl.a. på vad som framkommit i en arbetsgrupp och anförde:

När lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt upphävdes 1993 tillsatte den dåvarande regeringen en arbetsgrupp med uppdrag att följa bostadsförsörjningen för hushåll som kan ha svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden (Arbetsgruppen med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll). Arbetsgruppen är fortfarande verksam och består av företrädare för flera departement och statliga myndigheter. Även Svenska Kommunförbundet och företrädare för fastighetsägare och hyresgäster finns representerade. Arbetsgruppen sorterar under Inrikesdepartementet.

Arbetsgruppen har fortlöpande tagit del av de kartläggningar och utredningar som gjorts av bostadsförsörjningen för svaga grupper. Arbetsgruppens slutsatser hittills är att kommunerna klarar att få fram bostäder åt svaga grupper. Situationen kan dock ändras om bostadsmarknadsläget skulle skifta från överskott till brist på bostäder.

Sammantaget tycks kommunerna även med nuvarande regelverk ha goda möjligheter att driva en aktiv bostadspolitik och klara sitt bostadssociala ansvar.

I stället för återinförande eller nyinrättande av lagreglering förordar utredningen bl.a. upprättande av lokala program för utveckling av utsatta bostadsområden. Den föreslår också statligt stöd till lokalt utvecklingsarbete;

Kommittén föreslår att stat och kommuner gemensamt inleder en långsiktig satsning på lokalt utvecklingsarbete i utsatta bostadsom-

råden. Utvecklingsarbetet föreslås byggas upp kring ett lokalt utvecklingsprogram i varje utsatt bostadsområde.

Syftet med utvecklingsarbetet skall vara att säkra alla människors rätt att oavsett kön, ålder, funktionshinder, ekonomiska förutsättningar, etnisk och kulturell bakgrund ha en god boendemiljö. Även landets mest utsatta bostadsområden skall utvecklas så att kommitténs övergripande mål för bostäder och boendemiljöer uppfylls.

De viktigast aktörerna i ett utvecklingsarbete är de människor som bor och verkar i de utsatta områdena. Utvecklingsprogrammen måste vara en produkt av deras behov och önskemål. Utvecklingen måste komma underifrån och inte planeras fram i traditionell mening.

Kommittén fäster överlag stor vikt vid ökad samverkan mellan olika lokala aktörer och anför bl.a.:

En särskilt viktig fråga som behöver lösas genom samverkan är bostadsförsörjningen för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden. Denna uppgift löses ofta via det kommunala bostadsföretaget. De kommunala bostadsföretagens huvudansvar för utsatta hushålls boende har tillsammans med en ibland oklok fördelning av hushållen varit en bidragande orsak till segregation och till en negativ utveckling i vissa bostadsområden. För att på både lång och kort sikt kunna motverka boendesegregationen måste de utsatta hushållens boende lösas inom ramen för ett samarbete där även privata fastighetsägare samt bostadsrättsföreningar ingår. Förutom att vara ett verksamt medel mot segregationen ger ett sådant samarbete också en allmänt säkrare grund för att uppfylla kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. En förutsättning för samverkan med privata fastighetsägare är att kommunen via främst socialtjänsten följer upp hur boendet fungerar för de utsatta hushållen och stödjer fastighetsägarna i det ansvar de frivilligt åtagit sig.

Ytterligare en fråga som kräver aktiv samverkan är ansvaret för människor som hotas av vräkning. Många kommunala och privata bostadsföretag har av fastighetsekonomiska skäl börjat tillämpa en hårdare linje mot människor med hyresskulder. En hyresskuld leder idag snabbare till vräkning. Här måste ett samarbete mellan bostadsföretag och socialtjänst etableras som gör att preventiva insatser kan sättas in. En hyresgäst bör inte kunna bli vräkt utan att långt tidigare ha fått ett personligt besök av bostadsföretagets representanter/socialtjänsten som klargör hotet om vräkning samt erbjuder t.ex. en avbetalningsplan för den som är beredd att försöka

gottgöra skulderna. Grunden för ett sådant samarbete är lagd i befintlig lagstiftning. Hyresvärdar är enligt hyreslagen skyldiga att informera socialnämnden om någon hotas av vräkning. Socialtjänstlagen ger sedan socialnämnden skyldighet att utan dröjsmål inleda utredning i frågan.

Överhuvudtaget innebär ansvaret för bostadsförsörjningen för svaga grupper att de måste finnas en nära koppling mellan kommunernas socialpolitik och bostadspolitik. Socialtjänsten har en viktig roll för att få till stånd en sådan koppling. Socialtjänsten måste delta aktivt i kommunens bostadsförsörjningsplanering och allmänt bevaka de svaga gruppernas situation och möjligheter att få en bostad.

Det kan noteras att kommittén i sitt betänkande inte särskilt kommenterar situationen för människor med psykiska funktionshinder. Dock nämns att stimulansbidrag utgått fram till 1996 bl.a. för gruppboende och kollektivboende för långvarigt psykiskt störda.

### **Socialpolitiken och boendefrågan för psykiskt funktionshindrade**

År 1997 tillsattes en enmansutredning med uppgift att "göra en översyn av vissa frågor om socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter". Utredaren skulle "analysera och lämna förslag som bl.a. berör lagens konstruktion och struktur, socialtjänstens finansiering, socialtjänstens uppgift att främst bistå vid tillfälliga sociala eller ekonomiska problem och formerna för tillsynen över socialtjänsten." Genom tilläggsdirektiv fick utredaren även till uppgift bl.a. att "överväga en tydligare lagreglering av anhörigstödet och att analysera effektiviteten i tillsynen av vård, stöd och service till psykiskt störda. Därvid ska särskild uppmärksamhet ägnas åt samordningen mellan Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter."

I slutbetänkandet från utredningen "Socialtjänst i utveckling" (SOU 1999:97) ges i en bakgrundsbeskrivning av socialtjänstens utveckling under 1990-talet bl.a. en redogörelse för insatser för

personer med psykiska funktionshinder. Utredningen redogör för psykiatrireformen och Socialstyrelsens utvärdering av denna.

Utredningen föreslår inga genomgripande förändringar i socialtjänstlagen. Dess slutsats är att socialtjänstlagens grundläggande struktur och konstruktion inte bör förändras;

Förslaget till ändringar ... innebär att vissa bestämmelser ändras till sin innebörd. Men lagens struktur består. Efter övervägande föreslås omfattande redaktionella förändringar i den befintliga lagen.

Ett förslag med direkt betydelse för psykiskt funktionshindrade gäller en ny paragraf (11 §) med regler om anhörigstöd; "Socialnämnden skall genom stöd och avlösning underlätta för dem som vårdar närstående". I författningskommentarer anges;

I nuvarande lag motsvaras paragrafen delvis av 5 § andra stycket som föreskriver att socialnämnden genom stöd och avlösning bör underlätta för dem som vårdar närstående som är långvarigt sjuka, äldre eller som har funktionshinder. Till skillnad från det nuvarande stödet som är frivilligt ska kommunerna enligt den nya bestämmelsen vara skyldiga att bistå de som vårdar anhöriga. Genom att bestämmelsen inte nämner vissa definierade målgrupper ska den skyldigheten gälla för socialtjänstens alla målgrupper. Det innebär att tillämpningsområdet utökas att även avse stöd till de anhöriga som vårdar missbrukare eller de som är psykiskt sjuka men inte kan få del av insatserna enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vad gäller frågan om tillsyn anförs att regering och riksdag

i olika sammanhang uttalat att tillsynen över socialtjänsten behöver effektiviseras. Det gäller framför allt tillsynen över äldreomsorgen och stödet till personer med psykiska funktionshinder. Socialutskottet har efterlyst en skarpare tillsyn som inriktas på frågor om laglighet och rättssäkerhet och på att säkra kvaliteten i vården och omsorgen (bet. 1996/97:SoU13). Riksdagen har också givit regeringen tillkänna att den bör överväga om tillsynen kan läggas på en och samma myndighet för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården för att på så sätt skapa en slagkraftigare organisation.

### Utredningen anför i denna fråga att den inte är

beredd att i detta sammanhang föreslå en så omfattande omorganisation av den statliga tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården att all tillsyn över dessa verksamheter samordnas.

Den lösning utredningen föreslår bygger i stället på att den nuvarande ordningen behålls tills vidare. Länsstyrelserna är alltså operativt ansvariga för tillsynen över socialtjänsten och Socialstyrelsen operativt ansvarig för hälso- och sjukvården. Men för att åstadkomma en bättre samordning ska Socialstyrelsen ha en tydlig vägledande roll vid tillsynen av socialtjänsten. Det innebär att styrelsen ska ha en formell rätt att styra länsstyrelsernas verksamhet på ett sådant sätt att en reell samordning i praktiken kan ske.

Av intresse i sammanhanget är även vad utredningen anför beträffande oklarheter i fördelning av betalningsansvar. Frågan problematiseras i en diskussion om den s.k. Ädelreformen men problematiken framstår som lika relevant för psykiatrireformen. Utredningen förordar en översyn som "bör handla om behov av anpassningar till nya förutsättningar, i syfte att få en fungerande vårdkedja." Den anför vidare att

en översyn bör se på hela behovet av samverkan mellan akutsjukvård, primärvård och kommuner i utslussning av patienter från slutenvården. Det är därför en översyn som i praktiken torde ligga inom ramen för det uppdrag som regeringen redan givit (dir. 1999:42) om landstingens och kommunernas samverkan kring vård och omsorg.

### Slutsatser för fortsatt arbete

De kortfattade direktiven öppnar som nämnts för många tolkningsmöjligheter. De rör på tal frågan om fördelning av ansvar mellan landsting och kommun. De väcker frågan om brister i stöd och uppföljning vid utflyttning från slutna institutioner. De pekar inte direkt på specifika bostadspolitiska problem.

Ovan har sökt orienteras om vad senare års arbete med psykiatriska reformer inneburit och vilka bostadspolitiska fråge-

ställningar som aktualiserats i detta arbete. Vidare har redovisats vissa förändringar dels i bostadspolitik dels i allmän socialpolitik.

Nedan formuleras några sammanfattande slutsatser av denna genomgång.

### **Planera för långsiktiga åtgärder**

Under nästan hela efterkrigstiden har pågått ett reformarbete med syfte att skapa en vård och omsorg för psykiskt funktionshindrade i öppna former och ute i samhället. Sedan mycket länge har slutna vårdinstitutioner lagts ned bl.a. med ambitionen att psykiskt sjuka skall kunna leva ett mera självständigt liv och delta i samhällsgemenskap som andra. Trots att denna process pågått länge kunde många brister konstateras vid slutet av åttiotalet. Den psykiatriutredning som då tillkom påvisade många ytterligare brister. Dess arbete ledde efterhand fram till genomförandet av "psykiatrireformen" som bl.a. innebar en betydande ekonomisk stimulans för att förbättra uppföljning och stöd.

I sin slutvärdering av reformarbetet sammanfattar Socialstyrelsen utvecklingen som att "psykiatrireformen har fått en god start men ännu inte satt sig". Den pekar ut en mängd problemområden där mycket arbete återstår för att fullfölja reformens intentioner. Reformarbetet är långtifrån avslutat. Socialstyrelsen planerar nu att i en ny arbetsfas initiera utvecklingsarbete m.m. i de delar den funnit att reformarbetet brister.

