

Regeringens proposition

2000/01:26

Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

Prop.
2000/01:26

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 oktober 2000

Lena Hjelm-Wallén

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt förslaget skall varje kommun vara skyldig att planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vidare skall kommunen, om det behövs, anordna bostadsförmedling. Kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid föreslås få en möjlighet att ta ut en köavgift av de hyressökande.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

I propositionen redovisas också åtgärder och initiativ som regeringen tagit eller avser att ta inom flera områden för att så långt möjligt bidra till att förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande förbättras. En blandning av olika upplåtelseformer bör eftersträvas.

Propositionen innehåller förslag om vissa förändringar av Statens bostadskreditnämnds (BKN) verksamhet. BKN går över till mer försäkringsmässiga bedömningar och värderingar i sin garantigivning. Som ett led i detta överlåter regeringen åt BKN att själv besluta om garantiavgiftens storlek. Därigenom kan en differentierad och riskrelaterad avgiftssättning ske.

I propositionen redovisas också Byggekostnadsdelegationens arbete och regeringens bedömning av delegationens slutsatser och förslag. Regeringen anser att det är angeläget att följa upp delegationens arbete och avser därför att ge Boverket i uppdrag att fr.o.m. januari 2001 inrätta ett byggekostnadsforum med uppgift att bl.a. förmedla kunskaper till byggherrar och att främja utvecklingsarbete och innovationer.

Bidraget till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet kommer under de närmaste åren att främst riktas till ekologiska åtgärder i större nybyggnadsprojekt med stor andel hyresrätter. Enligt förslag i budgetpropositionen för 2001 lämnas bidrag med 135 miljoner kronor för nästa år och därefter inom en årlig ram om 250 miljoner kronor.

När det gäller byggandet i tillväxtregionerna redovisas bl.a. åtgärder för att göra planprocessen snabbare och smidigare. En översyn i syfte att avlasta regeringen prövningen av överklaganden och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement. Inom Regeringskansliet bereds också frågan om att införa regler som gör det möjligt att genomföra tredimensionell fastighetsindelning. Att införa sådana regler skulle kunna underlätta bostadsproduktion.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	6
2.2	Förslag till lag om ändring i jordabalken	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	10
4.1	Bakgrund	10
4.1.1	Den sociala bostadspolitiken	10
4.1.2	Tidigare lagstiftning	11
4.1.3	Dagens situation	12
4.1.4	Avgifter vid kommunal bostadsförmedling	13
4.2	Överväganden och förslag	14
4.2.1	Lag om kommunernas bostadsförsörj- ningsansvar	14
4.2.2	Skyldighet för kommunerna att planera för bostadsförsörjningen	15
4.2.3	Länsstyrelsens uppgift	17
4.2.4	Kommunal bostadsförmedling	18
4.2.5	Köavgifter vid kommunal bostads- förmedling	22
5	Åtgärder för att främja ökat bostadsbyggande	27
5.1	Problem och möjligheter	27
5.2	Sänkta byggkostnader	29
5.3	Bidrag till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet	37
5.4	Förändringar av Statens bostadskreditnämnds verksamhet	38
5.5	Bostadsbyggande i tillväxtregionerna	41
6	Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser	49
7	Författningskommentar	50
7.1	Förslaget till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	50
7.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	54
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	55
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	56
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	58
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	59

Bilaga 5	Sammanfattning av betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13) från Utredningen om utvärdering av statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar.....	60
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser.....	62
Bilaga 7	Lagrådets yttrande.....	63
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2000....	65
	Rättsdatablad	66

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2000/01:26

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
2. lag om ändring i jordabalken,

dels godkänner vad regeringen föreslår om

3. användning av medel på anslaget 31:11 under utgiftsområde 18 till inrättande av ett byggkostnadsforum (avsnitt 5.3).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige.

2 § Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

3 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, skall dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

4 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (*köavgift*) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid skall inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

5 § En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 35 och 65 a §§ jordabalken¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.
35 §²

Hyresgästen får överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet för att genom byte få en annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Tillstånd skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar emot bytet. Tillståndet kan förenas med villkor.

Första stycket gäller inte, om

1. lägenheten hyrs i andra hand,
2. lägenheten utgör en del av upplåtarens bostad,
3. lägenheten är belägen i ett enfamiljshus som inte är avsett att hyras ut varaktigt eller i ett tvåfamiljshus,
4. lägenheten har upplåtits av någon som innehade den med bostadsrätt och lägenheten alltjämt innehas med sådan rätt, eller
5. hyresavtalet avser ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd.

Medverkar en kommun till att hyresgästen får en annan bostad genom att *anvisa eller förmedla* denna, får kommunen ansöka hos hyresnämnden om tillstånd som avses i första stycket. *Detta gäller även kommunalförbund som har hand om bostadsförmedling som är gemensam för två eller flera kommuner.*

Medverkar en kommun till att hyresgästen får en annan bostad genom att förmedla denna, får kommunen ansöka hos hyresnämnden om tillstånd som avses i första stycket.

65 a §³

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *anvisning* av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *förmedling* av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 1993:400.

³ Senaste lydelse 1993:407.

I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i lagen (2000:000) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Promemorian Kommunernas bostadsförsörjningsansvar upprättades våren 2000 inom Finansdepartementet och Justitiedepartementet. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2000/1847).

Kostnaderna för att producera nya bostäder har sedan mitten av 1970-talet ökat snabbare än konsumentprisindex. Inte ens under lågkonjunkturen i början av 1990-talet sjönk produktionskostnaderna i nämnvärd utsträckning. Regeringen tillsatte därför våren 1996 en byggkostnadsdelegation med uppgift att aktivt och i samarbete med byggsektorns aktörer arbeta för långsiktigt sänkta produktions- och förvaltningskostnader för bostäder.

Delegationen har medverkat till att finansiera flera forsknings- och utvecklingsprojekt samt studier av enskilda ämnesområden som t.ex. byggkostnadernas utveckling, materialpriser, marknads- och konkurrensförhållanden och metoder för att utveckla byggprocessen. Vidare har samverkan skett med byggbranschen i form av ett stort antal konferenser, seminarier och andra möten och sammankomster. Delegationen har även besökt många kommuner för information och diskussioner. I delegationens uppdrag ingick härutöver att genomföra en teknikupphandling av nya byggsystem för bostadsproduktion, som redan vid måttliga produktionsvolymerna kan ge betydande kostnadssänkningar.

Delegationen lämnade betänkandet Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44) i maj 2000. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2000/2190).

Genom beslut den 14 oktober 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Lars-Erik Lövdén att tillkalla en särskild utredare att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar. I februari 2000 överlämnade utredaren betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2000/761).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i propositionen. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har haft synpunkter på en bestämmelse, 3 § andra stycket, i förslaget till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 4.2.4.

4 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

4.1 Bakgrund

4.1.1 Den sociala bostadspolitiken

Bostaden och boendet påverkar i hög grad enskilda människors livssituation och möjligheter i livet. Därför är bostadspolitiken en väsentlig del av välfärdspolitiken. Grunden för den sociala bostadspolitiken är att alla har rätt till en god bostad till skäligt pris, med modern utrustning och av den storlek som motsvarar familjens behov. Riksdagen har ställt sig bakom de bostadspolitiska målsättningar som redovisas i den bostadspolitiska propositionen Bostadspolitik för hållbar utveckling (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306).

Den sociala bostadspolitiken utgår från kraven på integration, rättvisa och jämlikhet. I Sverige har vi i relativt hög grad lyckats undvika en uppdelning av människor i olika grupper efter inkomster och andra sociala och ekonomiska förhållanden. Vi har en hög och relativt jämnt fördelad boendestandard med funktionella och moderna bostäder. Den sociala bostadspolitiken har haft stor betydelse för dessa framgångar.

Den sociala bostadspolitiken skall bidra till att bygga och utveckla ”det gröna folkhemmet” genom ekologiskt och socialt ansvarstagande i byggande och boende. IT-tekniken och andra tekniska framsteg bör utnyttjas för att åstadkomma flexibla bostäder anpassade till dagens och framtidens bostadskonsumenter. För att åstadkomma en sådan utveckling måste de boendes inflytande över den egna bostaden och boendet ökas.

Under 1990-talets krisår utsattes svensk ekonomi och välfärd för svåra påfrestningar. De samlade effekterna av den ekonomiska krisen, skattereformen och bostadspolitiken omläggning innebar att såväl fastighetsägare som hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och egnahemsägare ställdes inför en helt ny situation. Boendekostnaderna ökade och antalet outhyrda lägenheter ökade kraftigt. Bostadsbyggandet sjönk drastiskt från en nivå kring 60 000–70 000 nybyggda lägenheter per år under 1980-talet ner till ett rekordlågt bostadsbyggande kring 10 000–12 000 lägenheter per år under större delen av 1990-talet.

De senaste åren har dock inneburit en radikal förändring. Den mycket kraftiga förbättringen i ekonomin har inneburit att bostadsefterfrågan åter ökar. Antalet outhyrda lägenheter har också minskat. Enligt SCB var i mars 1998 drygt 62 000 lägenheter lediga till uthyrning vilket är det största antalet som har noterats. I mars 2000 fanns det ca 48 500 lägenheter som var lediga till uthyrning i allmännyttiga och privatägda fastigheter. De regionala skillnaderna är dock stora. I många små och medelstora kommuner med negativt flyttnetto är antalet outhyrda lägenheter fortfarande alltför stort. Genom bl.a. Bostadsdelegationens insatser har ett 40-tal kommuner fått hjälp med att komma tillrätta med situationen.

I ett 45-tal kommuner råder det i dag brist på lägenheter. I tillväxtregionerna riskerar bristen på bostäder att bli ett allvarligt hinder för en fortsatt tillväxt. För att det skall vara möjligt att skapa en hållbar tillväxt är det nödvändigt att det byggs fler bostäder där efterfrågan finns.

Samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Den svenska bostadspolitiken har under mer än femtio år grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och genomförande. Bostadsförsörjningen är av stor betydelse för de enskilda kommunernas utveckling.

4.1.2 Tidigare lagstiftning

Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (bostadsförsörjningslagen) tillkom som ett led i samhällets strävanden att få igång och styra bostadsbyggandet efter andra världskriget. Lagen innehöll bestämmelser om såväl befogenheter som skyldigheter för kommunerna när det gäller kommunala åtgärder för att främja bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet inom kommunen. Lagen upphävdes med verkan från den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:242, bet. 1992/93:BoU19, rskr. 1992/93:351). Samtidigt upphävdes lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt (bostadsanvisningslagen). Den innehöll bl.a. regler som gav kommuner rätt att anvisa bostadssökande till vissa bostadslägenheter.

Regler om kommunernas befogenheter fanns huvudsakligen i 1 och 6 §§ bostadsförsörjningslagen. De handlade främst om rätten att använda kommunala skattemedel. I något förändrat skick fördes bestämmelserna över till annan lagstiftning. En regel om rätt för en kommun att använda kommunala medel för att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd till boendet togs in i en särskild lag (lagen [1993:406] om kommunalt stöd till boendet). Vidare fördes en bestämmelse in i bostadsförvaltningslagen (1977:792) om att en kommun i vissa fall får förskottera medel till en fastighets skötsel om fastigheten är ställd under tvångsförvaltning.

Regler om kommunala skyldigheter fanns i 2–4 §§ bostadsförsörjningslagen. I 2 § ålades kommunen vissa förvaltningsuppgifter beträffande det statliga bostadsstödet samt att samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och informera om bostadsmarknadsläget. Enligt 3 § skulle en kommun fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen fick en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereddes och genomfördes. Bostadsförsörjningsplaneringen skulle komma till uttryck i ett program som skulle antas av kommunfullmäktige. Kommunen skulle också varje år lämna redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen till länsstyrelsen och länsbostadsnämnden på sätt som bestämdes av regeringen.

Om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen var vidare kommunen enligt 4 § skyldig att anordna bostadsförmedling. Reglerna gav även regeringen möjlighet att ålägga en kommun att anordna sådan förmedling, liksom möjlighet att förordna att flera kommuner skulle anordna gemensam bostadsförmedling och tillämpa enhetliga grunder vid anvisning av bostäder. I samma paragraf föreskrevs också att kommunal bostadsförmedling skulle vara avgiftsfri. Avgift fick dock tas ut för vissa tjänster (se vidare avsnitt 4.1.4).

Upphävandet av bostadsförsörjningslagen innebar att det överlämnades till kommunerna själva att bestämma formerna för bostadsförsörjningsverksamheten. Kommunerna har liksom tidigare möjlighet att bedriva bostadsförsörjningsplanering och upprätta särskilda bostadsförsörjningsprogram samt att engagera sig i förmedlingen av bostäder.

Då den tidigare regleringen avskaffades angavs att utgångspunkten var att kommunen självantog vidtog de åtgärder som behövdes för att kommuninvånarna skulle kunna få godtagbara bostäder. I propositionen framhölls bl.a. att statliga regler borde utfärdas bara om staten hade krav på att kommunen skulle vidta åtgärder som annars inte skulle komma till stånd. Det ströks särskilt under att ett slopande av kravet på särskilda kommunala bostadsförsörjningsprogram m.m. inte syftade till att ändra den hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågor (se prop. 1992/93:242 s. 20).

Kommunala bostadsförsörjningsprogram

Sedan bostadsförsörjningslagen upphävdes 1993 har allt fler kommuner valt att inte utarbeta särskilda bostadsförsörjningsprogram. Enligt Boverkets årliga undersökningar tog 177 kommuner eller 72 procent av de kommuner som svarat på verkets frågor fram ett bostadsförsörjningsprogram år 1992. Antalet har därefter successivt minskat. För år 1998 angav endast 47 kommuner eller 17 procent att de upprättat ett årligt bostadsförsörjningsprogram som antas av kommunfullmäktige. Motsvarande uppgift för år 2000 var 28 kommuner eller 10 procent.

Samtidigt redovisar allt fler kommuner att man behandlar bostadsförsörjningsfrågorna i översiktsplaneringen eller någon form av strategisk plan för kommunen. Av de kommuner som inte upprättat bostadsförsörjningsprogram för innevarande år uppgav 155 kommuner eller 54 procent att man arbetar med dessa frågor i översiktsplanen eller i fördjupningar av översiktsplanen. Ett ökande antal kommuner redovisar också att de behandlar bostadsförsörjningsfrågorna i någon annan form av strategisk plan för kommunens utveckling eller i något annat sammanhang. Det kan röra sig om en årlig bostadsöversikt, mark- och bostadsplan eller motsvarande som inte behandlas i kommunfullmäktige.

Kommunal bostadsförmedling

Enligt en undersökning som Boverket genomförde 1990 fanns en kommunal bostadsförmedling i 105 kommuner eller i 39 procent av kommunerna. Nästan alla kommuner med minst 50 000 invånare hade bostadsförmedling. Under 1990-talet har kommunerna i snabb takt avvecklat eller dragit ner på denna service till kommuninvånarna.

I januari 2000 fanns kommunal bostadsförmedling eller delvis kommunägd bostadsförmedling i 16 kommuner enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät. Fem kommuner redovisar att det finns bostadsförmedling som drivs i samarbete mellan flera fastighetsägare. Vidare har 100 kommuner redovisat att det finns någon form av förtursverksamhet.

Enligt Boverket saknas i 85 procent av kommunerna helt någon form av samordnad förmedling av bostäder.

Prop. 2000/01:26

4.1.4 Avgifter vid kommunal bostadsförmedling

1947 års bostadsförsörjningslag

Enligt bostadsförsörjningslagen skulle kommunal bostadsförmedling vara avgiftsfri. År 1991 infördes dock en bestämmelse i lagen som gav kommunen rätt att ta ut en avgift för sådana tjänster som kommunen tillhandahöll och som inte avsåg registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Avgiftens storlek fick bestämmas av kommunen. Samtidigt klargjordes genom ett tillägg till 12 kap. 65 a § jordabalken (hyreslagen) att kommunerna inte skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna i den paragrafen om möjlighet att ta ut ersättning för anvisning av lägenhet (se prop. 1990/91:109 om avgifter vid kommunal bostadsförmedling).

Nu gällande bestämmelser

När bostadsförsörjningslagen avskaffades fick kommunerna möjlighet att ta ut avgifter och blev skyldiga att följa de avgiftsregler som gäller yrkesmässiga bostadsförmedlare (jfr prop. 1992/93:242). Dessa regler återfinns i 65 a § hyreslagen. Där anges att det i princip är förbjudet att ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av lägenhet, men att sådan ersättning får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som uppsåtligen bryter mot reglerna kan straffas. Den som har tagit emot otillåten ersättning är dessutom skyldig att betala tillbaka den. Regeringen har i förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling föreskrivit att ersättning skall tas ut enligt en taxa som fastställs av Kammarkollegiet. Av taxan, som ändrades den 1 juli 2000, framgår att den högsta ersättning för anvisning som får tas ut är 2 000 kr för en lägenhet och 700 kr för ett rum (se Kammarkollegiets författningssamling, KAMFS 2000:2).

