

Ref KB 0

Bostadsförmedling i nya former

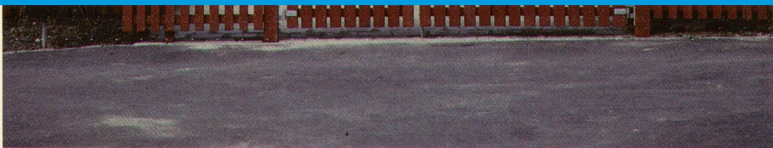


Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden



Betänkande av 1991 års Bostadsförmedlingsutredning

SOU

SOU 1992:71

Ref K30

Bostadsförmedling i nya former



Betänkande av 1991 års Bostadsförmedlingsutredning

SOU

SOU 1992:71



Statens offentliga utredningar
1992:71
Finansdepartementet

Bostadsförmedling i nya former

Betänkande av 1991 års bostadsförmedlingsutredning
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer:

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Omslagsfoto: Leif Blomqvist

Till Statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 20 juni 1991 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Ulf Lönnqvist, att tillkalla en utredare för att göra en översyn av den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 24 juli 1991 länsrådet Allan Johansson som särskild utredare.

Till sekreterare och tillika expert i utredningen förordnades den 2 september 1991 tekniske direktören Gunnar Stahre.

Som sakkunniga förordnades samma dag pol. mag. Per-Åke Eriksson, utredningschef Birgitta Frejd, sekreterare Irene Lindström, ombudsman Anders Mattsson och departementssekreterare Elisabet Viklund. Att som experter biträda utredningen förordnades samtidigt förmedlingschef Pontus Lindgren och expert Eva Thorn-Larsson. Utredningen har också, efter särskilt medgivande av statsrådet Lundgren, anlitat kommunrättsjuristen Anders Svensson som juridisk expert.

Utredningen har antagit namnet 1991 års bostadsförmedlingsutredning.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet "Bostadsförmedling i nya former" med förslag till åtgärder för att främja en effektiv förmedling av bostäder, anpassad till lokala förhållanden. Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Särskilda yttranden har lämnats av Per-Åke Eriksson och Birgitta Frejd gemensamt, av Anders Mattsson samt av Eva Thorn-Larsson.

Stockholm i juni 1992

Allan Johansson

/Gunnar Stahre

Till Statistiska Centralbyrån

Enligt beslut den 20 april 2011 beslutade styrelsen för Statistiska centralbyrån att förbereda ett förslag till lag om ändring av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram.

Till Statistiska centralbyrån ska lämnas ett förslag till lag om ändring av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram.

Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram. Förslaget ska utvärderas i samband med utvärderingen av 10 kap. 1 § i lagen (1990:100) om utvärdering av utvärderingsprogram.

Stockholm i juni 2011

Allan Johansson

Ordförande

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 <i>Inledning</i>	13
1.1 Utredningens direktiv	13
1.2 Uppläggning och genomförande	14
2 <i>Bostadsförmedlingen i kommunerna förändras</i>	17
3 <i>Hitillsvarande bostadsförmedling</i>	21
3.1 Bostadsförmedlingarnas organisation	21
3.2 Ackvisition	22
3.3 Registrering	22
3.4 Förmedling	24
3.5 Kostnader	25
4 <i>Vad är bostadsförmedling?</i>	27
4.1 Definitionsfrågor	27
4.2 Vad är kommunal bostadsförmedling?	29
4.3 Historik	30
5 <i>Varför bostadsförmedling?</i>	33
5.1 De bostadssökandes krav och önskemål	33
5.2 Bostadsupplåtarnas krav och önskemål	35
5.3 Samhällets krav och önskemål	35
6 <i>Bostadsförmedling i olika former</i>	39
6.1 Några rättsliga förutsättningar för bostadsförmedling i olika former	39
6.1.1 Regeringsformen	39
6.1.2 Kommunallagen (KL 1991:900)	42
6.1.3 Hyreslagen (Jordabalken 12 kap; JB 12)	43
6.1.4 Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m (bostadsförsörjningslagen)	44

6.1.5	Kommunalt ansvar för boende enligt socialtjänstlagen och annan speciallagstiftning	45
6.2	Bostadsförmedling i kommunal myndighetsform	47
6.3	Bostadsförmedling i privaträttslig form med kommunalt inflytande	49
6.3.1	Kommunalt bolag (stiftelse)	49
6.3.2	Förmedling på uppdrag av kommunen (entreprenadform)	50
6.3.3	Delägt kommunalt bolag (stiftelse)	51
6.4	Privat bostadsförmedling	53
6.5	Informationssystem för bostadsmarknaden	54
7	<i>Utredningens överväganden och förslag</i>	57
7.1	Allmänna utgångspunkter	57
7.2	Kommunal frihet	57
7.3	Överlämnande av myndighetsutövning	58
7.4	Avgifter för bostadsförmedling	61
7.4.1	Formerna för uttag av avgift för bostadsförmedling	62
7.4.2	Högsta tillåtna avgift, "tak"	63
7.5	Kommunernas informationsskyldighet	65
7.6	Kommunal bostadsanvisningsrätt	66
	<i>Särskilda yttranden</i>	69
	Särskilt yttrande av Per-Åke Eriksson och Birgitta Frejd	69
	Särskilt yttrande av Anders Mattsson	69
	Särskilt yttrande av Eva Thorn-Larsson	71
	<i>Bilaga 1: Förteckning över kommuner med mer än 50 000 invånare vilka ingår i utredningens kartläggning av bostadsförmedlingarnas verksamhet</i>	73

Sammanfattning

Utredningen skall enligt sina direktiv översiktligt kartlägga och redovisa hur kommunernas bostadsförmedlingsverksamhet bedrivs såvitt gäller organisation, arbetsformer och köbestämmelser. Med utgångspunkt från en analys av verksamhetens effektivitet bör utredningen pröva om kommunernas service till de bostadssökande och till fastighetsägarna kan förbättras genom olika typer av åtgärder. Frågan om avgifter för registrering och förmedling bör särskilt behandlas. I övrigt skall utredningen vara fri att behandla även andra frågor om bostadsförmedling som kan aktualiseras under arbetets gång.