Att döma av socialministerns uttalande i anslutning till ett TV-reportage om psykiskt sjuka och hemlöshet finns dessutom tankar på att intensifiera reformarbetet och att tillskjuta mera medel till psykiskt funktionshindrade.

De historiska erfarenheterna visar på att det kan ta mycket lång tid och krävas ett omfattande arbete för att komma önskvärt väl tillrätta med olika problem för psykiskt funktionshindrade.

Problemen ter sig knappast vara av sådant slag att de snabbt skulle kunna utmönstras med hjälp av mindre kompletteringar till de åtgärder som redan vidtagits.

Utifrån detta förefaller finnas skäl att överväga långsiktiga åtgärder för att förbättra förhållandena för gruppen.

### **Knyt an till det reformarbete som kommer att fortsätta**

I reformarbetet har boendet eller bostadsfrågan utgjort ett viktigt inslag. Samtidigt kan sägas att andra mera nära ting har stått i förgrunden. Det har i första hand gällt personligt stöd från anhöriga och andra närstående, från personliga ombud eller från personal. Det har gällt sysselsättning, socialt liv, omsorg och vård. Det har gällt förbättrat samarbete mellan vårdprofession i landsting och anställda i kommunal socialtjänst.

Det kan ifrågasättas om inte mer utpräglade boende- eller bostadspolitiska frågor förtjänar mera uppmärksamhet än vad som blivit fallet i reformarbetet. Det är också just ett sådant ifrågasättande som direktiven till den boendesociala beredningen är uttryck för.

För det fortsatta reformarbetet förefaller det lämpligt att överväga former där bearbetning av vård- och socialpolitiska frågeställningar i högre grad kompletteras med bearbetning av bostadspolitiska problem och där sådant arbete samordnas väl.

I ett sådant arbete har Socialstyrelsen en självklart central roll. I den grupp på styrelsen som arbetat med utvärdering av psykiatriutredningen finns en omfattande kunskap samlad. Gruppen har också byggt upp ett mycket rikt nätverk omfattande såväl verksamma med vård och omsorg i länsstyrelser, landsting och kommuner som verksamma i forskning, utveckling och utbildning.

Det förefaller lämpligt att ta upp en ingående diskussion med Socialstyrelsen om hantering av boendefrågor i fortsatt reformarbete. En sådan diskussion är om inte annat befogad för att undvika dubbelarbete. Bl.a. har Socialstyrelsen redan initierat



och planerar flera ytterligare studier i boendefrågor. Den är emellertid också befogad för att överväga hur boendefrågor bäst behandlas på längre sikt i fortsatt reformarbete.

Psykiatriciutredningen föreslog som framgått att boendefrågor skulle följas upp och utvärderas av Socialstyrelsen och Boverket i samarbete. Denna ordning kom emellertid aldrig till stånd. I propositionen anförde regeringen att det var tillräckligt att ge Socialstyrelsen ett uppdrag att följa och utvärdera utvecklingen. Den hänvisade även till att Socialstyrelsen redan hade ett uppdrag att inom ramen för Ädeluppföljningen följa upp utvecklingen av alternativa boendeformer för långvarigt psykiskt störda.

Även om regeringen tidigare ansett det onödigt att inlemma Boverket i uppföljning och utvärdering förefaller det lämpligt att på nytt aktualisera frågan i en diskussion med Socialstyrelsen och Boverket. Boverket har samma självklart centrala roll och kompetens i frågor om boende och bostadspolitik som Socialstyrelsen i frågor om socialpolitik.

### **Upplys om psykiskt funktionshindrade och om reformarbete**

Trots att reformarbetet varit omfattande och bl.a. medfört en riklig dokumentation om psykiskt funktionshindrade råder av allt att döma ännu en betydande okunnighet om gruppen. Den framstår fortfarande som en länge gömd och glömd minoritet. Även åtgärder för den är av allt att döma i mycket okända. Inte minst förefaller okunnigheten om psykiatireformen att vara stor.

I anslutning till genomförandet av reformen har betydande insatser gjorts för att sprida kunskap bl.a. om psykisk sjukdom från professioner i landstinget till dem i den kommunala socialtjänsten som med reformen fått ett tydligare ansvar för gruppen. Det framstår som angeläget att föra denna process vidare såväl till dem som är verksamma i bostadspolitik och bostadsföretag

som till hyresgäster och andra boende eller till den breda allmänheten.

De psykiskt funktionshindrades problem är en fråga som berör och kommer att beröra "alla och envar". Det krävs ett stort mått av empati, flexibilitet och samverkan från "alla" parter för att bemästra problematiken. Bred upplysning kan krävas för att motverka okunskap, rädsla och fördomar och få till stånd ökad förståelse och inlevelse.

Allmänt framstår det bl.a. som angeläget att med bred upplysning öka kunskapen om psykiskt sjuka, om deras levnadsvillkor och om det arbete som görs för att ge gruppen vård, omsorg och stöd.

Det ter sig också angeläget att samtliga berörda i samverkan för att bota och lindra får fördjupade insikter i varandras arbetsområden och villkor. Utbildning behövs av allt att döma inte minst för verksamma i bostadsföretag. Även för verksamma i socialtjänst och psykiatri kan emellertid viss utbildning i boendefrågor och om villkor för verksamma i bostadsföretag vara av värde.

## Upprepa tidigare initiativ till utveckling i boendefrågan

### **Stimulansbidrag för utveckling av gott boende**

Som en del i psykiatrireformen avsatte staten medel för utveckling av gott boende (i t.ex. gruppboendestäder). En ansenlig del av dessa medel utnyttjades aldrig av kommuner och bostadsföretag (190 av 300 miljoner). Nu finns inga stimulansbidrag. De tillkom ursprungligen som en del i den s.k. Ädelreformen och gällde enheter som färdigställdes under åren 1991–1995. Beslut fattades även om bidrag för viss ombyggnad av sjukhem m.m. budgetåret 1992/93 t.o.m. 1996/97. Psykiatriutredningens förslag medförde att en särskild del av dessa medel (dvs. 300 miljoner) avsattes för psykiskt funktionshindrade. Att en stor andel av avsatta medel aldrig kom att utnyttjas kan tolkas som att kommunerna bedömt

att behovet av alternativa boformer redan är tillgodosett. Som framhållits flera gånger utgör emellertid avvecklingen av slutna vårdenheter för psykiskt funktionshindrade något av en sista fas i en allmän avveckling av vårdinstitutioner. Det kan ifrågasättas om inte bidragen tillkom i ett skede när psykiatireformen vunnit otillräckligt genomslag i kommunerna, i ett skede när de var otillräckligt förberedda för att utnyttja dem.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att åter överväga att avsätta särskilda stimulansmedel för inrättande av alternativa boendeformer för psykiskt funktionshindrade.

### **Seminarium och skrift med goda exempel på olika boendeformer**

Som nämnts publicerade psykiatriutredningen ett särskilt betänkande om boendefrågor "Rätt till bostad". Som motiv anføres att "mot bakgrund av den målmedvetna satsningen på avinstitutionalisering och den betydelse boendet har för dessa förändringar är det anmärkningsvärt att boendefrågorna hittills rönt en sådan liten uppmärksamhet i det utvecklingsarbete som genomförts. Genom att ge ut den här rapporten vill psykiatriutredningen bidra till att stimulera utvecklingen så att boendet och boendestödet får en lika självklar plats för de psykiskt störda som detta har när det gäller t ex omsorgen om äldre." I rapporten belyses de psykiskt stördas boendesituation i samhället. Vidare redovisas exempel på konkreta lösningar vad gäller bostaden och boendemiljön mm. Rapporten var en dokumentation av ett seminarium med deltagare från psykiatriutredningen, Socialstyrelsen, Boverket, kommuner och intresseorganisationer.

Nästan ett decennium har passerat sedan skriften kom till. Fortfarande förefaller det emellertid finnas mycket lite dokumenterat kring frågor om psykiskt stördas boende. Rapporten framstår som ett undantag. Ett sätt att råda bot på detta kan vara att upprepa det initiativ som psykiatriutredningen tog, dvs. att arrangera ett seminarium med sakkunniga företrädare för statliga

organ, landsting, kommuner och intresseorganisationer m.fl. och att dokumentera detta i en skrift som bl.a. kan användas i sådan allmän upplysning och utbildning som berörts i föregående avsnitt. Mycket i rapporten framstår fortfarande som aktuellt och kan med mindre ändringar förtjäna att återupprepas. Utifrån Socialstyrelsens omfattande utvärderingsarbete bör också kunna hämtas långt flera exempel på hur ett gott boende kan arrangeras.

### Förslag om lagstiftning

Som framgått betonade psykiatriutredningen vikten av att kommunerna uppmärksammade psykiskt funktionshindrade i de bostadsförsörjningsprogram som de var ålagda att upprätta utifrån lagen om kommunal bostadsförsörjning. Vidare betonades vikten av att de utnyttjade sina instrument att skaffa tillgång till bostäder. Den framhöll även att vräkningar utgjorde ett ökande problem och att det rättsliga skyddet bl.a. i hyreslagen inte var tillräckligt.

Som också framgått har emellertid en stor del av den lagstiftning som utredningen efterlyste ett mera aktivt utnyttjande av utmönstrats. Bl.a. avskaffades lagen om kommunal bostadsförsörjning och den om kommunal anvisningsrätt 1993 (Prop. 1992/93:242).

Det har också redovisats att den senaste parlamentariska översynen av bostadspolitiken avvisade ett återinförande av reglering. Kommittén framförde som alternativ till lagstiftning samverkan och frivilliga avtal bl.a. med bostadsföretag liksom arbete med lokala utvecklingsprogram. Den anförde bl.a. att

av betydelse i sammanhanget är att bostadsmarknaden fortfarande befinner sig i ett övergångsskede. Nya regelverk, förändrade ekonomiska villkor, rollförskjutningar mellan aktörer osv. har inte fått fullt genomslag och det är ännu svårt att urskilja vilka förändringar på bostadsmarknaden som kommer att visa sig mera varaktiga.

Detta minskar givetvis möjligheterna att långsiktigt bedöma behovet av att tillföra nya styrmedel.

Den anförde vidare;

Det förefaller ... som om kommunernas bostadspolitiska styrmedel snarare behöver anpassas än kompletteras. Särskilt i ett avseende finns dock stor anledning att fortlöpande följa upp kommunernas behov av ytterligare styrmedel. Detta gäller kommunernas möjligheter att upprätthålla sitt ansvar för bostadsförsörjningen för svaga hushåll utan någon lagstöd möjlighet att nå anvisningsrätt. Både "arbetsgruppen med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll" och Boverket har här ett viktigt ansvar att följa utvecklingen i kommunerna. Det tycks dock inte finnas skäl att nu återinföra någon särskild lagstiftning till stöd för kommunerna. De allra flesta kommuner tycks kunna lösa bostadsförsörjningen utan alltför stora problem. Det är också angeläget att kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen i första hand säkras genom ett samarbete med fastighetsägarna som bygger på frivillighet och förtroende. En återinförd lagstiftning som inte kan motiveras utifrån några konkreta missförhållanden kan snarare försvaga än förstärka kommunernas möjligheter att nå samförstånd och samverkan med fastighetsägarna.