Tidigare överväganden

Det har från flera håll påtalats att det är svårt att bedriva bostadsförmedling om kostnaderna skall täckas enbart av ersättningar för anvisning enligt nuvarande taxa. Detta har t.ex. framhållits i en framställning från Stockholms kommun till Justitiedepartementet i december 1998 (se Ju 98/4559). Kommunen begärde då författningsändringar som skulle göra det möjligt för bostadsförmedlingar att ta ut en årlig köavgift. Som skäl för sin begäran angav kommunen bl.a. att den nuvarande ersättningen – anvisningsersättningen – inte ger full kostnadstäckning, att det inte är rimligt att skattebetalarna skall finansiera kostnaden för verksamheten och att det är naturligt att kommunen tar ut avgifter för kommunala verksamheter.

I en departementspromemoria som utarbetades inom Justitiedepartementet föreslogs i november 1999 att alla yrkesmässiga bostadsförmedlare som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid under vissa förutsättningar skall ha rätt att ta ut en köavgift av de bostadssökande (se Köavgifter vid bostadsförmedling, Ds 1999:69). Promemorian har remissbehandlats. Den har ännu inte föranlett några lagstiftningsåtgärder (se vidare avsnitt 4.2.5).

4.2 Överväganden och förslag

4.2.1 Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Regeringens förslag: Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen skall förtydligas i en särskild lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna bland myndigheter och organisationer tillstyrker eller har inga erinringar mot promemorians förslag om att införa en ny lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Omkring två tredjedelar av de kommuner som yttrat sig avstyrker förslaget. Många menar att nuvarande lagstiftning är fullt tillräcklig eftersom det kommunala ansvaret framgår av socialtjänstlagen (1980:620) och plan- och bygglagen (1987:10). Många kommuner framhåller också att en ny bostadsförsörjningslag knappast kommer att leda till ökat bostadsbyggande. *Svenska Kommunförbundet* och ett tiotal kommuner tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Bostaden är en social rättighet. Målsättningen är att bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Förverkligandet av denna målsättning förutsätter aktiva insatser av kommunerna. Avgörande för en framgångsrik bostadspolitik är att den är förankrad där den skall förverkligas, dvs. i kommunen. En väl fungerande bostadsförsörjningsplanering och bostadsförmedling är betydelsefulla medel i kommunernas arbete.

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. Det kommunala åtagandet baseras i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen. Plan- och bygglagen ger kommunen ett grundläggande ansvar för planeringen av markanvändningen som också är av betydelse i sammanhanget.

Kommunallagen ger kommunerna rätt att engagera sig i verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. 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 för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Plan- och bygglagen ger kommunen ett allmänt ansvar för

användningen av mark och vatten samt för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. I detta ligger också ett ansvar för att goda boendemiljöer skapas och vidmakthålls.

Trots att, som ovan framhållits, kommunernas ansvar i grunden inte förändrades till följd av att bostadsförsörjningslagen upphävdes visar situationen på bostadsmarknaden att det nu tycks finnas en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar man har för bostadsförsörjningen. I vissa kommuner byggs det ingenting alls även om det finns ett stort behov. Vidare förekommer också missuppfattningen att bostadsförsörjningen inte är ett kommunalt ansvar.

Mot bakgrund av att bostadsförsörjningen har en grundläggande betydelse för välfärdspolitiken i samhället och för kommunernas möjligheter att utvecklas anser regeringen att det är viktigt att bostadspolitiken får en mer framskjuten plats i den kommunala debatten. Varje kommun, inte bara kommunerna i tillväxtregionerna, behöver en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i olika delar av kommunen skall utvecklas. Enligt regeringens uppfattning finns det därför ett behov av att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen bör framgå av en särskild lag. I lagen bör bl.a. slås fast en skyldighet för kommunerna att planera bostadsförsörjningen.

4.2.2 Skyldighet för kommunerna att planera för bostadsförsörjningen

Regeringens förslag: En kommun skall vara skyldig att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Om det behövs skall kommunen samråda med andra kommuner vid planeringen. Kommunfullmäktige skall anta riktlinjer för bostadsförsörjningen.

En kommun skall till regeringen lämna uppgifter om bostadsförsörjningsplaneringen om regeringen begär det.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många av de kommuner som yttrat sig framhåller att man fortsatt att aktivt arbeta med planering av bostadsförsörjningen även efter det att bostadsförsörjningslagen upphävdes och vissa kommuner ifrågasätter därför behovet av en lagreglering. Flertalet av de kommuner och övriga remissinstanser som stödjer förslaget om skyldighet att planera bostadsförsörjningen är positiva till att lagförslaget inte formaliserar hur planeringen skall ske. *Boverket* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO* anser dock att man bör kräva att kommunfullmäktige tar ställning till kommunens riktlinjer med viss regelbundenhet.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med bostadsförsörjningsplaneringen är att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva

i goda bostäder. I begreppet en god bostad innefattas inte bara själva bostaden utan också boendemiljön. Bostadsområdena är av grundläggande betydelse för de enskildas möjlighet till stimulans och personlig utveckling. Boendemiljön måste kunna främja en god uppväxt för barn och ungdom. En särskild regel bör införas om att en kommun är skyldig att planera för bostadsförsörjningen i kommunen.

I de fall en kommun ingår i ett område med en för flera kommuner gemensam arbets- och bostadsmarknad och bostadsförsörjningsområdet således omfattar mer än en kommun, är det väsentligt att de enskilda kommunerna i området samråder och samverkar med varandra. Bostadsförsörjningsplaneringen i områden med behov av ett omfattande bostadsbyggande, t.ex. i storstadsområdena, kräver många gånger ett regionalt perspektiv. Det bör därför i lagen ingå en bestämmelse om att en kommun vid bostadsförsörjningsplaneringen vid behov skall samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Sättet att nå de bostadspolitiska målen måste i hög grad bli beroende av de lokala förutsättningarna. Bostadsförsörjningsplaneringen måste vara anpassad efter situationen i den enskilda kommunen. Kommunerna bör själva få avgöra hur de vill utforma och redovisa sin planering av bostadsförsörjningen.

Lagen bör innehålla en bestämmelse om att riktlinjerna för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige. Härigenom markeras att bostadsfrågorna bör ges en förankring i den lokala politiska debatten. Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det kan diskuteras om det är en allmän uppfattning inom landets kommuner att frågor om bostadsförsörjning är av sådan beskaffenhet att de faller in under denna bestämmelse. Genom kravet på att riktlinjerna skall antas av kommunfullmäktige säkerställs emellertid att bostadsförsörjningsfrågan får den behandling i kommunen som dess vikt kräver.

Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling, Allbo-kommittén (dir. 1999:110), har bl.a. vissa uppdrag när det gäller bostadsförsörjningsfrågor. Enligt vad regeringen erfarit överväger kommittén om det kommunala ansvaret bör preciseras ytterligare i lagstiftningen och om kommunen även i övrigt bör tillföras ytterligare instrument för att klara sina uppgifter inom bostadsförsörjningen. Regeringen anser att det är lämpligt att avvakta Allbo-kommitténs förslag innan några särskilda formkrav ställs på behandlingen av riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunfullmäktige. Detta gäller exempelvis kravet från några remissinstanser att kommunfullmäktige bör ta ställning till kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen med viss regelbundenhet.

Bostadsförsörjningsplaneringen bör ange inriktningen av olika åtgärder för bostadsförsörjningen i kommunen. Utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven på bostadsmarknaden som innefattar alla kommuninvånarens behov. Åtgärderna avser inte endast nyproduktion utan i många kommuner är det i första hand fråga om olika insatser i de befintliga bostadsområdena. I planeringen finns det skäl att särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för vissa hushåll, t.ex. äldre, handikappade och ungdomar. Där det finns universitet och högskolor

måste kommunerna ta ansvar för studenters särskilda bostadssituation. En viktig del i bostadsförsörjningsplaneringen är vidare att kommunerna – inte minst i tillväxtregionerna – ser till att ha en tillfredsställande mark- och planberedskap. För att underlätta kommunernas arbete avser regeringen att ge Boverket i uppdrag att ta fram och sprida exempel som närmare belyser hur kommunerna i olika situationer konkret kan arbeta med bostadsförsörjningsplaneringen.

Medborgarna kan genom en väl fungerande bostadsförsörjningsplanering få bättre inflytande och överblick över boendesituationen i kommunen. Genom att bostadsförsörjningsplaneringen ingår i en brett förankrad demokratisk process skapas också förutsättningar för att bostadsförsörjningen ses i ett helhetsperspektiv.

Som framgått ovan är avsikten inte att någon skyldighet för kommunerna att lämna en årlig och formaliserad redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen skall införas. Det kan emellertid finnas behov att vid en viss tidpunkt begära särskild information om planeringen av bostadsförsörjningen i vissa kommuner eller i en speciell fråga. Lagen bör därför ge regeringen möjlighet att hämta in vissa uppgifter om bostadsförsörjningsplaneringen från kommunerna. Som *Boverket* framhåller i sitt remissyttrande är det naturligt att en sådan redovisning kanaliseras genom länsstyrelserna.

4.2.3 Länsstyrelsens uppgift

Regeringens förslag: Länsstyrelsen skall lämna kommunerna råd, information och underlag för den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig är i huvudsak positiva till promemorians förslag. *Boverket* framhåller att länsstyrelsen bör ha ett ansvar att bevaka och ta initiativ till att samordning mellan kommuner kommer till stånd. *Socialstyrelsen* betonar att samverkan mellan kommuner är särskilt viktig när det gäller planeringen av bostäder med särskild service för funktionshindrade.

Skälen för regeringens förslag: Av regleringsbrevet för länsstyrelserna för budgetåret 2000 framgår att ett verksamhetsmål för länsstyrelserna är att de i sina kontakter med kommunerna skall uppmärksamma bostadsfrågorna.

Länsstyrelsen genomför årligen besök i länets kommuner. Vid dessa besök diskuteras bostadsförsörjningsfrågor med kommunen. Genom att länsstyrelsen har ansvar för samordningen av svaren på Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät kan länsstyrelsen bistå kommunerna i deras arbete med att skapa en överblick över bostadsförsörjningsläget i länet. Länsstyrelsens arbete med de övergripande planeringsfrågorna och samråd med kommunerna om översiktsplaner utgör också ett stöd för kommunerna i arbetet med bostadsförsörjningsplaneringen.

Vid de samråd och informationsutbyten som kontinuerligt sker mellan länsstyrelserna och kommunerna om bostadsförsörjnings- och andra planeringsfrågor är det därför enligt regeringens uppfattning naturligt att länsstyrelsen gör kommunerna uppmärksamma på olika frågor som rör bostadsförsörjningsplaneringen.

Som *Socialstyrelsen* framhåller i sitt remissvar skall länsstyrelsen enligt socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade verka för att kommunerna planerar för att kunna tillgodose framtida behov, bl.a. av bostäder med särskild service för funktionshindrade och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre. Regeringen anser att det är angeläget att behovet av bostäder för dessa grupper särskilt uppmärksammas vid kontakterna med kommunerna. Inte minst i det sammanhanget är det också viktigt att länsstyrelsen bevakar och tar initiativ till samordning mellan olika kommuner.

4.2.4 Kommunal bostadsförmedling

Regeringens förslag: En kommun skall vara skyldig att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling skall de berörda kommunerna anordna sådan bostadsförmedling. Regeringen skall kunna förelägga en kommun att fullgöra denna skyldighet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslogs – till skillnad från vad regeringen föreslår – att en kommun inte fick lämna över skötseln av bostadsförmedlingen till någon annan än ett kommunalt företag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som tillstyrker förslaget att en kommun skall vara skyldig att anordna bostadsförmedling framhåller flera, bl.a. *Boverket*, *Hyresgästernas Riksförbund* och ett antal kommuner att en förutsättning för en fungerande bostadsförmedling är att det finns lediga lägenheter att förmedla. De menar att förslaget därför måste kompletteras med en ny bostadsanvisningslag.

Boverket och flera av organisationerna på bostadsmarknaden avstyrker promemorians förslag att bostadsförmedlingen måste bedrivas i egen regi eller av ett kommunalt företag. Remissinstanserna framhåller att det är viktigt att lagstiftningen inte försvårar lösningar där bostadsmarknadens aktörer i samverkan sköter bostadsförmedlingsuppgiften.

Skälen för regeringens förslag: Under 1990-talet har bostadsförmedlingsverksamheten genomgått stora förändringar. Kommunernas ansträngda ekonomi har inneburit att resurserna minskat för bostadsförmedlingarna. Bättre balans på bostadsmarknaden och ett stort antal outhyrda lägenheter har på många orter också inneburit att behovet av en kommunal bostadsförmedling inte ansetts vara lika stort som i en brist-situation. I flertalet kommuner har verksamheten därför avvecklats eller

skurits ned. På vissa håll har endast den del av verksamheten som avser förtursförmedling behållits.

Som flera remissinstanser framhåller har det samtidigt utvecklats nya former för hur bostadsförmedlingen i en kommun kan organiseras. Enligt *Sveriges Fastighetsägareförbund* har det under årens lopp vuxit fram ett intresse av samverkan mellan privata och kommunala fastighetsägare. Det förekommer även bostadsförmedlingar i fastighetsägareföreningars regi, bedrivna enligt samma principer som kommunal förmedling. Ibland har förmedlingen utsträckts till att omfatta bostadsrätter och egnahem samt även uthyrning av lägenheter i andra hand. Växjö kommun har sedan flera år en fungerande bostadsförmedling genom en bostadsbutik som drivs som en ekonomisk förening där såväl de allmännyttiga bostadsföretagen som privata bostadsförvaltare är medlemmar. Verksamheten finansieras dels med medlemmarnas insatser och ersättning för förmedlingen, dels med avgifter från de bostadssökande.

Det är angeläget att kommunerna inom ramen för sitt bostadsförsörjningsansvar också överväger behovet av en kommunal bostadsförmedling. I en besvärlig bostadsmarknadssituation med brist på bostäder är en kommunal bostadsförmedling ofta det lämpligaste sättet att se till att även resurssvaga hushåll ges rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad. En aktiv och serviceinriktad bostadsförmedling är således ett viktigt medel i arbetet med att uppnå målet om allas rätt till en god bostad.

En bestämmelse i lag som ger kommunerna en skyldighet att vid behov anordna kommunal bostadsförmedling bör därför införas.

Den tidigare bostadsförsörjningslagen innehöll inte någon definition av vad som avses med bostadsförmedling. Det finns nu anledning att behandla innebörden av begreppet bostadsförmedling och vad som kan anses vara att hänföra till kommunal bostadsförmedling.

Ordet bostadsförmedling har historiskt använts både som beteckning på verksamheten som sådan och på den organisatoriska enhet som bedrivit den. Bostadsförmedling kan sägas avse sådan verksamhet som syftar till att skapa kontakt mellan en bostadssökande och en bostadsupplåtare som inte är identisk med förmedlaren (se SOU 1992:71 s. 28 f. och Ds 1999:69 s. 6).

Några remissinstanser har uppfattat promemorians förslag så att även allmännyttiga bostadsföretags uthyrning av de egna lägenheterna skulle vara att anse som bostadsförmedling. Gränsen mellan bostadsförmedling och uthyrning kan ibland vara svår att dra. En fastighetsägare som själv anvisar sina lägenheter bedriver förstås inte bostadsförmedling. Det är då i stället fråga om uthyrningsverksamhet. Om flera fastighetsägare bildar ett särskilt förmedlingsföretag i en fristående organisatorisk form bör verksamheten däremot kunna anses som bostadsförmedling (jfr Ds 1999:69 s. 8).

Den form i vilken verksamheten bedrivs bör inte inverka på om en bostadsförmedling skall anses vara kommunal eller inte. Det avgörande bör vara om bostadsförmedlingen är en sådan kommunal tjänst som kommunen har beslutat att tillhandahålla kommuninvånarna efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper (jfr SOU 1992:71 s. 61).

Behovet av en kommunal bostadsförmedling är beroende av bostads-situationen i den enskilda kommunen. Som en allmän utgångspunkt bör därför gälla att kommunerna själva utifrån lokala förutsättningar får avgöra om en bostadsförmedling skall inrättas. Det bör också stå kommunen fritt att i enlighet med kommunallagens bestämmelser avgöra på vilket sätt förmedlingsuppgiften skall utföras. Uppgiften kan t.ex. utföras i egen regi, lämnas över till ett kommunalt företag eller genom avtal om drift av verksamheten på entreprenad lämnas över till ett annat privaträttsligt subjekt (jfr 3 kap. 16–19 §§ kommunallagen [1991:900]). I de fall där det blir aktuellt att anordna gemensam bostadsförmedling kan de samverkande kommunerna också välja att bilda kommunalförbund eller tillsätta en gemensam nämnd (jfr 3 kap. 3 a och 20 §§ kommunallagen).

Det bör i detta sammanhang erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får lämnas över till ett privaträttsligt subjekt endast om det finns stöd för det i lag. Den del av bostadsförmedlingens verksamhet som kan anses innefatta myndighetsutövning måste därför även i fortsättningen ligga kvar under kommunalt beslutsfattande (jfr SOU 1992:71 s. 40 f.). Det gäller framför allt förtursärenden där en enskild tillhandahåller en bostad i form av bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Även om en kommun lägger ut verksamheten på entreprenad så har kommunen alltjämt huvudmannskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten. Det åligger därför kommunen att ange bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten i samband med att den lämnar över vården av den kommunala angelägenheten.