I de flesta större kommuner med kommunal bostadsförmedling har betydande förändringar av verksamheten aktualiserats under den tid utredningen arbetat. I vissa kommuner har bostadsförmedlingen redan lagts ned, och i majoriteten av de övriga pågår utredning om verksamhetens framtid. Den kartläggning av bostadsförmedlingarnas verksamhet som utredningen genomfört har därför i åtskilliga fall redan blivit inaktuell. Utredningen har därför lagt mindre vikt vid analysen av de kommunala bostadsförmedlingarnas hittillsvarande verksamhet och effektivitet, och i stället inriktat sig på att underlätta nya verksamhetsformer.

Utredningen redovisar i kap. 2 pågående förändringar av de kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet i de största kommunerna och de huvudsakliga orsakerna till att förändringarna aktualiserats. Resultatet av den kartläggning utredningen gjort om hur kommunala bostadsförmedlingar hittills arbetat redovisas i kap. 3.

Vissa definitionsfrågor, t ex vad som skall menas med bostadsförmedling och speciellt kommunal bostadsförmedling, behandlas i kap. 4. Där redovisas också den historiska bakgrunden till de kommunala bostadsförmedlingarnas tillkomst. Bostadssökande, bostadsupplåtare och samhället, representerat av stat och kommun, har olika krav och önskemål i fråga om hur bostadsförmedling bör bedrivas. Dessa sammanfaller inte alltid. I kap. 5 görs en genomgång av de olika parternas intressen.

I samband med att allt fler kommuner överväger eller har beslutat att inte längre bedriva kommunal bostadsförmedling i myndighetsform har nya organisatoriska lösningar aktualiserats. I kap. 6 redovisas de rättsliga förutsättningarna för bostadsförmedling i olika

former. Syftet med redovisningen är att ange vilka förutsättningar som gäller för olika organisationsformer, vilka fördelar de kan ha och vilka svårigheter eller hinder som finns och eventuellt bör undanröjas.

En allmän utgångspunkt för utredningens överväganden har varit att kommunerna själva efter lokala förutsättningar bör få avgöra hur förmedling lämpligast skall bedrivas. Förutsättningarna för verksamheten bör vara så lika som möjligt för offentlig och privat förmedling och för olika kommunala organisationsformer. Verksamheten bör bedrivas med sådant socialt ansvar att alla grupper av hushåll har rimliga möjligheter att skaffa en god bostad. Förmedlingen bör bedrivas effektivt och så att den tillgodoser både de bostadsökandes och bostadsupplåtarnas intressen.

Enligt 4 § bostadsförsörjningslagen skall en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Utredningen föreslår att denna formellt tvingande regel ersätts med en ny regel om att en kommun bör inrätta förmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, och att den nuvarande möjligheten för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling avskaffas. Som en följd härav föreslås också slopande av bestämmelsen om att kommuner som ålagts att anordna gemensam bostadsförmedling skall handha denna i kommunalförbund.

En verksamhet som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § regeringsformen inte överlåtas på ett privaträttsligt organ om det inte finns lagstöd för att lämna över uppgiften. Kommunal bostadsförmedling har inslag av myndighetsutövning och en kommun kan därför inte utan vidare driva verksamheten i företagsform eller lägga ut den på entreprenad. Det som kan hänföras till myndighetsutövning måste i sådana fall ligga kvar under kommunalt beslutsfattande om inte en lagändring genomförs som medger att verksamheten får överlämnas till ett enskilt rättssubjekt. Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse införs i 4 § bostadsförsörjningslagen med innebörden att en kommun får lämna över uppgiften att bedriva kommunal bostadsförmedling till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en förening eller en stiftelse.

Bestämmelsen i 4 § bostadsförsörjningslagen om att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri föreslås slopad, och ersatt av en regel om att avgifter får tas ut enligt en taxa som beslutas av kommunen. Samma avgiftstak skall gälla för kommunal bostadsförmedling som för privat yrkesmässig förmedling (f n 1200 kr per förmedlad lägenhet). Bostadsförmedling som inrättats efter kommunala riktlinjer och med fastställda förmedlingsprinciper bör dock få ta ut en icke återbetalningspliktig registreringsavgift. Den måste

dock tillsammans med eventuell anvisningsavgift rymmas inom det fastställda avgiftstaket.

Föreskriften om kommunernas informationsskyldighet i 2 § bostadsförsörjningslagen föreslås få ändrad utformning. Kommunerna skall vara skyldiga att ge bostadssökande en samlad information om bostadsmarknaden och möjligheten att få bostad, medan nuvarande krav på att ge detaljupplysningar utmönstras.

Utredningen anser att lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt bör finnas kvar. Det är enligt utredningen ändamålsenligt och riktigt att den enskilda kommunen har ansvar för förhållandena inom den egna bostadsmarknaden. Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt skapar en smidig grund för frivilliga överenskommelser mellan kommunen och fastighetsägarna.

Utredningen har inte funnit att bostadsförmedling i de former som exemplifieras i avsnitt 6, eller i andra former som kan bli aktuella om utredningens förslag genomförs, skulle strida mot gällande regler inom EG.

starkt efterfrågans behov av tryckt material som är väsentligt för verksamheten. Kommunstyrelsen kan besluta om tryckkostnader för tryckning av följande:

1. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet.
2. Kommunens årsrapport och andra rapporter som gäller kommunens verksamhet.
3. Kommunens årsbudget och andra budgeter som gäller kommunens verksamhet.
4. Kommunens årsplan och andra planer som gäller kommunens verksamhet.
5. Kommunens årsrapport och andra rapporter som gäller kommunens verksamhet.
6. Kommunens årsbudget och andra budgeter som gäller kommunens verksamhet.
7. Kommunens årsplan och andra planer som gäller kommunens verksamhet.
8. Kommunens årsrapport och andra rapporter som gäller kommunens verksamhet.
9. Kommunens årsbudget och andra budgeter som gäller kommunens verksamhet.
10. Kommunens årsplan och andra planer som gäller kommunens verksamhet.