Kommittén anförde också att;

Överhuvudtaget innebär ansvaret för bostadsförsörjningen för svaga grupper att det måste finnas en nära koppling mellan kommunens socialpolitik och bostadspolitik. Socialtjänsten har en viktig roll för att få till stånd en sådan koppling. Socialtjänsten måste delta aktivt i kommunens bostadsförsörjningsplanering och allmänt bevaka de svaga gruppernas situation och möjlighet att få en bostad.

Kommittén uppmärksammar således bl.a. socialtjänstens ansvar att få till stånd en koppling mellan social- och bostadspolitik i kommunerna och att den måste delta aktivt i kommunens bostadsförsörjningsplanering. För att socialtjänsten skall kunna fullgöra ett ansvar kan ifrågasättas om den inte måste ges ett stöd i lagstiftning.

## **Lagstiftning om kommunal planering av bostadsförsörjning och om anvisning**

Det kan ifrågasättas om inte lagstiftning kan krävas för att få till stånd en egentlig planering av bostadsförsörjningen för socialtjänsten att anknyta till.

Förslag om att på nytt aktualisera en lag om kommunal bostadsförsörjning har också redan lämnats av beredningens ordförande och utvecklats i PM 19991104. I denna klargörs att aktiviteten vad gäller planering av bostadsförsörjning är mycket liten i en stor mängd kommuner.

Flertalet av de kommuner som bedriver en aktiv planering gör vidare detta inom ramen för översiktsplaneringen. Upprättande av översiktsplaner är emellertid bl.a. en tämligen intermitterande företeelse. I ett avsevärt antal kommuner har nya planer inte upprättats på tio år. För att få till stånd en önskvärd planering av bostadsförsörjningen bl.a. för svaga grupper inom ramen för översiktsplaneringen kan ifrågasättas om inte nya och tydliga krav på vad denna skall avse och under vilka former den skall bedrivas måste till.

(I sammanhanget kan även var värt att erinra om de allmänna svårigheterna att få till stånd en god samordnad social och fysisk planering. Dessa har bl.a. belysts i en forskningsrapport "Enighet om hela oenigheten – en fallstudie om planeringens sociala insida" (Socialstyrelsen och Bygghälsöversynsgruppen SoS-rapport 1989:34). I studien visas inte minst den brist på status som tjänstemän från socialtjänsten har i förhållande till dem i den fysiska planeringen.)

Kommittén nämner även Boverkets ansvar för att följa utvecklingen av behovet av styrmedel för att åtgärda situationen för svaga grupper. (Den hänvisar även till arbetet i Arbetsgruppen med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga grupper. Denna upplöstes redan innan kommitténs betänkande publicerades.)

Vikten av att öppna ingående diskussioner med Boverket och Socialstyrelsen om en långsiktig gemensam uppföljning har

framhållits i tidigare avsnitt. I sådana diskussioner ter det sig naturligt att även aktualisera frågan om ett ev. återinförande av lagstiftning om anvisningsrätt.

Argumentet att en sådan lagstiftning kan försvaga snarare än förstärka kommunernas möjligheter att nå samförstånd och samverka med fastighetsägarna framstår som bräckligt. För detta argument anföras inga konkreta missförhållanden. Däremot ställs krav på att påvisa konkreta missförhållanden för att återinföra en anvisningslag. I diskussioner med Boverket och Socialstyrelsen bör för övrigt redas ut om inte redan utförda undersökningar kan sägas påvisa sådana missförhållanden att ett återinförande av lagen är befogad. Att attityden från många bostadsföretag (och inte minst allmännyttiga) hårdnat betydligt inför människor med problem är allmänt omvittnat. Den allmänna lagstiftning mot diskriminering som finns förefaller inte heller kunna vara något verksamt instrument för att motverka hårdnande attityder från bostadsföretag.

### **Lagstiftning om avhysning och besittningsskydd**

Även lagstiftningen vad gäller vräkning eller avhysning och besittningsrätt förtjänar av allt att döma att ses över på nytt. Psykiatriutredningen uttalade sitt stöd för hyresrättskommitténs förslag till ändringar i hyreslagen. (Ny hyreslag. Delbetänkande av 1989 års hyreslagskommitté. SOU 1991:86). Detta förslag kom endast att genomföras delvis. (Prop. 92/93:115)

Människor med psykiska störningar är mycket starkt överrepresenterade bland vräkta liksom bland hemlösa.

Vräkningstillfället utgör den sista "kontrollstationen" innan en funktionshindrad individ kan "kastas ut" i hemlöshet och förlora samhällskontakt (viktigast med vård och socialtjänst).

Kontrollen fungerar nu av allt att döma klart otillfredsställande. Detta har belagts av flera och viktigast av Socialstyrelsen som närmast med förvånad bestörtning konstaterat brister bl.a. vad gäller i vilken utsträckning som socialtjänsten engagerar

sig i vråkningsärenden. (I ESO:s rapport om hemlöshet hävdas att socialtjänsten engagerar sig i blott en bråkdel av ärendena. Detta är en grov överdrift men förhållandena är av allt att döma klart otillfredsställande. I bakgrunden kan bl.a. skönjas att socialtjänsten varit hårt belastad med andra ärenden under ett allmänt kärvt nittiotal.)

Det borde ses som "oanständigt" i ett civiliserat samhälle att sjuka människor görs hemlösa. De enda rimliga alternativen borde vara vård eller beredande av en ersättningsbostad. Fullt rimliga krav på att kunna "flytta undan" sjuka störande människor borde kunna lösas på annat sätt än att de enligt en "strafflagstiftning" riskerar att kastas ut i hemlöshet.

Såväl lagregler som rutiner för tillämpning bör av allt att döma ses över. Tidigare förvarning och längre respit för socialtjänsten att agera utgör ett par exempel på frågor att utreda.

I sammanhanget kan även finnas skäl att som komplement eller alternativ överväga ett förslag om inrättande av vråkningsakuter som bl.a. skulle ha ekonomiska resurser till sitt förfogande. Förslaget (från "vråkningsforskaren" Janne Flyghed i DN-debatt) är bl.a. tillkommet mot bakgrunden att vråkningsprocessen är betydligt mera kostsam än vad ett åtgärdande av de ekonomiska problem som i de flesta fall föranleder vråkning skulle vara. (En vråkning kostar i genomsnitt 70 000 kronor medan den genomsnittliga hyresskulden i samband med vråkning är 20 000 kronor. Ekonomiska problem utgör en vanlig vråkningsorsak vad gäller psykiskt störda).

En fråga som framstår som angelägen att granska är vidare rättssäkerheten hos bl.a. människor med psykiska problem som lever med andrahandskontrakt vanligtvis med socialtjänsten som innehavare av förstahandskontraktet (för s.k. övergångslägenheter m.fl.). Sådana andrahandskontrakt kan innefatta långtgående ordningsregler eller andra restriktioner för hyresgästen. Det finns av allt att döma många exempel på restriktioner som står klart i strid med eller som helt saknar grund i hyreslagstiftningen. Det finns också frågetecken kring hyresgästens "rättssäkerhet" eller besittningsskydd. Inte minst framstår frågan om



skydd vid vräkning som än mer problematisk än vid fall med förstahandskontrakt. Motsvarande problem och ofta än mera påtagliga finns av allt att döma vid boende på privata vårdhem.

### **Socialtjänstlagstiftning**

Det förefaller även finnas anledning att granska om socialtjänstlagstiftningen behöver ses över ånyo. Enligt en rättsvetenskaplig studie vid Lunds universitet har den rätt som tidigare förelåg även för andra än äldre och handikappade helt försvunnit med den lag som trädde i kraft årsskiftet 1997/98 och kanske av skälet att den rätt som tidigare fanns inte har blivit ordentligt utredd. ("Rätten till bostad" – En komparativ undersökning av svensk och engelsk lagstiftning om rätt till bostad. Akad.avh. Jur. Lund 1998 sid. 71 ff).

De sammanfattande slutsatserna i denna studie, som avsåg en jämförande analys av rättsutvecklingen under det skede med avreglering som förevarit i England och Sverige, har ett intresse också i ett vidare sammanhang.

Den engelska avregleringen visade sig enligt studien medföra ett så bristande skyddsnät för svaga grupper att ett införande av en omfattande lagstiftning om rätt till bostad efterhand ansågs nödvändig. I studien dras bl.a. följande slutsats efter tillkomsten av denna lagstiftning:

Man kan nog säga att den rättsliga regleringen av hur bostäder skall fördelas i England blivit alltför omfattande. Fördelningen av bostäder har blivit överreglerad.

Analysen av den svenska utvecklingen leder dock till en motsatt slutsats;

I Sverige finns det (frånsett rätten till specialanpassad bostad för äldre och handikappade) efter den 1 januari 1998 ingen rättslig reglering alls, ingen rätt till bostad ens för de mest utsatta individerna, som aldrig kommer att kunna få en bostad på den vanliga marknaden. I Sverige kan man snarare tala om underreglering.

Det kan också allmänt ifrågasättas om Sverige före perioden med avreglering var överreglerat.

I "propositionen om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor" målas i inledningen helhetsbilden att "Bostads- och byggmarknaderna har under många år kännetecknats av omfattande regleringar". Vad gäller reglering i lag kan denna bild ifrågasättas.

Det kan vara av värde att måla en annan bild.

### **Lagstiftning om fastighetsägares ansvar**

Svensk bostadspolitik har haft en tydligt generell inriktning. Ett överordnat mål har varit att åstadkomma ett utbud av goda bostäder tillgängliga för alla. Medlen för att förverkliga detta mål har emellertid inte i första hand utgjorts av en generellt tvingande lagstiftning.

De har i stället tagit sig uttryck i att staten tillskjutit ekonomiska medel och i att en stark aktör på bostadsmarknaden tillskapats. Inrättandet av allmännyttiga företag har utgjort en hörnsten i politiken.

Hela strategin kan sägas ha utgått från grundtanken att bostadsmarknaden är en fri marknad. En betydande mängd av de bostadspolitiska regleringar som funnits har varit formade som underordnade instrument i denna strategi. Regleringarna har i stor utsträckning tagit sig uttryck som villkor för de ekonomiska insatser som staten stött för. De har utgjort villkor för statliga lån och bidrag etc. I tämligen liten utsträckning har de tagit sig uttryck i allmän lagstiftning.

När staten, på grund av det statsfinansiella läget, dragit undan sitt ekonomiska engagemang i boendefrågor och när en avreglering genomförts också på annat sätt och av andra skäl har stora delar av regleringen fallit bort. Det kan ifrågasättas om inte marknaden blivit underreglerad.

I vad som nämnts tidigare om avskaffande och eventuellt återinförande av lagstiftning har de regler som ger kommunen

skyldigheter eller medel stått i fokus. Det som anförs i socialtjänstlagen om kommunens ansvar har i olika utredningar och propositioner etc. under senare år ansetts vara tillräckligt vad gäller lagreglering för att få till stånd goda boendeförhållanden bl.a. för svaga grupper.