I ett bostadsförsörjningsområde som omfattar mer än en kommun kan det finnas behov av att anordna en gemensam bostadsförmedling. Det bör därför i lagen ingå en bestämmelse om att två eller flera kommuner vid behov tillsammans skall fullgöra skyldigheten att anordna sådan bostadsförmedling.

Med hänsyn till den betydelse från bostadsförsörjningssynpunkt som en kommunal bostadsförmedling kan ha bör det liksom i den tidigare bostadsförsörjningslagen finnas en möjlighet för staten att ingripa genom att i ett visst fall förelägga en eller flera kommuner gemensamt de i lagen angivna skyldigheterna. Lagen bör således innehålla också en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen att vid behov förelägga en kommun eller vissa kommuner gemensamt att anordna bostadsförmedling.

Ansvaret för bostadsförsörjningen och bostadspolitiken på lokal nivå är i första hand en kommunal angelägenhet som det enligt bestämmelserna om kommunal självstyrelse (jfr 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen samt 2 kap. 1 § kommunallagen) i princip ankommer på kommunerna själva att besluta om.

Lagrådet har anfört bl.a. att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet men att detta endast kan resultera i att ett beslut upphävs. Däremot kan den statliga kontrollen inte ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidtaga andra åtgärder. Enligt *Lagrådet* skulle själva principen om kommunal självstyrelse komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat

område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet har mot denna bakgrund avstyrkt förslaget till bestämmelse om att regeringen får förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling.

Redan enligt gällande rätt finns det möjligheter för regeringen att förelägga en kommun att fatta beslut av visst innehåll. Om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, får regeringen enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10) förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (s.k. planföreläggande). Ett planföreläggande kan alltså användas för att tillgodose både ett riksintresse och ett intresse som berör flera kommuner.

Som framhållits ovan är ansvaret för bostadsförsörjningen och bostadspolitikerna på lokal nivå primärt en angelägenhet för den enskilda kommunen. Förhållandena kan emellertid vara sådana att det är nödvändigt att se bostadsförsörjningsfrågan i ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Som exempel kan nämnas förhållandena i storstadsområdena, där en stor inflyttning innebär att en redan besvärlig situation på bostadsmarknaden förvärras. Saken blir därmed inte bara en rent lokal angelägenhet utan får i högsta grad betydelse även för andra kommuner och för den berörda regionen.

Att kommunerna i lag kan åläggas ett ansvar för bostadsförsörjningen inom sina respektive områden är självklart och har inte satts i fråga, inte heller av Lagrådet. Om en enskild kommun underlåter att ta detta viktiga sociala ansvar måste det – för att regelsystemet skall bli meningsfullt – finnas en yttersta möjlighet för staten att ingripa i syfte att komma till rätta med problemet, med beaktande av de skilda allmänna intressen som gör sig gällande. Förhållandena på bostadsförsörjningens område skiljer sig härvidlag inte i något avgörande avseende från vad som gäller på t.ex. det närliggande plan- och byggområdet, där för övrigt statens möjligheter att ingripa i det enskilda fallet är mer långtgående än vad som nu föreslås.

Den nu föreslagna bestämmelsen hade sin motsvarighet i 4 § i den tidigare bostadsförsörjningslagen, där det föreskrevs en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att anordna avgiftsfri bostadsförmedling om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen. Bestämmelsen i bostadsförsörjningslagen fick sin utformning år 1975, då lagen sågs över och anpassades till regeringsformens regler för normgivningsmakten (se prop. 1975:15). Möjligheten för regeringen att förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling gällde fram till den 1 juli 1993 då bostadsförsörjningslagen upphävdes.

Riksdagen har alltså redan tidigare haft att ta ställning till om en bestämmelse som den nu föreslagna är förenlig med regeringsformen och kan vara motiverad med hänsyn till behovet av att kunna tillgodose andra än rent kommunala intressen. Från konstitutionell utgångspunkt framfördes det inte heller någon kritik mot bestämmelsen under den tid den var i kraft.

Med beaktande av vad som sagts ovan anser regeringen att det inte finns några hinder mot att införa en möjlighet att, som en yttersta utväg,

förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling.

Flera remissinstanser har påpekat att en förutsättning för att en kommunal bostadsförmedling skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt är att den får möjlighet att förmedla i princip samtliga lediga hyreslägenheter. Förslaget om skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling borde då enligt remissinstanserna kompletteras med en ny bostadsanvisningslag.

I Allbo-kommitténs uppdrag ingår att följa utvecklingen på det bostadssociala området och att om det behövs lämna förslag till åtgärder för att kommunerna skall kunna uppfylla sitt bostadssociala ansvar. Regeringen anser att man bör avvakta Allbo-kommitténs överväganden när det gäller frågan om behovet av en särskild lag om kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra instrument för att stärka den kommunala bostadsförmedlingen.

4.2.5 Köavgifter vid kommunal bostadsförmedling

Regeringens förslag: Om lägenheter förmedlas i turordning efter kötid skall en kommunal bostadsförmedling få ta ut en köavgift av den hyressökande. Köavgiften skall få tas ut för högst ett år i taget enligt grunder som kommunen bestämmer.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan tillstyrker eller har inte något att invända mot att en möjlighet att ta ut köavgifter vid kommunal bostadsförmedling införs. Bl.a. *Konkurrensverket* anser att även privata bostadsförmedlare bör få ta ut köavgifter. *Boverket* menar att förslaget är onödigt detaljerat och förespråkar att kravet på förmedling i turordning efter kötid tas bort.

Skälen för regeringens förslag

Viss avgiftsfinansiering ändamålsenlig

Av kommunallagen följer att kommunerna får ta ut avgifter för tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Där anges också att när det gäller tjänster och nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får kommunerna bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet (se 8 kap. 3 b § kommunallagen [1991:900]).

Som tidigare har framgått bör kommunerna i vissa fall vara skyldiga att anordna en bostadsförmedling. Behovet av en bostadsförmedling kommer sannolikt att vara störst på bristorter. Där är det ofta naturligt att förmedla lägenheter efter ett kösystem. Ett sådant system uppfattas normalt som att det tillgodoser grundläggande krav på en rättvis fördelning av tillgängliga lägenheter. En förmedlingsverksamhet av detta slag är emellertid ganska kostsam. I synnerhet bostadsförmedlingar med långa kötider är förknippade med höga administrativa kostnader för register-

hållning m.m. *Stockholms kommun* har t.ex. framhållit att det inte bör vara kommunens invånare som via skatten skall betala administrationen av köandet utan de bostadssökande. Enligt regeringens mening framstår det som ändamålsenligt att sådana kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter efter ett kösystem skall få ta ut en särskild avgift. Ett system med köavgifter torde dessutom leda till att köerna bättre återspeglar det verkliga behovet av hyreslägenheter på orten.

Några remissinstanser har ansett att alla yrkesmässiga bostadsförmedlare bör få möjlighet att ta ut en köavgift. Detta föreslogs också i den tidigare nämnda promemorian om köavgifter vid bostadsförmedling (se ovan avsnitt 4.1.4). Efter remissbehandling av promemorian har regeringen emellertid inte ansett det lämpligt att för närvarande gå vidare med det förslaget. Detta beror främst på svårigheter att säkerställa ett tillräckligt skydd mot missbruk av ett generellt köavgiftssystem.

Som tidigare framhållits kan inte en fastighetsägares anvisning av sina egna lägenheter anses utgöra bostadsförmedling (se ovan 4.2.4). Några avgifter kan då inte tas ut eftersom det enligt 65 § hyreslagen är straffbart att ställa upp villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till en sådan lägenhet. Det finns enligt regeringens mening inte skäl att nu överväga någon ändring av denna reglering.

EG-rätten

Frågan huruvida en särskild rätt för kommunala bostadsförmedlingar att ta ut köavgifter är förenlig med EG-rätten behandlades i den tidigare nämnda promemorian om köavgifter vid bostadsförmedling. Där föreslogs att *alla* yrkesmässiga bostadsförmedlare skulle få en rätt att under vissa förutsättningar ta ut en köavgift av de hyressökande. I promemorian diskuterades emellertid också – främst på grund av behovet att skapa garantier för att inte mindre seriösa bostadsförmedlare skulle missbruka ett system med köavgifter – möjligheten att bara ge kommunala förmedlingar en rätt att ta ut köavgifter. Där drogs den slutsatsen att det är tveksamt om en sådan kommunal särordning är förenlig med EG-rätten. Det som då främst beaktades var rätten att etablera sig och tillhandahålla tjänster samt konkurrensreglerna (se Ds 1999:69 s. 15 f.).

Det nu aktuella förslaget bygger på kommunernas bostadsförsörjningsansvar och skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Detta föranleder en ny prövning av en särordnings förenlighet med EG-rätten. Det är i synnerhet av intresse att pröva regleringens förenlighet med artikel 82 i EG-fördraget om förbud mot missbruk av dominerande ställning (vilken aktualiseras av artikel 86 i EG-fördraget om beviljandet av särskilda rättigheter till offentliga företag).

Enligt artikel 82 i EG-fördraget är ett företags missbruk av dominerande ställning inom den gemensamma marknaden förbjudet. Förbudet träffar det företag som genom sitt agerande påverkar handeln av en viss tjänst (eller produkt) till nackdel för andra tillhandahållare av liknande, eller utbytbara, tjänster. För att artikel 82 skall komma ifråga krävs att en aktör (ett eller flera företag) är dominerande antingen på hela den gemen-

samma marknaden eller på en väsentlig del av densamma. Detta kriterium synes utesluta lokala monopolsituationer från tillämpningen av artikel 82. Vidare är artikel 82 tillämplig bara om ett företags missbruk av en dominerande ställning kan påverka handeln mellan medlemsstater. Även här tillämpas – av både Kommissionen och EG-domstolen – en regel som innebär att ett konkurrensbegränsande förfarande faller under artikel 82 endast om förfarandet märkbart påverkar såväl konkurrensen inom den gemensamma marknaden som handeln mellan medlemsstaterna.

I detta fall inryms alltså den aktuella tjänsten – bostadsförmedlingen – i uppgiften att trygga bostadsförsörjningen för kommunens invånare. Kommunerna föreslås få ett lagstadgat ansvar att planera för bostadsförsörjningen, där kommunal bostadsförmedling – i de fall den behövs – ingår som en naturlig del. Förmedlingsverksamheten är ett av de medel som kommunen kan använda sig av för att uppfylla sin skyldighet att främja bostadsförsörjningen.

Det är denna tjänst som vid en EG-rättslig bedömning skall jämföras med den tjänst en privat förmedling kan erbjuda. Den privata förmedlingens tjänst är rent ekonomisk och direkt inriktad på att förmedla hyreskontrakt. Dessa kontrakt avser till stor del upplåtelse i andra hand. Något inslag av bostadsplanering finns däremot inte.

Den kommunala tjänsten (bostadsförsörjning) inrymmer således ett flertal element som skiljer denna tjänst från den privata förmedlingsverksamheten. Enligt regeringens mening leder detta till den slutsatsen att en förmedling som grundas på bostadsförsörjningsskyldigheten å ena sidan och den privata förmedlingen å den andra knappast kan anses vara två utbytbara tjänster. Detta gäller även om en kommun har utnyttjat möjligheten att lägga ut bostadsförmedlingen på entreprenad till en från kommunen fristående bostadsförmedling. Även i denna situation ingår ju bostadsförmedlingen i kommunens bostadsförsörjningsansvar.

I samma riktning talar att EG-domstolen i sin tidigare praxis slagit fast att ett offentligt organ som handlar utifrån ett offentligt intresse och inte som ett led i en förvärvsverksamhet inte omfattas av artikel 86.1 i EG-fördraget. Detta gäller t.ex. vid myndighetsutövning eller när en myndighet utför en förvaltningsuppgift.¹ Det är möjligt att kommunens bostadsförsörjningsverksamhet omfattas av detta undantag.

Med den utformning förslaget nu får kan det inte heller anses komma i konflikt med reglerna om fri rörlighet för tjänster.

Enligt regeringens uppfattning ger en samlad bedömning vid handen att EG-rätten inte torde medföra något hinder mot den nu aktuella regleringen.

Krav för att få ta ut köavgift

Enligt promemorians förslag bör ett grundläggande krav för att få ta ut köavgift vara att lägenheter förmedlas i turordning efter kötid. Detta

¹ Mål 94/74, IGAV v. ENCC [1975] ECR s. 699, se även definition av begreppet ”företag” i bl.a. mål C-343/95, *Diego Cali & Figli v. Servizio Ecologici di Genova* [1997] ECR I 1547.

föreslogs också i den tidigare nämnda promemorian om köavgifter vid bostadsförmedling (se Ds 1999:69 s. 19 f.). Bl.a. *Boverket* har ifrågasatt om ett sådant kriterium nu behövs eftersom en kommunal bostadsförmedling är underkastad offentlighet och insyn. *Boverket* menar att detta, tillsammans med den s.k. likställighetsprincipen (se nedan), borde räcka som garanti för rättvis behandling av de hyressökande. Enligt regeringens mening är dock kravet på förmedling i turordning efter kötid grundläggande för att systemet skall bli rättssäkert och genomskådligt. Likställighetsprincipen ger inte tillräcklig ledning. Ett krav på förmedling i turordning efter kötid bör därför ställas upp som en lagfäst förutsättning.

Inom ramen för kravet på förmedling i turordning efter kötid bör kommunen dock själv få bestämma de närmare principerna för hur kösystemet skall vara utformat. En kommun bör t.ex. kunna ha flera köer för olika kategorier av hyressökande. Vidare bör det vara möjligt att hålla vissa lägenheter utanför kösystemet, exempelvis för att kunna tillgodose önskemål om ett blandat boende. Kommunen bör också kunna bestämma t.ex. vad som skall gälla beträffande turordningen om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön. Kommunen måste härvid behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat (den s.k. *likställighetsprincipen*, se 2 kap. 2 § kommunallagen).

Vid kommunal bostadsförmedling förekommer viss förtursförmedling på grund av särskilda behov. Enligt regeringens mening är det angeläget att en sådan förtursförmedling är möjlig och att den därvid kan omfatta även lägenheter som annars fördelas enligt kösystemet. För tydlighets skull bör detta framgå direkt i lagen. Vid förtursförmedling bör då någon köavgift inte kunna tas ut. Om en hyressökande däremot inledningsvis köar för en lägenhet och betalar köavgift för detta men sedan – t.ex. på grund av ändrade sociala förhållanden – erhåller en lägenhet genom förtursförmedling bör någon återbetalning av den tidigare erlagda köavgiften inte kunna ske.

Det är givetvis viktigt att de hyressökande informeras om vilka principer som gäller för den aktuella förmedlingen. Det får också förutsättas att förmedlingen tillhandahåller sådan grundläggande information i samband med att en hyressökande ställer sig i bostadskön. Härutöver ankommer det förstås på bostadsförmedlingen att svara på de frågor som en hyressökande ställer om t.ex. kötiden för en viss typ av lägenhet. Något behov av att reglera dessa informationsbehov i lagen finns dock knappast.

När skall avgiften kunna tas ut?

På utpräglade bristorter kan kötiden för attraktiva lägenheter bli ganska lång, ofta flera år. Det kan då vara naturligt att en köavgift tas ut för en viss längre tidsperiod under vilken den bostadssökande avser att stå i kön, t.ex. ett år. För bostadsförmedlingen kan det vara av intresse att få ersättning av den bostadssökande i förskott. Regeringen anser därför att det bör vara möjligt för en kommun att ställa upp krav på förskottsbetalning. Det är emellertid inte lämpligt att avgift tas ut för flera år i förskott. Avgiften bör därför få tas ut för högst ett år i taget.

Det bör inte ställas upp krav på att avgiften reduceras för det fallet att förmedling av en lägenhet sker under en löpande avgiftsperiod, inte ens om det sker mycket tidigt under perioden. Regeringen anser inte heller att det bör ställas krav på att en kommun skall reducera eventuell anvisningsersättning – som i fortsättningen bör kallas förmedlingsersättning, se författningskommentaren till 12 kap. 65 a § första stycket jordabalken – på grund av tidigare betald köavgift. Det bör dock framhållas att det naturligtvis ändå är möjligt för kommunen att tillämpa sådana mer förmånliga principer.

Avgiftens storlek m.m.

Som tidigare har framhållits bestämmer Kammarkollegiet taxan för den förmedlingsersättning som enligt hyreslagen får tas ut vid sådan förmedling som leder till att hyresavtal ingås. Det har ibland framförts kritik mot systemet med ett maximibelopp (se t.ex. Boendesociala beredningens delbetänkande Oseriösa bostadsförmedlare, SOU 1999:71). Systemet med ett maximibelopp för förmedlingsersättningen består emellertid än så länge oförändrat. Frågan är då om en taxa bör gälla även för köavgifter eller om det bör överlåtas till kommunerna att fritt bestämma avgiftsuttaget.