En verksamhet som omfattas av denna bestämmelse ska ha till uppgift att på ett effektivt sätt förse kommunens verksamhet med tryckt material som är väsentligt för verksamheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten.

Bestämmelserna i 4 § och 5 § ska tillämpas på ett sådant sätt som innebär att de inte ska utgöra en begränsning för kommunens verksamhet. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten. Kommunens verksamhetsplaner och andra planer som gäller kommunens verksamhet ska tillgängliggöras för allmänheten.

Författningsförslag

Lag om ändring av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

“En kommun är skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen i riket eller eljest gäller bostäder och lokaler inom ett bostadsområde, samt att vid sådan statlig låne- och bidragsverksamhet biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning och utöva insyn i bostadsrättsföreningars verksamhet.

Genom lämpligt organ skall kommun fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen *och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som bostadssökande behöver kännedom om.*

Genom lämpligt organ skall *en* kommun fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen. *En kommun är skyldig att ge bostadssökande en samlad information om kommunens bostadsmarknad och möjligheterna att få bostad i kommunen.*

Nuvarande lydelse

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall en kommun anordna bostadsförmedling. I ett område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende skall kommunerna i området fullgöra denna skyldighet. Därvid skall gemensam bostadsförmedling anordnas och enhetliga grunder tillämpas vid anvisning av bostäder.

Kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri. Avgift får dock tas ut för sådana tjänster som bostadsförmedlingen tillhandahåller och som inte avser registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Avgiftens storlek bestäms av kommunen.

Regeringen kan ålägga en kommun att fullgöra sin skyldighet enligt första stycket.

Har regeringen ålagt flera kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling, skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund.

Föreslagen lydelse

4 §

Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen bör en kommun anordna bostadsförmedling.

En kommun får lämna över uppgiften att bedriva kommunal bostadsförmedling till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

För kommunal bostadsförmedling får avgifter tas ut av den bostadssökande. Avgifterna får tas ut enligt taxa som beslutas av kommunen. Avgifterna för registrering av bostadssökande och anvisning av bostad till registrerad bostadssökande får dock sammanlagt inte sättas högre än den ersättning som gäller för yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

I prop. 1990/91:109 om avgifter vid kommunal bostadsförmedling föreslog regeringen att vissa av de tjänster som bostadsförmedlingen erbjuder skulle kunna avgiftsbeläggas. Det gällde t ex förmedling av lägenhetsbyten, andrahandsuthyrningar och rumsuthyrningar. Registrering av bostadssökande och all anvisning av bostad till registrerad bostadssökande skulle även i fortsättningen vara avgiftsfria tjänster.

Bostadsutskottet (1990/91:BoU15), som tillstyrkte förslaget, tog samtidigt upp behovet av en allsidig utredning av den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten. De krav som framförts från bl a kommunalt håll beträffande möjligheten att avgiftsbelägga delar av förmedlingsverksamheten borde enligt utskottet ses som ett uttryck för de svårigheter som många kommuner har att med gällande regler bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt. Enligt utskottets mening borde det därför övervägas i vilken utsträckning regeländringar m m kan främja kommunernas möjligheter att på olika sätt effektivisera och förbättra sin bostadsförmedlingsverksamhet. Övervägandena borde inte begränsas till att avse ekonomiska styrmedel utan innefatta behovet av regeländringar även i övrigt.

Med anledning av utskottets uttalanden tillsattes bostadsförmedlingsutredningen med uppdrag att göra en översyn av den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten. Översynen skulle enligt direktiven ges en bred inriktning och syfta till att ge kommunerna förutsättningar att utifrån lokala förhållanden och lokala behov bedriva en effektiv bostadsförmedlingsverksamhet.

Utredningen borde översiktligt kartlägga och redovisa hur bostadsförmedlingsverksamhet i dag bedrivs såvitt gäller organisation, arbetsformer och köbestämmelser. Med utgångspunkt från en analys av verksamhetens effektivitet borde utredningen pröva om kommunernas service till de bostadssökande och till fastighetsägarna kan förbättras genom olika typer av åtgärder.

Frågan om avgifter för registrering och förmedling borde särskilt behandlas. I övrigt skulle utredningen vara fri att behandla även andra aktualiserade frågor om bostadsförmedling.

1.2 Uppläggning och genomförande

Utredningen påbörjade under hösten 1991 sitt arbete med kartläggning av förmedlingsverksamheten genom insamling av uppgifter från kommunerna i enkätform. Efter regeringsskiftet i oktober blev utredningen under hand uppmanad att tills vidare begränsa sin verksamhet i avvaktan på att den nya regeringen skulle ta ställning till eventuell förändring av uppdragets inriktning. De resor som utredningen planerat att genomföra under hösten 1991 i syfte att informera sig om bostadsförmedling i olika kommuner fick därmed ställas in.

Utredningen har emellertid inte fått några besked om ändrad inriktning av arbetet, och har därför fullföljt uppdraget med utgångspunkt från de ursprungliga direktiven. Uppmaningen att begränsa verksamheten, och den därav följande osäkerheten om arbetets bedrivande, har inneburit att vissa delar av den planerade uppgiftsinsamlingen blivit mindre omfattande än vad som ursprungligen planerades.

En faktor av större betydelse för utredningens arbete har emellertid varit de förändringar av de kommunala bostadsförmedlingarnas arbetsformer som aktualiserats under utredningstiden. Redan före årsskiftet 1991/92 hade vissa av de kommuner som utredningen närmare studerat fattat beslut om nedläggning av den kommunala bostadsförmedlingen. Flertalet av de studerade kommunerna har därefter påbörjat utredningar om den kommunala bostadsförmedlingens framtid, med nedskärning, omorganisation eller avveckling som utredningsalternativ. Den kartläggning av bostadsförmedlingarnas verksamhet som utredningen genomförde fram till årsskiftet 1991/92 har därför i åtskilliga fall redan blivit inaktuell, och kommer att bli det i än högre grad inom den närmaste framtiden.