Den nämnda rättsvetenskapliga studien väcker frågan om inte rätten till bostad har kommit att urholkas och om det inte finns skäl att mera uppmärksamma också den lagreglering som gäller individens rättigheter.

Det kan även vara av intresse att uppmärksamma fastighetsägares skyldigheter i lag. Det kan vara av intresse att överväga att stadfästa fastighetsägares skyldigheter i lag som alternativ eller komplement till lagstiftning om kommunens ansvar.

Utgångspunkten för utmönstringen av tidigare lagstiftning om kommunal bostadsförsörjning mm angavs vara; "en inriktning att avreglera bostadsmarknaden och att *lägga ansvaret för bostadsmarknaden och byggandet på olika fastighetsägare*". (Prop. 1992/93:242 Allmänna utgångspunkter).

Det kan vara av intresse att överväga en lagfäst och likställd skyldighet för alla de skilda slag av företag som upplåter bostäder att bl.a. ta ansvar för svaga grupper.

Det kan vara av intresse att överväga en lagstiftning som klargör alla fastighetsägares ansvar att bl.a. inte avvisa s.k. svaga grupper och som klargör fastighetsägares ansvar att vid problem visa sådan hänsyn och omsorg att de inte med avhysning förorsakar hemlöshet.

### Forsknings- och utvecklingsarbete

I Socialstyrelsens utvärdering av psykiatrireformen konstateras allmänt att psykiatrireformen avtäckt nya problemområden som aktualiserar behov av FoU-insatser. Bl.a. efterlyses bättre kunskap om (liksom bättre metoder för att beskriva) psykiskt funktionshindrade personers levnadsförhållanden och behov. Det saknas också "kunskaper om marginalisering och hemlöshet, lik-

som om integrerande och stödjande processer som verkar i positiv riktning." Vidare redovisas att socialtjänsten angett "kärnområdena boende och sysselsättning som viktiga att forska om och att utveckla."

Styrelsen efterlyser stöd för kompetensuppbyggnad och särskilt för tvärvetenskapligt arbete. Stöd behövs för att utveckla FoU på tre nivåer; stats-, läns- och kommunnivå. Styrelsen anför även att

det är viktigt att flödet fungerar bra mellan dessa tre nivåer. Socialstyrelsen skulle kunna göra en insats för att underlätta detta. Kunskapsförmedling, nätverksstöd, finansiering är exempel på tänkbara aktiviteter. Policyrollen är viktig. Kvalitetskriterier, riktlinjer mm hör till detta. Omfattande kunskaper har samlats inom Socialstyrelsens utvärderingsgrupp som skulle kunna komma till ytterligare användning. Flera stora databaser har byggts upp baserade på både individ- och organisationsdata. Ytterligare uppföljningar kan genomföras över längre tid efter det att initialfasen är avslutad.

Detta belyser den centrala roll som Socialstyrelsen har även i FoU-frågor och vikten av att inte minst mot denna bakgrund knyta an till dess arbete för att uppmärksamma boendefrågor i fortsatt reformutveckling.

Nedan diskuteras några förslag till problemområden som underlag till en mera ingående dialog med Socialstyrelsen och Boverket om fortsatt FoU-arbete.

De förhoppningar undertecknad haft att kunna bidra med en sammanställning av de studier som gjorts i samband med Socialstyrelsens utvärdering har inte kunnat infrias. Utvärderingsmaterialet är så omfattande att det är tämligen svåröverskådligt och behandlingen av frågeställningar med bostadspolitisk relevans framstår som mycket spridd i materialet. Än mindre har förhoppningar om att också ställa samman bostads-, och socialpolitiska m.fl. studier av intresse kunnat infrias.

Det kan emellertid ifrågasättas om inte ett sådant arbete närmast bör betraktas som en lämplig forskningsuppgift.

En lämplig forskningsuppgift kan även vara att göra en kvalitativ sekundäranalys av sådant material med syfte att belysa

sammanlagda effekter av förändringar i bostads-, social- och andra politikområden samt att belysa bostadspolitikens roll i ett sådant sammanhang. En sådan analys skulle inte minst kunna vara av värde för att belysa socialtjänstens villkor vad gäller att fullgöra det omfattande ansvar för svaga gruppers boende som den allt tydligare tilldelats.

Att bedrivit arbete i anslutning till psykiatrireformen som nämnts endast till mindre del avsett utpräglat bostadspolitiska problem hindrar inte att boendet eller bostadspolitiken är av helt grundläggande betydelse för psykiskt störda. Snarast gäller att bostadspolitiken är viktigare än för många andra grupper.

Allmänt kan vidare ifrågasättas om inte generella bostadspolitiska åtgärder har en väl så stor betydelse som olika slag av speciella insatser för att stödja gruppen.

Bostadskostnaden/hyresnivån har exempelvis en avgörande betydelse. Tunga boendekostnader kan bl.a. påtagligt begränsa möjligheterna att bekosta adekvat vård. Psykiskt störda har i allmänhet mycket små ekonomiska resurser.

På motsvarande sätt har det en avgörande betydelse att det finns ett tillräckligt utbud av bostäder lämpade för gruppen, och då inte minst ett utbud av mindre och billiga bostäder.

(I detta finns således klara överensstämmelser med problemen för många ungdomar. I direktiven framhålls vikten av att skapa flyttströmmar som kan frigöra mindre och billiga bostäder. En aspekt på denna problematik berörs i bilaga 1)

Den generella politiken kan även sägas ha en avgörande indirekt betydelse. Bostadspolitiska förändringar, skattereformen och andra allmänna ekonomisk-politiska förändringar har av allt att döma medfört att mycket stora grupper fått en starkt försvarad situation under 1990-talet. Detta har i hög grad påverkat socialtjänstens ekonomi och arbetssituation. En betydande del av socialtjänstens resurser har fått avsättas för att bistå mycket breda grupper. Den har tvingats avsätta resurser för stora grupper som den tidigare inte haft anledning att ha kontakt med och som knappast kan sägas ha problem av det slag som socialtjänsten är avsedd att arbeta med.

Detta har inneburit att arbetet med att bistå grupper med svåra problem, t.ex. psykiskt störda, åtminstone till en del kommit att åsidosättas. (Det är t.ex. närmast uppenbart att uppmärksamheten bl.a. på psykiskt stördas situation vid vräkningar har brutit många gånger i perioder när dessa varit många, dvs. i perioder när skatte-, hyres- och företagspolicyförändringar medfört många avhysningar snarare än att störningsproblem ökat.)

Allmänt har socialtjänsten av allt att döma fått ta på sig en betydande bostadssocial roll (förutom en stor roll att bistå breda grupper som blott har ekonomiska problem) när inte minst allmännyttiga företag p.g.a. olika förändringar kommit att spela en allt mindre central bostadssocial roll. Socialtjänsten kan bl.a. enligt forskare numera sägas stå för en hel (och växande) delmarknad på den allmänna bostadsmarknaden. (Ingrid Sahlin)

Det finns skäl att instämma i bl.a. Boverkets och TCO:s inledningsvis återgivna synpunkter på beredningens direktiv vad gäller den betydelse som generella åtgärder och insatser har i förstone för svaga grupper.

(I sammanhanget kan för övrigt finnas anledning att kommentera skrivningar om generell politik i ESO:s rapport om hemlöshet. Vissa skrivningar kan lätt läsas som om generella åtgärder skulle ha varit verkningslösa eller rentav förvärrat situationen bl.a. för psykiskt störda. Även om författarna kan ha en viktig poäng i det senare avseendet när det gäller effekter av den generella skattereformen kan kommentarerna till den generella bostadspolitiken fram till åttiotalet starkt ifrågasättas. Ett belysande exempel på hur vanskligt det kan vara att dra slutsatser om den generella politikens verkningar återges i Stenbergs avhandling om vräkningar. Han förklarar där det i förstone "paradoxala" förhållandet att vräkningar, inte minst p.g.a. störningar, ökade parallellt med att antalet outhyrda bostäder ökade; Förekomsten av ett stort antal tomma lägenheter, beroende bl.a. av en omfattande bostadsproduktion som ett led i en generell politik, utgjorde en avgörande förutsättning för att många som tidigare inte haft möjlighet att efterfråga eller bilda ett eget

boende kunde börja uppträda på den allmänna bostadsmarknaden. Många av dessa visade sig emellertid medföra sådana problem att företagen såg sig tvungna att tillgripa vräkningar trots att de hade avsättningssvårigheter.)

I betänkandet Bostadspolitik 2000 anfördes som framgått att bostadsmarknaden fortfarande befinner sig i ett övergångsskede och att detta försvårar att långsiktigt bedöma behovet av styrmedel. Kvalitativa analyser av skisserat slag borde bl.a. kunna bidra till att underlätta sådana bedömningar. Även rättsvetenskapliga studier borde kunna ge värdefullt underlag för övervägande om lagreglering.

Som nämnts är kontrollen över vad som händer individer vid och efter vräkning bristfällig. Överhuvudtaget brister kunskapen om "boendekarriären" för individer med psykiska funktionshinder. Samtidigt ger redan pågående insamling och rapportering av statistik möjligheter att ordna en betydligt bättre löpande uppföljning. Med en sådan skulle överblicken av behov av åtgärder kunna förbättras. Vidare skulle ges en bättre grund för att lokalisera speciella problem för fördjupade studier eller andra slag av insatser.

I forskningen syns även råda brist på kvalitativa studier som ger önskvärt konkreta och levande beskrivningar av levnads-/boendeförhållandena för psykiskt störda. Sådana studier borde ha ett stort värde såväl för att skapa allmän förståelse som för att lokalisera strategiska problem.

Åtgärder för att allmänt förbättra socialt liv i bostadsområden, för att öka tryggheten, för att motverka anonymitet och ensamhet, för att skapa träffpunkter och verksamhet etc. har stor betydelse för breda grupper. De har säkerligen också snarast större betydelse för psykiskt funktionshindrade än för många andra. I betänkandet "Bostadspolitiken 2000" föreslogs att sådant arbete skulle stimuleras inom ramen för lokala utvecklingsprogram. Stimulansmedel har emellertid inte utgått i den utsträckning som kommittén föreslog. Det ter sig angeläget att på nytt väcka frågan om stimulans till utvecklingsverksamhet i dessa frågor.

## Bilaga 1

### Vad är "psykiskt störd" eller psykiskt funktionshindrad?

"Psykiskt störd" är egentligen en term som övergetts och ersatts av "psykiskt funktionshindrad". "Psykiskt störd" utgjorde i sin tur ersättning för tidigare benämning "psykiskt sjuk". Dessa förändringar återspeglar samma förskjutning i problemsyn som skett för många andra s.k. svaga grupper. De är uttryck för en strävan att inte se problematiken som begränsad till den enskilde individen (eller gruppen) utan som i hög grad beroende också av omgivningsfaktorer.