Allmänt gäller att kommunerna inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Detta följer av den s.k. *självkostnadsprincipen* (se 8 kap. 3 c § kommunallagen).

För ett avgiftstak talar att kostnaderna för att bedriva bostadsförmedling kan variera mycket i olika kommuner och att ett avgiftstak skulle skapa viss enhetlighet och hindra alltför betungande avgiftsuttag. Som *Konsumentverket* har framhållit är det naturligtvis viktigt att köavgiften hålls på en rimlig nivå så att inga hushåll behöver avstå från att stå i bostadskö av ekonomiska skäl.

Utifrån principerna om kommunal självstyrelse ligger det emellertid nära till hands att låta kommunerna själva bestämma storleken av sina avgiftsuttag. I självkostnadsprincipen ligger att kommunernas verksamhet inte får drivas i vinstsyfte och att taxorna i princip måste utformas så att avgifterna inte överskrider kommunens självkostnad.

Vid en avvägning av dessa intressen anser regeringen att det mest ändamålsenliga och rimliga är att låta kommunerna själva bestämma vad som bör gälla beträffande avgiften.

En särskild fråga är om det enligt regeringsformen är möjligt att låta kommunen bestämma avgiften. De nu aktuella köavgifterna torde vara att se som offentlighetsrättsliga avgifter utan tvångskaraktär, dvs. sådana avgifter som utgår som ersättning för en prestation som den enskilde frivilligt tar i anspråk men som kommunen är skyldig att tillhandahålla. Rätten att ta ut sådana avgifter torde enligt 8 kap. 5 § regeringsformen kräva bemyndigande i lag. Ett sådant bemyndigande anses kunna riktas direkt till kommunerna (jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1999, s. 93 f. och Alf Bohlin Kommunala avgifter, 1984, s. 88). Det är därför möjligt att låta kommunen själv bestämma avgiften.

5 Åtgärder för att främja ökat bostadsbyggande

5.1 Problem och möjligheter

Efter 1990-talets krisår har äntligen en återhämtning börjat i byggsektorn med ett ökat byggande, lägre arbetslöshet för byggnadsarbetarna och en lugnare utveckling av boendekostnaderna. I tillväxtregionerna finns det nu en starkt ökad efterfrågan på nya bostäder. Till detta kommer som Boverket har redovisat i en rapport till regeringen (Bostadsbyggande i tillväxtregionerna – möjligheter och hinder, Boverket, juli 1999) ett ökande ombyggnadsbehov i stora delar av bostadsbeståndet. Det gäller inte minst i de kommunala bostadsföretagens hyreshusbestånd från 1960- och 1970-talen.

Dagens bostadsbyggande i främst storstäderna har en alltför ensidig sammansättning, med en för liten andel hyreslägenheter som kan efterfrågas av hushåll med normala inkomster. Huvuddelen av de bostäder som byggs idag är egnahem och bostadsrätter. De hyreslägenheter som hittills har byggts i dessa regioner är främst specialbostäder för studenter, pensionärer och andra grupper med särskilda behov.

Det låga bostadsbyggandet och den omvandling av hyresrätter till bostadsrätter som pågår i storstadsregionerna riskerar att leda till att den sociala sammansättningen i vissa områden blir alltmer ensidig. Den tilltagande bostadsbristen och segregationen i storstadsregionerna måste motverkas.

Boendekostnaderna har ökat kraftigt under 1990-talet och tar i anspråk en stor del av hushållens inkomster. År 1990 var boendekostnaden som andel av disponibel inkomst enligt nationalräkenskaperna i genomsnitt 24,7 procent. Motsvarande andel år 1998 var 30,9 procent. Under de senaste åren har vi kunnat notera en trendmässig nedgång och år 1999 var boendekostnadens andel av den disponibla inkomsten 29,9 procent. Också de regionala skillnaderna när det gäller priser på bostäder och boendekostnader har ökat. Skillnader finns inte bara mellan storstäder och glesbygd utan också mellan olika områden i storstäderna.

Hyror och bostadskostnader i flerbostadshus bör sänkas. En fortsatt låg räntenivå, låga hyresökningar och stigande reallöner bör leda till att boendekostnaderna även för de närmaste åren kan minska som andel av disponibel inkomst. Den kraftiga räntesänkningen under senare år har haft stora positiva effekter på både bostadsbyggandet och utvecklingen av boendekostnaderna.

Regeringen har under förra och nuvarande mandatperiod genomfört ett antal åtgärder inom det bostadspolitiska området:

- Räntebidraget avvecklas långsammare för krisårgångarna, dvs. de bostäder som framför allt byggdes under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.
- Genom att inrätta Bostadsdelegationen, med uppgift att lämna olika former av stöd till kommuner för att sanera ekonomin i de kommunägda bostadsföretagen, har de ekonomiska obalanserna och antalet outhyrda lägenheter kunnat minskas i ett 40-tal kommuner.

- Tillfälliga stimulanser, t.ex. ROT-avdragen, har under olika perioder införts för ombyggnader och reparationer av både flerfamiljshus och småhus. Dessa byggstimulanser har bidragit till att öka investeringar i både underhåll och ombyggnader av bostäder.
- Fastighetsskatten har sänkts i olika steg. Regeringen har föreslagit att fastighetsskatten fr.o.m. inkomståret 2001 för småhus skall vara 1,2 procent och för hyreshus 0,7 procent av taxeringsvärdet.

Inom ramen för de bostadspolitiska målen är det tre övergripande frågor som är prioriterade i regeringens fortsatta arbete inom bostadspolitiken:

- bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet,
- nya former för allmännyttan och ökat hyresgästinflytande,
- minskade boendekostnader.

I denna proposition behandlas i första hand frågor om bostadsförsörjning och bostadsbyggandets villkor.

Som redovisades i Boverkets rapport till regeringen i juli 1999 finns det ett långsiktigt behov av en nybyggnation av bostäder med ca 25 000 lägenheter årligen för det närmaste årtiondet. Av dessa bedöms att ca 80 procent behövs i de s.k. tillväxtregionerna. Det är troligt att nybyggnadsbehovet har ökat något sedan Boverkets bedömning förra året, särskilt som bostadsbyggandet ännu inte nått upp till de önskvärda nivåerna. Behovet av bostäder växer i takt med befolkningsökningen och förändringar av hushållsstrukturen i dessa regioner. Om tillgången till bostäder skall hålla jämna steg med behovet är det därför utomordentligt viktigt att bostadsbyggandet ökar, i synnerhet i tillväxtregionerna.

Lyckas vi inte skapa en bättre balans mellan efterfrågan och tillgången på bostäder förvärras bostadsbristen, som i sin tur leder till ökade priser på bostäder, inkl. hyresfastigheter. Den geografiska rörligheten minskar och vi riskerar att få flaskhalsar på arbetsmarknaden och i produktionsapparaten, som i sin tur kan driva upp löner och priser. Bristen på bostäder riskerar därmed att leda till att tillväxten bromsas, vilket är till skada för utvecklingen i hela landet.

Det är viktigt att det ökade byggandet blir allsidigt sammansatt och inte bara består av egnahem och bostadsrätter. Det behöver också byggas hyreslägenheter så att ungdomar och andra grupper med låga inkomster får rimliga möjligheter att skaffa sig en bostad. Kommunen har ansvaret för bostadsförsörjningen på lokal nivå. Ett huvudsyfte med att kommunen har egna bostadsföretag är att kommunen därigenom får ett instrument att bedriva bostadsförsörjning på lokal nivå.

För att få rimliga boendekostnader är det viktigt att byggproduktionen blir mera effektiv och att därmed produktionskostnaderna kan hållas på en så låg nivå som möjligt. För detta krävs en ökad konkurrens, ett större omvandlingstryck i byggsektorn och att såväl beställare som de boende får ett ökat inflytande över byggprocessen. Men det är också viktigt att mark- och exploateringskostnader samt taxor och avgifter utformas så att de bidrar till så låga boendekostnader som möjligt. Det är också angeläget att de boende och då i första hand hyresgästerna får ett ökat

inflytande över bostaden, fastighetsförvaltningen och boendemiljön, för att därigenom också bättre kunna påverka sina boendekostnader.

5.2 Sänkta byggkostnader

Regeringens bedömning: Det är angeläget att komma till rätta med de höga produktionskostnaderna, inte minst för att få rimliga boendekostnader i nya bostäder. Regeringen anser att Byggkostnadsdelegationen har visat att det med vilja, kompetens och noggranna förberedelser går att få ner byggkostnaderna till rimliga nivåer, utan att standarden i boendet försämras. Regeringen anser därför att det är angeläget att följa upp delegationens arbete och avser därför att ge Boverket i uppdrag att fr.o.m. januari 2001 inrätta ett byggkostnadsforum med uppgift att bl.a. förmedla kunskaper till byggherrar och att främja utvecklingsarbete och innovationer.

Remissinstanserna: Flertalet instanser instämmer i huvudsak i, eller har inga invändningar mot, Byggkostnadsdelegationens resonemang, analyser, förslag och rekommendationer. Flera remissinstanser, bl.a. *Byggforskningsrådet, Chalmers tekniska högskola, länsstyrelserna i Västra Götalands och Skåne län, Fortifikationsverket, Svenska Kommunförbundet, Malmö kommun och Umeå kommun* samt *Sveriges Byggindustrier*, instämmer i att det är angeläget att byggherrarna utvecklar sin roll som beställare och att de offentliga byggherrarna bör utveckla upphandlingsformerna och förbättra sina rutiner för erfarenhetsåterföring. Även rekommendationerna om ökade satsningar på forskning och utveckling får brett stöd. De flesta remissinstanserna tillstyrker också förslaget om åtgärder för att förbättra den offentliga statistiken över bostadsbyggandet.

Boverket menar dock att många av förslagen är självklara och avser sådant som redan tillämpas. Även *BYSAM* menar att flertalet förslag avser åtgärder som redan pågår inom myndigheter och hos andra aktörer i byggsektorn. *Sveriges Fastighetsägareförbund* anser att delegationen har undvikit att ta upp och behandla de många förändringsinitiativ som tagits under senare tid i samarbete mellan sektorns aktörer och de tekniska högskolorna. *Byggforskningsrådet* anser att delegationen presenterar delvis nya kunskaper och sammanfattar tidigare kunskaper. *Umeå kommun* menar att utvecklingen redan sprungit förbi delegationens slutsatser och rekommendationer.

Svenska Kommunförbundet, Stockholms, Malmö, Umeå, Uppsala och Växjö kommuner framhåller att de kommunala avgifterna beräknas med utgångspunkt i de genomsnittliga självkostnaderna, i enlighet med kommunallagen. Samtliga kommuner som yttrat sig, dvs. ovan nämnda kommuner samt *Göteborgs och Linköpings kommuner*, avstyrker delegationens förslag om att varje exploateringsärende skall föreläggas kommunfullmäktige för beslut. Detta skulle medföra förseningar och ökade kostnader. *Stockholms kommun* påpekar att kostnaderna för marksanering är mycket höga och *Växjö kommun* konstaterar att de antikvariska myndig-

heternas krav på omfattande arkeologiska utredningar starkt bidragit till ökade markkostnader under senare år. *Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms kommun och Svenska Kommunförbundet* pekar på att sänkta markpriser snarare leder till ökad vinst för byggherrar och den förste ägaren, än till sänkta boendekostnader.

Härutöver framför de flesta remissinstanserna synpunkter på enskilda förslag och rekommendationer i betänkandet.

Bakgrunden till regeringens bedömning

Produktionskostnadernas utveckling

Delegationens analyser av produktionskostnadernas utveckling visar att dessa under perioden 1968–1997 reallt steg med 8 950 kronor till 15 800 kronor per kvadratmeter för flerbostadshus. Kostnadsökningarna kan härledas till flera faktorer, enligt tabell 1.

Tabell 1: Real ökning av produktionskostnaderna under perioden 1968–1997 i flerbostadshus

Kostnadslag	Kronor per kvadratmeter
• Ökat värdeinnehåll	3 750
• Stigande resurspriser (löner, byggherrekostnader, transportkostnader m.m., men exkl. byggmaterial)	2 100
• Byggmaterial	1 500
• Höjd mervärdeskatt	1 600
<i>Kostnadsökning, totalt</i>	<i>8 950</i>

Anm: Det ökade värdeinnehållet speglar att lägenhetsstandarden har förbättrats väsentligt under perioden, men även att markkostnadernas andel av produktionskostnaderna har ökat betydligt under den senare delen av perioden.

Källa: Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44), kapitel 2.

För gruppbyggda småhus ökade kostnaderna reallt med 5 050 kronor till 12 550 kronor per kvadratmeter under samma period. Delegationen konstaterar att produktiviteten har ökat betydligt mer i produktionen av gruppbyggda småhus än i produktionen av flerbostadshus. Detta beror bl.a. på att byggandet av småhus i hög grad liknar en vanlig sammansättningsindustri, där samma moment återkommer om och om igen. Uppförandet av flerbostadshus innebär däremot att det oftast måste utföras flera moment som är mer eller mindre unika för varje byggprojekt. Trots detta, tyder statistiken på att produktivitetsutvecklingen även i produktionen av flerbostadshus ändå är positiv. Trenden motsvarar en produktivitetsoökning med ca en procent per år.

Delegationen har härutöver även bl.a. analyserat hur boendekostnaderna teoretiskt kan påverkas av förändringar i produktionskostnaderna för nyproduktion. Dessa analyser tyder på att en ökning av produktionskostnaderna med fem procent leder till en ökning av boendekostnaderna med ca 1,5–2,0 procent per år i hyresrätt och bostadsrätt i flerbostadshus. Delegationen konstaterar dock att den faktiska effekten på boende-

kostnaderna främst är en funktion av hyressättningssystemet för hyresrätter och av gällande marknadspriser för bostadsrätter.

Byggkostnadsdelegationens slutsatser

Delegationens slutsatser och förslag om åtgärder för att uppnå sänkta produktionskostnader riktar sig i huvudsak till byggsektorns aktörer – men även till staten och kommunerna samt myndigheter med sektorsansvar – och berör främst följande områden: byggherrens roll i byggprocessen, den svaga konkurrensen på byggmarknaden, behovet av forskning och utveckling samt kommunernas roll. Delegationen anser vidare att det är angeläget att banden mellan konkurrens- och konsumentpolitiken förstärks så att konsumenterna får en ökad förståelse för hur konkurrensen fungerar och hur den påverkar förhållandena i konsumentledet.

När det gäller statliga insatser för att främja sänkta produktionskostnader anser delegationen att statens viktigaste uppgift är att ge byggsektorn förutsättningar att utveckla sin kompetens och att stimulera innovationer. Vidare framhåller delegationen att de offentliga beställarna har en stor makt genom sin dominans och att dessa därför kan användas för att utveckla bättre konkurrensförhållanden och en effektivare marknad.

Byggherrens roll i byggprocessen

Byggkostnadsdelegationen anser att de senaste årens förändringar när det gäller lagstiftning och regler har medfört en förskjutning mot en mer efterfrågestyrd produktion av bostäder, till följd av förändrade förutsättningar för bostadsbyggandet under 1990-talet. Boverkets ändrade byggregler 1993, förändringarna i plan- och bygglagen (1987:10) 1995 och minskningen av de statliga subventionerna under 1990-talet innebär att det numera är tydligare att det är byggherren – dvs. beställaren – som definierar kvalitetskraven i det som skall byggas och svarar för att produktionen genomförs till ”rätt” kostnad. Detta är en väsentlig skillnad mot tidigare då kvalitetskraven och kostnaderna enligt delegationen snarare definierades av myndigheter. Delegationen anser därför att byggherren i byggprocessen måste bli mer offensiv, eftersom byggherrens roll som köpare är av central betydelse för att driva på utvecklingen mot en effektivare värdekedja. Med värdekedja menar delegationen summan av samtliga leverantörers arbete och material i ett byggprojekt. Värdekedjan uppkommer genom upphandling av leverantörer av varor och tjänster och måste enligt delegationen styras effektivt genom hela produktionsprocessen. Leverantörer i kedjan är materialtillverkare, agenter/säljare, grossister, byggentreprenörer, övriga entreprenörer och konsulter. Begreppet värdekedja är enligt delegationen ett etablerat sätt att beskriva produktionsprocessen fram till leverans till slutkund i övrig industri, medan det ännu är mindre vanligt i byggsektorn. Byggsektorn ligger därför efter övrig industri när det gäller utvecklingen av t.ex. logistiska styrsystem.

Utvecklingen av värdekedjan i byggprocessen till ett bättre fungerande system ställer krav på byggherrens förmåga att hantera hela byggprocessen och att styra viktiga aktörer genom denna. Detta innebär bl.a. att byggherren bör ställa krav på långsiktig kvalitet och använda upphandling som ett offensivt instrument genom att upphandla mot mätbara och verifierbara kriterier när det gäller t.ex. kvalitet och livscykelkostnader. Upphandlingen kan härigenom fungera som ett instrument för att främja utveckling och innovationer av både arbetsmetoder, organisation och produkter. Inte minst de offentliga beställarna bör utveckla sådana upphandlingsformer som kan förändra byggprocessen och därmed påverka byggsektorns aktörer. Delegationen menar att det är särskilt viktigt att inleda ett utvecklingsarbete kring upphandling. Vidare bör de offentliga beställarna medverka till att utvärderingar och interna revisioner sker av genomförda upphandlingar, för att på så sätt främja en bättre erfarenhetsåterföring och för att sprida kunskaper. Dessutom bör genomförda offentliga upphandlingar som är av särskild betydelse bli föremål för externa revisioner.