Utredningen har därför lagt mindre vikt vid analysen av de kommunala förmedlingarnas verksamhet och effektivitet än vad direktiven anger, och i stället i högre grad inriktat sig på att underlätta införandet av nya och effektiva förmedlingsformer. Resultatet av kartläggningen av de kommunala förmedlingarnas hittillsvarande verksamhet redovisas dock, eftersom det finns åtskilliga positiva erfarenheter att hämta från väl fungerande kommunal förmedlingsverksamhet. Dessa erfarenheter kan i många fall tillämpas också vid förmedling i andra organisationsformer.

I betänkandet görs först en sammanfattning av det aktuella läget beträffande bostadsförmedling i de större kommunerna (kap. 2). Därefter redovisas hittillsvarande förmedlingsverksamhet i de undersökta kommunerna (kap. 3). Vissa definitionsfrågor och motiv för att ha eller inte ha bostadsförmedling ur olika intressenters synvinkel redovisas i kap. 4 och 5.

I kap 6 görs en genomgång av olika existerande och planerade exempel på hur bostadsförmedling kan bedrivas i olika organisatoriska former, och de rättsliga förutsättningarna för dessa olika former redovisas. Kap. 7 innehåller utredningens överväganden och förslag samt erforderliga författningsändringar.

2 Bostadsförmedlingen i kommunerna förändras

Bostadsförmedlingsutredningen skall enligt sina direktiv kartlägga de kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet och bl a analysera deras effektivitet. Utredningen påbörjade därför under hösten 1991 en detaljerad insamling av uppgifter om förmedlingsverksamheten i samtliga kommuner med minst 50 000 invånare. Tidigare undersökningar av Svenska Kommunförbundet och Boverket visade att kommunal bostadsförmedling är vanligast i större kommuner. Med den valda avgränsningen har kommuner med sammanlagt mer än 4,3 miljoner invånare kommit att ingå i undersökningen.

I mindre kommuner är andelen hyreslägenheter i bostadsbeståndet oftast betydligt lägre än i stora kommuner. Normalt sysslar någon enstaka eller ett fåtal personer med kommunal bostadsförmedling där sådan förekommer, och verksamhetens karaktär är i allmänhet ganska okomplicerad. I större kommuner blir förmedlingen svårare att sköta, varför frågor som rör organisation och effektivitet bäst studeras i dessa kommuner. Utredningen syftar heller inte varit att göra en totalundersökning av kommunal bostadsförmedling, utan att studera frågor som rör verksamhetsformer och effektivitet.

När insamlingen påbörjades i oktober 1991 hade 39 av de 41 kommunerna med minst 50 000 invånare bostadsförmedling som drevs i kommunal regi. Endast Kristianstad saknade helt kommunal förmedling. I Örnsköldsvik pågick inrättandet av en kommunal förmedling.

Sedan november 1991 har åtminstone 34 av de 39 kommunerna enligt ovan aktualiserat en förändring av den kommunala bostadsförmedlingen. I ca 10 fall har man beslutat att den kommunala förmedlingen skall upphöra och i några fall har nedläggning redan skett. I ytterligare ca 20 kommuner pågår utredning om bostadsförmedlingens framtid, och den kommer sannolikt i flera fall att leda till nedläggning eller till omfattande förändring av verksamheten. I några kommuner har anslagen till bostadsförmedlingen skurits ned. Endast 5 kommuner har uppgett till utredningen att verksamheten vid de kommunala förmedlingarna t v skall bedrivas i oförändrad form.

Där man beslutat om nedläggning av de kommunala förmed-

lingarna skall verksamheten i ca hälften av fallen genom avtal handhas av kommunens allmännyttiga bostadsföretag. De förutsätts i allmänhet sköta anvisning av bostäder och bostadssökande även för övriga fastighetsägares räkning.

I övriga fall upplöses den kommunala förmedlingen och någon annan enhet inom kommunen, i allmänhet socialförvaltningen, handlägger sk sociala förturer. Den bostadssökande allmänheten uppmanas att vända sig direkt till fastighetsägarna.

Där verksamheten inom den kommunala förmedlingen skärs ned kommer i vissa fall endast den tidigare förtursverksamheten att behållas. I andra fall förutsätts förmedlingen arbeta på ungefär samma sätt som hittills men med mindre resurser.

I några kommuner som beslutat om nedläggning eller neddragning av verksamheten arbetar personalen och företrädare för kommunen på att hitta alternativa lösningar till hittillsvarande förmedling. Ett alternativ som diskuteras är att personalen erbjuder kommunen att svara för förmedling i ett fristående företag med vilket kommunen tecknar långtidsavtal. Ett annat aktuellt alternativ som diskuteras är att kommunen tillsammans med privata, allmännyttiga och kooperativa bostadssupplätare bildar ett fristående förmedlingsföretag.

Det finns flera orsaker till att förändringarna aktualiserats just under hösten 1991. I många kommuner har det skett politiska regimskiften. Nya majoriteter har velat markera tydliga förändringar genom att vidta konkreta åtgärder. Man har bl a hävdat uppfattningen beträffande bostadsförsörjningen att parterna bör mötas direkt på marknaden, vilket bäst ansetts ske då fastighetsägarna själva förmedlar sina lägenheter, och då de bostadssökande själva direkt vänder sig till bostadssupplåtarna med sina bostadsönskemål.