Vanligtvis avses med psykiskt funktionshindrad en person där psykisk sjukdom eller grava problem utgör det mest framträdande eller uteslutande handikappet. Således menas som regel inte demenssjuka eller psykiskt utvecklingsstörda. (Detta är grupper som tidigare ofta behandlades tillsammans med psykiskt sjuka och som även administrativt etc. tillhörde samma kategori. Numera finns emellertid bl.a. en särskild organisation i vård och stöd för de båda senare grupperna). Denna avgränsning gäller även för denna förstudie/PM. Det finns emellertid skäl att inte göra någon skarp åtskillnad, och i mycket är den problematik som behandlas giltig också för dementa etc. Den kan för övrigt i mycket vara giltig även för många med djupa psykiska problem t.ex. i samband med livskriser. Inte heller sådana psykiska problem innefattas emellertid i termen psykisk störning eller psykiskt funktionshinder.

Benämningen har betydelse för allmän förståelse. Den har även politiska, juridiska, administrativa, ekonomiska och planeringstekniska implikationer. (För att t.ex. förtydliga det senare kan det ha betydelse om ett boende betraktas just som ett boende eller som en vårdinrättning bl.a. för behov av planändringar eller grannars medgivande etc.)

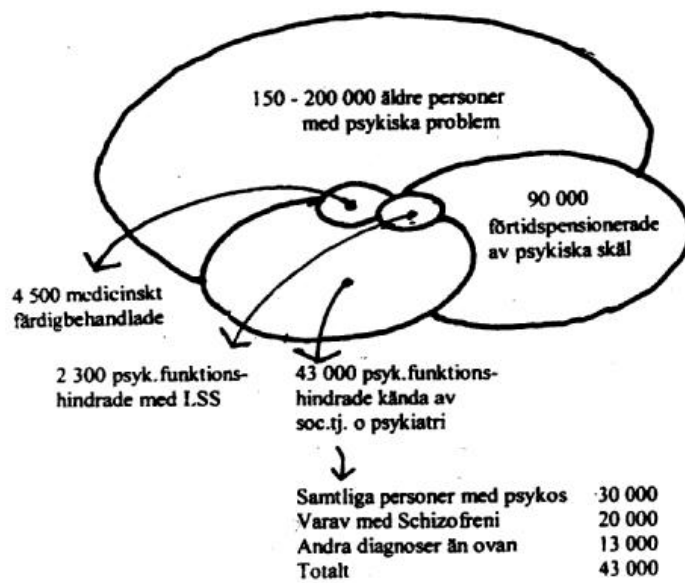


Gruppen ifråga är mycket heterogen. Att tala om den boende-sociala situationen för psykiskt störda är knappast enklare än att tala om den för kroppsligt sjuka – för knäskadade, för de med hjärtfel, för astmatiker, för sockersjuka, för reumatiker, för de med magsjukdomar etc., etc. Det underlättar knappast att tal om psykisk sjukdom hos många av oss lätt frammanar osäkerhet, rädsla eller fördomar.

Psykisk sjukdom kan vidare till skillnad från många andra handikapp växla tämligen starkt över tiden. Den kan komma som svårartade "skov" mellan vilka den drabbade kan vara "helt frisk". Den är vidare många gånger partikulär, dvs. den behöver inte innebära brister vad gäller allmänt förstånd. För t.ex. schizofreni gäller till och med att den förekommer i större utsträckning bland begåvade människor än hos andra. Samtidigt gäller emellertid att sjukdomen ibland utgör en del i komplex bild av multi-handikapp. Den kan finnas parallellt med somatiska sjukdomar. Människor med psykiska funktionshinder har också allmänt en tydligt sämre hälsa än befolkningen i allmänhet. Särskilt problematisk är bilden då den också innefattar missbruk och/eller kriminalitet.

På nästa sida visas ett diagram över olika grupper med psykiska funktionshinder.

## Grupper med psykiska funktionshinder



Från "Välfärd och valfrihet?". Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. 1999:1.

## Bilaga 2

### Om initiering av flyttkedjor för att frigöra flera smålägenheter

Bostadsfrågan har utgjort en av de stora samhällsfrågorna under hela seklet (och i länder som industrialiserades och urbaniserades tidigare än Sverige längre än så). I första hand har den gällt barnfamiljernas situation. Allmännyttiga företag har utgjort en hörnsten i bostadspolitiken och de tillkom också i första hand för att tillförsäkra ett tillräckligt utbud av familjebostäder. Politiken fick sin höjdpunkt under åren kring 1970 eller mitt i miljonprogrammet, dvs. det program under vilket Sverige byggde en miljon bostäder eller mest i världen. Då hade skett en väldig utveckling av bostadsstandarden.

Vid seklets början kunde en familj vara nöjd om den fick tillgång till en egen "vrå" och ända in till andra världskriget var en lägenhet om ett rum och kök standard för en barnfamilj. Först med fyrtioalet kom tvårummaren att etableras som standard och så sent som på sextioalet blev trerummaren den gängse för en barnfamilj.

Med sjuttioalet började fyrrummare bli ett allt vanligare inslag i byggandet av flerfamiljshus. Framför allt kom emellertid småhuset med fyra eller fem rum snabbt att etableras som bostaden för en barnfamilj. I viss utsträckning kom ett "allmännyttigt" småhusbyggande till stånd. Den helt dominerande trenden blev emellertid att produktion av småhus kom att ske i privat eller egen regi. Detta kunde i stor utsträckning ske med hjälp av statliga subventioner både för produktion och konsumtion. Byggandet stöttades med förmånliga statliga lån och konsumtionen med gynnsamma skatteregler m.m.

Bostadssituationen för andra än barnfamiljer har stadigt förbättrats genom att de kunnat överta "äldre familjebostäder" då dessa lämnats av barnfamiljerna. (Således kan – om än tillspetsat – sägas att det helt övervägande flertalet enrummare inte byggts

med tanke på andra än barnfamiljer. De enrummare som tillkommit under senare decennier är få i förhållande till "det historiska lagret").

Vid det läge då småhusvägen kom förändras emellertid situationen tämligen snabbt. En mycket lång och stabil period av tillväxt kom att avlösas av en instabil utveckling med djupa recessioner, stagnation och korta perioder med hyperaktivitet. Småhushållens "traditionella påfyllning" av bostäder som övergivits av barnfamiljer (som nu flyttat till småhus) kom att avbrytas. Fenomenet tomma bostäder började att ge sig till känna.

Med nittiotalet inträdde en lång period med utebliven eller mycket måttlig tillväxt och med tidigare oanad arbetslöshet. Särskilt hårt kom ungdomar att drabbas. En stor mängd ungdomar har aldrig fått sådana inkomster att de kunnat efterfråga en bostad. I stället har de bott kvar hemma. När de sökt en bostad har de vidare fått konkurrera med många andra slag av småhushåll som i den vikande ekonomin avstått från att skaffa sig större bostäder och av allt att döma i viss utsträckning rentav "flyttat ned sig" till mindre.

"Allmännyttan" har nu ett mycket ansenligt bestånd av helt omoderna familjelägenheter. Den sitter med ett "berg av tomma trerummare". Den sitter i många avseenden sämre till än den private ägaren av flerfamiljshus som i allt väsentligt i första hand äger äldre, mindre och mera centralt belägna bostäder.

Hur skall man då förhålla sig till detta "berg"?

Fyra handlingsalternativ inställer sig:

Riv det som är omodernt

Bygg om så att mindre lägenheter tillskapas

Bygg om så att större moderna familjelägenheter tillskapas

Se till så att trerummare kan övertas av småhushåll

(Givetvis är det intressant att diskutera kombinationer av olika alternativ)

Rivning är bl.a. intressant för det fall att den omfattande produktionen medfört att det blivit ett klart överskott av lägenheter. Ett överskott kan också ha uppstått på grund av att befolkningen minskat kraftigt.

Rivning aktualiseras ibland även utifrån uppfattningen att bostäder i flerfamiljshus just i sin egenskap av "kollektiva" bostäder helt enkelt har så bristande egenskaper att de bör ersättas av småhus. Frågeställningen aktualiseras ibland av att inslaget av flerfamiljshus i bostadsbeståndet är stort i ett internationellt perspektiv. Bortses från de nationer som ingick i de tidigare så kallade "öststaterna" är det i Europa endast Finland som under lång tid haft ett större inslag av flerfamiljsbostäder i bostadsproduktionen. Skillnaderna bör emellertid inte överdrivas och "tätpositionen" innebär långtifrån något självklart och avgörande argument. (Den kan för övrigt inte heller hänföras enkelt till en socialistisk politik som framträtt som tydligast i det tidigare "östblocket". Att inslaget av flerfamiljshus är stort i Sverige bör av allt att döma i första hand tillskrivas historisk/kulturell tradition. Historiskt har vi, via Tyskland, haft en starkare beröring med den centraleuropeiska utveckling i vilken flerfamiljshuset utvecklats alltsedan romartiden än med den anglosaxiska kulturen, som är den sfär i vilket småhuset – via det engelska radhuset – vuxit fram.)

Viktigt i sammanhanget är också att vi sedan mycket lång tid, så lång tid som det går att följa med tillförlitliga uppgifter, skilt oss från andra länder däri att vi haft en ovanligt småskalig hushållsstruktur, vilket av allt att döma kan härledas till faktorer som sekularisering, frihet/avsaknad av livegenskap/ och möjligtvis även klimatologiska och andra geografiska faktorer. (Alltför ofta tillskrivs den svenska hushållsstrukturen förenklat sentida fenomen som skilsmässor eller rentav små bostäder i bostadsbeståndet. Sentida så kallad hushållsprängning mm har emellertid inte avvikit från den trend mot allt mindre hushåll som gällt i långt mera än ett sekel.) Med en mycket småskalig hushållsstruktur utgör många lägenheter i flerfamiljshus en värdefull tillgång.

Som redan framhållits finns redan ett stort lager av smålägenheter. Ett ytterligare argument att inte tillskapa flera genom ombyggnad är att detta är dyrbart. Inte minst innebär det lätt att öka inslaget av de allra dyraste elementen i en bostad, dvs. "basförsörjningen" med extra tjock (ljud- och brandisolerande) väggavgränsning och med extra kök, samt extra hygienrum respektive extra vatten-, avlopps-, ventilations- och elkanalisationer. Vid önskemål om balkonger tillkommer även sådana. Även alternativet att partiellt riva större lägenheter så att de blir mindre framstår som dyrbart.

Även ombyggnad för att tillskapa större lägenheter innebär investeringar. Här är emellertid skillnaden att det för att överhuvudtaget locka barnfamiljer till miljonprogramsområden kan vara nödvändigt att tillskapa flera moderna familjelägenheter. När det gäller större lägenheter är det befogat att tala om en brist.

### **Skall det mest moderna rivas ?**

Bostadspolitiken och "allmännyttan" står av allt att döma inför ett viktigt principbeslut – vad skall uppfattas som en rimlig standard för ett småhushåll? och vad är rimligt med hänsyn till långsiktig ekonomisk utveckling?

"Trerummarna" har blivit omoderna som familjebostäder. (Resonemanget är i hög grad giltigt även för fyrrummare.) En ansevärd mängd står nu tomma till avsevärd del på grund av att mindre hushåll i de ekonomiskt kärva tiderna inte förmått att överta dem. Utifrån en föreställning om att en kärv ekonomi kommer att bestå under mycket lång tid eller utifrån en uppfattning om att trerummare av andra skäl "alltid" kommer att vara för stora för småhushåll återstår knappast något annat än att riva stora delar av detta bestånd.