Svag konkurrens på byggmarknaden

Delegationen konstaterar att det existerar få formella etableringshinder på byggsektorns olika delmarknader. I praktiken förekommer dock flera etableringshinder.

Stordriftsfördelar och stora kapitalbehov för att t.ex. etablera sig på byggmaterialmarknaden är exempel på s.k. naturliga inträdeshinder. Andra hinder för nyetableringar är förekomsten av vertikal integration och distributionsproblem. Exempel på vertikal integration är att de stora rikstäckande entreprenörerna också kontrollerar strategiska insatsvaror, t.ex. cement, betong och ballast. Distributionsproblemen sammanhänger dels med att vissa produkter kan vara svåra att transportera längre sträckor, t.ex. cement, betong och ballast, dels med svårigheter för en ny aktör att finna återförsäljare på grund av att dessa i många fall är bundna av avtal med etablerade tillverkare.

När det gäller utländsk konkurrens konstaterar delegationen att det i praktiken finns betydande hinder för utländsk konkurrens, vilka sammanhänger med att det i Sverige – liksom i andra länder – finns en tradition i byggbranschen att anlita nationella och lokala byggföretag. Kulturella skillnader, traditioner, språkkunskaper och nationella kontaktnät medför att det ofta är mycket svårt för byggföretag att ta sig in på andra länders marknader. Det finns däremot inte några formella hinder för att använda importerade produkter från tillverkare inom EU. Det största hindret sammanhänger i detta avseende snarare med inhemska traditioner och byggherrarnas attityder.

Koncentration, vertikal integration och svag importkonkurrens leder till brist på mångfald och alternativ när en köpare söker leverantörer. Delegationen konstaterar att byggsektorn härutöver har en tradition av konkurrensbegränsande förfaranden. Av särskild betydelse är det prissättningsbeteende som tillämpas av många aktörer, vilket utmärks av rik förekomst av rabatter. Detta i kombination med det långa flödet i värdekedjan för vissa produkter medför bristande pristransparens, dvs.

begränsade möjligheter att bedöma vilket värde som olika led i värdekedjan tillför. Dessutom skapas okunskap om byggvarors faktiska kostnader. Delegationen framhåller att synliga priser är en förutsättning för konkurrens och att bristande pristransparens även hämmar utvecklingen av produkter och arbetsmetoder. Delegationen föreslår därför att Boverket ges i uppdrag att utveckla och förbättra statistiken över bostadsbyggandet bl.a. genom att synliggöra samtliga ingående delkostnader i den totala produktionskostnaden.

En annan konkurrensbegränsande faktor som sammanhänger med företagens agerande är förekomsten av samarbete för att utestänga konkurrens, t.ex. leveransvägran vid kompletteringsköp i fall då byggmaterial inköpts utanför de etablerade strukturerna. Delegationen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att konkurrensfrågorna får en mer framträdande roll i byggsektorn. Staten har här en betydelsefull roll när det gäller att skapa goda förutsättningar för en väl fungerande marknad. Ett viktigt instrument för detta är en effektiv konkurrenslagstiftning och effektiv konkurrensbevakning.

Delegationen framhåller vidare att det är viktigt att arbetet med miljökrav på byggområdet – inklusive frivilliga åtaganden i branschen – bedrivs på ett sådant sätt att det inte ger upphov till konkurrensbegränsningar i form av t.ex. standarder som missgynnar mindre företag eller försvårar nyetableringar.

Kommunernas roll

Delegationen anser att kommunerna som aktör i byggprocessens värdekedja har stor inverkan på slutresultaten, eftersom en betydande del av produktionskostnaderna går att hänföra till kostnader för markanskaffning och kommunala avgifter. Delegationen anser att en översyn av dessa kostnader är angelägen. Vidare föreslår delegationen bl.a. att en oberoende prisövervakning av kommunala avgifter införs och att insatserna på ekonomisk forskning inom det kommunaltekniska området ökas.

Delegationen föreslår dessutom att kommunerna ges i uppdrag att upprätta bostadsförsörjningsplaner och att förbättra planberedskapen. Dessutom kan kommunerna som offentliga beställare medverka i arbetet att utveckla upphandlingsrutiner som främjar ökad konkurrens på byggmarknaden.

Forskning och utveckling

Delegationen anser att forskning och utveckling är ett eftersatt område i byggsektorn samt att innovationer är särskilt viktiga för att byggandet skall kunna effektiviseras. Den viktigaste uppgiften för staten är därför att stimulera innovationer och att skapa förutsättningar för byggsektorn att utveckla sin kompetens. Delegationen föreslår att staten initierar ett långsiktigt program för en innovationspolitik för byggsektorn, på samma sätt som NUTEK för närvarande driver innovationsstödande program för andra industrisektorer. Staten kan härutöver stimulera innovationer genom att utnyttja den offentliga upphandlingen innovativt.

Vidare föreslår delegationen att utbildningen vid de tekniska högskolorna förnyas och i högre grad integreras med näringslivet samt kompletteras med en studieinriktning som behandlar byggherrens roll. Delegationen föreslår dessutom att högskolor och universitet genomför logistikstudier samt jämförande studier av värdekedjor i byggsektorn och övrig industri.

Teknikupphandlingen

I delegationens uppdrag ingick att genomföra en teknikupphandling av nya byggsystem, som redan vid måttlig produktionsvolym kan ge betydande sänkningar av kostnaderna för produktion och förvaltning av i första hand flerbostadshus. Syftet med teknikupphandlingen var att främja nytänkande inom byggbranschen.

Teknikupphandlingen resulterade i att delegationen valde att lyfta fram fyra anbud som särskilt intressanta och med utgångspunkt i dessa anbud uppfördes prototypus i Gävle, Jönköping, Växjö och Malmö. Prototypus i Gävle, Jönköping och Växjö representerar exempel på ny teknik för stom- och väggsystem i betong, stål och trä. Huset i Malmö är ett exempel på utvecklad byggprocess genom samverkan i planeringsprocessen mellan byggherre och entreprenör.

Prototypus har utvärderats av två grupper av högskoleforskare. Den ena gruppen svarade för den tekniska utvärderingen. Den andra gruppen svarade för utvärderingen avseende ekonomi, boendekvalitet, inomhusmiljö och kretslopps- och resurshushållningsfrågor. Utvärderingarna visade att den tekniska kvaliteten inte har försämrats på grund av kravet på låga kostnader, men att övriga kvalitetskrav avseende t.ex. lägenheternas utformning och inomhusmiljön inte har hanterats lika väl.

Den ekonomiska utvärderingen visar att produktionskostnaderna inte blev anmärkningsvärt låga, vilket i hög grad beror på små produktionsvolymmer. Produktionskostnaderna för de fyra prototypus varierar mellan 12 300 kronor och 15 600 kronor per kvadratmeter bostadsarea (BOA). Hyrorna i tre av husen varierar mellan 827 kronor och 1 050 kronor per kvadratmeter och år, vilket motsvarar en månadshyra för en lägenhet på 75 kvadratmeter på mellan 5 200 kronor och 6 600 kronor, inklusive räntebidrag och exklusive fastighetsskatt. Lägenheterna i huset i Malmö upplåts med bostadsrätt och årsavgiften uppgår för dessa till 863 kronor per kvadratmeter. Detta motsvarar en månadsavgift på 5 400 kronor för en lägenhet på 75 kvadratmeter. Den genomsnittliga insatsen uppgick till 2 380 kronor per kvadratmeter eller 178 500 kronor för en lägenhet i denna storlek.

Delegationens erfarenheter av teknikupphandlingen är att den erbjuder en möjlighet för företag och personer att presentera en mängd intressanta tekniska idéer, alltifrån enskilda tekniska detaljlösningar till kompletta huskoncept. Delegationen konstaterar dock att förslagen följde branschens traditioner och att de i allt väsentligt var inriktade på utveckling och förbättringar av befintliga system. Teknikupphandlingen resulterade därför inte i några helt nya byggsystemlösningar som i sig radikalt kan minska byggkostnaderna.

En annan erfarenhet av teknikupphandlingen är att teknikupphandling av en så komplex produkt som en hel bostad bör enligt delegationen begränsas till att omfatta avgränsade delar eller faser av byggandet och inriktas på renodlade utvecklingsprojekt. Vidare kräver förfarandet god planering och framförhållning samt att det finns en stark finansiär.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att Byggnadsdelegationen har visat att det med vilja, kompetens och noggranna förberedelser går att få ner byggkostnaderna till rimliga nivåer, utan att standarden i boendet försämras. Regeringen anser därför att det är angeläget att följa upp delegationens arbete och avser därför att medverka till att delegationens förslag kommer att tillämpas i några större bostadsbyggnadsprojekt i tillväxtregionerna. Målet är att med statlig medverkan, kommunalt ansvar och i samverkan med branschen kunna visa på metoder i praktiken för att främja konkurrens, prispress och ekologiskt nytänkande och att härigenom stimulera byggandet av bra och billiga bostäder. Regeringen avser därför att ge Boverket i uppdrag att för en begränsad tidsperiod inrätta ett byggkostnadsforum med uppgift att bl.a. förmedla kunskaper till byggherrar och att främja utvecklingsarbete och innovationer.

Byggnadsdelegationens arbete och erfarenheter är en naturlig utgångspunkt för byggkostnadsforum och syftet skall vara att fungera som en kunskaps- och idébank för kommuner, myndigheter, byggherrar, byggtreprenörer m.fl. Byggnadsforum kan också medverka i arbetet med att utveckla upphandlingsrutiner för t.ex. statliga och kommunala företag och myndigheter vad gäller byggande.

Byggnadsforum skall även fungera som ett erfarenhetcentrum, som kan medverka till att byggprojekt utvärderas på ett professionellt sätt och att erfarenheterna kan återföras till kommuner, bostadsföretag, byggare m.fl. Byggnadsforum bör dessutom tillsammans med NUTEK kunna bidra till att kopplingen mellan byggsektorn, forskningscentra och företag utvecklas i syfte att bättre utnyttja forsknings- och teknikframsteg för att skärpa konkurrensen och bidra till ökad effektivitet och minskade kostnader i byggande och boende.

Byggnadsdelegationens arbete visar också på vikten av åtgärder och initiativ för att främja en ökad konkurrens i byggsektorn. I propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140) redovisade regeringen förslag till prioriteringar när det gäller inriktningen av konkurrenspolitiken, bl.a. att de medel som staten har för att upptäcka och att tillgripa när företag sätter konkurrensen ur spel måste bli ännu mer effektiva.

Statsrådet Mona Sahlin har vidare tillkallat en särskild utredare med uppgift att till den 30 juni 2001 analysera vissa frågor i konkurrenslagstiftningen, bl.a. när det gäller regelverket för att motverka överträdelser av konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning – i syfte att skapa effektivare verktyg för att spåra upp och ingripa mot karteller och andra allvarliga konkurrensbegränsningar (dir. 2000:40). Härutöver krävs insatser för att påverka pris- och kostnadsmekanismerna i byggmaterialektorn. Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium har

därför fått i uppdrag att senast den 15 februari 2001 bl.a. analysera orsakerna till pris- och kostnadsskillnader mellan Sverige och Europa, på bl.a. byggmaterialområdet. Dessutom är det angeläget att främja en mer transparent prissättning, bl.a. genom ökad uppmärksamhet i den konkurrensrättsliga prövningen av exempelvis olika typer av trohetsrabatter. Den bristande transparensen i prissättningen och rabattproblematiken är därför ett prioriterat område i Konkurrensverkets verksamhet.

När det gäller import av byggprodukter från tillverkare på den inre marknaden finns idag inga formella hinder för att använda sådana produkter i bostadsproduktion i Sverige. Däremot förekommer nationella krav på byggprodukter i olika länder som i vissa fall är så komplicerade att de upplevs som tekniska handelshinder. EU:s byggproduktdirektiv syftar till att avskaffa sådana hinder. Regeringen kommer därför i det fortsatta arbetet med att genomföra direktivet ägna särskild uppmärksamhet åt sådana hinder som föreligger för att en fungerande inre marknad för byggprodukter skall kunna etableras.

I maj 1998 antog riksdagen det handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design som regeringen presenterade i propositionen Framtidsformer (prop. 1997/98:117, bet. 1997/98:KrU14, rskr. 1997/98:225). Genom riksdagens beslut fastställdes bl.a. nationella mål för arkitektur, formgivning och design. Därvid beslutades följande: ”Kvalitet och skönhet skall inte underställas kortsiktiga ekonomiska lösningar”. Enligt regeringens bedömning är sambanden mellan kvalitetsfrågorna inom byggandet, behovet att öka medvetenheten om estetiska aspekter, ambitionen att nå långsiktig hållbarhet och frågan om byggkostnader av största betydelse. Den byggda miljöns livslängd gör förvaltningsskedet viktigt och förutsätter god kunskap om den befintliga bebyggelsens egenskaper med dess kvaliteter och brister. Sedan tidigare arbetar åtta fastighetsförvaltande myndigheter med kvalitetsprogram för främjande av arkitektonisk kvalitet.

Byggkostnadsdelegationen framhåller inte minst den betydelsefulla roll som de offentliga beställarna har för att driva på utvecklingen mot en effektivare byggprocess. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen genom beslut den 25 november 1999 gav Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Fortifikationsverket och Statens Fastighetsverk i uppdrag att genom samverkan bilda någon form av byggherreforum för utveckling av byggherrerollen. Uppdraget bör nu vidgas med uppgift att utveckla upphandlingsrutiner som inte bara vårdar den marknad som finns utan även utvecklar marknaden mot en större mångfald. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att uppnå sänkta byggkostnader.

Regeringen avser vidare att ge Boverket i uppdrag att lämna förslag till hur statistiken över byggkostnader och bostadsbyggande kan utvecklas och förbättras.

Härutöver är det angeläget att analysera kommunernas taxor och avgifter i samband med byggande och orsakerna till att kommunernas självkostnader på detta område varierar så mycket mellan olika kommuner. Regeringen avser därför att göra en sådan analys.

5.3 Bidrag till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet

Prop. 2000/01:26

Regeringens förslag: Högst 5 miljoner kronor av anslaget 31:11 under utgiftsområde 18 får användas till inrättande av ett byggkostnadsforum.

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen beslutade våren 1998 att införa ett särskilt statligt investeringsbidrag till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98:BoU10, rskr. 1997/98:306). Beslutet innebär att bidrag får lämnas vid ny- eller ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus i sammanhållna bostadsområden för merkostnader för investeringar som främjar ekologisk hållbarhet. Bidraget avsågs ursprungligen lämnas fr.o.m. år 2000 inom en årlig ram om 250 miljoner kronor.

I enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för år 2000 beslutade riksdagen att senarelägga införandet av bidraget till år 2001 (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 18, bet. 1999/2000:BoU1, rskr. 1999/2000:71).

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2001 föreslagit att bidragsgivningen första året skall begränsas till 135 miljoner kronor (prop. 2000/01:1 utgiftsområde 18).

Den totala byggproduktionen i Sverige ökade förra året. Ökningen förklaras i huvudsak av en uppgång i bostadsbyggandet. Trots den till synes starka efterfrågan går återhämtningen i bostadsbyggandet relativt långsamt. Bostadsinvesteringarna – särskilt när det gäller hyresbostäder – ligger fortfarande på historiskt sett låga nivåer. I de mest expansiva regionerna av landet kan begränsad tillgång på bostäder utgöra ett allvarligt hinder för en fortsatt snabb sysselsättningstillväxt. Det är samtidigt nödvändigt att ekologiska hänsyn tas vid byggandet av flerbostadshus.

Mot denna bakgrund vill regeringen nämna att bidraget till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet, under de närmaste åren främst skall riktas till ekologiska åtgärder i större nybyggnadsprojekt med stor andel hyresrätter. Sökanden skall dessutom visa hur man avser att genomföra en konsekvent byggkostnads kontroll av projektet. Bidragsgivningen skall utvärderas efter tre år. Att bidraget under inledningsskedet ges denna inriktning talar enligt regeringens mening för att avvägningen mellan olika projekt bör göras utifrån ett nationellt snarare än ett regionalt perspektiv.

Som framgår av avsnitt 5.2 avser regeringen att följa upp Byggkostnadsdelegationens arbete genom att ge Boverket i uppdrag att fr.o.m. januari 2001 inrätta ett byggkostnadsforum med uppgift att bl.a. förmedla kunskaper till byggherrar och att främja utvecklingsarbete och innovationer. Eftersom särskilt byggkostnadsaspekter bör vägas in i bedömningen av olika ansökningar, anser regeringen att byggkostnadsforum skulle vara väl lämpat att göra avvägningen mellan olika projekt. Byggkostnadsforum skall därför vara beredande organ för regeringens beslut i dessa ärenden.