Samma skäl har åberopats av regeringen som grund för avskaffandet av den kommunala bostadsanvisningsrätten som villkor för statligt stöd till ny- och ombyggnad, och för förslaget att slopa lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt. Genom dessa förändringar kommer kommunala bostadsförmedlingar inte att få tillgång till bostäder att förmedla i samma utsträckning som tidigare, och deras verksamhet ifrågasätts därmed. Även i kommuner som inte aktualiserat någon förändring kommer de kommunala förmedlingarnas arbetsformer att påverkas så starkt av ändringarna i anvisningsrätten att de måste se över formerna för verksamheten.

Kommunernas alltmer ansträngda ekonomi har varit ett annat starkt skäl till att resurserna minskas för bostadsförmedlingarna liksom för annan kommunal verksamhet. Eftersom bostadsförmedling är en frivillig kommunal verksamhet har det uppfattats som lättare att minska resurserna för denna verksamhet än för andra obligatoriska uppgifter som åvilar kommunen.

Att en bättre balans på bostadsmarknaden uppnåtts har också åberopats som skäl för nedläggning av kommunala bostadsförmedlingar. När tomma lägenheter i hyresbeståndet börjar uppträda har behovet av kommunala förmedlingar inte ansetts vara lika stort som i bristsituationer.

Den pågående omorganisationen av kommunernas förvaltningar har också haft betydelse för besluten att se över eller förändra bostadsförmedlingarnas arbetsformer. Nyligen har många kommuner slagit samman de tekniska förvaltningarna inom byggnadsnämndens och fastighetsnämndens områden, och bostadsförmedlingen har då ofta ingått i en särskild bostadsavdelning tillsammans med enheten för bostadsbidrag och låneförmedlingsorganet. I allt fler kommuner införs nu i stället den sk beställar/utförar-modellen, vilket påverkar bostadsförmedlingarnas ställning. Det räcker inte med att de bostadssökande eller fastighetsägarna efterfrågar denna service, utan den kommunale beställaren måste också prioritera kostnaderna för bostadsförmedling i avvägningen mot annan kommunal service.

Att det inte skulle vara möjligt att göra en sådan utvärdering av de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna.

Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna.

Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna.

Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna. Detta skulle kunna göras genom att man skulle kunna jämföra resultaten från de olika typerna av utbildning som erbjuds i kommunerna.

3 Hittillsvarande bostadsförmedling

Nedanstående redovisning av de kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet avser förhållandena år 1991. I åtskilliga fall har förändringar redan skett, och i ännu flera fall kommer förändringar av verksamheten att ske som ett resultat av pågående utredningar. Bostadsförmedlingsutredningen har därför inte funnit det angeläget att fullfölja den ingående analys av förmedlingarnas hittillsvarande verksamhet som inledningsvis planerades. Utredningen kommer i första hand att inrikta sina överväganden och förslag på att underlätta för kommunerna att välja den form för förmedlingsverksamhet som bäst passar de lokala förhållandena, bl a genom att föreslå avskaffandet av hinder mot vissa organisatoriska och praktiska lösningar.

Erfarenheterna från de hittillsvarande kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet är dock av stort värde vid övervägande om effektivisering och alternativa förmedlingsformer. Utredningen redovisar därför här kortfattat resultatet av den genomförda uppgiftsinsamlingen.

3.1 Bostadsförmedlingarnas organisation

De kommunala förmedlingarna har i flertalet fall sorterat direkt under kommunstyrelsen eller under fastighetsnämnden. I några fall har en särskild bostadsförmedlingsnämnd funnits inrättad, och i vissa nyligen omorganiserade kommuner har en servicenämnd etc varit huvudman. Organisatoriskt har förmedlingen oftast ingått som en enhet inom fastighets- eller stadsbyggnadskontoret. Normalstora förmedlingar har i allmänhet haft en traditionellt uppbyggd organisation med en förmedlingschef och några handläggare som svarat för kontakterna med bostadssökande och fastighetsägare samt några assistenter. Handläggarna har normalt självständigt fattat beslut om anvisning etc.

Förmedlingen i kommuner med omkring 50 000 invånare har i allmänhet haft en personalstyrka som motsvarat 3 – 5 heltidsarbetande och i kommuner med ca 100 000 invånare har personalstyrkan motsvarat 7-9 heltidsarbetande. I genomsnitt har antalet anställda motsvarat ett personår per 10 000 invånare, dock med stora variationer beroende på hur många som funnits registrerade som bostadssökande, bostadsmarknadsläget m m.

I de två undersökta kommuner som inte hade kommunal bostadsförmedling har det allmännyttiga bostadsföretaget haft en motsvarande funktion. Hur stora resurser som ägnats åt förmedlingsverksamhet i dessa fall har inte kunnat fastställas. Hos AB Kristianstadsbyggen uppges 5000 personer vara registrerade som bostadsökande.

3.2 Ackquisition

Praktiskt taget alla förmedlingar ingående i undersökningen uppger att de fått tillgång till lägenheter att förmedla genom villkoren i samband med det statliga bostadsstödet eller genom frivilliga avtal med fastighetsägarna. I flertalet fall anges att 100 % av de allmännyttiga företagens ny- eller ombyggda lägenheter och successionslägenheter ställts till förmedlingens förfogande. De privata fastighetsägarna har normalt lämnat 100 % av de nyproducerade lägenheterna och 50 % av successionslägenheterna till förmedlingen medan kooperativa byggherrar oftast lämnat 50 % av de nybyggda lägenheterna i de fall man tillhandahåller lägenheter. Det är också ganska vanligt att de kooperativa byggherrarna lämnar 1/3 av de nybyggda lägenheterna till bostadsförmedlingen.

3.3 Registrering

Bland de undersökta 39 kommunerna med kommunal bostadsförmedling hör 10 till Kommunalförbundet Stor-Stockholms Bostadsförmedling, KSB. De har enhetliga registrerings- och förmedlingsregler och använder ett gemensamt dataregister. Alla övriga kommuner har olika regler för registrering, angelägenhetsgradering av bostadsbehov, rensning av register över bostadsökande m m.