Ett sådant ställningstagande innebär emellertid också rivning i de mest moderna delarna i beståndet. De är moderna inte minst i att de ger möjligheter för småhushåll att utveckla sin utrymme-

standard – möjligheter att skaffa ett extra rum för gäster (barn, vänner el släktingar etc.), för hobbies, för studier, för hemarbete eller rentav till förråd.

### **Frigör flera smålägenheter**

Den mest rimliga lösningen förefaller vara att se till så att tre-rummare kan övertas av småhushåll på det sätt som skett tidigare i utvecklingen mot en alltmer dräglig bostadsstandard.

Före beslut om omfattande rivning framstår det som rimligt att i första hand pröva om efterfrågan från småhushåll på bättre standard kan stödjas och inte minst så att flera små och billiga bostäder kan frigöras för ungdomar som bor hemma men vill ha en egen bostad. Ett frigörande av mindre bostäder skulle också gynna många psykiskt funktionshindrade.

Med en fortsatt tillväxt kan möjligtvis efterfrågenivån allmänt komma att höjas så att avbruten "påfyllning" av småhushåll i större bostäder återupptas "automatiskt". För att med säkerhet få till stånd önskvärda flyttströmmar torde emellertid krävas insatser och inte minst i form av ändringar i statliga villkor.

(Det finns "frihetsmarginaler" att påverka utvecklingen lokalt. I väntan på stora och långsiktiga förändringar är "plomberingsinstrumentet" av intresse och frågan är om det inte borde tillämpas i större utsträckning än vad som nu är fallet. Med plombering kan en större lägenhet "i ett slag" ändras till en liten utan nämnvärd kostnad. Hyran kan snabbt sänkas till lämplig nivå och även rättviseproblem vid hyressänkning kan undvikas. Plombering kan också vara ett sätt att gradvis introducera en standardhöjning. Plomberade tvåor eller treor kan hyras ut som ettor med "mervärdet" för hyresgäster att de enkelt kan höja sin bostadsstandard i takt med att ekonomin förbättras. Plombering kan dessutom vara en väg att motverka flyttning från större till mindre lägenheter för att sänka hyran. Sådana flyttningar är av allt att döma tämligen omfattande och dyra för många företag. Med plombering är det inte bara möjligt för en hyresgäst att bo kvar. Möjligheter skapas också att snabbt och enkelt återupprätta bostadsstandarden när ekonomin så medger. Plomberingsinstrumentet är av intresse inte minst för att skapa flera ungdomsbostäder.)

## Bilaga 3

### Litteratur

Rätt till bostad

– om psykiskt stördas boende

Delbetänkande psykiatriutredningen

SOU 1991:92

Välfärd och valfrihet

– service, stöd och vård för psykiskt sjuka

Slutbetänkande av Psykiatriutredningen

SOU 1992:73

1990-talets bostadsmarknad

– en första utvärdering

Delbetänkande Bostadspolitiska utredningen

SOU 1995:98

Bostadspolitik 2000

– från produktions- till boendepolitik

Expertrapporter Bil till slutbetänkande av bostadspolitiska utredningen

SOU 1996:156

Det gäller livet

Stöd och vård till barn och ungdom med psykiska problem

SOU 1998:31

Rättsäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård

Tvångspsykiatrikommittén SOU 1998:32



Socialtjänst i utveckling  
Slutbetänkande från Socialtjänstutredningen  
SOU 1999:97

Psykiskt stördas villkor  
Regeringens Prop. 1993/94:218

Det borde löna sig  
Om samordnad boendeservice och ekonomi  
Per Åhrén  
BoDep Ds 1970:71

Utveckling av samordnad boendeservice  
Lägesrapport och förslag  
Boendeservicedelegationen  
BoDep Ds 1989:53

Gemenskap och inflytande  
Om samordnad boendeservice och välfärd  
Karin Tengvald  
BoDep Ds 1990:67

Bättre hemtjänst med samverkan?  
Om samordnad boendeservice och social hemtjänst  
BoDep Ds 1990:73

Utvärdering av bruksvärdeshyressystemet  
Slutrapport  
FiDep Ds 1992:73

Bostad sökes  
– en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet  
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi  
Ds 1999:46

Reformens första tusen dagar  
Årsrapport för psykiatireformen 1998  
SoS följer upp och utvärderar 1998:4

Välfärd och valfrihet?  
Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatireform  
SoS följer upp och utvärderar 1999:1

Psykiatireformens förverkligande  
Projekt som fått stimulansmedel  
SoS Psykiatriuppföljningen 1998:1

Centrala mål i lokala verkligheter  
Bilder från reformarbetet ute i länen  
SoS Psykiatriuppföljningen 1998:2

Gränsöverskridande rehabilitering  
En studie av 111 verksamheter för personer med psykisk störning  
SoS Psykiatriuppföljningen 1998:3

Den sociala vardagen  
En studie av 115 verksamheter för personer med psykiska funktionshinder  
SoS Psykiatriuppföljningen 1998:4

Psykiskt funktionshindrade och deras liv  
Intervjuer med långvarigt psykiskt störda i Stockholms län  
SoS, Stockholms läns landsting, Kommunförbundet Stockholms län  
Psykiatriuppföljningen 1998:5

Personligt ombud för psykiskt funktionshindrade personer  
SoS Psykiatriuppföljningen 1999:3  
Enighet om hela oenigheten  
En fallstudie om planeringens sociala insida

Verner Denvall, Peter Westlund  
SoS o BFR  
SoS-rapport 1989:34

En egen nyckel  
Studie av 6 gruppbestäder för utvecklingsstörda  
Bo Mårtensson, Tommy Birgersson, Peter Brusén  
Boverket Rapport 1994:9

Hemrätt i hyreshuset  
En rättsvetenskaplig studie av bostadshyresgästens besittnings-  
skydd  
Anna Christensen  
Juristförlaget

Ingrid Sahlin m.fl. i  
Bostadspolitik för tjugohundralet  
Återtag och nya värden  
Bengt Turner o Evert Vedung red.  
Meyers förlag

Psykiatrin mot närsamhället  
Omgivningens möte med psykiskt avvikande  
Eva Palmblad  
Studentlitteratur

Bostadsmarknaden på 2000-talet  
Åke Andersson red  
Institutet för framtidsstudier och SABO

Hyra på marknaden  
Debattbok om hyror  
Nils Antoni red  
Hyresgästernas Riksförbund

**Rätten till bostad**

En komparativ undersökning av svensk och engelsk lagstiftning  
om rätt till bostad  
Lotten Carlén akad avh  
Juristförlaget i Lund

**Vräkt ur folkhemmet**

En studie av vräkningarna i Sverige under 1900-talet  
Sten-Åke Stenberg akad avh  
Carlssons

**Bostad åt alla?**

Om svaga grupper på bostadsmarknaden  
Marianne Wiktorin  
SIB Liber

**Statistik över missbrukare, hemlösa och psykiskt störda i Sthlm  
1997**

Totalinventering av socialtjänstens, sjukvårdens, ideella organisa-  
tioners och institutioners kontakter  
Erik Finne  
F0U-enheten Socialtjänstförvaltningen  
Stockholms stad FoU-rapport 1999:12

**Vägen till ett värdigt boende**

Om särskilt boende och boendestöd för psykiskt funktions-  
hindrade  
Svenska kommunförbundet  
Kommentus förlag

**Svensk psykiatri inför 90-talet**

En lägesbeskrivning  
Svenska psykiatriska föreningen/Marie Åsberg  
Stencil

Artiklar DN-debatt och Medicinsk tidskrift av  
Psykiaterna  
Karl Grünewald  
Lars Gustafsson  
Marcus Heilig

# Vissa ekonomiska konsekvenser vid ombildning av kommunägda hyresrätter till bostadsrätter i Stockholm

Av Stig Gustavsson

## Sammanfattning

Avsikten med denna PM är att överslagsvis bedöma ekonomiska värden på hyresrätter i allmännyttiga bostadsföretag vid ombildning till bostadsrätter i Stockholms innerstad.

Nedanstående tabell sammanfattar de mest signifikanta värdena vid säljtransaktioner mellan olika parter behandlade i denna PM. Som framgår av nedanstående tabell så värderas lägenheter- na olika beroende på vilka parterna i affärstransaktionen är.

Tabell 1. Allmännyttigt ägda hyresrätter som ombildas till bostadsrätter i Stockholms innerstad

		Ekonomiska värden på samma lägenheter beroende på vem som är köpare respektive säljare			
		A	B	C	
		Antal lägenheter som är berörda	Försäljning till andra fastighetsbolag	Försäljning till bostadsrättsföreningar för ombildning	Överlåtelse av bostadsrättslgh mellan privatpers
<b>1</b>	Lägenheter ombildade till bostadsrätter under år 1999 och 2000 i miljoner kronor	4 040	<b>2 293</b>	<b>3 733</b>	<b>8 266</b>
<b>2</b>	Lägenheter möjliga för ombildning vid årsskiftet 2000/2001 i miljoner kronor	9 400	<b>5 335</b>	<b>8 686</b>	<b>19 232</b>
<b>3</b>	Pris/medellägenhet om 66 kvm i kronor	1	<b>568 000</b>	<b>924 000</b>	<b>2 046 000</b>

### Förklaringar till tabellen

Intäkternas storlek och därmed värdena på de försälda lägenheterna är beroende på vilka parterna vid försäljningen/överlåtelsen är såsom utvisas av tabellen.

1. *Första raden* i ovanstående tabell avser de lägenheter som ägts av de allmännyttiga bostadsföretagen i Stockholm och som ombildats till bostadsrätter under åren 1999 och 2000. Siffran anger antal tecknade köpeavtal.

2. *Andra raden* avser de allmännyttigt ägda lägenheter inom Stockholms innerstad för vilka intresseanmälan för ombildning till bostadsrätter inlämnats. Siffran visar i huvudsak på kvarstående lägenheter efter bostadsföretagens behandling av intresseanmälningarna och anges därför som "möjliga för ombildning".

3. *Tredje raden* illustrerar, som jämförelse, vad de kalkylerade priserna skulle innebära vid försäljning av en enda "medellägenhet" om 66 kvm beroende på vem som är köpare respektive säljare.

A. *Första kolumnen* visar det sammantagna värdet på redan ombildade lägenheter respektive lägenheter som avses att ombildas till bostadsrätter vid försäljning från allmännyttiga bostadsföretag till annat fastighetsföretag (med undantag för bostadsrättsförening).

B. *Andra kolumnen* visar samma lägenheters värden då ett allmännyttigt bostadsföretag säljer dem till bostadsrättsföreningar för ombildning till bostadsrätter.

C. *Tredje kolumnen* visar värdet på samma lägenheter då bostadsrätts-havarna i sin tur efter ombildning säljer samma lägenheter till andra personer (överlåter bostadsrätterna).

I tabellen visas enbart de genomsnittligt beräknade värdena. Förutsättningarna i övrigt bakom nedanstående priser framgår av texten i denna PM.

I de fastigheter som försålts ingår också en stor andel lokaler, vilkas ekonomiska värde inte ingår i de här redovisade intäkterna/värdena.

De angivna priserna avser Stockholms innerstad och är nedan redovisade så att ingående faktorer enkelt kan varieras och beräknas för andra och ändrade förhållanden.