Kostnaderna för inrättandet av byggkostnadsforum och de kostnader som uppkommer med anledning av bidragshanteringen, bör belasta anslaget för bidrag till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet. Regeringen föreslår därför att högst 5 miljoner kronor årligen av anslaget 31:11 under utgiftsområde 18 får användas för detta ändamål.

5.4 Förändringar av Statens bostadskreditnämnds verksamhet

Regeringens bedömning: Statens bostadskreditnämnd (BKN) går över till mer försäkringsmässiga bedömningar och värderingar i sin garantigivning. Som ett led i detta överlåter regeringen åt BKN att själv besluta om garantiavgiftens storlek och formerna för uttag av denna. Därigenom kan en differentierad och riskrelaterad avgiftssättning ske.

Utländska kreditgivare ges möjlighet att erhålla kreditgaranti vid finansiering av bostäder i Sverige.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2002.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser är positiva till betänkandets förslag vad gäller en övergång till ett försäkringsmässigt agerande samt införande av en differentierad och riskrelaterad avgiftssättning. Enligt *Finansinspektionen* skapar en riskrelaterad avgiftssättning större rättvisa för garantitagarna och bättre förutsättningar för att fler sunda byggprojekt skall kunna finna sin finansiering. *Svenska Bankföreningen* påpekar att den varierade avgiftssättningen kan motverka uppfyllandet av det regionalpolitiska målet att gynna produktion av bostäder utanför tillväxtområdena. *Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation* har inget att erinra mot betänkandet. *HSB* anser det nödvändigt att genomgripande reformera BKN-systemet i syfte att skapa en effektiv kreditgaranti som kan bidra till ett ökat bostadsbyggande även utanför de mest expansiva regionerna. *Riksbyggen* tillstyrker förslaget och tillägger att det är viktigt att först se om ett system med differentierad avgiftssättning kan komma att konstrueras så att behovet av eget kapital för t.ex. bostadsrätter kan minska genom ökad lånefinansiering i tillväxtområdena utom i de mest attraktiva delarna.

Konkurrensverket och *Finansinspektionen* har påpekat att utländska kreditgivare skall ges möjlighet att verka i Sverige under förutsättning att den utländske kreditgivaren är auktoriserad som kreditinstitut i sitt hemland och står under fullgod tillsyn.

Skälen för regeringens bedömning: Bostadsbyggandet har under en följd av år varit lågt i landet. Bristen på bostäder i tillväxtregionerna är ett hinder för en fortsatt tillväxt. Regeringen tillsatte hösten 1999 en utredning med uppgift att analysera och utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar (BKN-systemet) inom resultatområdet Nya garantier. Utvärderingen skulle inriktas på att klarlägga i

vilken utsträckning BKN-systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten. Utredningen har i betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder (SOU 2000:13) redovisat flera förslag till förändringar av dagens BKN-system såsom differentierad avgiftssättning, övergång till ett försäkringsmässigt agerande, utställande av "äkta" garantier vid byggstart, uttag av årlig avgift i förväg samt utökade möjligheter för utländska kreditgivare att delta på den svenska kreditmarknaden. Därutöver finns förslag om mer långtgående ändringar. Ett sådant förslag är att pröva om BKN:s verksamhet i framtiden skall organiseras i myndighetsform eller övergå till exempelvis bolagsform. De av förslagen som bedöms kunna genomföras på kort sikt behandlas i denna proposition. Övriga förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma i dessa delar.

Förekomsten av ett statligt kreditgarantisystem har inneburit att investeringar i bostäder kommit till stånd, som utan garantisystemet inte hade blivit av. De bostäder som tillkommit genom BKN-garantins medverkan är i huvudsak lokaliserade i tillväxtregionernas ytterområden och andra områden med tillväxt och efterfrågan på bostäder. Statliga kreditgarantier medverkar till att det blir möjligt att finansiera nyproduktion av bostäder i tillväxtregionernas ytterområden och utanför dessa regioner. Därmed medverkar BKN-garantin till en regional utjämning och stärker tillväxtområdena. BKN-garantin medverkar vidare till att fler byggherrar, framför allt mindre och medelstora, bygger bostäder samt att fler mindre och medelstora finansärer kan medverka i finansieringen av bostadsbyggandet. Det finns således främst bostadspolitiska men också regionalpolitiska argument för att använda statliga kreditgarantier för investeringar i bostäder. Dagens BKN-system har dock vissa brister som behöver rättas till för att det i högre grad skall kunna medverka till att öka bostadsbyggandet.

Den nuvarande utgångspunkten för BKN:s verksamhet innebär att BKN för varje enskild garanti skall sträva efter att risken för staten blir så låg som möjligt och helst att den skall ligga nära noll eller vara obefintlig. BKN:s ambition är därför att försöka undvika att skador uppstår. Detta förhållningssätt står i motsats till ett mer försäkringsmässigt grundat agerande.

Inriktningen bör i stället vara att kunna ta risker och därmed råka ut för skador men att balansera dessa med avgifter som motsvarar riskerna. Även med ett sådant försäkringsmässigt angreppssätt behöver givetvis det enskilda objektet värderas och prissättas efter storleken på risken, men samtidigt är det den samlade garantiportföljen och de samlade avgifterna som avgör om målet om ett balanserat ekonomiskt resultat kan uppnås.

Differentierade avgifter

Låga risker innebär också låga avgifter både i absoluta tal och i relation till det garanterade beloppet. En sådan strategi ökar sårbarheten eftersom även ett litet antal, slumpmässigt inträffade, skador innebär att verksamheten går med förlust. De låga avgifterna leder i sin tur till att det

tar lång tid att ta igen eventuella förluster. Den nuvarande utgångspunkten innebär också att BKN:s möjligheter att ta risker begränsas och att förutsättningarna att stödja bostadsbyggandet därmed är mindre.

Regeringen anser att en övergång till ett försäkringsmässigt agerande i förening med differentierad avgiftssättning är nödvändig om BKN:s möjligheter att stödja bostadsbyggandet skall stärkas. För att säkerställa en sådan förändring skall styrdokumenterna för verksamheten bearbetas i syfte att tydliggöra att BKN:s inriktning i fortsättningen skall vara att verka för att minimera statens risker för förlust. Ett sådant förfaringsätt överensstämmer med den nya modell för garantihantering i staten som riksdagen beslutat (prop.1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27-30). Modellen innebär att en avgift skall tas ut för statliga garantier och att denna avgift skall motsvara den ekonomiska risk och de övriga kostnader som garantin medför för staten.

Regeringen beslutar idag om storleken på den årliga garantiavgiften. Garantiavgiften är enhetlig och uppgår till 0,5 procent av det garanterade beloppet. En för alla objekt enhetlig avgift innebär bl.a. svårigheter att bygga upp en väl sammansatt och avvägd portfölj. Projekt med låg risk saknas eftersom en BKN-garanti inte är kostnadseffektiv i dessa fall. Priset för en kreditgaranti för projekt med låg risk kommer vid en enhetlig avgiftsnivå nämligen att bli för hög i förhållande till risken. Projekt med högre risk saknas i portföljen därför att garantiansökningarna avslagits av BKN i samband med förhandsprövningen. Den enhetliga avgiften hämmar möjligheterna att etablera en bredare portfölj som är baserad på ett försäkringsmässigt synsätt. Regeringen anser att ett differentierat avgiftssystem bygger under ett försäkringsmässigt agerande där avgifterna skall vara riskbaserade och avspegla risken i de enskilda garantierna.

En övergång till en differentierad prissättning bör ske även om det innebär att kunder med höga risker kommer att få betala högre avgifter än idag. En differentierad avgiftssättning innebär generellt sett att garantier för lån till bostäder utanför tillväxtområdena kommer att få högre avgifter än garantier i tillväxtområdena. Bostadsfastigheter utanför tillväxtområdena torde nämligen i genomsnitt innebära en högre risk på grund av lägre marknadsvärde i förhållande till produktionskostnaden jämfört med fastigheter i tillväxtområdena. I dagens system med en enhetlig avgiftsnivå avslås ansökningarna i dessa ärenden.

Prissättningen av krediter, såväl för gruppen med som utan BKN-garanti, är tämligen likartad oavsett om den avser ett objekt som ligger i ett tillväxtområdes kärna eller utanför tillväxtregionerna. Avregleringen av kreditmarknaden och den förekommande konkurrenssituationen har inte inneburit någon nämnvärd produktutveckling på kreditområdet när det gäller bostadsfinansiering. En övergång till ett differentierat avgiftssystem bör kunna öka incitamenten för en produktutveckling av nya och ändrade finansieringslösningar.

Förslaget om differentierad avgiftssättning kräver att en modell för fastställande av garantiavgift utarbetas. Detta bör göras av BKN i nära samverkan med Riksgäldskontoret och marknaden. Vid utarbetande av en sådan modell bör även formerna för avgiftsuttaget övervägas. Genom-

förande av de nu föreslagna ändringarna bör därför kunna ske med verkan först från den 1 januari 2002. Prop. 2000/01:26

Utländska kreditgivare

Enligt nu gällande regler kan bara kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn och har avtal med BKN ansöka om kreditgaranti. Detta utestänger kreditgivare som inte är etablerade i Sverige från att ansöka om BKN-garanti. Med hänsyn till det inom EES gällande tillsynssystemet finns det inte några bärande motiv för att hindra kreditgivare från EES-området att bedriva långivning med garantier till svenska fastighetsägare. Regeringen anser därför att begränsningen bör tas bort. Härigenom kan fler kreditgivare inom bostadsområdet arbeta mot svenska fastighetsägare och möjligheter skapas för ökad konkurrens.

Enligt regeringens uppfattning kommer de föreslagna förändringarna i BKN-systemet att förbättra förutsättningarna för BKN att kunna medverka till att öka bostadsbyggandet. En breddad kreditgarantigivning öppnar möjligheter för lönsamma och riskmässigt sunda bostadsprojekt, som med nuvarande regler inte kan ges kreditgarantier, att komma till stånd. En ökad möjlighet för utländska kreditgivare att verka på marknaden kan förväntas skapa möjligheter för ökad konkurrens mellan kreditgivare och därigenom ge låntagarna bättre villkor.

5.5 Bostadsbyggande i tillväxtregionerna

Regeringens bedömning: Den begränsade tillgången till bostäder i de mest expansiva regionerna kan komma att utgöra ett allvarligt hinder för en fortsatt snabb sysselsättningstillväxt och bidra till att inflationstrycket i ekonomin ökar. Det är därför angeläget att så långt möjligt bidra till att förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande förbättras. En blandning av olika upplåtelseformer bör eftersträvas.

Bakgrunden till regeringens bedömning: Bostadsbyggandet har varit mycket lågt de senaste åren. Antalet påbörjade lägenheter uppgick enligt Statistiska centralbyrån (SCB) till i genomsnitt 12 000 lägenheter årligen under åren 1993 – 1998. Under år 1999 skedde en viss ökning då sammanlagt ca 15 000 lägenheter påbörjades. Den långsiktiga byggprognosen pekar på ett ökat byggande fram till år 2005 då 29 000 bostäder förväntas påbörjas.

Härtill kommer att bostadsmarknaden idag kännetecknas av en ökad differentiering mellan olika lokala och regionala marknader. Av SCB:s statistik för år 1999 framgår att endast åtta län hade större inflyttning än utflyttning. Mot denna bakgrund har regeringen under det senaste året tagit flera initiativ för att bl.a. få ett bättre underlag för att bedöma utvecklingen på bostadsmarknaden och för att bedöma vilka åtgärder som kan bidra till förbättrade förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

Boverket har inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag bl.a. analyserat utvecklingen av bostadsefterfrågan i landet. Resultaten av Boverkets analys tyder på att behovet av nyproduktion av bostäder är större de närmaste åren än vad tidigare bedömningar visat och att detta särskilt gäller i tillväxtregionerna. Med utgångspunkt i en indelning av landets lokala arbetsmarknadsregioner och i statistik över nettoflyttningar till och från regionerna under 1990-talet har verket identifierat sex arbetsmarknadsregioner som tillväxtregioner: Stockholm, Göteborg, Malmö, Växjö, Umeå och Uppsala.

Boverket bedömer att ca 19 000 lägenheter behöver byggas årligen de närmaste åren i dessa regioner, vilket kan jämföras med de 12 000 bostäder som beräknas byggas i år. I Stockholmsregionen behövs en årlig nyproduktion på ca 10 000 bostäder fram till år 2010, medan endast 5 000 bostäder förväntas byggas i regionen årligen fram till år 2004. I Uppsala-regionen behöver bostadsbyggandet tredubblas under samma period, från ca 500 bostäder till ca 1 500 bostäder per år. I övriga regioner i landet med ökat antal hushåll behöver ca 6 000 bostäder byggas årligen.

I Boverkets uppdrag ingick också att identifiera hinder för ökad nyproduktion av bostäder – särskilt när det gäller bostäder i flerbostadshus. Boverkets viktigaste slutsats i detta avseende är att de största hindren och problemen sammanhänger med hyresbostadsmarknadens funktion. Det viktigaste problemet är de höga hyrorna i beståndet, vilket i hög grad beror på att tjänster relaterade till hyresboendet är omfattande. Tjänsteintensiva produkter är högt beskattade. Detta medför att de boende anser att hyrorna redan är för höga. Samtidigt är hyresnivåerna för låga för att stimulera nyproduktion. Boverket konstaterar att investeringar i hyresbostäder inte blir tillräckligt lönsamma för privata investerare och att nyproduktion i större skala medför försämrad balansräkning för de kommunala bostadsbolagen.

När det gäller fastighetsbeståndet pekar verket på att många flerbostadshus nu eller inom några år kommer att behöva omfattande periodiskt underhåll och ombyggnader. I många fall har sådana åtgärder skjutits på framtiden, eftersom hyrorna inte kan höjas i den utsträckning som krävs för att finansiera dessa åtgärder. Härigenom urholkas fastighetskapitalet så att det finns risk för framtida förfall.

För att inhämta synpunkter på Boverkets analyser och slutsatser genomfördes en hearing den 30 augusti 1999 med medverkan av representanter för aktörerna på bygg- och bostadsmarknaden, dvs. företag, intresseorganisationer och myndigheter. Vid detta tillfälle redovisades förslag till åtgärder inom flera problemområden för att förbättra förutsättningarna för nyproduktion av hyresbostäder. Framförda förslag gällde bl.a. ändringar i hyressättningsystemet, förbättrade incitament för kommunerna att öka bostadsbyggandet, rationellare planprocess, sänkt skatteuttag i produktion och förvaltning och ändringar i kreditgarantisystemet.

Efter många år av mycket låg aktivitet steg framtidsförväntningarna för byggnadsverksamheten i allmänhet betydligt under förra året. Sysselsättningen i branschen ökar och den höga byggarbetslösheten har minskat påtagligt. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har gjort en intervjuundersökning på 1 000 arbetsställen inom byggnadsverksamheten under våren 2000. Undersökningen visar på en tydlig ökning av antalet anställda under det senaste året och den sammantagna bedömningen är att byggsysselsättningen har ökat med ca 5 procent under det senaste året. Det är framför allt husbyggarna som är inne i en återhämtningsfas medan aktiviteten inom anläggningssektorn varit mer dämpad. Detta förhållande bekräftas av Sveriges Byggindustrier som räknar med ökade investeringar för bostadsbyggandet med 10 procent i år och med 13 procent nästa år.

Sysselsättningen har i absoluta tal ökat mest i Stockholms län men även Västra Götalands län uppvisar en ökning. Det är de små byggföretagen som svarat för den ökade sysselsättningen. Detta är en konsekvens av att de större företagen köper mer tjänster från andra företag och att de därmed kan slimma sin egen organisation. Enligt AMS intervjuundersökning bedömer en majoritet av de intervjuade arbetsplatserna att orderingången ökar under det närmaste året. Det är inte enbart storstadslänen och universitetsstäderna som tror på en ökad aktivitet utan merparten av länen kalkylerar med ett ökat byggande. Liksom tidigare är framtidsförväntningarna dämpade i glesbygden och i orter med stort överskott på bostäder. Det indikerar dock sammantaget att byggkonjunkturen kommer att förstärkas påtagligt under de närmaste åren. Detta bekräftas av den minskade byggarbetslösheten som kan utläsas bl.a. genom antalet arbetslösa medlemmar i Byggnads a-kassa. I augusti redovisades en öppen arbetslöshet om 7,4 procent mot 8,1 procent för juni månad. Jämfört med föregående år är minskningen ca fyra procentenheter för båda månaderna. Regeringens arbetsmarknadspolitiska åtgärder är omfattande och berör ytterligare 1,5 procent av byggnadsarbetarna.

Tillgången på byggnadsarbetare i Stockholms län minskar och det finns en uppenbar risk för att bristen på byggnadsarbetare ökar i Stockholms län under de närmaste åren. Eftersom arbetslösheten fortfarande är stor i delar av landet är det angeläget att branschen tar ansvar för rörlighetsstimulerande åtgärder. Regeringen följer utvecklingen på byggarbetsmarknaden.