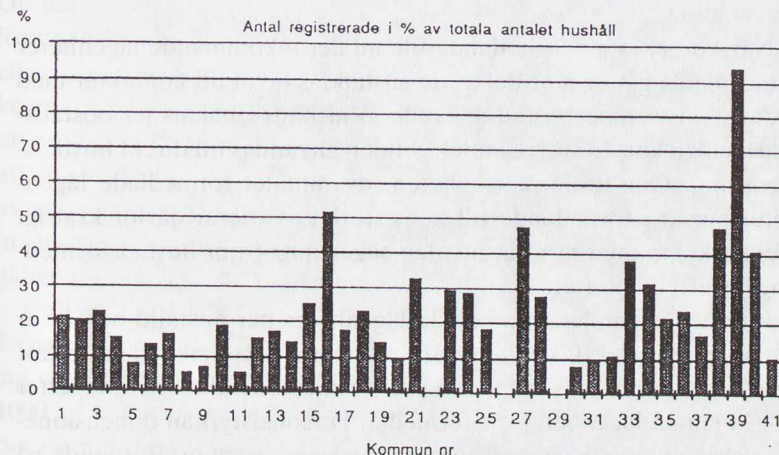
Normalt krävs en lägsta ålder (17 – 18 år) för registrering. De sökande registreras i olika grupper efter den angelägenhetsbedömning som kommunen beslutat om. Utöver de hushåll som kommunen har skyldighet att anvisa bostad enligt socialtjänstlagen, omsorgslagen etc prioriteras normalt evakueringsfall, hushåll med sociala och medicinska behov och angelägna näringslivsbehov. Övriga sökande med allmänna bostadsbehov registreras oftast i en särskild tidskö, och en del kommuner tillåter vilande ansökningar från hushåll utan omedelbart bostadsbehov som vill samla kötid.

Dessa olikheter i registreringsreglerna är en av anledningarna till att den kommunala bostadsköns storlek varierar starkt mellan olika kommuner utan direkt samband med invånar- eller hushållsantalet. Naturligtvis har också situationen på bostadsmarknaden betydelse för bostadsköns storlek. Där efterfrågan på hyresbostäder väsentligt

överstiger tillgången ställer sig många i den kommunala kön som en av flera åtgärder för att skaffa bostad. I en mer balanserad marknad är det inte lika angeläget att utnyttja denna möjlighet.

I Stockholm, Göteborg och Malmö motsvarade enligt vår undersökning antalet registrerade i den kommunala bostadskön ca 20 % av totala antalet hushåll i kommunen. I några förortskommuner till Stockholm var denna andel mycket hög. I övrigt varierade den mycket starkt, och låg mellan mellan ca 5 och 25 % (fig 1).

I bilaga 1 redovisas vilka kommuner som svarar mot respektive ordningsnummer i nedanstående figurer.



Figur 1

Denna jämförelse mellan antalet registrerade bostadssökande och totala antalet hushåll i kommunen är ett mycket ofullständigt mått på bostadsköernas storlek. Det redovisas främst därför att andelen är lika i de tre största kommunerna där bostadsefterfrågan är störst i förhållande till utbudet. Kön i övriga kommuner kan då relateras till denna andel, vilket ger ett något intressantare mått på köns storlek än antalet registrerade bostadssökande. Den höga andelen i förortskommunerna till Stockholm beror främst på att bostadssökande i stor utsträckning registrerar sig i annan kommun än där de är bosatta.

Med undantag av KSB-området använder de kommunala bostadsförmedlingarna i allmänhet egen lokal datorutrustning och specialutvecklade program. Ett 10-tal kommuner i undersökningen använder ett standardprogram för bostadsförmedlingar från Kommun-data.

Oftast måste de bostadssökande aktualisera sitt bostadsönskemål hos förmedlingen en gång om året för att inte strykas ur registren. Vissa kommuner kräver aktualisering varje halvår och förmedlingar

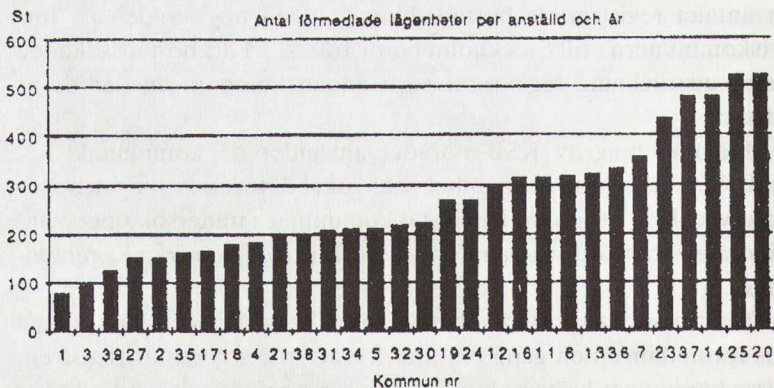
med snabb omsättning av bostadskön kan ha direkt kontakt med alla aktiva sökande flera gånger om året. En formell aktualisering av bostadsönskemålet blir då oftast inte behövlig.

3.4 Förmedling

Hur många lägenheter som förmedlas per år, totalt eller i förhållande till köns storlek, är i första hand beroende av tillgången på lägenheter. I viss utsträckning förekommer det att förmedlingarna under ett år inte kan förmedla alla de inkommande lägenheterna. I sådana fall har även efterfrågan betydelse för antalet förmedlade lägenheter.

När kön är stor i förhållande till antalet inkommande lägenheter att förmedla går en stor del av de anställdas tid åt till kontakter med redan registrerade bostadssökande. Vid bättre balans på bostadsmarknaden kan en större andel av tiden användas till direkt bostadsanvisning. Omsättningshastigheten, dvs antalet förmedlade lägenheter per år i förhållande till köns storlek, varierar därför kraftigt mellan kommunerna utan att den säger något om bostadsförmedlingens effektivitet etc.