Priset/lägenhet förutsätter att samtliga hyresgäster önskar köpa sina lägenheter. Köper endast 2/3 av hyresgästerna sina

lägenheter, som ju är krav för ombildning, så ökar deras/föreningens köpeskilling med den 1/3-del som vid 100%-ig anslutning skulle ha erlagts av dem som kvarstår som hyresgäster.

## Bakgrund

Ombildningen av lägenheter upplåtna med hyresrätt och ägda av de kommunägda bostadsföretagen i Stockholm till bostadsrätter har ökat under senare år. Hitintills har ombildningarna främst gällt Stockholms innerstad, men en vidgning till innerstadens närområden och vissa närliggande kommuner med attraktiva bostadslägen kan märkas.

Enligt statistik från Boverkets bostadsmarknadsenkät 2000 planerades försäljning av 15 400 kommunägda lägenheter för ombildning till bostadsrätter under åren 2000 och 2001 inom Stor-Stockholmsområdet. Huvuddelen av de planerade försäljningarna avsåg hyresrätter inom innerstadsområdet.

Denna PM behandlar innerstadsområdet varför strävan har varit att få ett så aktuellt och relevant underlag som möjligt med avseende på *omfattningen av framtida möjliga ombildningar i Stockholms innerstad*. Eftersom bostadsmarknadsenkäten ovan behandlar hela Stor-Stockholm och avser planerade omvandlingar så har säkrare underlag gällande innerstaden inhämtats med avseende på årsskiftet 2000/2001 från de allmännyttiga bostadsföretagen. En viktig anledning till vända sig till bostadsföretagen är att underlaget blir mer aktuellt. Det är också dessa som tar emot intresseanmälningarna från bostadsrättsföreningarna. De bostadsföretag som i huvudsak svarar för ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter i innerstaden och därför även bidragit med statistik är AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

Arbetsgången vid behandling av intresseanmälningarna hos bostadsföretagen avser att granska intresseanmälningar ur olika aspekter. Vissa föreningar kan inte bildas då de inte uppfyller grundläggande krav för att kunna bilda en bostadsrättsförening.



Andra åter nekas köp av andra skäl, ytterligare andra som anmält intresse avstår från köp i ett senare skede. De därefter återstående intresseanmälningarna går vidare till beslut och teckning av köpeavtal. Vid årsskiftet 2000/2001 var endast en mindre del ännu obehandlade. Varför det uppgivna antalet har stor relevans under nuvarande förutsättningar. Behandlingen av intresseanmälningar redovisas mer detaljerat nedan.

*Vid årsskiftet 2000/2001 har redan bildade bostadsrättsföreningar anmält intresse för köp av ytterligare ca 9 400 "allmännyttiga" hyresrätter inom innerstaden enligt uppgift från de aktuella bostadsföretagen.*

Vad som verkligen ombildas blir en fråga om hur bostadsmarknaden i Stockholm utvecklas, exempelvis kostnader för alternativa lösningar på boendet, förändringar i utbud och efterfrågan på bostäder samt köparnas betalningsvilja.

Statistik över bostadsmarknaden i Stockholms Stad förs av Utrednings- och Statistikkontoret (USK). Enligt dem ombildades 264 lägenheter år 1999 som var upplåtna med hyresrätt och ägda av de kommunägda bostadsföretagen i Stockholms innerstad till bostadsrätter. Under år 2000 var motsvarande siffra 2 668 lägenheter. USK:s statistik omfattar registrerade köp till skillnad från bostadsföretagen som noterar tecknade köpeavtal. Under den tid som går mellan att köpeavtalen tecknats till att ombildningen registrerats så skulle de lägenheter som befinner sig i detta läge inte vara upptagna som ombildade av USK och inte heller räknas bland de kvarstående "intresseanmälda" då bostadsföretagen noterat att köpeavtal är tecknat.

För att statistiken för ombildningar skall vara konsistent med intresseanmälningarna, så att "glapp" inte förekommer har nedanstående uppgifter inhämtats från ovanstående tre allmännyttiga bostadsföretag

De allmännyttiga bostadsföretagen ombildade 1999 i innerstaden	360 lägenheter
Motsvarande uppgifter för år 2000 var	<u>3 680 lägenheter</u>
<i>Summa ombildade "allmännyttiga" hyresrätter i innerstaden</i>	<i>4 040 lägenheter</i>

Att åren 1999 och 2000 väljs som underlag för beräkningarna beror på att inga tidigare ombildningar av "allmännyttigt" ägda hyresrätter har registrerats under senare år. I några fall under 1997 och 1998 har försäljningar av fastigheter skett som senare ombildats. För övrigt har inga ombildningar skett sedan början av 1990-talet då drygt 800 lägenheter ombildades av AB Svenska Bostäder och AB Familjebostäder.

Ovanstående uppgifter kan även ses i ett vidare perspektiv. De kommunägda bostadsföretagens bestånd i innerstaden var 1999-12-31, 29 989 lägenheter och vid utgången av år 2000 27 441 lägenheter. Sammantaget ägde de kommunägda bostadsföretagen i Stockholms Stad knappt 114 000 lägenheter 1999-12-31 eller cirka 110 600 lägenheter vid slutet av år 2000 enligt USK.

I hela Stor-Stockholmsområdet fanns år 1999 206 016 lägenheter ägda av bostadsföretag som är medlemmar i SABO, enligt SABO-statistiken för 1999. Utöver lägenheterna förvaltar bostadsföretagen även ca 1,6 milj. kvm lokaler varav en stor del ligger i innerstaden.

För att belysa ombildningarnas konsekvenser för bostadsmarknadens struktur i Stockholms innerstad gjorde Allbo-kommittén en sammanställning av läget i oktober år 2000 baserat på uppgifter från de största allmännyttiga bostadsföretagen. Sammanställningen redovisades i delbetänkandet. Vid beräkningstillfället fanns cirka 15 000 intresseanmälningar, som skulle kunna resultera i en ombildning, inlämnade till AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

Intresseanmälningarna avsåg företagens hela bostadsbestånd och lägenheterna var huvudsakligen belägna i innerstaden.

Kommittén visade på att planerade och gjorda ombildningar kommer att leda till en väsentlig förändring av bostadsmarknadens struktur i Stockholms innerstad. Hyresrättens andel av boendet i flerbostadshus minskar från 57 procent av totalt drygt 172 000 lägenheter i innerstaden år 1999 (varav 17 procent allmännytt) till 42 procent av närmare 177 000 lägenheter (varav 9 procent allmännytt) efter att ombildningarna genomförts. Övriga lägenheter i innerstaden är i huvudsak upplåtna med bostadsrätt. Undantaget är drygt 500 lägenheter i småhus.

I denna PM anges antalet intresseanmälningarna till skillnad från ovan till 9 400. Den differens som uppkommer gentemot de siffror som angavs i Allbo-kommitténs delbetänkande förklaras av dels olika tidpunkter och dels på att uppgifterna angående intresseanmälningar i denna PM baseras på enbart innerstadslägenheter.

Att uppgifterna skiljer sig åt tydliggör också att den fortgående behandlingen av intresseanmälningarna har lett till att en stor del har avskrivits för att bostadsrättsföreningarna inte har klarat de grundläggande kraven som måste föreligga vid köp. I praktiken kan det t.ex. handla om att bostadsrättsföreningarna är att anse som oäkta p.g.a. att fastigheten innehåller en för hög andel lokaler. Det kan även vara så att tillräckligt många hyresgäster inte har lyckats erhålla erforderliga banklån och därmed inte kunnat fullfölja köpet. För det tredje kan en viss andel av intresseanmälningarna i delbetänkandet hänföras till år 1999. Som tidigare framhållits så var endast en mindre del av inkomna intresseanmälningar obehandlade vid årsskiftet 2000/2001.

Intresseanmälningar inkommer till bostadsföretagen kontinuerligt, vilket även gäller för bostadsföretagens beslut om försäljning. Eftersom behandlingarna av och besluten gällande inkomna intresseanmälningar är en fortgående process så förändras underlaget hela tiden medan beräkningarna förefaller beskriva ett statiskt förhållande. Sammantaget ger underlaget en

uppfattning av omfattningen av de förändringar som sker då det gäller den kommunägda hyresrätten.

### **Ombildning av bostäder upplätta med hyresrätt till bostadsrätt**

Ur juridisk synpunkt sker ombildning av lägenheter upplätta med hyresrätt på så sätt att en fastighetsägare säljer en bostadsfastighet/-er till en bostadsrättsförening. Föreningen överläter sedan formellt lägenheterna till respektive hyresgäst, som erlägger upplåtelseavgiften (insatsen) och blir bostadsrättshavare.

Upplåtelseavgiften motsvarar den andel av köpeskillingen för fastigheten som genom fördelningstal åsätts den speciella lägenheten. Föreningen kan finansiera viss del av köpet genom att ta upp lån vars kapitalkostnader tillsammans med driftkostnader och fastighetsskatt senare belastar bostadsrättshavarna i form av månadsavgifter.

För att bilda en bostadsrättsförening krävs tre personer – fysiska eller juridiska. Dessa behöver inte vara bosatta i fastigheten som är tänkt att ombildas. Då beslut om ombildning skall tas krävs dock att minst 2/3 av de lägenhetsinnehavare, som omfattas av förvärvet, ställer sig positiva till att den bildade bostadsrättsföreningen förvärvar fastigheten och att de därmed även köper sina respektive lägenheter av bostadsrättsföreningen.

Övriga hyresgäster som inte ställt sig bakom förvärvet har möjlighet att bo kvar som hyresgäster hos bostadsrättsföreningen med det skydd som hyreslagen föreskriver. Bland annat innebär detta att "bruksvärdesprincipen" gäller vid hyressättning för de uthyrda lägenheterna. Hyresgästen skyddas därmed mot "för hög" hyra, vilket i sin tur kan skapa motsättningar till de nyblivna bostadsrättshavarna. Dessa skall förutom att bekosta sina egna kapitalkostnader som normalt belöper sig på lägenheten även kollektivt finansiera mellanskillnaden mellan influtna hyror från hyresgästerna och kapitalkostnaderna föranledda av köpet av fastigheten enligt ovan. På sikt kommer dock bostads-

rättsföreningen att kunna sälja "hyreslägenheterna" som bostadsrätter och då sannolikt kunna kompensera sig för merkostnaderna.

Ombildningsprocessen inleds numera oftast genom att fastighetsägaren erbjuder föreningen/hyresgästerna att köpa sina lägenheter till visst pris. Accepterar minst 2/3 av hushållen detta så lämnar dessa hyresgäster, genom sin bildade bostadsrättsförening, in sin intresseanmälan till bostadsföretaget.

Hyresgästernas bostadsrättsföreningar har rätt till förtur till förvärv då en fastighet utbjuds till försäljning. Priset vid förtur blir det pris som aktörerna på marknaden i övrigt är beredda att betala. Vid fastighetsaffärer är det, enligt uppgift, nu vanligt att fastigheter som skall säljas placeras som tillgångar i aktiebolag. På så sätt undviker man stämpelskatten för lagfarten vid överlåtelse. Samtidigt undviker säljaren att hembjuda fastigheten till bostadsrättsföreningen i de fall då detta inte skulle vara önskvärt. Köparna köper således aktierna i aktiebolaget som kvarstår som ägare till fastigheten.