Kartläggning av kommunernas mark- och planberedskap i tillväxtlänen

Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Uppsala, Västerbottens och Östergötlands län har på regeringens uppdrag kartlagt mark- och planberedskapen inom respektive län. Resultaten av denna kartläggning tyder på att mark- och planberedskapen generellt sett är tillfredsställande, men att den är otillräcklig i vissa kommuner. Samtliga länsstyrelser uppger att det är stora skillnader mellan olika länsdelar i respektive län i fråga om befolkningsutveckling och efterfrågan på bostäder. Vidare

varierar mark- och planberedskapen stort mellan kommunerna. Flera län redovisar att det finns gällande planer, som dock inte svarar mot de bostadssökandes önskemål när det gäller de byggklara områdenas belägenhet.

Uppdrag till landshövdingen i Stockholms län att överlägga med kommunerna

Landshövdingen i Stockholms län har inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag haft överläggningar med kommunerna i länet och diskuterat möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet. Uppdraget slutredovisades i juni 2000. Landshövdingens slutsats är att två huvudproblem framträder.

Det ena problemet betecknas som plan- och skattepolitiskt och avser en tungarbetad planprocess och, för vissa kommuner, skatteeffekter. Landshövdingen framhåller att ett av de allvarligaste hindren för bostadsbyggandet är att kommunerna, särskilt i Stockholms län, i princip saknar alla incitament att bygga.

Det andra huvudproblemet är att bostadsmarknaden inte fungerar, eftersom de kommunala bolagen, kooperationen och de privata byggherrarna i det närmaste har slutat att bygga. Däremot startas nya projekt av bostadsrättsföreningar som bildats av de stora byggföretagen. Härigenom har det traditionella förhållandet med en byggherre som beställare och en entreprenör som uppdragstagare upphört att existera.

Landshövdingen föreslår att regeringen överväger initiativ inom flera områden, bl.a. vissa förenklingar av planprocessen, införande av tredimensionell fastighetsindelning, prioritera bidrag till marksanering inom de lokala investeringsprogrammen, förändring av det kommunala utjämningsystemet samt fortsatt politisk prioritet på bostadsbyggandet.

Uppdrag till Boverket att främja en rationellare planprocess

Boverket har fått regeringens uppdrag att under detta år öka sina insatser för att förmedla kunskaper till kommunerna om hur planberedskapen kan förbättras och om möjliga förenklingar inom ramen för gällande lagstiftning. I samverkan med bl.a. kommuner och länsstyrelser genomför Boverket för närvarande konferenser och seminarier med fokus på möjliga förenklingar i översikts- och detaljplaneringen. Inom ramen för detta arbete utarbetas en handbok.

Förändringar i det kommunala utjämningsystemet

Regeringen har i propositionen Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 1999/2000:115) föreslagit ändringar i inkomstutjämnningen för att eliminera de negativa marginaleffekter som kan drabba några kommuner då deras genomsnittliga skatteunderlag ökar snabbare än genomsnittet i landet. Detta innebär att en kommun eller ett landsting alltid kommer att ha incitament att öka det egna skatteunderlaget. De föreslagna för-

Investeringsbidrag för anordnande av studentbostäder och reviderade byggregler

Den snabba utbyggnaden av antalet utbildningsplatser vid högskolor har ökat efterfrågan på ytterligare studentbostäder och på vissa orter kan kötiden för en studentbostad vara ca ett år vid höstterminens start. Det är angeläget att detta bostadsbehov kan tillgodoses och att den nyproduktion som behövs kommer igång snabbt. Riksdagen har därför beslutat, med anledning av regeringens förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition, att ett tillfälligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter skall lämnas för ny- och ombyggnadsprojekt som påbörjas under perioden den 13 april 2000 – 31 december 2002 (prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262). Beslutet innebär att totalt 400 miljoner kronor anvisas för detta ändamål åren 2000–2002 och medger att bidrag kan beviljas för en produktion av ca 10 000 lägenheter.

Vidare har Boverket på regeringens uppdrag gjort en översyn av byggreglerna för studentbostäder i syfte att främja sänkta produktionskostnader. Översynen resulterade i att Boverket i juli reviderade sina föreskrifter när det gäller vissa standardkrav, vilket gör det möjligt att minska produktionskostnaderna med 20 000–30 000 kronor per lägenhet.

Boverket har t.o.m. oktober 2000 fördelat totalt 250 miljoner kronor som beräknas innebära att närmare 5 000 nya studentbostäder kan börja byggas före sommaren 2001. Resterande 150 miljoner kronor fördelas under första halvåret 2001.

Bidrag till marksanering

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 2001 att ökade resurser skall anvisas för sanering och återställning av förorenade områden åren 2001–2004 (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 20, anslaget 34:4). Härigenom ökar möjligheterna att fler områden där bostadsbebyggelse är möjlig efter sanering kan utnyttjas för bostadsbyggande.

Härtill kommer att drygt 90 miljoner kronor fördelades till kommunerna under år 1999 för saneringsåtgärder inom ramen för de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet (utgiftsområde 18, anslaget E1). Det är regeringens uppfattning att stöd till saneringsåtgärder även fortsättningsvis skall kunna lämnas inom ramen för dessa program.

Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen – skälig avkastning

De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har alltsedan sin tillkomst varit ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när de skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningen. Starka och välskötta bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla

grupper av medborgare måste även i fortsättningen vara ett grundläggande inslag i den svenska bostadspolitik.

Regeringen beslutade den 6 maj 1999 om direktiv till en särskild utredare att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag och att genomföra en utvärdering av bruksvärdessystemet. Därefter har en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsatts (dir. 1999:110) med uppgift att värdera utredarens förslag om olika verksamhetsformer för icke-vinstdrivande företag m.m. Kommitténs arbete skall enligt direktiven redovisas senast den 1 november 2000.

Under den tid då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds har riksdagen beslutat att ett tidsbegränsat sanktionssystem skall gälla. Syftet med det tillfälliga sanktionssystemet är att motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251). Riksdagsbeslutet innebär bl.a. att om en kommun använder sitt bestämmande inflytande i bostadsföretaget till att överföra en utdelning eller ett aktieägartillskott som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet, skall en minskning av kommunens generella statsbidrag ske. Regeringen har i förordning (SFS 1999:610 respektive SFS 1999:1194) föreskrivit att skälig avkastning under kalenderåret 1999 skall vara högst 5 procent och under 2000 högst 7,5 procent. Regeringen anser att det inte nu finns skäl att ändra denna procentsats och avser därför om situationen inte förändras under senare delen av innevarande år besluta att ett kommunalt bostadsföretag också under år 2001 får lämna en utdelning om högst 7,5 procent på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen är angelägen om att så långt som möjligt bidra till att förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande förbättras. En blandning av olika upplåtelseformer bör eftersträvas. Inom Regeringskansliet bereds därför flera frågor som direkt eller indirekt påverkar förutsättningarna för bostadsbyggande.

I betänkandet Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering (SOU 2000:33) redovisar Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet en undersökning av hur hyreslagens bruksvärdessystem har fungerat i praktiken. Enligt utredningen har regelverket och tillämpningen av detta åstadkommit en hyresstruktur som i de flesta fall svarar väl mot vad hyresgäster tycker att det är värt att betala i hyra för olika lägenheter. Utredningen drar slutsatsen att bruksvärdessystemet i stort sett fungerar på det sätt som var avsikten när systemet infördes. Utredningen har emellertid redovisat vissa idéer om begränsade förändringar i bruksvärdessystemet. Bl.a. pekas på möjligheten att slopa allmännyttans hyresledande roll på sådana orter där det råder balans på bostadsmarknaden. En annan idé är att under en s.k. karenstid undanta nyproduktion från hyreslagens bruksvärdesregel. Utredningen har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

I flera av de rapporter som lämnats till regeringen har pekats på den betydelse som en smidig planprocess kan ha för bostadsförsörjningen. I det sammanhanget bör understrykas att ansvaret för planläggning och för

att en god planberedskap finns ligger hos kommunerna. Det är därför angeläget att en långsiktig planering finns i kommunerna när det gäller sådana markanvändningsfrågor som har betydelse för bostadsförsörjningen. Det är också angeläget att de möjligheter som kan finnas att förenkla planprocessen tas till vara. Boverket har som tidigare berörts fått i uppdrag av regeringen att öka sina insatser för att förmedla kunskaper till kommunerna om hur planberedskapen kan förbättras och om möjliga förenklingar inom ramen för gällande lagstiftning. Regeringen avser att pröva också andra åtgärder som kan bidra till att göra planprocessen smidigare och snabbare. En översyn i syfte att avlasta regeringen prövningen av överklaganden och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement.

Inom Regeringskansliet bereds också frågan om att införa regler om tredimensionell fastighetsindelning. Enligt gällande ordning är fastighetsindelningen tvådimensionell. Utredningen om tredimensionellt fastighetsutnyttjande har i betänkandet Tredimensionell fastighetsindelning (SOU 1996:87) föreslagit regler som skall göra det möjligt att bilda särskilda fastigheter också av tredimensionella utrymmen, belägna ovan eller under markytan. Det huvudsakliga syftet med utredningsförslaget är att lösa vissa problem som kan föreligga när olika slag av verksamheter skall samordnas i komplicerade byggnadsanläggningar. Förslaget medför att t.ex. en tunnel, ett bergrum eller ett våningsplan i en byggnad skall kunna bilda en självständig fastighet eller ingå i en annan fastighet än den till vilken den över- eller underliggande marken hör. Enligt förslaget skall det emellertid inte vara möjligt att bilda en särskild fastighet av en enskild bostadslägenhet. Betänkandet, som har remissbehandlats har i huvudsak mottagits positivt.

Införande av regler om tredimensionell fastighetsindelning skulle kunna underlätta bostadsproduktion, t.ex. genom att uppföra våningsplan för bostäder ovanpå befintliga byggnader med lokaler för handel eller kontor. Frågan om tredimensionell fastighetsindelning nödvändiggör – förutom fastighetsrättsliga ändringar – ett antal förändringar även på skatteområdet, bl.a. när det gäller reglerna om fastighetstaxering och kapitalvinstbeskattning. Innan något förslag kan redovisas måste dessa och vissa andra frågor beredas ytterligare.

Fastighetsbeskattningskommittén har i sitt slutbetänkande Likformig och neutral fastighetsbeskattning (SOU 2000:34) redovisat förslag om hur man kan åstadkomma en rättvisare utformning av fastighetsbeskattningen och en mer likformig behandling av olika upplåtelseformer. Kommittén föreslår vidare en samtidig avveckling av fastighetsskatten för hyreshus och räntebidragen till ny- och ombyggnad av flerfamiljsfastigheter. Enligt kommitténs bedömning bör eventuella stöd till nyproduktion i stället ske genom någon form av investeringsbidrag. I det fortsatta arbetet med betänkandet får regeringen återkomma i dessa frågor.

Utvecklingen i Stockholmsregionen har en väsentlig betydelse för utvecklingen i resten av landet. Stockholmsregionens dynamik bidrar i hög grad till att Sverige kan konkurrera med spjutspetsteknik och kompetens, i stället för med låga löner. Goda kommunikationer är en viktig förutsättning för ett ökat bostadsbyggande och en uthållig tillväxt.

Men en uthållig tillväxt kräver också att bostadsbyggandet i Stockholmsregionen minst fördubblas i förhållande till dagens situation.

Stockholmsregionen växer alltmer samman med Mälardalsregionen. En sådan utveckling bidrar till att stärka övriga delar av landet genom att det blir en region som på allvar kan konkurrera med tillväxtregionerna på kontinenten och därmed gör hela vårt land mer attraktivt att investera i.

En bättre regional balans kräver att byggandet sker i flertalet kommuner i regionen och med blandade upplåtelseformer. Vi behöver såväl hyresrätter som bostadsrätter och egnahem. Kommunerna har ett betydande ansvar för att bostadsförsörjningen får denna inriktning.

En arbetsgrupp i Regeringskansliet har gjort en inventering av mark i Stockholms län, ägd av statliga bolag och myndigheter, som skulle kunna göras tillgänglig för bostadsbebyggelse. Av denna framgår bl.a. att Vasakronan AB äger mark på Sydöstra Järvafältet och i Södra Hägernäs i Täby kommun. Statens Järnvägar innehar markområden i Solna, Salems, Upplands Väsby och Stockholms kommuner.

En ny modern stadsdel med bostäder och arbetsplatser avses bli uppförd på den mark som innehas av Vasallen AB på gamla Tullinge flygplats i Botkyrka kommun. Vid kontakter med kommunen har framkommit att ambitionen är att det på området skall uppföras en varierad och blandad bebyggelse med såväl egnahem, bostadsrätter som hyresrätter. En sådan inriktning ligger väl i linje med regeringens bostadspolitiska ambitioner.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Förslaget om kommunernas skyldighet att planera för bostadsförsörjningen i kommunen innebär endast ett förtydligande av det ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå som för närvarande i allt väsentligt baseras på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620). Förslaget innebär således inte en ny uppgift som i grunden förändrar kommunernas ansvar och beräknas därför inte få några påtagliga ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Förslaget om att kommunerna i vissa fall skall vara skyldiga att anordna en bostadsförmedling kan innebära ökade kostnader för kommunerna. Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att sådana kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid skall få ta ut en särskild avgift för att finansiera verksamheten.

Kommunala bostadsförmedlingar är vidare – i likhet med privata yrkesmässiga bostadsförmedlingar – redan enligt gällande rätt berättigade att ta ut ersättning för sådan förmedling som leder till att ett hyresavtal ingås.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 §

Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige.

I *första stycket* slås fast att kommunerna är skyldiga att planera bostadsförsörjningen. Vidare anges att syftet med bostadsförsörjningsplaneringen skall vara att dels skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder, dels främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Uttrycket goda bostäder tar inte sikte enbart på själva bostadens kvalitet utan också på boendemiljön i stort. Med uttrycket åtgärder för bostadsförsörjningen avses inte enbart nybyggnad av bostäder. Det innefattar också ombyggnad och ändringar eller kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet liksom andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att samråd kan behöva ske med andra berörda kommuner vid bostadsförsörjningsplaneringen. Det torde ligga i kommunernas eget intresse att se till att erforderliga samråd kommer till stånd. Några särskilda regler för att bestämma vilka kommuner som skall samråda med varandra har därför inte ansetts nödvändiga.

Enligt *tredje stycket* skall riktlinjer för kommunens bostadsförsörjning antas av kommunfullmäktige. Kommunerna skall inte vara skyldiga att upprätta särskilda planer eller program för sin bostadsförsörjning. För de kommuner som redan i dag har en tillfredsställande bostadsförsörjningsplanering och som behandlar bostadsförsörjningsfrågan i fullmäktige, kommer den reglering som nu föreslås inte att innebära någon förändring av den enskilda kommunens sätt att arbeta med bostadsförsörjningsfrågorna.

2 §

Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.2.3.

3 §

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, skall dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

Prop. 2000/01:26

I paragrafens *första stycke* föreskrivs en skyldighet för en kommun att vid behov anordna bostadsförmedling. Innebörden av begreppet bostadsförmedling har behandlats i allmänmotiveringen. Den där gjorda avgränsningen innebär att ett allmännyttigt bostadsföretags förmedling av sina egna lägenheter inte är att betrakta som bostadsförmedling i lagens mening. Av allmänmotiveringen framgår också att det krävs att kommunen har beslutat att tillhandahålla kommuninvånarna bostadsförmedling efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper för att kommunal bostadsförmedling skall anses föreligga. Ett kommunalt bostadsföretag som utan något särskilt uppdrag att vara kommunal bostadsförmedling fördelar egna lägenheter är alltså inte att betrakta som kommunal bostadsförmedling.

Enligt *första stycket andra meningen* skall skyldigheten att anordna bostadsförmedling i vissa fall fullgöras av två eller flera kommuner gemensamt. Ett behov av sådan gemensam bostadsförmedling kan föreligga i ett bostadsförsörjningsområde som omfattar mer än en kommun. Det gäller i första hand i storstadsområdena.

Någon särskild verksamhetsform för de kommunala bostadsförmedlingarna har inte föreskrivits i lagen. Som framhållits i allmänmotiveringen kan verksamheten t.ex. läggas ut på entreprenad. En aktör som får i uppdrag att för kommunens räkning driva bostadsförmedling måste dock ha en tillfredsställande överblick över situationen på bostadsmarknaden och ha tillgång till lägenheter att förmedla i hela kommunen. Det kan därför inte anses lämpligt att en kommun lämnar över uppgiften till mer än en aktör i taget.

Paragrafens *andra stycke* gör det möjligt för regeringen att vid behov förelägga en kommun eller vissa kommuner gemensamt att fullgöra de i första stycket angivna skyldigheterna. Det ligger i sakens natur att ett statligt ingripande inte bör komma ifråga utan att det föreligger starka skäl. Staten bör således inte anses vara berättigad att gripa in med tvång förrän det klart visat sig att kommunen eller kommunerna inte fullgör sin skyldighet på frivillig väg. Endast om läget på bostadsmarknaden är sådant att det från allmän synpunkt kan anses erforderligt att bostadsförmedling inrättas bör regeringen överväga att utnyttja möjligheten till ingripande. Det är naturligt att utgå ifrån att kommuner och andra offentliga organ följer bl.a. lagar och beslut som fattats med stöd av lag. Någon särskild sanktionsmöjlighet har därför inte ansetts nödvändig.