Inte heller antalet förmedlade lägenheter per anställd och år är något egentligt effektivitetsmått eftersom personalstyrkan oftast måste dimensioneras efter antalet bostadssökande och inte efter tillgången på lägenheter att förmedla. Personalstyrkan dimensioneras också efter servicegrad, informationsinsatser m m. Beroende på dessa förhållanden varierade antalet förmedlade lägenheter per anställd i de undersökta kommunerna år 1991 från under 100 till över 500 st. Den första siffran avser storstadskommuner och den senare gäller för kommuner med god balans på bostadsmarknaden. Naturligtvis krävs i det senare fallet också en väl fungerande verksamhet inom bostadsförmedlingen. I flertalet kommuner förmedlades ca 200 – 300 lägenheter per anställd och år (fig. 2).



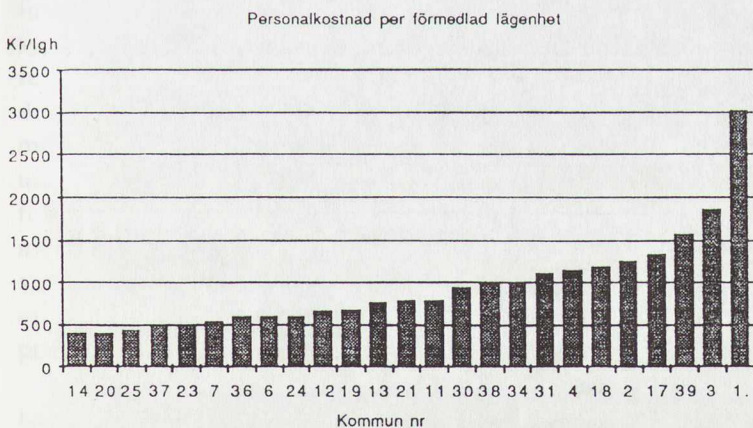
Figur 2

Generella uppgifter om hur lång tid det tar att få bostad genom den kommunala bostadsförmedlingen kan inte lämnas ens för enskilda kommuner. Oftast finns samtidigt relativt god tillgång på nyproducerade hyreslägenheter och stor brist på äldre, centralt belägna lägenheter i samma kommun. Vid jämförbar belägenhet och ålder finns en generell tendens till att kötiden är längre för mindre lägenheter.

3.5 Kostnader

De lämnade uppgifterna om totala kostnader för den kommunala förmedlingsverksamheten är alltför osäkra för att kunna redovisas eftersom de för vissa kommuner innehåller förvaltnings- och lokal-kostnader och för andra inte. Personalkostnaderna är dock redovisade på ett förhållandevis enhetligt sätt. Också för dessa gäller dock att de inte utan vidare kan ställas mot verksamhetens resultat i form av antalet förmedlade lägenheter som ett effektivitetsmått. Samma invändningar som anförts beträffande omsättningshastighet m m gäller här.

Enligt de lämnade uppgifterna varierar personalkostnaden per förmedlad lägenhet och år mellan ca 400 kr och 3000 kr. I allmänhet låg den för år 1991 i de undersökta kommunerna mellan 500 och 1000 kr. Variationerna beror utöver det som tidigare nämnts bl a på om den kommunala bostadsförmedlingen handhar tomt- och småhusköp, bytesservice m m, och om man aktivt arbetar med att placera missbrukare, psykiskt handikappade m fl eller om socialtjänsten sköter detta. (fig. 3).



Figur 3

Genom att uppgöra en förklaring till detta vill vi försöka förstå varför kommunaltjänsterna har blivit så stora som de är idag. Detta är en fråga som inte kan besvaras utan att ta hänsyn till de ekonomiska förändringarna som har skett under de senaste åren. En viktig faktor är den ökade efterfrågan på kommunaltjänster som ett resultat av den demografiska utvecklingen. En annan faktor är den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på flera saker, bland annat på den ökade lönelönen för kommunaltjänstemän och på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster.

3.5. Kostnader
 De senaste åren har kommunerna varit tvungna att öka sina kostnader för att kunna erbjuda de tjänster som befolkningen efterfrågar. Detta beror på flera saker, bland annat på den ökade lönelönen för kommunaltjänstemän och på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster.

För att kunna erbjuda de tjänster som befolkningen efterfrågar måste kommunerna öka sina kostnader. Detta beror på flera saker, bland annat på den ökade lönelönen för kommunaltjänstemän och på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster. Detta beror på den ökade kostnaden för att erbjuda dessa tjänster.



Figur 3.5. Förändring i kommunala utgifter, 1990-2000. Källa: Kommunernas ekonomiska utveckling 2001, s. 10.

4 Vad är bostadsförmedling?

Som underlag för sin översyn av den kommunala bostadsförmedlingsverksamheten behöver utredningen definiera och avgränsa utredningsuppdraget. Inte minst mot bakgrund av att åtskilliga kommuner f n förutsättningslöst utreder hur bostadsförmedling skall bedrivas är det angeläget att definiera vad bostadsförmedling egentligen är, och speciellt vad som skall avses med kommunal bostadsförmedling. Är t ex ett allmännyttigt bostadsföretags anvisning av de egna lägenheterna bostadsförmedling? Är anvisning av lägenheter genom ett delägt kommunalt bolag kommunal bostadsförmedling?

4.1 Definitionsfrågor

Språkligt sett innebär begreppet förmedling närmast att någon (förmedlaren) skapar kontakt mellan den som söker och den som erbjuder en vara eller en tjänst etc. I fråga om bostadsöverlåtelse innebär då förmedling att en part som inte deltar i själva överföringen av nyttjanderätten ser till att en bostadssökande och en bostadsupplåtare får kontakt med varandra.

Med denna definition av förmedling är en fastighetsägares uthyrning av sina egna lägenheter inte bostadsförmedling. En mäklarfirma som förmedlar t ex småhus och bostadsrätter skulle däremot syssla med bostadsförmedling. I normalt språkbruk brukar det senare inte kallas bostadsförmedling utan mäklarverksamhet etc. För denna utrednings syfte är det inte av avgörande betydelse om sådan mäklarverksamhet bör kallas bostadsförmedling eller inte. För att undvika eventuella avgränsningsproblem kommer utredningen i fortsättningen att begränsa sig till att behandla frågor som rör förmedling och överlåtelse av hyresrätter. Anvisning av t ex nya bostadsrätter kan förekomma som ett inslag i den förmedlingsverksamhet vi behandlar men förmedling av hyresrätter skall vara det primära.