Nedan redovisade uppgifter hänför sig till olika kategorier av försäljningar. Här redovisas fastighetstransaktioner dels mellan fastighetsföretag och dels försäljning av enstaka fastigheter till bostadsrättsföreningar. För att ge jämförelser har även värdet av försäljning (överlåtelse) av bostadsrättslägenheter till enskilda personer beräknats. Ytterligare jämförelser görs genom att de ekonomiska konsekvenserna även beräknats på en genomsnittlig lägenhet.

Uppgifterna baserar sig dels på tillgänglig statistik och dels på intervjuer med aktörer på fastighets- och bostadsmarknaden. Eftersom vissa siffror inte alltid är möjliga att underbygga statistiskt så redovisas därför underlaget för beräkningarna och ställningstaganden som gjorts. Allt för att ge underlag för läsarens egna bedömningar.

## **Utgångspunkter**

Ur SABO:s statistik för medlemsföretag under 1999 kan utläsas att medelvärdet på lägenhetsytorna inom Stor-Stockholmsområdet var 67,3 kvm. De tre största kommunägda bostadsföretagen med jämförelsevis stort antal lägenheter i innerstaden redovisar en genomsnittlig lägenhetsyta på 65 kvm. Sannolikt är dock medeltalet för lägenheterna i innerstaden något större varför beräkningarna i denna PM bygger på en genomsnittlig lägenhetsyta på 66 kvm, vilket kan antas gälla för Stockholms innerstad. I innerstaden finns dels äldre byggnader med stora lägenhetsarealer, men också med en stor andel smälägenheter och dels byggnader producerade från och med 1960-talet.

Bruttohyran för allmännyttiga bostäder i Stor-Stockholmsområdet var år 1999, 753,77 kr/kvm. Efter att kostnaderna för drift, underhåll och fastighetsskatt frändragits återstår ett förvaltningsnetto på 301,31 kr/kvm. Det är denna senare summa som används vid beräkning av en fastighets avkastningsvärde enligt nedan.

## **Försäljning av bostadsfastigheter till andra fastighetsföretag**

Normalt sker värdering av en fastighet efter förväntad avkastning. På en "överhettad" marknad kan värdering även ske med utgångspunkt från förväntad värdestegring. "Fastighetskrisen" i början av 1990-talet har dock lett till viss försiktighet i detta avseende. Avkastningskravet beräknas nu ofta ligga mellan 5-8 procent av investerat kapital (köpeskillingen). Fastighetens avkastning anges som det som ovan benämns förvaltningsnetto (även kallat driftnetto). Den bakomliggande tanken är att eftersom driftnettot utgörs av intäkterna för fastigheten minus drift- och underhållskostnader samt fastighetsskatt så skall det uppkomna nettot finansiera kostnaderna för det av köpet föranledda kapitalbehovet.

I Stockholms innerstad har värderingarna av fastigheter kommit att närma sig förväntade försäljningsintäkter vid omvandling till bostadsrätter (se nedan). Avkastningsvärderingar med krav på 3,5 procent avkastning förekommer vid försäljningar av fastigheter belägna i stadens inre delar. Det låga avkastningskravet är föranlett av att ombildning till bostadsrätter ger möjlighet till ökade försäljningsintäkter (värdestegring).

Med utgångspunkt från ovanstående medelvärden för SABO:s medlemsföretag i Stor-Stockholmsområdet blir avkastningsvärdet följande vid några olika krav på avkastning på investerat kapital från presumtiva köpare:

Avkastningsvärde vid 8 %	3 800 kr/kvm
- " - 5 %	6 000 kr/kvm
- " - 3,5 %	8 600 kr/kvm

Priser på närmare 14 000 kr/kvm kan förekomma. I extremt attraktiva lägen har priser som vida överstiger dessa förekommit, men är då undantag.

Nedanstående beräkning visar hur stora intäkterna för de allmännyttiga bostadsföretagen skulle bli om de istället för att sälja lägenheterna som är föremål för ombildning direkt till en bostadsrättsförening sålde dem till ett annat fastighetsföretag. Observera dock att det låga avkastningskravet på 3,5 procent, i sig uppkommer genom möjligheten för den framtida ägaren att omvandla fastigheten till bostadsrätter. I annat fall skulle 5–8 procent varit det normala.

Till de här redovisade intäkterna kommer intäkter för försålda lokaler. Observera att sista kolumnen är i tusental kronor (kkr).

	Omvandlat pris/lgh 1999–2000 4 040 lgh mkr	2000/2001 lgh mkr	Planerat Om 66 kvm kkr
Vid ett avkastningsvärde på 3 800 kr/kvm (8 %)	1 013	2 358	250
Vid ett avkastningsvärde på 6 000 kr/kvm (5 %)	1 600	3 722	396
Vid ett avkastningsvärde på 8 600 kr/kvm (3,5 %)	2 293	5 335	568

Dessa kalkylerade intäkter kan jämföras med en försäljning för omvandling till bostadsrätter enligt nedan

### **Försäljning av allmännyttigt ägda fastigheter till bostadsrättsföreningar**

De priser som varit aktuella under år 2000 har i innerstaden legat i storleksordningen 14–19 000 kr/kvm vid ombildning av allmännyttiga hyresrätter till bostadsrätter.

På Lidingö omvandlades nyligen en av Lidingöhems fastigheter till bostadsrätt. Priset blev 12 000 kr/kvm att jämföra med mer centrala delar av Stockholmsområdet. Lidingöhems fastighetsbestånd är huvudsakligen äldre än 30 år.

I Solna ombildas 2 100 lägenheter. En ombildning på 450 lägenheter genomfördes nyligen till ett medelpris av 9 000 kr/kvm.

Ovanstående exempel antyder något om vad läget inom Stor-Stockholm betyder. För närvarande sker, som tidigare påtalats, omvandling av hyresrätter till bostadsrätter främst i innerstaden och i viss mån i de attraktivare delarna av innerstadens närområde.

Uppgifter tyder på att ett försiktigt uppskattat medelpris torde ligga på ca 14 000 kr/kvm, vilket också stämmer med upp-



gifter från Svenska Bostäder. Detta pris skulle vid försäljning av de här behandlade lägenheterna för ombildning till bostadsrätter ge följande intäkter till de kommunala bostadsföretagen

	Omvandlat 1999–2000 4 040 lgh mkr	Planerat 2000/2001 9 400 lgh mkr	Pris/lgh om 66 kvm kk
Vid ett försäljningspris på 12 000 kr/kvm	3 200	7 445	792
Vid ett försäljningspris på 19 000 kr/kvm	5 066	11 788	1 254
Vid ett försäljningspris på 14 000 kr/kvm	3 733	8 686	924

### Överlåtelse mellan privatpersoner

Det är väl känt att priserna för bostadsrätter vid överlåtelse mellan privatpersoner har ökat kraftigt under senare år. De högsta priserna betalas för lägenheter på Östermalm, Vasastan, Kungsholmen samt på Södermalm. På dessa platser varierade "normalpriset" under hösten mellan 26 000 och 32 000 kr/kvm.

Prismässigt kommer närmast en grupp bestående av "Norrort", "Västerort" och "Söder om söder". Motsvarande prisvariation är där 13–19 000 kr/kvm. Utanför dessa områden är priserna ofta väsentligt lägre, 4–5 000 kr/kvm, i närområdena till ovanstående mer centrala områden.

I innerstaden kan det genomsnittliga priset beräknas till cirka 31 000 kr/kvm enligt uppgifter från Svensk Fastighetsförmedling gällande för oktober – december 2000.

En försiktig bedömning av värdet på de ombildade allmännyttiga hyresrätterna som är föremål för omvandling på sätt som ovan skulle ge följande intäkter till bostadsrättshavare som säljer dessa lägenheter

	Omvandlat 1999–2000 4 040 lgh mkr	Planerat 2000/2001 9 400 lgh mkr	Pris/lgh om 66 kvm kkkr
Vid ett överlåtelsepris på 20 000 kr/kvm ge	5 333	12 408	1 320
Vid ett överlåtelsepris på 25 000 kr/kvm ge	6 666	15 510	1 650
Vid ett överlåtelsepris på 31 000 kr/kvm ge	8 266	19 232	2 046

Vad gäller lägenhetstransaktioner så är det inte bara bostadsrätter som säljs utan bristen på lägenheter i Stockholmsområdet har givit upphov till en svart marknad för hyresrätter. Överlåtelser kan ske inte bara genom andrahandsuthyrning eller direkt upplåtelse utan också genom fingerade byten ibland i flera led, som kan vara svåra att kontrollera för en fastighetsägare. De olagliga priserna som anges är 4–6 000 kr/kvm i mer centrala lägen. För särskilt bra lägen nämns priser på ca 10 000 kr/kvm. Omfattningen av denna handel lär dock kräva en särskild utredning.

# Förteckning över Allbo-kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat

## *Ordförande*

Per Olof Håkansson, f.d. riksdagsledamot	2000-01-13--07-19
Börje Granlund, f.d. kommunalråd	2000-09-14

## *Ledamöter*

Ulla-Britt Hagström, riksdagsledamot (kd)	2000-01-13
Leif Jakobsson, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Carina Moberg, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Mikael Odenberg, riksdagsledamot (m)	2000-01-13
Peter Persson, kommunalråd (s)	2000-01-13
Helena Hillar Rosenqvist, riksdagsledamot (mp)	2000-01-13
Jan-Åke Ryberg, f.d. kommunalråd (v)	2000-01-13
Rigmor Stenmark, riksdagsledamot (c)	2000-01-13
Ulla Wester, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Allan Widman, advokat (fp)	2000-01-13

*Sakkunniga*

Nils Cederstierna, ämnesråd	2000-01-31--10-02
Per Olof Håkansson, f.d. riksdagsledamot	2000-07-20--08-29
Jan Josefsson, hovrättsassessor	2000-10-02
Anders Lönnberg, kansliråd	2000-01-31
Jonas Norlin, departementssekreterare	2000-01-31--03-01
Erik Nymansson, kansliråd	2000-01-31
Arvid Wallgren, departementssekreterare	2000-03-01

*Experter*

Bengt Owe Birgersson, verkställande direktör	2000-01-31
Per-Åke Eriksson, utredningschef	2000-01-31
Björn Sundström, programledare	2000-01-31
Pär Svanberg, utredningschef	2000-01-31

*Sekreterariat*

Ulf Ljungdahl, hovrättsassessor (huvudsekreterare)	2000-12-01
Margareta Lindquist, arkitekt	2000-01-13--09-08
Ian MacArthur, B.Sc., socionom	2000-04-17
Annica Runsten, kammarrättsfiskal	2000-08-16--12-01
Jonas Schneider, pol. mag.	2000-05-01
Göran Starkebo, hovrättsassessor	2000-02-07--10-06
Per Åhrén, ekon. dr.	2000-01-13-- 2001-01-25
Åsa Peters Schocher, assistent	2000-04-27--12-31
Marika Kallio Göthlin, assistent	2001-01-01
Monica Berglund, kommittéassistent	