4 §

En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (*köavgift*) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid skall inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om köavgifter. Skälen för att införa en rätt för kommunala bostadsförmedlingar att ta ut en köavgift har behandlats i avsnitt 4.2.5.

Av *första stycket första meningen* framgår att köavgift under viss förutsättning får tas ut vid kommunal bostadsförmedling. Vad som avses med kommunal bostadsförmedling har angetts under 3 §. Övriga bostadsförmedlingar får inte ta ut köavgifter. Om en kommun har valt att uppdra åt en privat förmedling att fullgöra den kommunala skyldighet som bostadsförmedlingen innebär och detta uppdrag endast omfattar en del av förmedlingens lägenhetsbestånd, kan alltså skilda avgiftsprinciper komma att tillämpas inom förmedlingen.

Köavgiften får tas ut utöver den förmedlingsersättning som kan få tas ut enligt 65 a § hyreslagen.

En förutsättning för att köavgift skall få tas ut är att lägenheter förmedlas *i turordning efter kötid*. När bostadsförmedlingen tar emot en lägenhet för förmedling har den därför anledning att klara ut om fastighetsägaren accepterar förmedling i turordning efter kötid. Om fastighetsägaren har preciserade krav på den hyresgäst som kan komma i fråga, t.ex. i fråga om ålder, kön eller yrkesgrupp, kan bostadsförmedlingen inte tillhandahålla lägenheten i en ”allmän” kö där köavgift tas ut (med ”allmän” avses då att det inte ställs upp några specifika krav vare sig på de hyressökande eller på lägenheterna i kön). Fastighetsägaren får däremot ställa sådana grundläggande krav på den hyressökande som är förknippade med dennes möjligheter att klara av sina åtaganden som hyresgäst. Härmed åsyftas exempelvis krav på ekonomisk förmåga att betala hyran för aktuell lägenhet och sådana krav som är förknippade med hyresgästens skyldighet att vårda lägenheten. Det är vidare möjligt för förmedlingen att ordna olika köer för skilda grupper av hyressökande (se nedan).

Förmedlingen får i en allmän kö inte ge fördelar exempelvis till personer i kön som kan erbjuda en byteslägenhet eller till dem som har särskilt stort behov av en lägenhet. Inte heller får kommunen avvika från turordningen i kön för att exempelvis tillgodose önskemål om blandade bostadsområden. Sådana önskemål får tillgodoses genom att vissa lägenheter hålls utanför kösystemet, något som i så fall måste göras tydligt i reglerna för kön.

En kommun har dock frihet att inom ramen för förmedling i turordning efter kötid organisera köverksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. En kommun kan t.ex. ha flera köer för olika kategorier av lägenheter eller olika kategorier av hyressökande. Det är t.ex. möjligt att ha en särskild kö för sådana sökande som kan erbjuda en byteslägenhet eller en särskild kö för ungdomslägenheter. En kommun kan också förmedla en viss grupp lägenheter utanför kön och efter andra principer än turordningskravet. Så kan t.ex. vara fallet för förtursförmedling eller – som framgått av föregående stycke – för att tillgodose önskemål om blandade bostadsområden. För denna förmedling får visserligen ingen köavgift tas ut, men den omständigheten att sådan förmedling existerar hos bostadsförmedlingen hindrar alltså inte att köavgift tas ut i övrigt. Att även vissa lägenheter som annars är tillgängliga för de köande får tas undan och fördelas enligt ett förturssystem framgår av andra meningen.

Även om det finns flera köer inom samma bostadsförmedling och en hyressökande står i flera köer, får bara en avgift tas ut av varje hyressökande.

En bostadsförmedling behöver inte tillämpa ett kösystem utan kan förmedla lägenheter enligt andra kriterier. Då får dock ingen köavgift tas ut.

Av *andra meningen i första stycket* framgår att ett begränsat antal lägenheter i kön får fördelas enligt ett förturssystem utan att detta hindrar att köavgifter tas ut. För att rätt förstå detta undantag bör man observera skillnaden mellan å ena sidan lägenheter som är tillgängliga för de köande och å andra sidan lägenheter som kommunen väljer att hålla utanför kösystemet. Som framgått ovan kan lägenheter hållas utanför kösystemet för olika ändamål. Det kan gälla t.ex. lägenheter i ett visst bostadsområde som kommunen vill fördela utifrån önskemålet att skapa en bättre blandning av olika boendekategorier. Men när det gäller lägenheter som i princip är *tillgängliga för de köande* får bara ett undantag göras från kötidsordningen. Det undantaget gäller s.k. förturer.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagen ställa upp några särskilda krav i fråga om vilka förturer som skall få medföra ingrepp i den normala turordningen efter kötid. De enda krav som ställs är att det skall röra sig om ett begränsat antal lägenheter och ett "förturssystem". Det sistnämnda kravet är avsett att innebära att kommunen måste hålla sig till vissa bestämda regler när det gäller vilka fall som behandlas som förturer. Det kan vara fråga om dels fall där en enskild tillhandahåller en bostad i form av bistånd enligt sociallagstiftningen, dels fall då förtur medges på annan grund.

I *andra stycket* anges att avgiften får tas ut för högst ett år i taget. Vidare anges att kommunen själv får bestämma såväl avgiftens storlek som de närmare principerna för avgiftsuttaget, t.ex. vad som skall gälla beträffande avgiften om en hyressökande antar ett erbjudande om en lägenhet men ändå vill stå kvar i kön.

5 §

En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Paragrafen ger regeringen befogenhet att från en kommun begära uppgifter i bostadsförsörjningsfrågor som regeringen bedömer att det finns ett särskilt behov av att få belysta.

Som har framgått tidigare är avsikten att någon årlig och formaliserad redovisning till statliga myndigheter av kommunernas bostadsförsörjningsplanering inte skall införas. Det kan emellertid finnas behov för regeringen att i en viss situation begära uppgifter från kommunerna. Regeringens befogenhet att begära in uppgifter från en kommun är avsedd att utnyttjas restriktivt.

12 kap. 35 §

Hyresgästen får överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet för att genom byte få en annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelser. Tillstånd skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar emot bytet. Tillståndet kan förenas med villkor.

Första stycket gäller inte, om

1. lägenheten hyrs i andra hand,
2. lägenheten utgör en del av upplåtarens bostad,
3. lägenheten är belägen i ett enfamiljshus som inte är avsett att hyras ut varaktigt eller i ett tvåfamiljshus,
4. lägenheten har upplåtits av någon som innehade den med bostadsrätt och lägenheten alltjämt innehas med sådan rätt, eller
5. hyresavtalet avser ett möblerat rum eller en lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd.

Medverkar en kommun till att hyresgästen får en annan bostad genom att förmedla denna, får kommunen ansöka hos hyresnämnden om tillstånd som avses i första stycket.

I paragrafens tredje stycke har ”anvisa eller” tagits bort före ”förmedla”. Ändringen är redaktionell. Vidare har sista meningen, som jämnar kommunalförbund med kommuner i nu aktuellt hänseende, utmönstrats. Föreskriften är överflödigt då en motsvarande bestämmelse numera finns i 3 kap. 22 § kommunallagen (1991:900).

12 kap. 65 a §

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyresökande för *förmedling* av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i lagen (2000:000) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Den som uppsåtligt bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

I paragrafens *första stycke* har ordet anvisning bytts ut mot förmedling. Ändringen är bara språklig. Ordet förmedling beskriver bättre vad som faktiskt sker.

Ett nytt *andra stycke* har lagts till. Det innehåller en hänvisning till den nya bostadsförsörjningslagens regler om köavgifter vid kommunal bostadsförmedling. Uttag av sådana avgifter omfattas således inte av förbudet i paragrafen.

Sammanfattning av promemorian Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Prop. 2000/01:26
Bilaga 1

I promemorian föreslås en ny lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt förslaget skall varje kommun vara skyldig att planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Vidare skall kommunen, om det behövs, anordna bostadsförmedling. Uppgiften kan utföras i egen regi eller lämnas över till ett kommunalt företag. Kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid föreslås få en möjlighet att ta ut en köavgift av de hyressökande.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Lagförslag

Förslag till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen vid behov samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

2 § Länsstyrelsen skall ge kommunen råd och information samt bidra med underlag till kommunens bostadsförsörjningsplanering.

3 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. Vid behov av bostadsförmedling som är gemensam för flera kommuner skall dessa kommuner anordna gemensam bostadsförmedling.

Kommunen får lämna över uppgiften att anordna bostadsförmedling till en sådan juridisk person som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) endast om den juridiska personen helt ägs av kommunen eller kommunen ensam bestämmer över den.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling enligt första stycket.

4 § Vid kommunal bostadsförmedling där lägenheter förmedlas i turordning efter kötid får kommunen, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (*köavgift*) av den hyressökande.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den skall tas ut.

5 § En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 65 a § jordabalken¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.
65 a §²

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *anvisning* av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i lagen (2000:000) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 1993:407.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2000/01:26
Bilaga 3

Yttrande över promemorian Kommunernas bostadsförsörjningsansvar har efter remiss lämnats av:

Svea hovrätt, Hyresnämnden i Stockholm, Kammarkollegiet, Statskontoret, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Konsumentverket, Boverket, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Huddinge kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Södertälje kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Oxelösunds kommun, Växjö kommun, Älmhults kommun, Emmaboda kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Ängelholms kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Kungälv kommun, Marks kommun, Skövde kommun, Kumla kommun, Västerås kommun, Falu kommun, Bollnäs kommun, Härnösands kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Vindelns kommun, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO, Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Kommittén för allmännyttiga företag och bostadssocial utveckling (Fi 2000:01).

Yttranden har vidare inkommit från:

Sollentuna kommun, Herrljunga kommun, Stockholms Handelskammare, Vaggeryds kommun, Borgholms kommun, Ydre kommun, Hallstahammars kommun, Bostad Direkt Stockholm AB, Skärgårdarnas Riksförbund, Tanums kommun, Lomma kommun, Sotenäs kommun.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2000/01:26
Bilaga 4

Yttrande över Byggekostnadsdelegationens betänkande Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44) har efter remiss lämnats av:

Kommerskollegium, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC, Fortifikationsverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Nämnden för offentlig upphandling, Höskoleverket, Kungliga Tekniska Högskolan, Boverket, Byggforskningsrådet, Banverket, Konkurrensverket, Luftfartsverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, Vägverket, Chalmers Tekniska Högskola AB, Linköpings kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, BYSAM, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Fastighetsägareförbund.

Sammanfattning av betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13) från Utredningen om utvärdering av statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar

Direktiverna kan sammanfattas som att utredningen skall analysera och utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar (BKN-systemet) inom resultatområdet Nya garantier. Utvärderingen skall inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning BKN-systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten.

Huvudvikten i utvärderingen har legat på att analysera det nuvarande systemet, hur det fungerar, samt dess resultat.

BKN-garantierna förväntas medverka till lägre boendekostnader. Det är utifrån det underlag som finns tillgängligt svårt att fastställa om kostnaderna för BKN-garanterade lån blir lägre än för lån med motsvarande säkerhetsläge som inte har BKN-garanti. Det troliga är att bostäderna över huvud taget inte skulle ha blivit byggda utan BKN-garanti.

BKN-garantier har betydelse för beslut om att bygga bostadsrätter. Kreditgivarnas villighet och möjlighet att lånefinansiera ökar med en BKN-garanti. Statliga kreditgarantier medverkar till att det blir möjligt att finansiera nyproduktion av bostadsrätter särskilt i tillväxtregionernas ytterområden och utanför dessa.

För de mindre och medelstora privata fastighetsbolagen är vanligen statsgarantier en förutsättning för att det skall gå att ordna finansieringen.

De största bristerna som framkommit i analysen av BKN-systemet är att den statliga kreditgarantin inte är en ”äkta” garanti, att utgångspunkterna för verksamheten leder till att BKN skall undvika att skador över huvud taget uppstår och att avgiftssättningen begränsar vilka projekt som BKN kan garantera.

BKN:s nuvarande riskbedömning medverkar till att nyproduktionen av bostäder blir lägre än vad som vore möjligt. BKN:s bedömningar sätter restriktioner för dess eget risktagande. Nuvarande bedömningar ökar också i vissa avseenden osäkerheten om garantins värde och minskar därmed risktagandet hos garantitagare och investerare.

Ett generellt motiv för staten att tillhandahålla kreditgarantier har varit att privata alternativ saknats och/eller så har staten bedömt att det saknas förutsättningar för privata lösningar att växa fram.

Kontakter med företrädare för försäkringsbranschen visar att det i dag inte finns någon privat garantigivning liknande BKN:s. Branschen har också framfört att den av främst kommersiella skäl inte är intresserad av att utveckla privata alternativ till BKN-systemet. Det saknas därmed förutsättningar för att en marknad för sådana garantier skall uppstå. Existensen av BKN-systemet utestänger inte privata alternativ från att växa fram.

Det faktum att privata alternativ inte kan förväntas växa fram är i sig inte ett tillräckligt motiv för staten att driva ett garantisystem. Statens

engagemang måste tjäna ett reellt syfte. Inte minst bostadspolitiska motiv måste finnas om BKN-systemet skall behållas. BKN-systemet åstadkommer positiva bostadspolitiska effekter. Det finns sammantaget starka bostads- och regionalpolitiska skäl för att behålla de statliga kreditgarantierna.

BKN-garantin kommer även i framtiden att ha störst effekt inom bostadsrättsområdet. Garantin utnyttjas dock, om än i mindre grad, även inom övriga besittningsformer. Detta talar för att behålla möjligheten för finansieärer av alla bostäder oavsett besittningsform att kunna söka BKN-garanti.

Utredaren föreslår därför att statliga kreditgarantier också i framtiden skall kunna utfärdas för nybyggnader oavsett besittningsform och för ombyggnader av bostadsrätter och hyresrätter.

Dagens BKN-system har dock vissa brister som behöver rättas till för att det skall kunna medverka till att öka antalet byggda bostäder. Sammanfattningsvis föreslår utredaren att:

- ”äkta” garantier ställs ut och att dessa skall kunna ställas ut vid byggstart,
- utgångspunkten för verksamheten ändras till att minimera statens risker för förlust, dvs. övergång till ett försäkringsmässigt agerande,
- det ekonomiska målet behålls, dvs. att verksamhetens kostnader långsiktigt skall täckas av intäkterna,
- en övergång till differentierad och riskrelaterad avgiftsättning sker,
- en övergång från årliga avgifter till att ta ut avgiften för hela eller delar av garantiperioden i förväg övervägs,
- BKN i fortsättningen fastställer garantivillkoren och inte som nu regeringen,
- BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag utifrån de här redovisade förslagen.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2000/01:26
Bilaga 6

Yttrande över betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13) har efter remiss lämnats av:

Statskontoret, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Statens bostadskreditnämnd, Boverket, Glesbygdsverket, Konkurrensverket, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Svenska Bankföreningen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO, Byggnads, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Venantius AB.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-10-05

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 21 september 2000 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar,
2. lag om ändring i jordabalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Stefan Nyman och hovrättsassessorn Lotta Hardvik Åkerström.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

3 §

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen finns föreskrifter om rikets indelning i primär- och landstingskommun, om beslutanderätt i kommunala församlingar samt om kommunal beskattningsrätt. Det har ansetts varken lämpligt eller möjligt att dra orubbliga eller preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan därför kommunerna få viktiga uppgifter och åligganden, och deras uppgiftsområden även avgränsas (8 kap. 5 § regeringsformen). Till det sagda, se prop. 1973:90 s. 190 f.

Det åläggande för kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen som lagförslaget innebär är naturligtvis en uppgift som riksdagen enligt det ovan sagda har full frihet att besluta om. Dit hör också bestämmelserna i första stycket av förevarande paragraf att en kommun vid behov skall anordna bostadsförmedling eller tillsammans med en annan kommun gemensam bostadsförmedling.

Genom en uttrycklig bestämmelse i andra stycket skulle regeringen få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling. Bestämmelsen innebär att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i en konkret fråga rörande kommunens angelägenheter. Det är alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men detta kan endast resultera i att ett beslut upphävs. Däremot kan den statliga kontrollen inte ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidtaga andra åtgärder.

Vid föredragningen inför Lagrådet framhölls att i 12 kap. 6 § plan- och bygglagen finns en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett s.k. planföreläggande. I detta fall företräder regeringen ett riksintresse eller regionalt intresse som måste hävdas gentemot kommunens och enskilda medborgares intressen. Beträffande den kommunala bostadsförsörjningen kommer staten och kommunen att företräda samma allmänna intresse, nämligen bostadsförsörjningen i kommunen. Den meningsskiljaktighet som kan uppstå gäller frågan om det finns behov av en bostadsförmedling eller inte.

Den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen. Själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet anser att regeringen bör använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i frågor om bostadsförsörjningen, t.ex. de möjligheter som öppnar sig genom förslagets 2 och 5 §§.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker Lagrådet förslaget till bestämmelse i andra stycket.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 oktober 2000

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Lövdén

Regeringen beslutar proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	4 §	