En klar gränsdragning mellan bostadsförmedling och uthyrning kan vara svår att göra. Om en fastighetsägare åtar sig att anvisa bostadssökande åt en eller flera andra fastighetsägare kan då hela verksamheten, dvs även den egna uthyrningen, kallas bostadsförmedling? Mycket stora fastighetsägares uthyrningsverksamhet kal-

las ibland bostadsförmedling, särskilt om den omfattar flera orter. När ett allmännyttigt bostadsföretag har en dominerande ställning på hyresmarknaden uppfattas företagets uthyrning av de egna lägenheterna ofta som bostadsförmedling i de fall kommunal bostadsförmedling saknas på orten och förmedling sker utifrån av kommunen beslutade riktlinjer.

Gränsdragning mellan uthyrning och förmedling är av stor betydelse när det gäller möjligheten att ta ut avgifter för bostadsförmedling. Hyreslagen förbjuder fastighetsägare att begära ersättning för bostadsupplåtelse, medan det är tillåtet att vid yrkesmässig bostadsförmedling begära ersättning för anvisning av bostadslägenhet. Var gränsen mellan uthyrning och förmedling går är en central fråga vid hyreslagens tillämpning, och den kan ha betydelse för kommunernas val av alternativ organisationsform vid bostadsförmedling. Denna fråga kan inte lösas genom en mer precis definition av begreppet bostadsförmedling. Preciseringsen måste ske i samband med prövning av hyreslagens tillämpning.

Hyreslagen godtar ersättning i samband med anvisning av hyreslägenhet bara vid yrkesmässig bostadsförmedling. Vilka krav som skall ställas på en verksamhet för att den skall betraktas som yrkesmässig bostadsförmedling finns inte närmare angivet. Om en fastighetsägare bildar ett särskilt bolag för att hyra ut sina lägenheter, är det då fråga om sådan yrkesmässig bostadsförmedling för vilken ersättning kan tas ut enligt hyreslagen? Påverkas bedömningen av om detta bolag även har andra delägare? Inte heller dessa frågor kan säkert besvaras innan någon rättslig prövning av hyreslagens bestämmelser i detta avseende skett.

I dagligt tal har begreppet bostadsförmedling hittills i första hand använts för kommunala bostadsförmedlingar, eller där sådana saknas, för det allmännyttiga bostadsföretagets uthyrningsverksamhet. Det är ovanligt att mäklares eller privata uthyrningsbyråers verksamhet kallas bostadsförmedling. Det kan i viss utsträckning bero på att ordet bostadsförmedling används både som beteckning på verksamheten och på den organisatoriska enheten. Om inte den kommunala organisatoriska enheten bostadsförmedling finns inrättad så uppfattas det ofta som att kommunen saknar bostadsförmedling trots att åtskilliga mäklare och uthyrningsbyråer kan vara verk samma.

För att vår redovisning av olika förmedlingsformer skall bli så förutsättningslös som möjligt använder vi i fortsättningen ordet bostadsförmedling som beteckning på *verksamheten*. Vad det organ som sysslar med bostadsförmedling kallas blir av underordnad betydelse.

Sammanfattningsvis bör enligt vår mening begreppet bostadsförmedling avse sådan verksamhet som syftar till att skapa kontakt

mellan en bostadssökande och en bostadsupplåtare, vilken *inte* är identisk med förmedlaren. Vår definition av bostadsförmedling behövs främst för att avgränsa begreppet från uthyrning och för att göra det klart att bostadsförmedling kan förekomma i många olika former. Ett antal gränsdragningsproblem kvarstår dock, och de är framför allt knutna till tillämpningen av hyreslagen och andra föreskrifter som reglerar förmedlingsverksamheten.

4.2 Vad är kommunal bostadsförmedling?

Eftersom vårt uppdrag är att granska kommunal bostadsförmedlingsverksamhet kan det vara på sin plats att också precisera vad som skall avses med *kommunal* i detta sammanhang. I vissa avseenden gäller särskilda lagar och andra regler för kommunal verksamhet, vilka gör att förutsättningarna för kommunal förmedling kan skilja sig från förmedling i annan form.

Bostadsförmedling som bedrivs i kommunal nämndform eller som en del av en kommunal förvaltning är otvivelaktigt *kommunal*. Hit bör naturligen också räknas förmedlingsverksamhet som bedrivs av ett helägt kommunalt bolag som inrättats för denna uppgift, dvs de fall då kommunen bolagiserat sin förmedlingsverksamhet. Om förmedling bedrivs av ett delägt kommunalt bolag eller av ett bolag som har en annan huvuduppgift – t ex ett allmännyttigt bostadsföretag – är det mera tveksamt om den kan kallas kommunal.

I hyreslagen och i t ex lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt finns vissa bestämmelser av betydelse vid bostadsförmedling som bara är tillämpliga på kommunen som myndighetsutövare, och som inte gäller för eller kan överföras till ett kommunalt bolag etc. Med detta förhållande som utgångspunkt skulle begreppet kommunal bostadsförmedling kunna förbehållas de fall förmedlingen sker genom ett organ tillhörande den kommunala förvaltningen.

Kommunen kan emellertid ha ett avgörande inflytande över verksamheten även då den bedrivs av annan på uppdrag av kommunen enligt ett särskilt avtal. Också i dessa fall skulle förmedlingen med fog kunna kallas kommunal, liksom då den bedrivs av ett bolag etc där kommunen är delägare men inte styr verksamheten.

Vi har inget omedelbart behov av att entydigt definiera vilka av dessa förmedlingsformer som skall kallas kommunala. