

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Den 25 juni 1998 bemyndigade regeringen chefen för Inrikesdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté (en bostadssocial beredning) med uppdrag att följa utvecklingen på det bostadssociala området och lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen fick även i uppgift att utreda de boendesociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för bostadsrättshavare och egnahemsägare. Därutöver skulle beredningen bilda sig en uppfattning om hur stort problemet med oseriösa bostadsförmedlare är samt redovisa bedömningar och eventuella förslag vad gäller samhällskontroll av dessa. Dessa särskilda uppgifter skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 1999.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 24 augusti 1998 Per Olof Håkansson som ordförande.

Som ledamöter i utredningen har fr.o.m. den 24 augusti 1998 varit riksdagsledamoten Inga Berggren, (m), verkställande direktören Per Herolf (kd), riksdagsledamoten Hans Karlsson (s), riksdagsledamoten Roland Larsson (c), riksdagsledamoten Carina Moberg (s), kommunalrådet Peter Persson (s), riksdagsledamoten Ragnhild Pohanka (mp) 24 augusti 1998–4 december 1998, ersättare riksdagsledamoten Helena Hillar Rosenqvist (mp) fr.o.m. den 4 december 1998, kommunalrådet Jan-Åke Ryberg (v), borgarrådet Birgitta Rydell (fp), riksdagsledamoten Britta Sundin (s).

Som sakkunniga har fr.o.m. den 1 september 1998–31 december 1998 deltagit departementssekreteraren Marie-Louise Ek och departementssekreteraren Mattias Gustafsson och fr.o.m. den

1 oktober 1998–31 december 1998 departementssekreteraren Ann-Christine Bystedt.

Sekreterare har fr.o.m. den 1 september 1998 varit seniorrådgiver, ekon.dr. Per Åhrén. Biträdande sekreterare har fr.o.m. den 1 januari 1999 varit departementssekreterare, civilekonom Ann-Christine Bystedt och fr.o.m. den 1 februari 1999 avdelningsdirektör, arkitekt Margareta Lindquist.

Beredningen har antagit namnet Boendesociala beredningen.

Härmed överlämnas delbetänkandet Oseriösa Bostadsförmedlare. Till delbetänkandet har fogats särskilda yttranden av Inga Berggren och Birgitta Rydell.

Utredningens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm den 1 juni 1999

Per Olof Håkansson

Inga Berggren

Hans Karlsson

Carina Moberg

Helena Hillar Rosenqvist

Birgitta Rydell

Per Herolf

Roland Larsson

Peter Persson

Jan-Åke Ryberg

Britta Sundin

/Per Åhrén

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Utredningsuppdraget	13
1.1 Direktiven.....	13
1.1.1 Bakgrund.....	13
1.1.2 Förmedlarrollen	15
1.1.3 Yrkesmässig hyresförmedling.....	17
1.2 Arbetet med deluppdraget.....	18
1.3 Frågor med anknytning till uppdraget	19
1.3.1 Översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare	19
1.3.2 Hemställan från Bostad Stockholm om köavgifter	20
2 Bostadsmarknaden	23
2.1 Bostadsförsörjning och bostadsanvisning – äldre lag- stiftning	24
2.1.1 Lag om kommunala åtgärder till bostads- försörjningens fromma m.m.....	24
2.1.2 Bostadsanvisningslagen och Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt	25
2.2 Överskott – balans – brist.....	25
2.2.1 Boverkets bostadsmarknadsenkäter	26
2.3 Kommunal bostadsförmedling och annan service	28
2.4 Bostadsbrist – oegentligheter – åtgärder	30
3 Reglering av förmedling och upplåtelse av hyresrätt	33
3.1 Ersättning vid upplåtelse och förmedling – Hyreslagen.....	33
3.2 Ersättning vid förmedling av hyresrätter.....	34
3.3 Fastighetsmäklare – reglering och tillsyn	35
3.3.1 Fastighetsmäklarlagen.....	35
3.3.2 Fastighetsmäklarnämnden	35
3.4 Marknadsdomstolen m.m.....	36
3.5 Lagstiftning mot diskriminering.....	37

3.6	Tvister m.m.....	38
3.7	Statskontorets förslag ang. registrering och slopad reglering av taxa	39
4	Möjligheter att kartlägga omfattningen.....	41
5	Oseriös förmedling	43
5.1	Exempel på oseriös förmedling.....	43
5.2	Förmedling till företag.....	47
5.3	Förmedlingens regionala utbredning.....	48
6	Överväganden.....	51
6.1	Oseriös förmedling – omfattning och utveckling.....	51
6.2	Två huvudfrågor	52
6.3	Argument för reglering	53
6.4	Registrering och tillsyn.....	53
6.4.1	Frågan om registrering – bakgrund.....	53
6.4.2	Utbildning och ansvarsförsäkring	55
6.4.3	Alternativa lösningar	56
6.4.4	Tillsyn.....	57
6.4.5	Kostnader för registrering och tillsyn.....	58
6.5	Ersättningsfrågor.....	59
6.5.1	Taxan.....	59
6.5.2	Avgifter för tjänster	61
6.6	Vad kan uppnås?	64
7	Förslag.....	67
7.1	Förslag om registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare ...	67
7.2	Förslag om översyn av rätten till ersättning för yrkesmässig bostadsförmedling	71
8	Ekonomiska konsekvenser m.m.....	75
8.1	Kostnader m.m.	75
8.2	Regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska konsekvenser.....	76
8.3	Effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	76
	Särskilda yttranden.....	77
	Bilaga Kommittédirektiv.....	79

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Beredningens uppdrag har varit att bedöma hur stora problemen med oseriösa bostadsförmedlare är, om problemen motiverar någon form av samhällskontroll och vilka möjligheter som finns för att åstadkomma ett bättre konsumentskydd.

Uppdraget avser den i flera avseenden oreglerade förmedlingen av hyreskontrakt som i dag bara delvis omfattas av Fastighetsmäklarlagen (1995:400) och som inte står under Fastighetsmäklarnämndens tillsyn.

I direktiven påpekas att det i dag är enkelt att starta en verksamhet för förmedling av hyreskontrakt utan någon större investering. Det ställs inga krav på registrering eller utbildning och någon lämplighetsprövning av utövaren sker inte, om inte verksamheten också omfattar förmedling av bostadsrätter eller egnahem.

Ersättningen för förmedling av hyreskontrakt är dock reglerad genom en maxtaxa som fastställs av Kammarkollegiet. Avgiften är oförändrad sedan 1992, 1 200 kronor, och får bara tas ut efter en faktisk förmedling.

I regioner med bostadsbrist finns en marknad för en oseriös verksamhet. Det förekommer att bostadssökande betalar in förmedlingsavgifter i förskott och att några lägenheter i realiteten aldrig förmedlas. Den bostadssökande får trots detta inte igen sina pengar på grund av att förmedlingen försvunnit eller gått i konkurs. Också där förmedlingen ger resultat i någon form av kontrakt förekommer otillåtet höga förmedlingsavgifter och andra ersättningar.

Frågan om reglering av denna speciella verksamhet har aktualiserats i olika sammanhang, och ofta innefattat krav på en översyn av regleringen av ersättningen.

Slutsatser med förslag

Två huvudsakliga frågeställningar har underhand framstått som väsentliga i arbetet med deluppdraget:

- frågan om registrering och tillsyn av den yrkesmässiga bostadsförmedlingen,
- frågan om rätt till ersättning vid sådan förmedling.

Registrering och tillsyn

Beredningens förslag:

Beredningen föreslår att även yrkesmässiga bostadsförmedlare skall omfattas av registreringskyldighet hos Fastighetsmäklarnämnden och att en översyn av Fastighetsmäklarlagen därför initieras. Med undantag för utbildningskraven och nivå på försäkringsgarantin för skadeståndskrav bör samma villkor för registrering gälla som för övriga mäklare. Vilka utbildningskrav och vilket försäkringsbelopp som skall gälla för registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare bör utredas närmare.

Beredningen har kunnat konstatera att oseriös förmedling förekommer i många former och i huvudsak på ett antal orter med uttalad bostadsbrist.

Någon kvantifiering av olika slag av oegentligheter har däremot visat sig vara omöjlig att göra inom ramen för beredningens uppdrag. Det finns ingen samlad redovisning av ärenden som rör oseriös förmedling vid t.ex. de olika polis- eller åklagarmyndigheterna. Många ärenden anses oprioriterade och avskrivs. Fall som inte anmäls kan av olika skäl förmodas förekomma, inte minst på grund

av att en anmälan sällan eller aldrig leder till någon undersökning eller åtgärd.

Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att antalet bristorter kommer att öka och att bristen på vissa orter förvärras. Förutsättningar för den oseriösa förmedlingen förväntas därmed fortsatt att finnas.

Beredningen har funnit att den ekonomiska skada som åsamkas den enskilde konsumenten genom den oseriösa förmedlingsverksamheten oftast är ringa, sett ur samhällets perspektiv. Den brottsliga verksamheten hos en enskild näringsidkare kan dock ha en betydande ekonomisk omfattning. En reglering av verksamheten skulle därför inte i första hand vara avsedd att skydda den enskilde konsumenten, även om ett skydd av hela konsumentkollektivet också skulle bli en effekt av en reglering.

Beredningen bedömer att en frivillig auktorisation inte skulle bidra nämnvärt till att minska den oseriösa verksamheten och att någon ny form av tillsyn, som enbart riktar sig till denna grupp förmedlare, inte realistiskt bl.a. av ekonomiska skäl. Det föreliggande förslaget till reglering av den yrkesmässiga bostadsförmedlingen utgår därför ifrån att den tillsynsorganisation, Fastighetsmäklarnämnden, och de rutiner som tillskapats för registrering och tillsyn av förmedlare av bostadsrätter och egnahem utnyttjas och att verksamheten kan avgiftsfinansieras.

Beredningen anser slutligen att kraven på utbildning och ansvarsförsäkring för gruppen yrkesmässiga bostadsförmedlare närmare bör utredas. I övrigt bör samma regler för registrering gälla som för de registrerade fastighetsmäklarna.

*Översyn av förmedlingstaxa m.m.***Beredningens förslag:**

Beredningen föreslår en översyn av regleringen av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal. Därvid bör såväl ersättningsnivåer som alternativ, eller komplement, till den nuvarande taxan prövas.

Översynen bör samordnas med den översyn av FML som föreslagits av utredningen om Fastighetsmäklarnämndens tillsyn¹ bl.a. med anledning av att nya former av förmedlingstjänster via Internet faller utanför ramen för Fastighetsmäklarlagen.

Beredningen föreslår att en översyn av ersättningen genomförs även om förslaget om en registrerings- och tillsynsfunktion inte genomförs.

Att diskutera frågan om ersättningen vid yrkesmässig bostadsförmedling har inte varit en uttalad uppgift för beredningen. Under arbetet med kartläggningen av den oseriösa verksamheten och möjligheterna att stävja denna har emellertid ersättningsfrågan aktualiserats. Beredningen anser att en översyn av taxan och andra ersättningsregler är ett led i åtgärderna för att främja seriös bostadsförmedling

Kritik mot taxan för yrkesmässig bostadsförmedling har tidigare framförts i många olika sammanhang. Det har t.ex. gällt kritik mot konstruktionen med ett maximibelopp, som lätt kan uppfattas som normavgift. Det har också gällt den beloppsbegränsning som gäller sedan 1992, 1 200 kronor vid en slutförd förmedling av ett kontrakt, en nivå som kritiseras för att den inte bedöms ge förutsättningar för att bedriva en seriös verksamhet med någon lönsamhet. Kritik har slutligen framförts mot att det inte är möjligt att ta ut någon ersättning för kostnader som uppstår innan en förmedling har genomförts. Det gäller avgifter för information, kö- och registreringsavgifter m.m.

¹ Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn, SOU 1999:35.

Den kartläggning beredningen genomfört visar att avgifter som överstiger det godkända beloppet, liksom avgifter för registrering, information och andra kringtjänster är allmänt förekommande. Det finns anledning att anta att de nuvarande reglerna inte är kända eller inte har stöd av förmedlare och bostadssökande.

Tidigare utredningar har i huvudsak prövat om särskilda köavgifter skulle kunna införas i den kommunala förmedlingsverksamheten. Förslaget har avförts med hänvisning till principen om lika behandling av offentlig och privat verksamhet. Ersättningens storlek eller taxekonstruktionen har inte prövats.

Mot bakgrund av detta föreslår beredningen att frågan om ersättning vid yrkesmässig bostadsförmedling blir föremål för en allsidig utredning, bl.a. med en prövning av om registrering och tillsyn av förmedlarna, med vissa krav på insyn och öppenhet i förmedlingsverksamheten, kan ge förutsättningar för ändrade ersättningsregler.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 25 juni 1998 att tillsätta en bostadssocial beredning¹ med parlamentarisk sammansättning som skall följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skall vara verksam till utgången av år 2000. Utredningsdirektiven återfinns i sin helhet i *bilaga 1*.

Enligt direktiven skall beredningen redovisa två deluppdrag senast den 1 juni 1999. Det gäller dels en uppföljning av de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för boende i bostadsrätter och egnahem dels att föreslå hur problemen med oseriösa bostadsförmedlare bör hanteras.

Uppdraget som gäller oseriösa bostadsförmedlare innebär att beredningen skall bilda sig en uppfattning om hur stora problemen med oseriösa bostadsförmedlare är. Beredningen skall också bedöma om problemen motiverar någon form av samhällskontroll vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter samt undersöka vilka möjligheter som finns för att åstadkomma ett bättre konsumentskydd.

1.1.1 Bakgrund

Deluppdraget skall enligt direktiven fokusera på den yrkesmässiga förmedling av hyreskontrakt, första- och andrahands-, som för närvarande kan bedrivas utan samhällskontroll och insyn.

En kartläggning av den oseriösa förmedlingsverksamheten ingår i uppdraget liksom att undersöka och redovisa vilka förutsättningar

¹ Beredningen har antagit namnet Boendesociala beredningen.

det finns att åstadkomma samhällskontroll och stärkt konsumentskydd i den yrkesmässiga hyresförmedlingen

Det är i dag enkelt att starta en förmedlingsverksamhet för hyreslägenheter. Någon större investering behövs inte. Det ställs inga krav på utbildning eller registrering. Någon lämplighetsprövning förekommer inte.

Det förekommer att bostadssökande betalar in förmedlingsavgifter i förskott och att några lägenheter i realiteten aldrig förmedlas. Den bostadssökande får trots detta inte igen sina pengar på grund av att förmedlingen försvunnit eller gått i konkurs. Också där förmedlingen ger resultat i någon form av kontrakt förekommer otillåtet höga förmedlingsavgifter och andra ersättningar. Från flera olika håll har krav på reglering av denna speciella verksamhet också tidigare framförts.

Det finns andra aktuella exempel på olika slags otillåtna och bedrägliga transaktioner inom delar av bostadsmarknaden. Många är i någon mening relaterade till regleringen av hyresmarknaden och till en rådande bristsituation.

En låg, eller obefintlig, nyproduktion i områden med brist på hyreslägenheter, de principer för hyressättning som tillämpas, förändrat utbud genom omvandling av hyresrätt till bostadsrätt, bristande kontroll- och sanktionsmöjligheter när det gäller överlåtelser av kontrakt är några exempel på faktorer som påverkar omfattningen av oegentligheter på hyresmarknaden.

Förekomsten av s.k. svarta pengar vid byten och överlåtelser av hyreskontrakt är ett av problemen i sammanhanget. Att undersöka detta ligger inte inom deluppdragets ram. Regeringen har emellertid den 6 maj 1999 tillkallat en särskild utredare² med bl.a. uppdraget att genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdessystemet. Utredaren skall särskilt granska om lägesfaktorn i dag tillmäts en betydelse som på ett rimligt sätt svarar mot hyresgästernas värderingar och vilken roll hyressättningen har för produktionen av nya bostäder, liksom att undersöka i vad mån en låg hyresnivå i attraktiva områden bidrar till olaglig handel med hyresrätter.

² Utveckling av allmännyttiga bostadsföretag samt utvärdering av bruksvärdessystemet. Dir. 1999:32.

1.1.2 Förmedlarrollen

Uppdraget avser den oseriösa verksamhet som bedrivs inom ramen för yrkesmässig bostadsförmedling.

Förmedlarrollen klagörs i Fastighetsmäklarlagen (1995:400) och i förarbeten³ till denna, vilka i sin tur hänvisar till förarbetena⁴ till lag (1984:81) om fastighetsmäklare. En fastighetsmäklare definieras i lagen som en fysisk person som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, delar av fastigheter, byggnader på annans mark, tomträtter, bostadsrätter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. Enligt förarbetena tar uttrycket förmedla sikte på sådan verksamhet som går ut på att anvisa uppdragsgivaren en motpart med vilken han kan träffa avtal med, t.ex. om överlåtelse av fastighet eller om upplåtelse av hyresrätt i första eller andra hand.

Det innebär att

- bostadsbyten mellan enskilda personer, *utan förmedling*, inte behandlas i deluppdraget, trots att oegentligheter givetvis kan förekomma
- fall där fastighetsägaren, *utan förmedling*, erbjuder en hyresgäst en bostad inte heller faller inom deluppdragets ram, även om villkoren för upplåtelsen kan strida mot olika regelverk.⁵

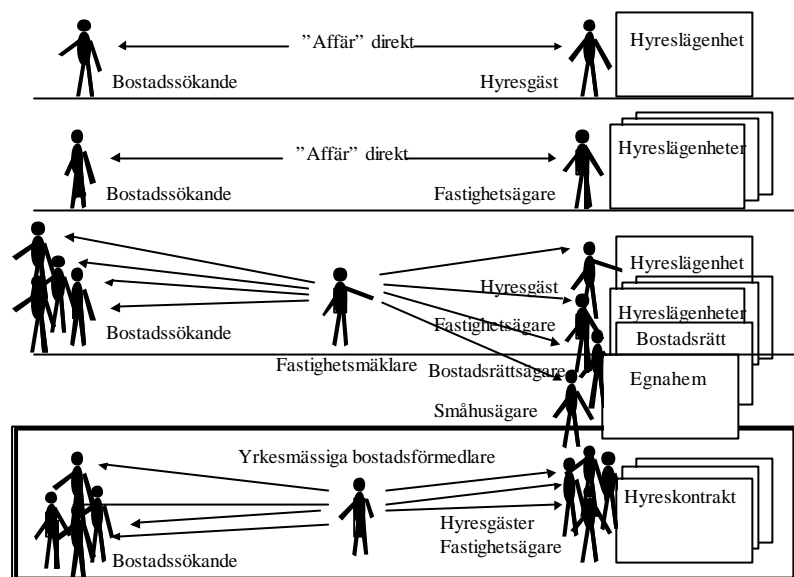
Oseriös är ett begrepp som inte förekommer i ordböcker, enbart *seriös* med betydelsen ”allvarligt inriktad i motsats till lättsam, skämtsam”, ”allvarlig, högtidlig” och liknande innebörd. Beredningen har tolkat begreppet oseriös förmedling så att det i första hand omfattar den förmedling som redan är olaglig, ofta svår att

³ Prop. 1994/95:14 s. 63.

⁴ Prop. 1983/84:16 s. 27.

⁵ Med fastighetsägare jämställs dennes förvaltare, också helägda dotterbolag. I Bostadsförmedling i olika former (SOU 1972:71) behandlas fallet där ett eller flera bostadsförvaltande företag bildar ett särskilt förmedlingsföretag. Det konstateras att verksamheten torde kunna hänföras till yrkesmässig förmedling men att det är oklart om ett avgiftsuttag är förenligt med bestämmelserna i Hyreslagen (JB 12:65).

komma åt med dagens regelsystem, men också nya försök att kringgå gällande bestämmelser som kanske tidigare inte uppmärksammats.



Uthyrningsverksamhet, fastighetsmäklare, bostadsförmedlare m.m.

Figuren illustrerar olika vägar att få tillgång till en bostad på hyresmarknaden.

I de översta fallen träffas ett avtal utan förmedling. Det första fallet avser byten mellan enskilda kontraktsinnehavare, eller en andrahandsupplåtelse. Det andra fallet avser en direktupplåtelse mellan en fastighetsägare och en hyresgäst. Särskild ersättning vid dessa upplåtelse är förbjuden enligt Hyreslagen. Granskning av de svarta affärer som förekommer här ingår inte i uppdraget *Oseriösa bostadsförmedlare*.

I de nedre två fallen finns en förmedlare med i bilden. Denna verksamhet regleras bl.a. i Fastighetsmäklarlagen (FML). Ingår bostadsrätter

eller egnahem bland objekten som förmedlas benämns förmedlaren *fastighetsmäklare*, omfattas av FML i sin helhet och är underkastad krav på registrering och tillsyn av Fastighetsmäklarnämnden.

Om förmedlingen enbart omfattar hyreskontrakt i första eller andra hand benämns denna yrkesmässig bostadsförmedling och omfattas enbart av delar av FML. Något registreringskrav eller någon tillsyn av verksamheten förekommer inte. Beredningens uppdrag omfattar den senare verksamheten.

1.1.3 Yrkesmässig hyresförmedling

Enligt direktiven gäller frågan om utökat konsumentskydd och samhälls kontroll *yrkesmässig hyresförmedling*.⁶

Fokuseringen på hyresförmedling är föranledd av att förmedling av övriga objekt, som bostadsrätter och fastigheter, redan omfattas av en mer detaljerad reglering i Fastighetsmäklarlagen (1995:400), i vilken mäklare som enbart förmedlar hyresrätter undantas från väsentliga delar av regleringen – däribland kravet på registrering.

I förarbetena till Fastighetsmäklarlagen diskuteras begreppet *yrkesmässig* förmedling. Av särskild vikt anges vara i vad mån förmedlingen är en återkommande företeelse, men också hur marknadsföringen av tjänsten går tillväga. I begreppet yrkesmässig ligger att förmedlingen skall bedrivas som ett led i näringsverksamhet; anvisning av spekulanter som ett led i myndighetsutövning omfattas inte av lagen. Det fastslås att lagen blir tillämplig om en näringsidkare erbjuder allmänheten sina tjänster som fastighetsförmedlare även om förmedling rent faktiskt äger rum endast vid något enstaka tillfälle. Att i annonser eller på annat sätt erbjuda förmedlartjänster kan därmed anses vara yrkesmässig förmedling oberoende av hur lyckosam förmedlingen sedan är.

Begreppet näringsidkare innefattar varje fysisk och juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Verksamheten behöver inte vara vinstgivande.

⁶ I många andra sammanhang, t.ex. reglering av förmedlingstaxan, benämns denna ”yrkesmässig bostadsförmedling”.

Uppdraget koncentreras därmed till de fall där hus, lägenheter eller rum *förmedlas* till enskild person eller företag av en näringsidkare och där förmedlingen avser *hyresavtal i första eller andra hand*, inklusive förmedlade byten av hyresrätter, och i huvudsak till dem som *enbart* förmedlar hyresavtal i första eller andra hand.

1.2 Arbetet med deluppdraget

Statistik eller andra sammanställningar över bostadsbyten, förmedlade lägenheter, andrahandsupplåtelser etc. inom hyressektorn finns bara hos de enskilda bostadsföretagen eller fastighetsförvaltarna. Flyttningar inom och över församlingsgräns finns på individmen inte hushållsnivå och säger inte någonting om omsättning av lägenheter eller kontrakt, bara något om en relativ efterfrågan. Att uppskatta marknaden för förmedling av hyreskontrakt är därför mycket svårt.

Det finns heller ingen tillgänglig statistik eller andra sammanställningar över oseriös bostadsförmedling, t.ex. i form av polis-anmälningar. För uppdraget att kartlägga den oseriösa förmedlingsverksamheten har beredningen varit hänvisad till den kunskap som finns bland olika aktörer inom området, t.ex. företrädare för hyresgäster, fastighetsägare och fastighetsförmedlare, kommuner, kommunal bostadsförmedling, Konsumentverket, Boverket, Fastighetsmäklarnämnden, åklagare m.fl. Det kan konstateras att det går att hitta en rik provkarta med exempel från den oseriösa verksamheten, men att omfattning, utbredning och utveckling inte går att kvantifiera i absoluta tal. Exempelen redovisas i avsnitt 5.

En genomgång av nuvarande och tidigare reglering av förmedlingsverksamheten, av utvecklingen på bostadsmarknaden, tidigare utredningar och aktuella frågor med anknytning till deluppdraget har också genomförts som komplement till kartläggningen och som grund för diskussionen om möjliga åtgärder för att stärka konsumentskyddet och begränsa den oseriösa verksamheten. Också här har aktörerna inom området varit en viktig källa.

1.3 Frågor med anknytning till uppdraget

1.3.1 Översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare

Fastighetsmäklarlagen (1995:400) trädde ikraft den 1 oktober 1995. Samtidigt inrättades en särskild nämnd, Fastighetsmäklarnämnden, för att sköta de registrerings- och tillsynsfrågor som länsstyrelserna tidigare ansvarat för. Riksdagens lagutskott tog i mars 1996 initiativ till en utvärdering av fastighetsmäklarlagen och uppdrog åt en arbetsgrupp att genomföra ett utvärderingsprojekt. I lagutskottets betänkande (1997/97:LU15) redogörs för arbetsgruppens huvudsakliga iakttagelser. Arbetsgruppen ansåg inte att det framkommit några egentliga omständigheter som gav anledning att överväga ändringar i fastighetsmäklarlagen, däremot fann man brister när det gäller en effektiv tillsyn över mäklarna och menade att Fastighetsmäklarnämnden inte bedrivit ett aktivt tillsynsarbete vid sidan av handläggningen av anmälda ärenden. En särskild utredare tillkallades därför i november 1998 för att göra en översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare och att även överväga lämplig form för nämndens framtida organisation och finansiering i syfte att effektivisera tillsynen.

Utredningen avlämnade ett betänkande, *Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn* (SOU 1999:35) i mars 1999. I betänkandet framförs en rad förslag som rör nämndens arbetsformer både vad gäller anmälningsärenden och den allmänna tillsynen. För finansieringen av nämndens verksamhet föreslås att en direkt avgiftsfinansiering övervägs. Nämndens verksamhet finansieras redan i dag av avgifter, dock indirekt, där avgifterna tillförs statskassan och myndigheten får anslagsmedel.

Utredningen föreslår därutöver en översyn av fastighetsmäklarlagen. Förutom behovet att åtgärda vissa enskildheter i lagen framhåller utredningen att den nya informationstekniken innebär att det finns skäl att ta ställning till i vilken omfattning olika tjänster kan tillhandahållas yrkesmässigt i samband med köp och försäljning av bostäder *utan* att förfarandet bör omfattas av särskild reglering eller tillsyn. Nya former av tjänster i samband med bostads-

överlåtelse har utvecklats de senaste åren, t.ex. via mötesplatser som tillhandahålls på kommersiell basis på Internet. Det innebär att köpare och säljare nu kan hitta varandra på ett enkelt sätt utan direkt medverkan av mäklare. Olika tjänster erbjuds dem sedan i samband med affärens fullgörande. Den som tillhandahåller mötesplatsen omfattas enligt utredningen inte av fastighetsmäklarlagen trots att just sammanförandet av köpare och säljare normalt utgör mäklari enligt lagen. Det innebär att konsumenter som sammanförs på detta vis inte blir tillförsäkrade den kompetens och det försäkringsskydd som man har vid ett normalt förmedlingsuppdrag. Utredaren ser också en risk för att mäklare väljer att avregistrera sig för att enbart syssla med den typ av verksamhet där registrering i dag inte är nödvändig, vilket skulle innebära att de står utanför Fastighetsmäklarnämndens tillsyn och inte heller är skyldiga att ha en ansvarsförsäkring, en stor försämring av konsumentskyddet.

1.3.2 Hemställan från Bostad Stockholm om köavgifter

En hemställan från styrelsen för Stockholms bostadsförmedling, Bostad Stockholm, i december 1998 angående en lagändring som skulle möjliggöra för bostadsförmedlingar att ta ut en årlig registreringsavgift, utöver förmedlingsavgiften, handläggs för närvarande inom Justitiedepartementet.

En tidigare framställning gjordes av Bostad Stockholm till Inrikesdepartementet i februari 1997, då med innebörden att kommunerna själva skulle få möjlighet att kunna besluta om avgifter för *kommunal* bostadsförmedling. Sedan dess, i december 1998, har kommunfullmäktige i Stockholm beslutat att avveckla bostadsförmedlingen i dess nuvarande form och att överlåta den reguljära förmedlingsverksamheten till ett bolag som ägs av de privata och kommunala fastighetsägarna gemensamt. Det har senare träffats en uppgörelse om att istället omvandla bostadsförmedlingen till ett kommunalt bolag. Verksamheten avses avgiftsfinansieras vilket förutsätter avgifter utöver den i dag godkända förmedlingsavgiften om maximalt 1 200 kronor.

I det tjänsteutlåtande⁷ som låg till grund för styrelsens för Stockholm bostadsförmedling senaste hemställan finns en grov kalkyl för finansiering av den föreslagna förmedlingsverksamheten. Med 50 000 registrerade sökande skulle den reguljära verksamheten kunna finansieras med en årlig köavgift om 300 kronor om samtidigt 4 000 lägenheter förmedlades till en förmedlingsavgift om 1 200 kronor.

Bostad Stockholm framför i sitt tjänsteutlåtande att ett beslut om registreringsavgifter inte skulle behöva innebära att det blir fritt fram för var och en att starta en bostadsförmedling och ta ut köavgifter och att man av hänsyn till grundläggande konsumentintressen kan villkora rätten att ta ut köavgifter med någon typ av kommunalt godkännande eller begränsa möjligheten till endast sådana förmedlingar som kommunen har ett bestämmande över eller har slutit avtal med.

Frågans avgörande kan ha en principiell betydelse för all hyresförmedling utifrån principer om konkurrensneutralitet: likartad förmedlingsverksamhet skall kunna bedrivas på lika villkor. En särbehandling av vissa verksamheter t.ex. utifrån avtal med, eller godkännande av, kommunen skulle kunna strida mot såväl den svenska konkurrenslagen som EG:s konkurrensregler.

⁷ Bostad Stockholm, Tjänsteutlåtande nr 2/1998 1998-12-21, ärende 7.

2 Bostadsmarknaden

Det finns ett antal olika vägar för en enskild person att söka efter och få tillgång till en hyreslägenhet. Tabellen nedan kan illustrera olika huvudsakliga vägar att komma in på, eller byta inom, hyressektorn.

	Byten	Förstahands- kontrakt	Andrahands- kontrakt
Kommunal bostadsförmedling		X	
Allmännyttiga företagens köer	(X)	X	
Privata fastighetsägare	(X)	X	
Privata förmedlare	X	X ¹	X
Direktkontakt med kontrakts- innehavare	X		X

Kommunerna och de allmännyttiga bostadsföretagen har här traditionellt haft en betydande roll, till dels med stöd av lagstiftning.

Hur stor del av de totala rörelserna på hyresmarknaden som kan hänföras till de olika delarna varierar regionalt och över tiden, och påverkas av utbud och efterfrågan. Någon användbar jämförande statistik finns inte tillgänglig.

I det följande redovisas översiktligt tidigare lagstiftning som rör kommunernas roll i bostadsförmedlingssammanhang, kommunernas bedömning av utvecklingen på bostadsmarknaden samt kommunal bostadsförmedling och annan service.

¹ Privata förmedlare kan även förmedla förstahandskontrakt som ombud för allmännyttiga och privata fastighetsägare. Det förekommer främst i överskottskommuner. Förmedlingen ersätts då av fastighetsägaren.

2.1 Bostadsförsörjning och bostadsanvisning – äldre lagstiftning

2.1.1 Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens fromma m.m.

Bostadsförsörjningslagen (1947:523, upphävd 1 juli 1993) gav kommunerna ett grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen, innefattande bl.a. planering och förmedling. Kommunerna skulle fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen skulle få en egen bostad av god kvalitet. Planeringen skall komma till uttryck i ett program, antaget av kommunfullmäktige. Länsstyrelsen skulle aktivt bidra med underlag i planeringen och programmen skall redovisas till regeringen.

Kommunerna var också skyldiga att 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 bostadssökande behöver kännedom om. Om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen skulle kommunen anordna bostadsförmedling, i vissa fall kommunerna gemensamt i ett område som kunde anses vara en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Staten kunde ålägga en kommun att anordna bostadsförmedling, något som dock aldrig utnyttjades.

I lagen fastslås att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri. Avgift fick dock tas ut för sådana tjänster som bostadsförmedlingen tillhandahåller och som inte avser registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Det t.ex. kunde gälla andrahandsförmedling, rumsförmedling eller förmedling av byten.

2.1.2 Bostadsanvisningslagen och Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt

Bostadsanvisningslagen (1980:84, upphävd 1 januari 1988) gav kommunerna rätt att genom beslut i kommunstyrelsen förklara ett eller flera bostadsområden i kommunen som bostadsanvisningsområde. Beslutet innebar att hyres- och bostadsrättslägenheter i området i första hand skulle upplåtas till bostadssökande som kommunen anvisade.

Lagen ersattes av lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt (1987:1274, upphävd 1 juli 1993), där beslut om bostadsanvisningsrätt skulle fattas av hyresnämnd och där besluten avsåg hus och inte områden. I den nya lagen infördes även reglering av frivilliga utfästelser av fastighetsägare om medverkan i den kommunala bostadsanvisningen. I den nya lagen infördes också en möjlighet för kommunen att kontrollera att fastighetsägare följde beslutet och lämnade lediga lägenheter till den kommunala förmedlingen.

Efter den 1 juli 1993 bygger kommunernas möjligheter att få tillgång till lägenheter att förmedla praktiskt taget uteslutande på frivilliga avtal. Enda undantaget är den möjlighet som 35 § i Hyreslagen (Jordabalken 12 kap.) ger kommunen att via ansökan till hyresnämnden få anvisningsrätt till lägenheter som kommer i ”inbyte” till en kommunal förmedling. Denna paragraf kan bara åberopas när kommun, eller kommunalförbund som har hand om bostadsförmedling för två eller flera kommuner, medverkar genom anvisning eller förmedling.

2.2 Överskott – balans – brist

En avgörande förutsättning för att oseriös bostadsförmedling skall uppstå och få någon omfattning är någon form av bristsituation på den lokala bostadsmarknaden. På orter med överskott av bostäder finns ingen egentlig marknad för privat bostadsförmedling vid sidan av fastighetsägarnas egen uthyrningsverksamhet, privata annonser, ev. kommunal bostadsförmedling eller, på högskoleorter, student-

kårens förmedling av bostäder. Den kartläggning av kommunernas bedömning av bostadsmarknadsläget som genomförs av Boverket kan därför vara av intresse för att belysa nuläge och utveckling i olika delar av landet.

2.2.1 Boverkets bostadsmarknadsenkäter

De årliga bostadsmarknadsenkäterna avser bl.a. att kartlägga kommunernas bedömning av bostadsefterfrågan inom den egna kommunen.

2.2.1.1 1998 års bostadsmarknadsenkät

I Boverkets analys från 1998² konstateras att läget på bostadsmarknaden sedan 1993 varit tämligen statiskt.

År 1998 angav 20 kommuner (7%) att man hade en brist-situation, en ökning från 10 bristkommuner år 1993.

56 kommuner, eller 19 procent, bedömde att bostadsmarknaden var i balans. Den procentuella andelen har här sedan år 1993 pendlat kring 20 procent. Här bedömde 13 kommuner, däribland Stockholm och Göteborg, att det rädde brist i vissa centrala delar av kommunen. Totalt 33 kommuner hade alltså brist i hela kommunen, eller i centrala delar. Av dessa var 26 storstadskommuner eller högskoleorter.

Övriga drygt 200 kommuner angav att man hade ett överskott av bostäder i hela kommunen.

² Boverket Rapport 1998:1, Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande 1998–99, kommunernas bedömning.

2.2.1.2 1999 års bostadsmarknadsenkät

Den ännu inte publicerade bostadsmarknadsenkäten från 1999 visar att det är betydligt fler kommuner som nu uppvisar bostadsbrist jämfört med för ett år sedan – 32 jämfört med 20, en ökning med 50 procent.

Det är också fler som anger att det är brist i vissa centrala delar trots att bostadsmarknaden i stort är i balans, 22 kommuner jämfört med 13 föregående år. Antalet kommuner med brist i hela eller delar av kommunen har därmed med ökat från 33 till 54 mellan åren 1998 och 1999 och antalet kommuner med överskott minskat från drygt 200 till 185.

2.2.1.3 Områden med bostadsbrist – prognoser för framtiden

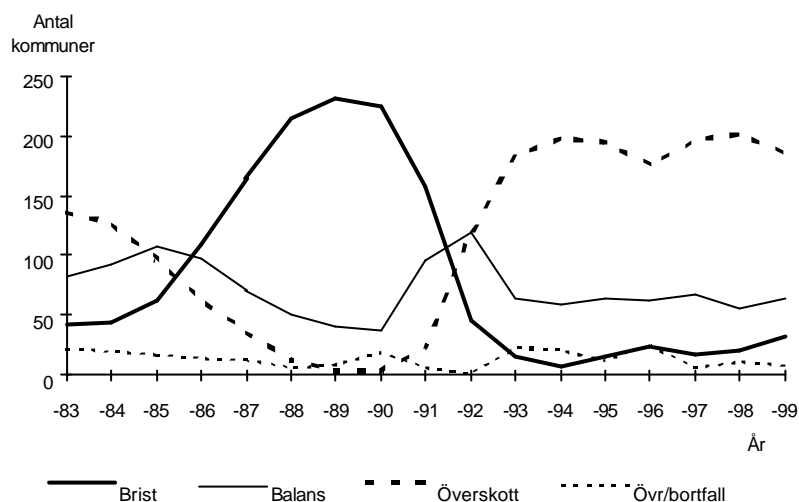
Antalet kommuner med förutsättningar för en oseriös bostadsförmedling eller mer omfattande svarthandel med lägenheter är alltså relativt begränsat. En inte oväsentlig del av landets bostadsbestånd och befolkning finns emellertid i bristområdena: nästan en fjärdedel av befolkningen bor i de kommuner som har bostadsbrist.

Hur kommunerna ser på utvecklingen på bostadsmarknaden tas också upp i Boverkets rapporter. År 1999 ser 60 procent en oförändrad situation som trolig de närmaste två åren, 10 procent förutser en minskad efterfrågan och 30 procent en ökad efterfrågan. Några slutsatser om bristorter framöver är svår att dra av detta, 11 av de 32 kommunerna med brist i hela kommunen bedömde dock att situationen skulle förvärras de närmaste två åren.

Boverkets redovisning av kommunernas bedömning av brist/balans/ överskott på bostadsmarknaden från 1983 och framåt visar dock att mycket snabba förändringar kan ske, vilket det följande diagrammet visar. Mellan 1984 och 1988 ökade antalet bristkommuner dramatiskt, från knappt 50 till ca 225. Överskottskommunerna minskade under samma period från knappt 150 till någon enstaka. Denna utveckling avspeglar en period med överhettning på arbetsmarknaden, en avreglering av kreditmarknaden som gjorde krediter lättillgängliga och en inflation som innebar att realräntan blev mycket låg. Under perioden 1990 till 1993 vek efter-

frågan ännu snabbare än den tidigare uppgången: 1993 hade bristkommunerna minskat till ett tiotal och överskottskommunerna ökat till ca. 200.

Bostadsmarknadsläge 1983-99



2.3 Kommunal bostadsförmedling och annan service

I Boverkets rapport från den årliga bostadsmarknadsenkät som ställs till kommunerna redovisas vilken service kommunerna ger bostadssökande.

Resultaten visar att den kommunala bostadsförmedlingen blir alltmer sällan förekommande. Utvecklingen förklaras förmodligen till stor del av det överskott på hyreslägenheter som råder i många kommuner. Hösten 1992 hade 89 kommuner, eller knappt 30 procent, kommunal bostadsförmedling jämfört med 29 kommuner år 1998. Bara mellan åren 1996 och 1999 har andelen kommuner med

kommunal förmedling minskat från 15 procent till 7 procent. Alternativa lösningar tycks heller inte öka. Enkätsvaren visar att 80 procent av kommunerna saknar samordnad förmedling av bostäder. En del kommuner räknar det kommunala bostadsföretagets uthyrningsverksamhet som bostadsförmedling, men dessa redovisas inte i Boverkets rapport. I vilken utsträckning alla privata förmedlare är kända och har redovisats är osäkert.

Förmedling av bostäder. Procent av samtliga kommuner

Förekomst av bostadsförmedling ¹	1996	1997	1998	1999	Antal
	%	%	%	%	1999
Kommunal bostadsförmedling	15	11	10	7 ²	21 ²
Helt eller delvis i privat regi	4	6	5	5	15 ³
Genom allmännyttan	4	3	2	4	12
Annan lösning	3	1	3	3	9
Ingen organiserad förmedling av bostäder	75	77	77	80	231
Bortfall/ej svar	1	2	2	2	6

¹ Överlappning kan förekomma.

² Inkl ev. delvis kommunägda förmedlingar.

³ I privat regi, antingen i form av samarbete mellan fastighetsäg eller en privat "mäklare" av hyreslägenheter.

I de flesta kommunerna kan en bostadssökande få någon form av information från kommunen. En tredjedel av kommunerna kan t.ex. förmedla en förteckning över lokala fastighetsägare. En fjärdedel av kommunerna som saknar organiserad bostadsförmedling av bostäder uppger dock att man för närvarande inte erbjuder någon service alls.

Service till de bostadssökande i kommuner utan kommunal bostadsförmedling

Svar	Andel av de kommuner som saknar bostadsförmedling ¹				Antal kommuner 1999
	1996	1997	1998	1999	
	%	%	%	%	
Det går att få information/rådgivning	53	54	53	52	140
Lista över lokala fastighetsägare finns	27	26	29	33	89
Kommunen ger för närvarande ingen sådan service	28	27	25	24	64
Ej svar	4	2	4	4	11
Totalt	100	100	100	100	268

1 Överlappning förekommer.

2.4 Bostadsbrist – oegentligheter – åtgärder

På en bostadsmarknad med brist på bostäder finns förutsättningar för en rad olagliga affärer, där den verksamhet oseriösa bostadsförmedlare bedriver bara är en liten del. De flesta s.k. svarta affärer torde t.ex. ske mellan enskilda personer, helt utan förmedlares medverkan, ibland också med fastighetsägaren som part. Goda förutsättningar för att starta en förmedlingsverksamhet i syfte att bara ta in avgifter, utan avsikt att förmedla några bostäder, finns också där bristen är stor.

Bostadsbristen kan till en del ha sin orsak i att hyressättnings-systemet håller hyrorna på en nivå som i attraktiva lägen understiger betalningsviljan hos hushåll och därmed försvårar nyproduktion. Utbudet av hyreslägenheter påverkas också av den pågående omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter.

Efterfrågan på hyresrätter beror på flera faktorer som t.ex. inflyttning, hushållsplittring och hushållsbildning samt boendekostnad

i hyreslägenheter i förhållande till kostnader för att bo i bostadsrätt eller egnahem.

Det kan konstateras att ju större skillnaden mellan betalningsvilja och verklig hyra är för en hyresrätt, desto större utrymme finns för olagliga lägenhetsaffärer.

Men även på en bostadsmarknad i balans finns visst utrymme för svarta affärer liksom för en oseriös bostadsförmedlingsverksamhet. På de flesta bostadsmarknader finns bostäder som genom läge, standard, storlek eller andra egenskaper uppfattas som särskilt attraktiva. Där finns också förutsättningar för att hushåll skall vara villiga att betala för att komma över vissa hyreslägenheter. I områden med balans på bostadsmarknaden kan också finnas utrymme för oseriösa bostadsförmedlare, särskilt om in- eller omflyttningen är stor. Kanske särskilt om offentlig förmedling, i form av kommunal bostadsförmedling eller de allmännyttiga företagens köer, i egen regi eller samordnad med andra fastighetsägares, saknas.

En reglering av den verksamhet som i dag kan bedrivas av oseriösa bostadsförmedlare skulle bara påverka vissa former av den olagliga verksamhet som förekommer på delar av bostadsmarknaden. En rad andra åtgärder har föreslagits från olika håll. Det gäller t.ex. mera resurser till polis och åklagare och ett ändrat förfarande vid hyresnämndens prövning av lägenhetsbyten. Allmänt efterlyses en markering från samhällets sida om en ändrad syn på den alltmer accepterade och utbredda förekomsten av oegentligheter inom bostadsområdet. När det gäller hyressättningssystemet har regeringen den 6 maj 1999 tillkallat en särskild utredare³ med uppdraget att bl.a. genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdessystemet. Utredaren skall särskilt granska om lägesfaktorn i dag tillmäts en betydelse som på ett rimligt sätt svarar mot hyresgästernas värderingar och vilken roll hyressättningen har för produktionen av nya bostäder, liksom att undersöka i vad mån en låg hyresnivå i attraktiva områden bidrar till olaglig handel med hyresrätter.

³ Utveckling av allmännyttiga bostadsföretag samt utvärdering av bruksvärdessystemet. Dir. 1999:32.

3 Reglering av förmedling och upplåtelse av hyresrätt

3.1 Ersättning vid upplåtelse och förmedling – Hyreslagen

Fastighetsägare är förhindrade att upplåta sina egna lägenheter mot någon form av särskild ersättning:

Jordabalkens 12 kap. (allmänt kallad Hyreslagen) 65 § förbjuder uppställande av ”villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet”. Det innebär bl.a. att fastighetsägare är förbjudna att begära särskild ersättning för att upplåta en bostad. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall utdöms inget straff.

För grova brott döms till fängelse i högst två år. Yrkesmässig verksamhet eller stor omfattning eller om personen har missbrukat sin ställning som ägare eller förvaltare till en fastighet skall då särskilt beaktas. Den som tagit emot ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

I Jordabalkens 12 kap. § 65a regleras vad som gäller vid förmedling av hyreslägenheter. ”Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet annat än för fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer”.

Brott bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt är straffet fängelse upp till två år. Den som tagit emot otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

3.2 Ersättning vid förmedling av hyresrätter

Enligt förordning (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling skall taxan för ersättning vid yrkesmässig bostadsförmedling av hyresrätter fastställas av Kammarkollegiet. Sedan 1 juli 1993 är reglerna konkurrensneutrala, dvs. lika för kommunal och privat verksamhet¹.

Taxan är oförändrad sedan 1 januari 1992, högst 400 kronor för ett möblerat eller omöblerat rum, högst 1 200 kronor för en lägenhet (K-AMFS 1994:3). Det saknar betydelse om förmedlingen avser en första- eller andrahandsupplåtelse. Ersättning får endast tas ut om anvisningen leder till att ett hyresavtal träffas

Enligt uppgift från Kammarkollegiet är avsikten att taxan skall följa konsumentprisindex (KPI).

Taxan gäller även om det är en juridisk person som efterfrågar tjänsten, något som inte tycks vara allmänt känt i branschen. Flera förmedlare redovisar öppet, i annonser och i aktuella artiklar i dagspressen, betydligt högre avgifter för förmedling till företag.

Regleringen är ensidigt inriktad på avgifter från den bostadsökande. Att ta ut avgifter från den som vill upplåta lägenheten, en fastighetsägare, en bostadsrättsinnehavare eller en förstahandshyresgäst, är varken förbjudet eller reglerat.

¹ Fram till den 1 juli 1991 kunde kommunala bostadsförmedlingar inte betinga någon form av ersättning från de bostadsökande. Mellan den 1 juli 1991 och den 30 juni 1993 ägde kommunerna rätt att enligt självkostnadsprinciper ta ut avgifter för vissa tjänster. Det gällde förmedling av andrahandsuthyrningar, rumsförmedling och bytesförmedling. Däremot ingen avgift för registrering eller reguljär förmedling av förstahandskontrakt.

3.3 Fastighetsmäklare – reglering och tillsyn

3.3.1 Fastighetsmäklarlagen

Fastighetsmäklarlagen (1995:400) omfattar all yrkesmässig (se avsnitt 1.1.3) förmedling av fastigheter, byggnader och bostäder i alla upplåtelseformer.

Vid förmedling av arrende- eller hyresrätt tillämpas dock inte alla bestämmelser, t.ex. inte kraven på en skriftlig beskrivning av objektet och en boendekostnadskalkyl.

För förmedlare som enbart förmedlar hyreskontrakt, i första eller andra hand, gäller inte den registreringskyldighet som föreligger för övriga mäklare. Därmed är hyresrättsförmedlarna också undantagna från krav på att vara myndiga, inte vara försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud, ha en ansvarsförsäkring, lämplig utbildning, vara redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare.

Regeln om att mäklare som enbart förmedlar hyresrätter inte behöver vara registrerade finns kvar oförändrad från lagen (1984:81) om fastighetsmäklare. Av förarbetena (prop. 1983/84:16 s. 52) framgår att lagrådet ansåg att skyddsbehovet fanns, men inte var lika uttalat som när det gäller förmedling av fastigheter och bostadsrätter, där stora kapitalinvesteringar i allmänhet förekommer.

3.3.2 Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden (FMN) skall utöva tillsyn över registrerade mäklare och tillse att dessa i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Nämnden kan utdela varningar eller med omedelbar verkan återkalla en registrering, vilket i princip innebär näringsförbud inom mäklarområdet.

FMN har alltså inget tillsynsansvar när det gäller att tillse att förmedlare av enbart hyresrätter följer tillämpliga delar i fastighetsmäklarlagen, och kan inte ingripa i fall där sådana förmedlare

handlar i strid med lagen. Det innebär t.ex. att FMN inte heller kan kontrollera att hyresförmedlarna uppfyller lagens krav på att hålla klientmedel åtskilda från egna tillgångar, vilket är nödvändigt för att förhindra att medlen dras in i en eventuell konkurs.

Fastighetsmäklarnämnden har i dag 4 800 registrerade mäklare i sitt register. Det finns ingen uppgift om, eller uppskattning av, antalet mäklare som enbart arbetar med förmedling av hyresrätter.

Registreringsavgiften är 1 500 kronor och den årliga avgiften är 1 200 kronor². Det finns inget krav på de registrerade mäklarna att rapportera från verksamheten till nämnden men man är skyldig att tillåta FMN att granska akter, bokföring m.m. som hör till verksamheten. I betänkandet Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn (SOU 1999:35) föreslås att mäklarna skall åläggas att föra löpande journaler över sina uppdrag enligt en standardiserad mall, en modell som tillämpas i Norge, i syfte att underlätta tillsynen av mäklarverksamheten.

3.4 Marknadsdomstolen m.m.

Ett beslut i Marknadsdomstolen (MD 1991:13) innebär förbud mot att ta betalt, utöver gällande taxa, för att per telefon lämna uppgifter till hyressökande.

Etiska Rådet för Teleinformation, numera Etiska Rådet för Betalsamtal har slagit fast att bostadsförmedling via 071-nummer, strider mot god sed i teleinformation. (Dnr 71/94, 940830)

² För full kostnadstäckning av verksamheten har Fastighetsmäklarnämnden i budgetunderlag 2000–2002 aviserat en erforderlig höjning av avgiften till 1 600 kronor.

3.5 Lagstiftning mot diskriminering

Diskriminering innebär enligt lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering att ”en person eller grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse”.

Förbudet mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § Brottsbalken (BrB), skyddar alla i Sverige oberoende av medborgarskap.

I BrB stadgas att ”en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom tillhanda på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år”.

Begreppet näringsidkare innefattar varje fysisk och juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Verksamheten behöver inte vara vinstgivande. När det gäller bostadsmarknaden omfattar bestämmelserna hyresvärdar, bostadsrättsföreningar och fastighetsmäklare/ förmedlare, deras ställföreträdare och även anställda i verksamheten förutsatt att den diskriminerande handlingen praktiseras i yrkesutövningen. Även anställda i allmän tjänst, t.ex. kommunala bostadsförmedlare och personer med allmänt uppdrag, dvs. politiskt förtroendevalda, omfattas av bestämmelserna i BrB.

Kravet på att det ska röra sig om näringsverksamhet innebär att enskilda personer som privat säljer sin bostad inte kan göra sig skyldig till olaga diskriminering. Privatpersoner kan dock dömas för anstiftan till olaga diskriminering om de förmår någon, t.ex. en fastighetsmäklare, att bryta mot förbudet mot olaga diskriminering.

Konsumentverket har i flera sammanhang framfört att insyn och öppenhet i den privata bostadsförmedlingsverksamheten krävs bl.a. för att fall av olaga diskriminering skall kunna upptäckas.

Det förekommer att nationalitet skall uppges av bostadssökande hos vissa förmedlingar. Hur uppgiften används är okänt.

3.6 Tvister m.m.

Möjligheten att anmäla en mäklare som bara förmedlar hyresavtal till Fastighetsmäklarnämnden för brott mot Fastighetsmäklarlagen saknas. Det innebär t.ex. att en hyresmäklare, till skillnad från bostadsrätts- och fastighetsmäklare, inte kan avstängas från sin verksamhet med omedelbar verkan.

Brott mot Hyreslagen och Brottsbalken (t.ex. bedrägeri, förskingring) faller under allmänt åtal och kan anmälas till polis eller åklagare.

Det finns en allmänt utbredd uppfattning om att dessa anmälningar i många fall inte leder till någonting. Varje enskilt fall kan röra sig om högst obetydliga summor i jämförelse med annan ekonomisk brottslighet, varför anmälningarna hänförs till oprioriterad verksamhet. Någon samlad information om anmälningar mot en viss förmedlare, eller en viss typ av brottslighet, finns inte. De fall som ändå blir föremål för utredning och rättslig process är ofta utsträckta i tiden. Den som bedriver en oseriös verksamhet kan därför ofta bedriva denna under en lång tid, även efter en anmälan till polis eller åklagare om oegentligheter.

Sedan 1 november 1998 får Allmänna reklamationsnämnden (ARN), under en tvåårig försöksperiod, pröva tvister om fastighetsmäklari enligt Förordning om försöksverksamhet vid Allmänna reklamationsnämnden för prövning av skadeståndsanspråk enligt fastighetsmäklarlagen (SFS 1998:1250). Det finns ingen begränsning till tvister mellan en konsument och en registrerad mäklare. Även tvister med mäklare som enbart utför s.k. yrkesmässig bostadsförmedling kan därmed prövas av ARN. Konsumentverket (KoV) bedömer att ARN-prövningen kan bli ett betydelsefullt komplement till det straffrättsliga förfarande som enligt KoV blivit allt mindre verkningsfullt på grund av den prioritering av ärenden som görs av polis och åklagare.

Enligt uppgift från ARN gäller prövningen av skadeståndsanspråk med stöd av FML inte tvister om för höga avgifter, ingångna avtal eller utebliven återbetalning. Nämnden har redan tidigare kunnat pröva dessa ärenden men då indirekt som försäkringsärenden. Enligt KoV kan dock tvister om avgifter etc. drivas

som skadeståndsärenden. Inga sådana har dock ännu anmälts till ARN.

3.7 Statskontorets förslag ang. registrering och slopad reglering av taxa

Regeringen uppdrog år 1993 åt Statskontoret att utreda frågan om ändrad organisationstillhörighet för Kommerskollegiets näringsrättsliga verksamhet. Som en mindre del av denna verksamhet ingick Kommerskollegiums ansvar för att fastställa taxan för yrkesmässig bostadsförmedling.

Förslaget som lämnades av Statskontoret syftade till att föreslå långsiktiga organisatoriska lösningar för de olika verksamheterna ifråga. En grundläggande princip i utredningens förslag var att ifrågasätta om avreglering av verksamhetsgrenar kunde ske utan att intentionerna bakom dem skulle äventyras.

Vid tidpunkten för förslaget uppskattade Statskontoret att det fanns mellan 20 och 30 företag som enbart sysslade med yrkesmässig bostadsförmedling, i huvudsak med förmedling av andrahandskontrakt och i Stockholm, Göteborg och Malmö. Man konstaterade också att verksamheten emellanåt drog till sig mindre nogräknade, oseriösa personer och att enskilda bostadssökande drabbas.

Statskontoret föreslår i sin rapport (1993:90) att taxan för yrkesmässig förmedling avvecklas och ersätts med registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare samt tillsyn av dessa på motsvarande sätt som för fastighetsmäklare. Statskontoret menade dock att det inte torde krävas lika långtgående kunskapskrav för yrkesmässiga bostadsförmedlare som i fråga om fastighetsmäklare.

I argumentationen för obligatorisk registrering och slopad taxa anför Statskontoret följande:

”Det finns fortfarande behov av att skydda den hyressökande mot oseriösa företagare i förmedlingsbranschen. Det kan dock ifrågasättas om det bästa sättet är att maximera ersättningen i en

särskild taxa. Taxan i sig har vissa oönskade effekter på prissättning och konkurrens. Förmedlaren och den hyressökande betraktar taxan som ett påbud, inte som en övre gräns för ersättningens storlek. Den kan också hindra nya och effektivare former för förmedlingsverksamhet från att utvecklas. Taxan hindrar inte oseriösa företag från att verka i branschen. Mot den bakgrunden anser Statskontoret att regeringen bör pröva möjligheten att avskaffa taxan för yrkesmässig bostadsförmedling.

Statskontoret anser att taxan för yrkesmässig bostadsförmedling istället kan ersättas med registrering och tillsyn på motsvarande sätt som för fastighetsmäklare. Det torde dock inte krävas lika långtgående kunskapskrav som i fråga om fastighetsmäklare.

De flesta remissinstanserna som yttrade sig över förslaget tillstyrkte Statskontorets förslag. I propositionen (1993/94:138) Kommerskollegium m.m. framhöll det föredragande statsrådet bl.a. att frågan om att ersätta taxan med en registrerings- och tillsynsfunktion och konsekvenserna av en sådan åtgärd borde utredas ytterligare. Regeringen var därför inte beredd att då ta ställning till frågan.

Verksamheten bibehölls och ansvaret för att fastställa taxan för yrkesmässig bostadsförmedling överfördes till Kammarkollegiet den 1 juli 1994.

4 Möjligheter att kartlägga omfattningen

Att kartlägga omfattningen och utbredningen av den oseriösa bostadsförmedlingen, som exemplifieras i nästa avsnitt är mycket svårt. En olaglig affär kan ur konsumentens perspektiv vara mycket lyckad, och anmäls inte. Andra olagliga affärer anmäls, men anses oprioriterade av polis- och åklagarmyndigheterna och föranleder ingen åtgärd, kanske delvis på grund av att någon bild av hur omfattande den samlade verksamheten hos enskilda förmedlare inte finns. Några sammanställningar av ärenden via polis-anmälningar eller anmälan till åklagare finns heller inte. Mörkertalet när det gäller icke anmälda oegentligheter är förmodligen också stort.

Ett antal källor har utnyttjats för att sammanställa information om dagsläge och utveckling. Konsumentverket har här troligen den mest samlade bilden av verksamheten. Man har kontinuerligt följt frågan, gjort sammanställningar av ett antal relevanta rättsfall och i tidningsartiklar etc. beskrivit ett antal fall, både med utgångspunkt från enskilda personer som råkat illa ut och utifrån den oseriösa verksamheten.

I övrigt har vi varit hänvisade till att inhämta bedömningar av verksamheten, och typfall, från olika aktörer på bostadsmarknaden som företrädare för fastighetsägare och hyresgäster, organiserade mäklare, kommunala bostadsförmedlare, åklagare, olika myndigheter, studerandeförmedlingar och Fastighetsmäklarnämnden.

En översiktlig genomgång och kontakt med annonsörer för hyresförmedling på Gula sidorna har också genomförts. Av ett knappt 50-tal riktar sig ett tiotal till företag, eller har förmedling besläktad med hotellverksamhet, ett 20-tal har privat hyresförmedling och övriga är förmedlingar med anknytning till kommun eller kommunalt bostadsföretag.

Informationen kan framförallt användas för att beskriva olika typfall av oseriös verksamhet. Det går däremot inte att dra slutsatser om hur frekventa olika fall är eller hur spridningen i landet ser ut.

5 Oseriös förmedling

De mera framträdande exemplen på oseriös förmedling av hyresavtal har sammanställts under ett antal rubriker, som en grund för diskussionen om eventuella åtgärder. Försöket att rubricera olika fall visar att exemplen ibland faller under flera rubriker. Förmedling till företag kommenteras i ett särskilt avsnitt.

5.1 Exempel på oseriös förmedling

• *Avgifter för resultatlös förmedling*

Eventuella förskottsinbetalningar från en bostadssökande skall hållas åtskilda från övriga konton i rörelsen och skall återbetalas efter begäran om förmedlingen blir resultatlös.

Här finns fall där förmedlingsverksamheten i realiteten aldrig haft några objekt att förmedla, utan bara haft för avsikt att ta in köavgifter. För en enskild bostadssökande är det i dag omöjligt att avgöra om en förmedlare är seriös eller inte. Insyn i kösystem och förmedlingen av objekt är obefintlig.

Andra bedriver en reell förmedlingsverksamhet men följer inte reglerna om återbetalning av eventuella förskott. Vid konkurser dras klienternas pengar in om de inte hållits åtskilda. Någon kontroll av att klientmedel hålls åtskilda görs inte hos denna grupp av förmedlare.

Här finns många enskilda exempel på att avgifter inte återbetalas. Varje enskilt fall, sett ur samhällets perspektiv, rör sig om förhållandevis små belopp, sammantaget kan dock omfattningen vara betydande. Hos polismyndigheterna är detta ingen prioriterad verksamhet och de flesta fallen preskriberas. Många fall anmäls inte ens till polisen. Någon samlad kunskap om verksamhetens omfattning saknas.

Det finns dock ett antal uppmärksammade fall.

Ett exempel är en förmedlare som annonserat om första-handskontrakt i Stockholms innerstad för 1 200 kronor. Knappt två tusen personer satte in pengar, sammanlagt 2,3 miljoner kronor, på ett postgirokonto. Ingen lägenhet förmedlades och pengarna försvann, men i det här fallet kunde ägaren dömas till ett års fängelse för grovt bedrägeri.

I ett annat fall drevs en förmedling under ca två år trots polisanmälningar, KO-ingripande mot marknadsföring m.m. Enskilda betalade först in 1 200 kronor i förskott för förmedlingstjänsten. Med löfte om prioriterade "förturer" till kontrakt förväddades man därefter betala ytterligare 5 000 kronor för att registreras som företagssökande. Inga kontrakt förmedlades, inga pengar återbetalades. I styrelsen för bolaget satt två personer, båda med kända missbruksproblem, arbetslösa med socialbidrag, tillsammans dömda för brott vid 24 tillfällen där 12 domar slutat i fängelse. I andra sammanhang kallas företeelsen "målvakter". Bolaget betalade heller inga skatter och inga sociala avgifter. Personerna som i realiteten står bakom verksamheten är oåtkomliga.

• *För höga avgifter för ett förmedlat kontrakt*

Det förekommer att den maximala ersättningen, 1 200 kronor för ett första- eller andrahands- hyreskontrakt på en lägenhet eller ett hus och 400 kronor för ett rum, överskrids.

Olika avgifter anges för enskilda och företag, t.ex. 1 200 resp. 6 200 kronor (det senare olagligt), där enskilda ibland övertalas att registrera sig som företag och betala den högre summan för att få bättre information. Här finns en utbredd okunskap om vilka regler som gäller, både hos förmedlare och bostadssökande. Otillåtna avgifter redovisas öppet i t.ex. tidningsartiklar. En avgift på en månadshyra eller 10 procent av den årshyra som avtalats förekommer. Förmedlare kan vidare kalla sig bostadskonsulter och menar att man säljer konsulttjänster och inte förmedlingstjänster, och att avgiften därför inte är reglerad. Man kör t.ex. runt och visar omgivningar,

ordnar nycklar, abonnemang på el-, telefon etc., annonserar m.m.

• *Otillåtna avgifter för registrering m.m.*

Avgift för registrering, eller kanske snarare köavgifter, förekommer trots att det inte är tillåtet. Avgiften kan avse information per telefon, per post eller på Internet om lediga lägenheter under en viss period. Efter den första perioden utgår en ny, ofta lägre avgift för nästa period. De fall vi fått kännedom om rör sig om 600–700 kronor för en första sexveckorsperiod, därefter 300–400 kronor per sexveckorsperiod.

Avgift för upplysningar via telefon förekommer. Telias betaltjänster har t.ex. utnyttjats. KoV redovisar fall där 071-nummer som kostar 25 kronor i minuten använts för att förmedla information om lediga lägenheter. Också då inga lägenheter funnits har tjänsten gått att nå. Man har då fått betala 135 kronor för att få veta att inget finns att erbjuda.

• *”Svarta pengar” för kontrakt som förmedlas*

Gränsen mellan för höga avgifter, otillåtna registreringsavgifter mm och ”svarta” pengar” är flytande, men i det första fallet kan det fortfarande röra sig om intäkter som tas upp till beskattning. ”Svarta pengar” omfattar däremot också ett undandragande av skattemedel. Begreppet ”svarta pengar” brukar också användas för mer betydande olagliga ersättningar för kontrakt. Stockholms Fastighetsägareförening har nyligen redovisat en undersökning av förekomsten av svarta pengar vid överlåtelser i Stockholm¹. Undersökningen baseras på en enkät till 34 stora förvaltare med tillsammans 26 000 hyreslägenheter. Med ledning av resultatet uppskattar man att 7 500 av Stockholms

¹ Rapport om olagliga lägenhetsbyten, Tore Ljungkvist.

ca 120 000 hyreslägenheter byts varje år, och att 3 000 av dessa byten innefattar svarta pengar, ca 600 miljoner kronor årligen². Enligt uppgift från Fastighetsägareföreningen har eventuella förmedlares roll i affärerna inte undersökts.

Förmedlare som medverkar till skenbyten kan agera självständigt eller vara bulvan för fastighetsägaren.

- ”Relocation”

Begreppet relocation förekommer numera i bostadsannonser som i första hand vänder sig till företag som behöver bostäder åt sina anställda. Bostadsförmedlare erbjuder här verkliga eller fiktiva tjänster mot extra betalning utöver den godkända taxan. Det kan vara visningar av objekt, ”sightseeing”, hjälp med kontakter med kommunen, el-, telefon- och tv-abonnemang, flyttstäd etc. I två fall har Kammarrätten nyligen slagit fast att fastighetsmäklares krav på ersättning utöver förmedlingstaxan har varit lagstridiga (99-01-29, mål nr. 3025--3026-1998). Båda fallen har gällt registrerade mäklare. Målen har överklagats till Regeringsrätten.

- Hotellverksamhet

Det finns fall där förmedlare anger att verksamheten skall ses som ett alternativ till hotell, med avgifter om 1 300–1 600 kronor per dygn och minimiperioder om 14 dagar. Hur förmedlingsavgifter etc. ser ut här är inte känt. Att ta ut ersättning från fastighetsägaren, bostadsrättsinnehavaren eller förstahandshyresgästen är inte reglerat.

² Svenska Bostäder har 50 000 lägenheter, alla inom Stockholms kommun. Omsättningen är relativt stabil, 1997 bytte 6 500 eller 12 procent av lägenheterna kontraktssinnehavare. Svenska bostäder har kartlagt skenbyten, dvs. byten där hyresgästen inte flyttade till den lägenhet man upp-gav, vilket indikerar svarta pengar. Dessa byten förekom framförallt i innerstaden, men hade en ringa omfattning uppskattningsvis 15 procent av ca 500 byten.

- *Diskriminering*

Brott mot regleringen av den ekonomiska sidan av förmedlingsverksamheten skulle kunna kompletteras med fall av olaga diskriminering. De privata förmedlingarnas kösystem och anvisningsregler redovisas inte alltid öppet och kan heller inte enkelt kontrolleras. Det förekommer att nationalitet skall anges, men hur den uppgiften används är inte känt.

5.2 Förmedling till företag

Direktiven måste uppfattas så att det främst är behovet av ett utökat konsumentskydd för enskilda som skall behandlas. Vi måste ändå konstatera att det är uppenbart att företag är en mer lukrativ kundgrupp för förmedlare (och den som hyr ut) än enskilda personer och att andrahandsuthyrningen ibland har karaktär av hotellverksamhet. Förmedlare annonserar både efter objekt, ”vi hyr ut din etta för 7 000 kronor i månaden”, och efter företag som söker bostäder, en månadshyra eller 10 procent av avtalad årshyra förekommer öppet som avgifter. Flera förmedlare anger olika avgifter för företag och privatpersoner, något som är olagligt, förmedlingsavgiften 1 200 kronor för ett hyresavtal gäller även företag. Vissa förmedlare är helt inriktade på företag och lämnar inga upplysningar till privatpersoner.

De månadshyror som anges i annonserna som vänder sig till företag väcker också frågan om företag anses vara ”säkrare” andrahandshyresgäster än enskilda personer, i den meningen att företag kanske är mindre benägna att gå till hyresnämnden för skälighetsprövning av hyran. Såväl enskilda som företag kan anmäla en andrahandshyra för prövning i hyresnämnden i upp till tre månader efter det att hyresförhållandet upphört. I hyresnämndens prövning gäller normalt samma hyra som för förstahandshyresgästen med ett påslag om 10 till 15 procent för en möblerad lägenhet. Påslag för räntor och amortering på lån medges inte.

Det kan tänkas att företag är mindre benägna att anmäla oskäliga hyror om dessa t.ex. primärt är angelägna om att fortsatt kunna

ordna bostäder åt anställda. Om företaget självt står för hyreskostnaden kan den dessutom vara avdragsgill.

Förmedlingen av lägenheter som hotellrum, med en hyra om 1 300 till 1 600 kronor per dygn, väcker liknande frågor. Förmedling till företag, liksom den till hotell gränsande verksamheten väcker också andra frågor än konsumentpolitiska

- hur stor del av förmedlingsavgifterna och de ofta mycket höga andrahandshyrorna, som fortlöpande tas ut, tas upp till beskattning?
- om förmedlingsverksamheten växer i omfattning kan utbudet för ordinärt boende på bostadsmarknaden minska märkbart. Verksamheten konkurrerar också med hotellnäringen. Är detta inte en önskvärd utveckling kan det finnas skäl för en reglering av andra skäl än att skydda bostadskonsumenter.

5.3 Förmedlingens regionala utbredning

Utifrån den information som funnits tillgänglig kan vi sammanfattningsvis konstatera att privata aktörer som erbjuder förmedlingstjänster, och som inte har någon anknytning till kommun eller kommunalt bostadsbolag, studentkår el. liknande, för närvarande finns i de tre storstadsregionerna och därutöver på drygt ett tiotal större orter.

Bostadsförmedling är traditionellt en verksamhet med lokal anknytning, även rikstäckande förmedlingsfirmor har varit beroende av lokala kontor. Möjligheten att använda Internet för förmedlingstjänster kommer troligen att ändra detta i grunden. Förmedlingstjänster över Internet har inte kartlagts. Det kan finnas anledning att återkomma till detta i beredningens fortsatta arbete. Den översyn av fastighetsmäklarlagen som föreslås i SOU 1999:35, *Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn*, med anledning av bl.a. Internetförmedling bör, om den beslutas, också kunna innefatta den yrkesmässiga bostadsförmedlingen.

Förmedlingen till företag, liksom hotellverksamheten, är i dag med några få undantag koncentrerade till de tre storstadsregionerna, framförallt till Stockholm.

Den framtida utvecklingen är svår att bedöma. Den oseriösa förmedlingens omfattning kan komma att påverkas av utvecklingen på bostadsmarknaden, med fler bristorter och större efterfrågan i bristorterna, försäljning av delar av de allmännyttiga bostadsföretagens bestånd om det påverkar antalet hyresrätter, övrig omvandling av hyresrätt till bostadsrätt och avvecklingen av kommunal bostadsförmedling, liksom av annan kommunal service.

Internet kan här vara både en möjlighet och ett hot i sammanhanget.

6 Överväganden

6.1 Oseriös förmedling – omfattning och utveckling

En kartläggning av omfattningen och utbredningen av bostadsförmedling i icke-offentlig regi¹, då särskilt den oseriösa delen, har inte låtit sig göra. Det saknas uppgifter om totala in- och omflyttningar², om omflyttning i olika upplåtelseformer och om i vilken utsträckning förmedlare medverkar vid upplåtelse eller byte av hyreskontrakt. Det finns däremot många exempel på olika former av oseriös bostadsförmedling som beredningen tagit del av genom information från olika aktörer på bostadsmarknaden.

Förutsättningarna för en bostadsförmedling i privat regi finns framförallt i områden med stor efterfrågan på hyreslägenheter i förhållande till tillgången. Kommuner med bostadsbrist (se avsnitt 2.2) har långsamt ökat från en mycket låg nivå 1994, 3 procent, till 7 procent 1998, för att det senaste året öka med nästan en tredjedel, till 11 procent. 1999 bedömde 32 kommuner att det råde bostadsbrist i hela kommunen och ytterligare 22 kommuner att det råde brist på centralorten eller innerstaden. Kommunerna med bostadsbrist i hela kommunen omfattar nästan en fjärdedel av befolkningen.

I stort sett sammanföll bristorterna 1998 med de orter där privata bostadsförmedlare annonserade ut sina tjänster på Gula sidorna i telefonkatalogen. Det gäller kommuner i de tre storstads-

¹ Det samma som yrkesmässig bostadsförmedling, se def. i avsnitt 1.

² In- och omflyttningar på församlingsnivå finns på individnivå. Man ser däremot inte om hela eller delar av ett hushåll flyttar och därmed inte hur omsättningen av lägenheter ser ut. Det finns heller inga uppgifter om upplåtelseformer eller i vilken utsträckning förmedlare medverkar.

regionerna och därutöver ett tiotal kommuner, framför allt högskoleorter.

Ett ökat antal kommuner med bostadsbrist, och en förvärrad bostadsbrist i bristkommunerna ger förutsättningar för en ökning av den oseriösa verksamhet som förekommer idag.

6.2 Två huvudfrågor

Under beredningens arbete med deluppdraget har två huvudfrågor utkristalerats. Det gäller dels villkoren för att starta och bedriva yrkesmässig bostadsförmedling, dels regleringen av den ersättning som kan tas ut för förmedlingstjänster.

Det är idag enkelt att starta en förmedling utan några som helst krav på kunskaper om verksamheten och utan några större investeringar. Ett brottsligt förflutet är heller inget hinder. Ny teknik innebär också att verksamheten kan bedrivas ”med kontoret på fickan” eller i persondatorn, och på distans också från utlandet, utan att ens möta kunden. Med nuvarande sanktionsmöjligheter har det också visat sig att verksamheten kan fortgå en längre tid, också efter anmälan till polis eller åklagare om oegentligheter.

När det gäller ersättningen har flera frågor väckts. Det gäller dels nivån på den maximala ersättning, 1 200 kronor, som får tas ut vid en avslutad förmedling. Den anses på många håll så låg att en seriös verksamhet inte är möjlig att driva. Det gäller också frågan om att införa en rätt att ta ut andra avgifter, t.ex. köavgifter, för att kunna driva en seriös verksamhet. Avgränsningen av vilka tjänster som kan anses ligga utanför förmedlingsuppdraget och avtal om särskild ersättning därmed kan träffas är här en viktig fråga.

6.3 Argument för reglering

Enligt den begränsade kartläggning som kunnat genomföras, inom deluppdragets ram, är den ekonomiska skada som drabbar den enskilde konsumenten genom den oseriösa förmedlingsverksamheten oftast ringa, sett ur samhällets perspektiv³. Däremot kan den brottsliga verksamheten hos en enskild näringsidkare ha en betydande ekonomisk omfattning. De oseriösa förmedlarnas ev. medverkan som bulvaner vid svarta affärer skulle förmodligen ytterligare kunna bidra till den bilden.

En reglering av verksamheten skulle därför inte i första hand vara avsedd för att skydda den enskilde konsumenten, även om ett skydd av hela konsumentkollektivet också skulle bli en effekt av en reglering.

Den brottsliga verksamheten kan i dag relativt oförhindrat startas och pågå ostört under lång tid. Beredningen anser att någon form av etableringskontroll skulle kunna vara befogad, att insyn i verksamheten borde etableras och att oseriösa förmedlare borde kunna förhindras att fortsatt verka.

En reglering kan förhindra att en viss typ av oseriös verksamhet uppkommer och att den kan bedrivas öppet under lång tid. Den skulle också kunna sägas vara en markering av hur samhället ser på den här typen av brottslig verksamhet, och minska en allmänt ökad acceptans av oegentligheter på bostadssektorn.

En reglering av verksamheten skulle också syfta till att stödja den seriöst bedrivna verksamheten.

6.4 Registrering och tillsyn

6.4.1 Frågan om registrering – bakgrund

De förmedlare som enbart förmedlar hyreskontrakt i första och andra hand omfattas av Fastighetsmäklarlagen men är undantagna från vissa väsentliga delar, t.ex. registreringskrav och tillsynsmöj-

³ För den enskilde kan den ekonomiska skadan ha betydande effekter.

ligheter. Att även låta dessa omfattas av registreringskravet har förts fram i olika sammanhang, men aldrig genomförts.

Det har funnits olika skäl för att införa en registrering.

Konsumentverket för i sitt remissyttrande över Ny fastighetsmäklarlag (Ds 1992:87) fram att det är ett starkt konsumentönskemål att förbättra skyddet för alla som anlitar de yrkesmässiga bostadsförmedlare, att det ofta är de utpräglat svaga konsumenterna/hyressökande som drabbas av rådande missförhållanden och att ett förstärkt konsumentskydd är särskilt motiverat på andrahandsmarknaden. Konsumentverket avstyrkte därför det undantag från registreringsplikt som medges i 5 § i Fastighetsmäklarlagen för dem som enbart förmedlar hyresrätter. En utvidgning av registreringskravet fördes också fram av andra remissinstanser, däribland Kommerskollegium som föreslog att det skulle utredas om en registrering med lägre kunskapskrav skulle kunna ersätta de gällande taxorna för yrkesmässiga bostadsförmedlare. Ett liknande förslag fördes fram av Statskontoret i rapporten *Kommerskollegiums näringsrättsliga verksamhet – ändrad organisationstillhörighet* (1993:30).

I den efterföljande propositionen (1993/94:138) Kommerskollegium m.m. anförs att frågan om att ersätta den reglerade taxan för förmedling med en registrerings- och tillsynsfunktion måste utredas närmare vad gäller konsekvenser av en sådan åtgärd. Detta framförs på nytt i propositionen Ny fastighetsmäklarlag (1994/95:14) med tillägget att den yrkesmässiga förmedlingen av enbart hyresrätter sammantaget uppvisar så stora skillnader i förhållande till övrig fastighetsförmedling att de inte bör omfattas av mäklarlagens registreringsplikt.

Riksdagens lagutskott har därefter i ett av riksdagen godkänt betänkande (1997/98:LU 15) Utvärdering av fastighetsmäklarlagen mm. framfört att det knappast finns några sakliga skäl för att ställa de relativt omfattande krav som följer av fastighetsmäklarlagen på den som enbart förmedlar hyresrätter.

De krav som nu ställs i FML för registrerade mäklare är att denne:

- inte skall vara underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud,
- har tillfredsställande utbildning,
- har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare,
- är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare,
- har tecknat en försäkring som skall täcka eventuella skadeståndsanspråk.

Beredningen har inte funnit några vägande skäl för att de yrkesmässiga förmedlarna borde omfattas av samtliga krav som ställs på fastighetsmäklare, men menar att en registrering även av förmedlare av hyresrätter skulle vara möjlig och ändamålsenlig, om man i vissa avseenden ställer lägre krav för registrering än för mäklare som också förmedlar bostadsrätter eller egnahem.

Det är framför allt kravet på särskild utbildning och nivån på den ansvarsförsäkring som kan anses vara för krävande för förmedling av hyresrätter. I övrigt borde samma krav kunna ställas även på förmedlare av hyresrätter.

6.4.2 Utbildning och ansvarsförsäkring

Kravet i FML 6§ på tillfredsställande utbildning preciseras i Fastighetsmäklarförordningen (1995:1028) och i Fastighetsmäklarnämndens föreskrifter (FMN 1998:2). Fr.o.m. 1999 krävs examina om minst 80 högskolepoäng och dessutom minst 10 veckors handledd praktik hos en registrerad mäklare. Kravet gäller dock endast vid nyregistrering. Vidareutbildningen av redan verksamma mäklare är frivillig och vilar på branschen och dess olika organisationer. Det finns alltså redan i dag två grupper med olika utbildningsbakgrund bland de registrerade mäklarna. I rapporten Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn (SOU 1999:35) anförs att det kan finnas anledning att överväga om de mäklare som har den högre utbildningsnivån kan eller bör ges någon form av auktorisation.

Frågan om vilka krav som mer precist bör ställas på yrkesmässiga bostadsförmedlare bör överlåtas på Fastighetsmäklarnämnden som redan har ansvaret att meddela föreskrifter om utbildningens innehåll och omfattning vad gäller fastighetsmäklarna.

Den ansvarsförsäkring en registrerad fastighetsmäklare är skyldig att teckna skall bl.a. täcka en skadeståndsskyldighet intill 1 500 000 kronor för varje skadefall. Ett belopp som kan sägas avse att täcka ett "värsta fall" där ett förmedlat objekt måste rivs och byggas upp igen. I fallet med förmedling av hyresrätter är tänkbara skadeståndskrav av en annan omfattning. Det skulle kunna gälla kostnader för dubbelboende, flyttkostnader, magasinering av möbler etc. som förorsakas av en förmedlares agerande. Vilket belopp som skulle vara rimligt i fråga om yrkesmässiga bostadsförmedlares ansvarsförsäkring kan fastställas i lämpligt sammanhang.

6.4.3 Alternativa lösningar

Ett alternativ till registrering skulle kunna vara någon form av frivillig legitimering. Beredningen har inte funnit att förutsättningar för en sådan lösning skulle finnas, inte heller skäl för att anta att den oseriösa förmedlingen skulle påverkas nämnvärt av en sådan lösning. Fastighetsmäklarnas intresseorganisationer är inte heller intresserade av att utöka sin medlemsbas med oregistrerade bostadsförmedlare, man ställer i dag bl.a. krav på registrering som villkor för medlemskap. Den ena organisationen har tidigare behandlat och tillbakavisat en förfrågan från Stockholms kommun om möjligheterna ta in förmedlare som medlemmar som garanti för en viss seriositet.

Antalsmässigt är bostadsförmedlarna uppskattningsvis också en begränsad grupp och att bygga upp en ny verksamhet är inte ett genomförbart alternativ.

Begrepp som legitimerad, auktoriserad, godkänd m.m. i marknadsföringen av olika tjänster är förvirrande ur ett konsumentperspektiv. Riksdagen har i februari, se 1998/1999:LU10, funnit det

angeläget att en mer ingående analys kommer till stånd när det gäller användandet av dessa begrepp.

I fråga om ett alternativ med registrering och tillsyn vid exempelvis länsstyrelser eller hos kommunerna har det avvisats av beredning av några olika skäl. En samlad tillsyn skapar den överblick som i dag saknas, grund för kompetent bemanning och en kontinuitet i verksamheten. Lagutskottet har också uttalat sig positivt om effekterna av den samlade tillsyn av mäklare som ersatte länsstyrelsernas tidigare tillsyn.

Ett förhållandevis litet antal förmedlare motiverar inte att en verksamhet byggs upp på många olika håll. Det finns vidare skäl att anta att förmedlare med stöd av ny teknik kommer att vara mindre lokalt anknutna än för närvarande och ytterligare motivera en samlad lösning.

6.4.4 Tillsyn

Fastighetsmäklarnämnden har hittills koncentrerat sin tillsynsverksamhet på de anmälningar mot enskilda mäklare som inkommit till nämnden, och haft små resurser för att bedriva ett aktivt tillsynsarbete.

Utredningen om översyn av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn över fastighetsmäklare⁴ föreslår i sitt betänkande delvis ändrade arbetsformer för nämndens tillsyn, i en riktning som beredningen bedömer också skulle ge bättre förutsättningar för att utöka tillsynsverksamheten till att också omfatta de yrkesmässiga bostadsförmedlarna.

Fastighetsmäklarnämnden har hittills behandlat varje anmälan mot en mäklare som ett tillsynsärende. Varje tillsynsärende har tagit förhållandevis stora resurser i anspråk och den nuvarande hanteringen av anmälningar skulle kunna tala mot att utöka nämnden tillsynsansvar med den grupp som enbart ägnar sig åt hyresförmedling.

⁴ Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn, SOU 1999:35.

Förslaget som nu förs fram innebär att anmälningarna istället skall betraktas som information till nämnden om olika problem. Detta i överensstämmelse med Konsumentverkets och Finansinspektionens hantering av anmälningar. Dessa skulle då betraktas som ett av de sätt nämnden har att få kunskap om olika problem som kan aktualisera ingripande gentemot en mäklare eller mer generella åtgärder i förhållande till branschen som helhet t.ex. i form av råd och anvisningar.

Att hantera anmälningar som information om problem, och inte i första hand som enskilda tillsynsärenden, skulle troligen också vara en lämplig form för tillsyn av den grupp som enbart ägnar sig åt hyresförmedling.

6.4.5 Kostnader för registrering och tillsyn

Fastighetsmäklarnämnden är i dag anslagsfinansierad över statsbudgeten, men indirekt avgiftsfinansierad. För nämnden gäller i princip full kostnadstäckning genom de avgifter fastighetsmäklarna betalar och som tillförs statskassan, för närvarande en registreringsavgift om 1 500 kronor och en årlig avgift om 1 200 kronor per mäklare.

I *Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn* (SOU 1999:35) diskuteras finansieringen av nämndens verksamhet och man anger att det kan finnas skäl för att överväga en direkt avgiftsfinansiering i framtiden.

För närvarande är ca 4 800 mäklare registrerade hos nämnden. Beredningen bedömer att en registrering också av de yrkesmässiga bostadsförmedlarna endast marginellt kommer att öka antalet registrerade. Den tillkommande gruppen förmedlare torde inte behöva innebära behov av några större investeringar eller ny kompetens hos nämnden.

Vi har vidare utgått ifrån att nuvarande registrerings- och tillsynsrutiner kan tillämpas även för den tillkommande gruppen och att styckkostnaden därmed inte behöver bli större än för de redan registrerade mäklarna. Ett uttag av avgifter som motsvarar Fastig-

hetsmäklarnämndens kostnader torde därmed vara möjligt även för den nya verksamheten.

En bedömning av kostnaderna för den tillkommande verksamheten bör kunna utgå ifrån marginalkostnaden.

6.5 Ersättningsfrågor

Frågor om ersättning m.m. i samband med förmedlingsverksamhet har tidigare aktualiserats i olika sammanhang. Det har då framför allt handlat om taxan för yrkesmässig förmedling, både nivån och konstruktionen med ett maximerat belopp, och om en rätt till avgifter för registrering, köavgifter och liknande tjänster skall införas.

Andra frågor, som väckts under beredningens arbete, är avgränsningen av förmedlingsuppdraget mot olika former av tjänster som erbjuds i anslutning till förmedlingen och om villkoren för den Internet-baserade förmedlingen.

Här sammanfattas de synpunkter och olika förslag ang. reglering av ersättning för bostadsförmedling som refererats i tidigare avsnitt. Under 6.5.2. redovisas också hur frågan om avgifter tidigare har behandlats av regering och riksdag.

6.5.1 Taxan

Den av Kammarkollegiet fastställda maximala avgiften för förmedling av såväl första- som andrahandskontrakt är 1 200 kronor för en bostad och 400 för ett rum, avgifter som varit oförändrade sedan 1992. Regleringen följer den princip som gäller för förmedling av bostadsrätter och egnahem, dvs. det är inte möjligt att lagligen ta ut någon avgift om ett avtal inte kommer till stånd, oberoende av hur mycket tid och omkostnader som har lagts ner. Det är heller inte möjligt att ta ut någon registreringsavgift eller avgift för förmedling av uppgifter om tillgängliga objekt via telefon, post, Internet etc.

Kritik både mot konstruktionen med ett fastställt maximibelopp och mot den fastställda nivån har framförts från flera håll. Den översiktliga sammanställningen av avgifter mm. som gjorts av beredningen visar också att den maximala taxan ofta överskrids och att andra otillåtna avgifter öppet förekommer. Det finns en rad tänkbara förklaringar till att höga avgifter ofta tycks accepteras. En kan vara att regleringen av avgifter kan vara okänd, både för förmedlare och sökande. Det kan också vara så att den maximala taxan faktiskt inte täcker kostnaderna för tjänsten och att den sökande anser tjänsterna prisvärda eller att den sökande inte ser några alternativa vägar att få en bostad.

Flera menar att taxan är så låg att en seriös verksamhet inte kan bedrivas med någon lönsamhet. I ett yttrande i samband med hemställan om att få införa köavgifter⁵ framför styrelsen för Stockholm Bostad att den nuvarande begränsningen av förmedlingsavgiften långt ifrån ger en seriös förmedlare full kostnads-täckning och att de regler som införts i syfte att skydda den bostadssökande i själva verket kommit att bli en grund för oseriösa aktörer på bostadsmarknaden. Företrädare för fastighetsmäklarbranschen menar att begränsningen av avgiften innebär att förmedlingen inte går att bedriva med någon lönsamhet och därför är ointressant för de etablerade mäklarna. Detta skulle i sig kunna sägas öppna för en mer oregerad och oseriös verksamhet.

Statskontoret⁶ har framfört att ett system med en maxtaxa inte är att rekommendera eftersom en maxtaxa i sig kan ha vissa oönskade effekter på prissättning och konkurrens; taxan betraktas som ett påbud och inte som en övre gräns. Utveckling av nya och effektivare förmedlingsformer förhindras. Eftersom taxan inte heller hindrar oseriös verksamhet föreslog Statskontoret i sin rapport att taxan skulle slopas och ersättas av en registrering och tillsyn motsvarande den för fastighetsmäklare.

⁵ Bostad Stockholm, Tjänsteutlåtande nr 2/1998 1998-12-21, ärende 7.

⁶ Rapport 1993:90 Kommerskollegiums näringsrättsliga verksamhet – ändrad organisationstillhörighet.

Konsumentverket (KoV) har i olika sammanhang⁷ också fört fram kritik mot systemet med maxtaxa: den maximala ersättningen blir lätt normavgift och styr inte mot en effektiv förmedling. Man efterlyser också krav på öppenhet i den icke-offentliga förmedlingen, med redovisning av bl.a. ködatum och de regler förmedlingen tillämpar. I dag saknas i allmänhet möjlighet till insyn i förmedlingsverksamheten och den sökande har ingen möjlighet att kontrollera effektiviteten. En större öppenhet skulle vara förutsättning bl.a. för ett system med avgifter efter prestation.

När det gäller nivån på ersättningen har KoV inte uttalat sig direkt. Däremot anser man att en av fyra grundprinciper för en god bostadsförmedling är att samhällets regler för bostadsförmedling skall vara sådana att den som vill förmedla och sköta verksamheten korrekt skall kunna få den att gå runt ekonomiskt.

Den kritik mot taxan som framförts i olika sammanhang har inte föranlett några åtgärder. Senast frågan behandlades, i propositionen (1993/94:138) Kommerskollegium mm., framhöll det föredragande statsrådet bl.a. att frågan om att ersätta taxan med en registrerings- och tillsynsfunktion och konsekvenserna av en sådan åtgärd borde utredas ytterligare. Regeringen var därför inte beredd att då ta ställning till frågan.

Beredningen menar att de skäl som tidigare framförts för en översyn av taxekonstruktion och nivå fortfarande har sin giltighet och att en sådan översyn av ersättningsfrågorna bör initieras.

6.5.2 Avgifter för tjänster

Den aktuella regleringen av förmedlingstjänster innebär, som redovisats i tidigare avsnitt, att avgifter för tjänster som inte leder till en förmedling av ett kontrakt är otillåtna. Det innebär t.ex. att uttag av kö- och registreringsavgifter inte medges idag. Vidare att avgifter för tjänster i anslutning till förmedling av ett kontrakt inte heller godtas om ersättningen sammantaget därmed skulle överstiga

⁷ Bl.a. i remissyttrande 1992-10-29 över betänkandet (SOU 1992:71) Bostadsförmedling i nya former.

1 200 kronor. Regleringen avser såväl yrkesmässig bostadsförmedling som den förmedling som bedrivs i offentlig regi.

Frågan om avgifter mm. har tidigare behandlats av regering och riksdag i samband med översyn av regleringen av kommunernas bostadsförmedling.

Fram till 1 juni 1991 skulle all kommunal förmedling⁸ vara avgiftsfri. I enlighet med förslag i proposition (1990/91:109) om avgifter för kommunal bostadsförmedling infördes då (SFS 1991:612) rätt för kommunerna att enligt självkostnadsprincipen avgiftsbelägga vissa tjänster, som förmedling av byten och andrahandsupplåtelse, tillhandahållande av bytesguider eller andra förteckningar över bostäder. I propositionen avvisades dock krav från kommunalt och annat håll om att införa registreringsavgifter i förmedlingsverksamheten. I betänkande (1990/91:BOU15) Bostadsförmedling mm. tillstyrker Bostadsutskottet förslaget att avgiftsbelägga vissa tjänster hos de kommunala bostadsförmedlingarna. Utskottet föreslog också att en allsidig utredning om den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten skulle genomföras, med anledning av att motioner i frågan inkommit från samtliga partier, bl.a. med förslag om kö- och andra avgifter för den reguljära förmedlingsverksamheten.

Med anledning av riksdagens uttalanden i enlighet med vad BoU anfört tillsattes bostadsförmedlingsutredningen den 20 juni 1991, med uppdrag att bl.a. behandla frågan om avgifter för registrering och förmedling. Utredningen avlämnade ett betänkande Bostadsförmedling i nya former (SOU 1992:71). I betänkandet föreslås att avgifter för förmedling skall få tas ut enligt en taxa som beslutas av kommunen. Samma avgiftstak skulle dock gälla som för privat yrkesmässig förmedling, dvs. 1 200 kronor. Vidare föreslås att bostadsförmedling som inrättats efter kommunala riktlinjer och med fastställda förmedlingsprinciper bör få ta ut en icke återbetalningspliktig registreringsavgift. Avgiften skulle dock, tillsammans med en eventuell anvisningsavgift rymmas inom det fastställda avgiftstaket.

⁸ 4 § Bostadsförsörjningslagen (1947:523).

Bostadsförmedlingsutredningens förslag behandlas i proposition (1992/93:242) om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor. I denna föreslås att kommunerna själva skall få besluta om avgifter skall få tas ut för förmedlingens tjänster och att reglerna om avgifter för yrkesmässig bostadsförmedling tillämpas även i fråga om kommunernas avgiftsuttag. Bostadsförmedlingsutredningens förslag att det i kommunal bostadsförmedlingsverksamhet skulle få införas icke återbetalningspliktiga registreringsavgifter avvisades av det föredragande statsrådet, med motiveringen att förutsättningarna för bostadsförmedlingsverksamhet i privat eller offentlig regi bör vara så lika som möjligt och att det därför inte fanns skäl för att tillämpa andra avgiftsprinciper för den bostadsförmedling som sker enligt riktlinjer som antagits av en kommun.

Likformiga regler för bostadsförmedling i privat och offentlig regi infördes därefter genom att Bostadsförsörjningslagen, som bl.a. föreskrev kostnadsfri kommunal bostadsförmedling, upphävdes den 1 juli 1993 (SFS 1993:404).

Beredningen anser att det finns nya skäl för att pröva frågan om avgifter för olika tjänster i samband med bostadsförmedling, som kö- och registreringsavgifter. Sådana avgifter förekommer i dag öppet i den verksamhet som bedrivs av de yrkesmässiga förmedlarna trots att de inte är tillåtna, och en rad andra olika tjänster erbjuds mot ersättning i samband med förmedlingen. Frågan om vad som skall anses ingå i förmedlingstaxan blir härmed allt svårare att avgöra och behöver klargöras.

Frågan om registrerings- och köavgifter och t.ex. avgifter för information kan legaliseras, om insyn och öppenhet i förmedlingen kan säkerställas, bör utredas. Principen om ersättning för utförd prestation skulle kunna gälla även registerhållning (köavgift) och informationsförmedling under förutsättning att såväl tjänst som pris är noggrant angivna och att insyn finns i verksamheten.

Förmedling över Internet väcker också nya frågor, med nya tjänster, där "förmedlaren" också kan ha sin verksamhet på en webbplats på en server placerad i ett annat land. I denna del bör en samordning ske med den översyn av Fastighetsmäklarlagen som föreslås i SOU 1999:35 med hänvisning till att fastighetsförmedling

via Internet delvis faller utanför ramen för den gällande regleringen.

Hemställen från Stockholm Bostad om att få införa en köavgift för att finansiera en bostadsförmedling i bolagsform ger ytterligare aktualitet till frågan.

Den hittillsvarande prövningen har skett med utgångspunkt i frågan om en positiv särreglering av den kommunala bostadsförmedlingen skulle kunna införas och inte varit en prövning av nivå och taxekonstruktion i sig. En förnyad prövning av kö- och registreringsavgifter bör fortsatt utgå ifrån att samma förutsättningar för bostadsförmedling skall gälla i privat och offentlig regi.

6.6 Vad kan uppnås?

En registrering i anslutning till Fastighetsmäklarnämndens (FMN) befintliga register med ett åtföljande tillsynsansvar för FMN skulle bl.a. innebära

- en möjlighet att hindra t.ex. tidigare kända brottslingar att upprepat starta förmedlingsverksamhet helt öppet,
- en möjlighet att med omedelbar verkan sätta stopp för att en oseriös verksamhet drivs öppet,
- en möjlighet att kontrollera att klientmedelskonton finns, en skyldighet som finns men som inte är möjligt att kontrollera i dag.
- en möjlighet för den bostadssökande att, via FMN eller konsumentvägledare, hitta förmedlare som i vissa avseenden är godkända, och där en viss insyn i förmedlingsverksamheten är garanterad.

Fastighetsmäklarnämnden skulle också få ett visst ansvar för den verksamhet som trots regleringen skulle bedrivas av icke-registrerade förmedlare, om de yrkesmässiga förmedlarna skulle omfattas av Fastighetsmäklarförordningen (SFS 1995:1028). Där stadgas att om FMN, genom anmälan eller på annat sätt, har anledning att anta att någon bedriver en förmedlingsverksamhet i

strid mot vad som föreskrivs, skall FMN anmäla detta till allmän åklagare.

Beredningens förslag om registrering och tillsyn avser också att stödja den verksamhet som bedrivs av seriösa förmedlare. I en översyn av taxa m.m. bör de ekonomiska villkoren för en seriös verksamhet utredas.

Beredningens förslag innebär inte att svarta lägenhetsaffärer påverkas i någon nämnvärd omfattning. Dessa sker troligen i de flesta fallen utan förmedlares medverkan. Ofta är också köparen nöjd med affären, eller rädd för att mista kontraktet, och oegentligheterna kommer inte till allmän kännedom.

I de fall fastighetsägare misstänker att förmedlare uppträder som bulvaner ger beredningens förslag fastighetsägaren en möjlighet att anmäla förmedlaren till FMN, ett komplement till en prövning i Hyresnämnden. Detta skulle kunna förbättra möjligheten att stoppa förmedlare som uppträder som bulvaner vid svarta lägenhetsaffärer.

7 Förslag

Våra förslag följer direktivens avgränsning och avser således reglering av sådan yrkesmässig bostadsförmedling som enbart förmedlar hyreskontrakt i första eller andra hand och som i dag bara omfattas av delar av Fastighetsmäklarlagen (FML). Förmedlare som även har objekt som bostadsrätter och egnahem benämns i allmänhet fastighetsmäklare och omfattas redan av FML i sin helhet.

I begreppet yrkesmässig ligger vidare att förmedlingen skall bedrivas som ett led i näringsverksamhet. Kommunal bostadsförmedling, omfattas inte av lagen och heller inte av förslagen.

7.1 Förslag om registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare

Beredningens förslag:

Beredningen föreslår att även yrkesmässiga bostadsförmedlare skall omfattas av registreringskyldighet hos Fastighetsmäklarnämnden och att en översyn av Fastighetsmäklarlagen därför initieras. Med undantag för utbildningskraven och nivå på försäkringsgarantin för skadeståndskrav bör samma villkor för registrering gälla som för övriga mäklare. Vilka utbildningskrav och vilket försäkringsbelopp som skall gälla för registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare bör utredas närmare.

Motiv för förslaget

Allmänna motiv

En ordning med registrering av dem som yrkesmässigt förmedlar bostäder skulle ge effekt såväl då en sökande registreras som då någon avförs genom att exempelvis bryta mot kraven för att vara registrerad. Det kan på goda grunder antas att en bostadssökande genom en objektiv och neutral konsumentupplysningsverksamhet skulle kunna få kännedom om dessa omständigheter och agera utifrån detta.

Omfattningen av registreringen beror givetvis av olika förhållanden. Några av de mera betydelsefulla är troligen vilka krav som sätts för att få bedriva förmedlingsverksamheten och möjligheterna att göra detta med ett sunt ekonomisk utfall. Det senare är beroende av taxans utformning. Beredningen behandlar i nästa avsnitt frågan om en översyn av ersättningsfrågan, vilket bör ske oavsett om registrering införs eller ej.

Beredningen ser som en på sikt möjlig utveckling, att verksamheten i stor utsträckning kan komma att ske inom ramen för en traditionell mäklarverksamhet av fastigheter eller bostadsrätter där registreringsfrågan är löst. Vi anser emellertid övertygande motiv tala för att nu införa skyldighet till registrering av dem som enbart sysslar med yrkesmässig bostadsförmedling i syfte att eliminera den oseriösa verksamhet som förekommer

Konsumentupplysning

Den som söker en bostad på hyresmarknaden har i dag små möjligheter att avgöra vilka bostadsförmedlare som är seriösa. En registrering innebär att konsumenten skulle få en möjlighet att få tillgång till en förteckning över förmedlare som åtminstone i vissa avseenden har granskats och godkänts.

Konsumentskydd – förhindra brottslig verksamhet

Den ekonomiska skada som drabbar den enskilde konsumenten genom den oseriösa förmedlingen är oftast ringa, däremot kan den brottsliga verksamheten hos en enskild näringsidkare ha en betydande ekonomisk omfattning. Förslaget avser därför inte i första

hand att skydda den enskilde konsumenten, även om detta blir en effekt av förslaget genom ett skydd av hela konsumentkollektivet.

Kravet på registrering och tillsyn är avsett att förhindra att viss typ av oseriös verksamhet uppkommer och kan bedrivas öppet, och att förstärka de möjligheter som finns i dag att stoppa sådana verksamheter. Det kan också sägas vara en markering av hur samhället ser på den här typen av brottslig verksamhet. Förslaget avser också att stödja den seriöst bedrivna verksamheten.

Etableringskontroll

En registreringskyldighet innebär att en grundläggande etableringskontroll skulle införas även för den som yrkesmässigt förmedlar enbart hyresrätter. Personer som är underåriga, försatta i konkurs, belagda med näringsförbud, inte redbara eller i övrigt inte lämpliga skulle då förhindras att öppet verka som bostadsförmedlare.

Insyn i verksamheten

Registrering skulle innebära att Fastighetsmäklarnämnden (FMN) kan utöva tillsyn också över de yrkesmässiga bostadsförmedlarna, och en skyldighet för dessa att låta nämnden granska handlingar mm. som hör till verksamheten. En registrering skulle också tänkas kunna underlätta den kontroll av skatter och andra avgifter som utövas av andra myndigheter.

Den yrkesmässiga bostadsförmedlingen omfattas redan i dag av Fastighetsmäklarlagens (FML) krav på att tillgångar som mäklaren får hand om för någon annans räkning (s.k. klientmedel) skall hållas åtskilda från egna tillgångar, för att förhindra att klientmedlen dras med i en konkurs. FMN har dock i dag bara rätt att granska hur de registrerade mäklarna uppfyller kraven. Möjligheter till insyn även i den verksamhet som bedrivs av de yrkesmässiga bostadsförmedlarna förutsätter den här föreslagna ändringen av FML.

Möjlighet att återkalla registreringen

En oseriös bostadsförmedlare kan i dag öppet driva en verksamhet också lång tid efter det att verksamheten blivit föremål för polis-anmälan och utredning. En registrering hos FMN kan återkallas med omedelbar verkan efter beslut i nämnden. Nämnden kan också meddela varningar. En registreringskyldighet förbättrar väsentligt möjligheterna att förhindra att en oseriös förmedlare fortsatt verkar.

Samlad tillsyn

Enskilda personer som i dag blir lurade, på köavgifter eller på annat sätt, av en yrkesmässig bostadsförmedlare har i dag att vända sig till polismyndigheten med en anmälan. Dessa anmälningar konkurrerar med många andra, registreras på länsnivå och någon samlad bild av verksamheten finns inte. En registrering av förmedlarna skulle innebära en möjlighet att också lämna en anmälan till FMN. En sådan anmälan innebär i sig inte ett förbättrat skydd för anmälaren, men kan förhindra en fortsatt brottslig verksamhet.

En fastighetsägare som misstänker att ett lägenhetsbyte omfattar svarta pengar kan neka hyresgästen rätt till byte. Drivs ärendet vidare av hyresgästen sker prövningen vid någon av de tolv hyresnämnderna. Kunskap om i vilken mån förmedlare medverkar i dessa sammanhang saknas. En registrering av bostadsförmedlarna skulle ge fastighetsägarna en möjlighet att också anmäla en förmedlare som misstänks medverka till skenbyten med svarta pengar till FMN.

I båda fallen kan disciplinåtgärder genomföras relativt snabbt och en samlad bild av den oseriösa verksamheten erhållas. Det senare gäller inte bara den verksamhet som skulle bedrivas av registrerade förmedlare. Anmälningar mot oregistrerade förmedlares verksamhet skulle också, i likhet med vad som nu sker med anmälningar mot oregistrerade mäklare, hanteras av FMN.

7.2 Förslag om översyn av rätten till ersättning för yrkesmässig bostadsförmedling

Beredningens förslag:

Beredningen föreslår en översyn av regleringen av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal. Därvid bör såväl ersättningsnivåer som alternativ, eller komplement, till den nuvarande taxan prövas.

Översynen bör samordnas med den översyn av FML som föreslagits av utredningen om Fastighetsmäklarnämndens tillsyn¹ bl.a. med anledning av att nya former av förmedlingstjänster via Internet faller utanför ramen för fastighetsmäklarlagen.

Beredningen föreslår att en översyn av ersättningen genomförs även om förslaget om en registrerings- och tillsynsfunktion inte genomförs.

Motiv för en översyn

Den av Kammarkollegiet fastställda maximala avgiften för förmedling av såväl första- som andrahandskontrakt är 1 200 kronor, en avgift som varit oförändrad sedan 1992. Det är inte möjligt att lagligen ta ut någon avgift om ett avtal inte kommer till stånd, oberoende av hur mycket tid som har lagts ner på den sökande. Det är heller inte möjligt att ta ut någon registreringsavgift eller avgift för förmedling av uppgifter om tillgängliga objekt, via telefon, post, Internet etc.

Konstruktionen med en maximalt tillåten avgift

Kritik mot taxan har förts fram från olika håll. Det gäller t.ex. kritik mot konstruktionen med en angiven högsta avgift. Konsumentverket och Statskontoret menar att en maxtaxa lätt blir normavgift,

¹ Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn, SOU 1999:35.

den styr inte mot effektiv förmedling och hindrar nya former för förmedlingsverksamhet att utvecklas.

Den maximalt tillåtna ersättningens nivå

Kritik mot nivån på det gällande högsta beloppet har också framkommit. Den kommunala bostadsförmedlingen i Stockholm har i en hemställan till Justitiedepartementet om att få införa köavgifter anfört att den nuvarande begränsningen av förmedlingsavgift om 1 200 kronor för en anvisad bostadslägenhet långt ifrån ger en seriös förmedlare full kostnadstäckning och att det är näst intill uteslutet att med lönsamhet bedriva bostadsförmedlingsverksamhet. Man menar vidare att de nuvarande reglerna inte har gett det avsedda skyddet för bostadskonsumenten.

Många registrerade mäklare menar att den låga taxan innebär att seriös hyresförmedling är olönsam och därför inte intressant för deras verksamhet. Mäklarnas intresseorganisationer instämmer i kritiken mot det fastställda maxbeloppet och menar att hyresförmedling skulle kunna ingå som en del av mäklarnas verksamhet om ersättningen reglerades på annat sätt.

Ser man till den yrkesverksamma bostadsförmedling som bedrivs finner man ett flertal som tillämpar en otillåten taxa, men även avgifter för registrering m.m., som är olagliga. Förmedlingarna synes i övrigt vara seriösa, dvs. i realiteten förmedla de bostäder man utger sig för att kunna göra.

Avgifter för tjänster i anslutning till förmedling

Här gäller frågan dels om kö- eller registreringsavgifter skall medges dels hur en framväxande ny typ av verksamhet som marknadsför olika ”paketjänster” i anslutning till bostadsförmedling skall hanteras. Frågan om köavgifter har bl.a. aktualiserats genom Bostad Stockholms hemställan om att få införa sådana.

Ny teknik - Internet

I betänkandet Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn, SOU 1999:35, uppmärksammas också nya former av tjänster i samband med bostadsöverlåtelser som utvecklats de senaste åren, t.ex. via mötesplatser som tillhandahålls på kommersiell basis på Internet.

Det innebär att köpare och säljare nu kan hitta varandra på ett enkelt sätt utan direkt medverkan av mäklare. Olika tjänster erbjuds dem sedan i samband med affärens fullgörande. Den som tillhandahåller mötesplatsen omfattas inte av fastighetsmäklarlagen trots att just sammanförandet av köpare och säljare normalt utgör mäklari enligt lagen. Det innebär att konsumenter som sammanförs på detta vis inte blir tillförsäkrade den kompetens och det försäkringsskydd som man har vid ett normalt förmedlingsuppdrag. I betänkandet konstateras sammanfattningsvis att det finns skäl för att ta ställning till i vilken omfattning olika nya tjänster bör kunna tillhandahållas yrkesmässigt i samband med köp och försäljning av bostäder utan att förfarandet bör omfattas av särskild reglering eller tillsyn.

Den nya tekniken har inneburit att nya former också för förmedling av hyreskontrakt med olika kringtjänster blir allt vanligare. Verksamheten kan bedrivas förhållandevis anonymt och på avstånd, det är fullt möjligt att anordna en mötesplats som hör hemma på en server placerad utanför landets gränser. Också här finns skäl för att ta ställning till om och hur bostadsförmedlingstjänster ytterligare kan behöva regleras.

8 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Enligt regeringens direktiv (Dir.1994:23) skall ekonomiska konsekvenser redovisas av lämnade förslag. Regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska frågor skall också beaktas. Vidare skall prövning ske i fråga om konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

8.1 Kostnader m.m.

Förslaget innebär att Fastighetsmäklarnämnden ges ansvar för registrering och tillsyn också av de yrkesmässiga bostadsförmedlarna. Nämnden är i dag anslagsfinansierad över statsbudgeten. För nämnden gäller i princip full kostnadstäckning genom de avgifter fastighetsmäklarna betalar och som tillförs statskassan, f.n. en registreringsavgift om 1 500 kronor och en årlig avgift om 1 200 kronor per mäklare.

Utredningen bedömer att en registrering av de yrkesmässiga bostadsförmedlarna endast marginellt kommer att öka antalet registrerade, för närvarande 4 800 mäklare.

Utredningen har vidare utgått ifrån att nuvarande registrerings- och tillsynsrutiner kan tillämpas även för den tillkommande gruppen och att styckkostnaden därmed inte behöver bli större än för de redan registrerade mäklarna. Ett uttag av avgifter som motsvarar Fastighetsmäklarnämndens kostnader torde därmed vara möjligt även för den nya verksamheten.

En bedömning av kostnaderna för den tillkommande verksamheten bör kunna utgå ifrån marginalkostnaden.

8.2 Regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska konsekvenser

De förslag utredningen här har lämnat har ingen påverkan varken på regionalpolitiken eller på jämställdheten.

8.3 Effekter för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget att införa krav på registrering och en tillsynsfunktion också för de yrkesmässiga bostadsförmedlarna kan inte motiveras enbart av behovet av konsumentskydd. Därtill är de ekonomiska värden som står på spel för en enskild konsument för ringa. Förslaget är motiverat av att den brottsliga verksamhet som i dag relativt oförhindrat kan bedrivas av en oseriös bostadsförmedlare kan omfatta avsevärda ekonomiska belopp och pågå ostört under lång tid. Utredningens förslag innebär bl.a. att en form av etableringskontroll införs, att viss insyn i verksamheten erhålls och att en oseriös förmedlare kan avregistreras och därmed förhindras att verka öppet. Avsikten är att detta skall minska brottsligheten inom förmedlingsverksamheten.

Den översyn av taxa och andra avgifter för förmedlingstjänster som utredningen föreslår har som huvudsyfte att ge seriösa förmedlare möjlighet att verka under rimliga villkor, vilket kan sägas vara ett led i en brottsförebyggande verksamhet.

En reglering av den yrkesmässiga bostadsförmedlingen kan också ses som en markering av samhällets inställning till den oseriösa verksamheten och minska den hos allmänheten mer eller mindre utbredda acceptansen av oseriös verksamhet inom bostadssektorn.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Inga Berggren (m)

Den svenska bostadsmarknaden är en dåligt fungerande marknad. På orter där efterfrågan på bostäder är stor är omsättningen på lediga hyreskontrakt närmast obefintlig och de få förstahandskontrakt som blir lediga är ofta föremål för en omfattande svart-handel. Den låga omsättningen på lediga hyreskontrakt, som bland annat har sitt ursprung i en orättvis hyreslagstiftning, leder i sin tur till att en marknad finns för förmedling av lediga hyreskontrakt. På grund av att de avgifter som får tas för sådan förmedling är hårt reglerade har det, som beredningen konstaterar, visat sig närmast omöjligt att bedriva en seriös förmedling. Jag välkomnar därför att beredningen föreslår en översyn av regleringen av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal.

Eventuella åtgärder med anledning av en översyn, kommer som enskild faktor inte att vara tillräcklig för att få bostadsmarknaden att fungera, men kan åtminstone bidra till att de hyreskontrakt som verkligen förmedlas, förmedlas på ett seriöst sätt i en sund konkurrens. Kanske kan också den omständigheten att fler seriösa förmedlare får intresse av att söka sig till marknaden för förmedling av hyreskontrakt, i sig leda till att omsättningen av lediga hyreskontrakt ökar något.

Eftersom bostadsmarknaden i dag inte styrs av konsumenternas val finns det emellertid anledning att förvänta sig att bostadsbristen och de begränsade valmöjligheterna på många orter kommer att bestå. Därmed kommer det sannolikt även fortsättningsvis att fin-

nas en marknad för mindre seriösa bostadsförmedlare. Ett krav på registrering - med mindre omfattande krav som gäller för fastighetsmäklare kan därvid tjäna som en kontrollmöjlighet för den bostadssökande likväl som en kvalitetsstämpel för den förmedlare som uppfyller kraven på registrering.

Särskilt yttrande av Birgitta Rydell (fp)

Det är bra för bostadssökande om det finns många olika förmedlingar att vända sig till. Mångfald och konkurrens kan ge förutsättningar för en effektivare förmedlingsverksamhet. Men för att det skall bli intressant att starta seriös förmedling måste det bli möjligt att ta ut avgifter som täcker kostnaderna för förmedlingen. Det är därför bra att beredningen föreslår en översyn av avgifterna såväl för själva förmedlingen som köhantering. Regeringen behandlar just nu en begäran från Stockholms stad om att få ta ut en köavgift.

Mycket tyder på att fastighetsmäklare i allmänhet kommer att bredda sin verksamhet till förmedlingen också av hyresrätter om det ges möjligheter att finansiera verksamheten genom avgifter. Fastighetsmäklare registreras och är underkastade krav som omfattar utbildning, att det finns ansvarsförsäkring och att ekonomin är under kontroll.

Med möjligheten att ta ut avgifter som verkligen täcker kostnaderna finns det också anledning att tro att det finns intresse att erbjuda tjänster med enbart förmedling av hyresrätter. Det är då rimligt att ställa krav på att denna grupp, i enlighet med det förslag som beredningen lägger, skall vara seriös. Som konsument - i det här fallet bostadssökande - skall man kunna veta att det går att vända sig till seriösa förmedlare som uppfyller kraven. Men särskilda krav och registrering kan, enligt min mening, bara bli aktuellt om det blir möjligt att också seriöst finansiera förmedlingsverksamheten.

Kommittédirektiv



En bostadssocial beredning

**Dir.
1998:56**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 1998

Sammanfattning av uppdraget

En bostadssocial beredning med parlamentarisk sammansättning skall 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 bl.a. göra en bostadssocial kartläggning av situationen på bostadsmarknaden. Beredningen skall särskilt följa upp de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för boende i bostadsrätter och egnahem samt föreslå hur problemen med oseriösa bostadsförmedlare bör hanteras.

Bakgrund

Den sociala bostadspolitiken

De bostadspolitiska målsättningar som redovisas i den bostadspolitiska propositionen våren 1998 och som riksdagen givit sin anslutning till anger bl.a. att bostaden är en social rättighet och att bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Sverige har internationellt också ställt sig bakom de målsättningar och åtaganden som härrör från FN-konferensen om boende, bebyggelse och stadsutveckling,

Habitat II, i Istanbul 1996. Världssamfundet enades vid konferensen om att allas rätt till ett rimligt boende och en anständig livsmiljö var grundläggande element i en hållbar utveckling av mänskliga samhällen. Resultaten från Habitat II skall följas upp både nationellt och internationellt. I Sverige kommer kommunerna genom sitt ansvar för planerings- och boendefrågor att ha en nyckelroll i genomförandet av Habitatagendan.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå

Den svenska bostadspolitik grundas på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att det finns finansiella och legala förutsättningar för bostadsbyggandet och kommunerna svarar för att kommunens invånare får tillgång till bostäder. De ändringar som i början av 1990-talet genomfördes av reglerna för den kommunala verksamheten inom bostadssektorn förändrade inte kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå.

I dag baseras det kommunala ansvaret liksom den kommunala kompetensen i bostadsfrågor i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620). Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. I kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå ingår därmed att kunna erbjuda bostäder även till hushåll som själva har svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

Kommunerna måste därför ha tillgång till bostäder för att bl.a. tillgodose bostadsbehov av medicinska och sociala skäl. Detta bör ske genom medverkan från både de kommunala bostadsföretagen och de privata fastighetsägare som är verksamma i kommunen. Bostadsrättsföreningar kan bidra, t.ex. genom att kommunen får köpa bostadsrätter som sedan hyrs ut till behövande.

Regeringen har i propositionen Bostadspolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:119) gjort bedömningen att de styrmedel

som kommunerna förfogar över för att säkra bostadsförsörjningen på den lokala nivån är tillräckliga och inte nu bör ändras. I propositionen redovisas också att erfarenheterna visar att man genom frivilliga överenskommelser och avtal mellan kommunen och de olika fastighetsägarna når goda resultat när det gäller att tillgodose utsatta grupper bostadsbehov. Situationen varierar dock mellan olika kommuner och den är också beroende av den allmänna situationen på bostadsmarknaden.

Segregation i boendet

I Sverige liksom i andra industrialiserade länder finns i framför allt de större städerna en tydlig social, ekonomisk och etnisk segregation i boendet. Hushåll från olika inkomstkikt och med olika social och etnisk bakgrund bor ofta åtskilda i olika stadsdelar. I vissa stadsdelar är andelen boende som saknar arbete och/eller har en utländsk bakgrund mycket hög. Många boende i dessa stadsdelar är utsatta för ekonomiska och sociala påfrestningar och upplever ett utanförskap i förhållande till övriga samhället.

I de storskaliga bostadsområden som drabbats hårdast av segregationen kan bostadsföretagen på olika sätt spela en viktig roll för att förbättra den sociala och fysiska miljön. Dels kan bostadsförvaltningen utvecklas genom att förvaltningsorganisationen decentraliseras och ett ökat utrymme skapas för brukarinflytande, dels kan bostadsföretagen i samverkan med olika aktörer även på andra sätt främja en positiv utveckling av ett bostadsområde.

Erfarenheterna visar att ett långsiktigt och uthålligt förändringsarbete förutsätter att de boendes idéer och engagemang tas till vara. Bland de kommunala bostadsföretag som oftast ansvarar för förvaltningen av s.k. utsatta bostadsområden finns i dag flera exempel på företag som aktivt arbetar med att bättre anpassa sin verksamhet till behov och önskemål hos de boende. För utvecklingen i de berörda områdena är det angeläget att denna förändringsverksamhet kan förstärkas och spridas till flera bostadsområden.

Hushåll med särskilda svårigheter på bostadsmarknaden

Hemlösa

Trots de stora framsteg som gjorts under efterkrigstiden för att säkra bostadsförsörjningen finns alltså en mindre grupp människor som är hemlösa och står helt utanför bostadsmarknaden. Enligt Socialstyrelsens kartläggning från 1993 finns omkring 10 000 hemlösa i hela landet, varav ca hälften återfinns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Ofta är avsaknaden av bostad endast en del av en större problematik med missbruk m.m. Även i kommuner där tillgången på tillfälliga eller permanenta bostäder rent kvantitativt är tillräcklig är det därför mycket svårt att säkra allas rätt till en bostad. Ett nära samarbete mellan framför allt socialtjänst och bostadsföretag samt tillgång till boendeformer som kan fungera som ett steg på vägen till ett självständigt boende har visat sig vara viktiga faktorer för att hjälpa hemlösa. En hållbar strategi mot hemlöshet behöver också innefatta åtgärder som förebygger att hemlöshet uppstår. Både socialtjänsten och bostadsföretagen har viktiga roller att spela för att stödja och hjälpa människor som vräks eller riskerar att bli vräkt.

Psykiskt störda

En särskilt utsatt grupp på bostadsmarknaden är de psykiskt störda. Dessa har i regel svårt att själva hävda sina behov och önskemål och gruppen kan lätt hamna i en gränzon 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.

Ekonomiskt svaga hushåll

Vad som avses med "svaga hushåll" i bostadsförsörjningssammanhang är starkt beroende av den generella ekonomiska utvecklingen. Arbetslöshet och vikande disponibel inkomst kan medföra att ett hushåll som under normala betingelser inte har några problem kan få svårare att hävda sig på bostadsmarknaden. Det gäller särskilt om man blivit hänvisad till nyproducerat och dyrt boende eller på grund av tidigare hyresskulder inte godkänns av hyresvärden.

Till gruppen svaga hushåll kan man därför föra en grupp hushåll som befinner sig i en gränsszon mellan att kunna hävda sig på bostadsmarknaden och att inte kunna det. I denna grupp av främst lågavlönade och arbetslösa är personer med utländsk bakgrund överrepresenterade.

Ungdomars etablering som självständiga hushåll

Tröskeln till bostadsmarknaden är i dag hög och svårforcerad för många ungdomar. Ett skäl är att många ungdomar har låga och/eller oregelbundna inkomster. Nyproducerade och nyrenoverade lägenheter ligger därmed utanför de ekonomiska möjligheterna för flertalet ungdomar. Det har också blivit vanligare att hyresvärdar som villkor för ett hyreskontrakt till yngre personer kräver borgen från föräldrar. Även krav på fast anställning påverkar ungdomars möjligheter negativt, eftersom många ungdomar har någon form av tidsbegränsad anställning. Ungdomarnas ställning på bostadsmarknaden påverkas dessutom av förändringar i bostadsbeståndets sammansättning och av hushållsstrukturen. Under flera decennier har andelen små lägenheter i bostadsbeståndet minskat samtidigt som andelen små hushåll ökat. Detta gör att konkurrensen om de små lägenheterna är stor. Ungdomarna är beroende av att flyttkedjor skapar en rörlighet på bostadsmarknaden som frigör de mindre och billigare lägenheterna.

Ungdomars möjligheter att etablera sig på bostadsmarknaden varierar från kommun till kommun. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät anser 40 % av kommunerna att det är brist på

lägenheter för ungdomar. De kommuner som uppger en bristsituation finns i alla delar av landet. Ofta uppger kommunerna att det råder brist på sådana bostäder som ungdomar efterfrågar, trots att det totalt sett finns ett överskott på bostäder i kommunen.

Uppdraget

Den bostadssociala beredningen skall 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 att 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. Det nybildade Integrationsverket kommer också att ha ett uppföljningsansvar som omfattar frågor med nära koppling till beredningens uppdrag. Även bostadsmarknadens parter, t.ex. Hyresgästernas Riksförbund, SABO och Sveriges Fastighetsägareförbund tar fram rapporter och analyser som kan komma till nytta i beredningens arbete.

Härutöver kan beredningen ta initiativ till särskilda kartläggningar och undersökningar för att täcka kunskapsbehov som inte tillgodoses genom befintligt faktaunderlag.

Bostadssociala effekter av konkurser och rekonstruktioner

Under 1990-talet har många bostadsrättsföreningar med nyare fastigheter hamnat i ekonomiska problem. Antalet föreningar som rekonstruerats genom ackordsuppgörelser eller som gått i konkurs har ökat kraftigt i förhållande till tidigare decennier. Antalet egnahemsägare som tvingats sälja sina hus på exekutiv auktion har också ökat.

Beredningen skall som en särskild del av sitt uppdrag följa upp de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner som berör bostadsrättshavare och egnahemsägare. Uppföljningen bör innefatta en redovisning av hur rekonstruktioner och konkurser inverkar på hushållens möjligheter att bo kvar i bostaden samt hur boendekostnaderna påverkas.

En angelägen fråga är hur kraven på rättssäkerhet och lika behandling tillgodoses i olika skeden av förfarandet fram till dess att skulderna har reglerats och ett ärende om ackord, konkurs eller exekutiv försäljning avslutats. Flera av de aktörer som deltar i denna hantering är statliga myndigheter eller bolag med speciella uppgifter inom det bostadspolitiska området. Beredningen skall överväga vilka särskilda krav som kan ställas på dessa aktörer.

Oseriösa bostadsförmedlare

I större städer, framför allt i Stockholm, förekommer att vissa personer utnyttjar den stora efterfrågan på hyreslägenheter för att på ett otillbörligt sätt tjäna pengar på de bostadssökande. Bostadssökande som i förskott betalat in en avgift till privata bostadsförmedlare har ibland inte kunnat få tillbaka sina pengar sedan förmedlingen försvunnit eller gått i konkurs.

Förekomsten av oseriösa bostadsförmedlare beror delvis på att en förmedlingsverksamhet för hyreslägenheter kan startas utan någon större investering och utan några krav på utbildning eller registrering. Sådana krav ställs däremot på personer som yrkesmässigt förmedlar t.ex. fastigheter och bostadsrätter. Dessa omfattas av samhällskontroll genom att sådan verksamhet regleras av fastighetsmäklarlagen (1995:400).

Riksdagens lagutskott har nyligen i ett av riksdagen godkänt betänkande (bet. 1997/98:LU15) påpekat att erfarenheterna av yrkesmässig förmedling av främst andrahandsupplåtelser tyder på att det kan finnas behov av att överväga någon form av samhällskontroll och konsumentskyddsregler även för hyresförmedling. Det finns dock enligt utskottets mening knappast några sakliga skäl för

att ställa de relativt omfattande krav som följer av fastighetsmäklarlagen på den som enbart förmedlar hyresrätter.

Beredningen skall söka bilda sig en uppfattning om hur stort problemet med oseriösa bostadsförmedlare är och i en särskild rapport till regeringen redovisa sin uppfattning i denna fråga. Därvid skall beredningen också bedöma om de problem som förekommit motiverar någon form av samhällskontroll och ökat konsumentskydd vid yrkesmässig förmedling av hyreslägenheter. Beredningen skall också undersöka vilka förutsättningar och möjligheter som finns för att åstadkomma samhällskontroll och förbättrat konsumentskydd.

Tidsplan och arbetsformer

Beredningen ges formen av en parlamentarisk kommitté.

Beredningen skall utföra sitt uppdrag i nära samverkan med berörda myndigheter och organisationer. Det är särskilt angeläget att de kommunala erfarenheterna av bostadssociala frågor fortlöpande kan tas tillvara i beredningens arbete. Till beredningen bör därför knytas en eller flera referensgrupper med företrädare för bostadsmarknadens parter, kommunerna och berörda myndigheter.

När det gäller förhållandena i utsatta bostadsområden skall beredningens arbete inriktas på frågor som är kopplade till utvecklingen av bostadsförvaltning och boendeflytande. Beredningen skall ha nära samråd med den storstadsdelegation som regeringen avser att tillsätta med uppdrag att utveckla och samordna den nationella storstadspolitiken och särskilt företräda staten vid överläggningar om s.k. lokala utvecklingsavtal för utsatta bostadsområden i storstäderna.

Beredningen skall redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser, dvs. beräkna kostnaderna, samt ange finansiering. Detta gäller även kostnader som belastar kommunerna.

I sitt arbete med bostadssociala effekter av konkurser och rekonstruktioner, bör beredningen ha samråd med Bostadsrättsutredningen (Ju 1996:10) som har i uppdrag att göra en översyn av vissa delar av bostadsrättslagen.

Beredningen skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Beredningens uppdrag att göra en särskild uppföljning av de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för bostadsrättshavare och egnahemsägare skall redovisas till regeringen senast den 1 juni 1999. Beredningen skall vid samma tillfälle redovisa sina bedömningar och eventuella förslag vad gäller samhällskontroll av yrkesmässiga bostadsförmedlare.

Beredningen skall vara verksam till och med utgången av år 2000. I samband med att uppdraget avslutas skall beredningen till regeringen lämna en samlad redovisning och bedömning av situationen för hushåll med särskilda svårigheter på bostadsmarknaden.

(Inrikesdepartementet)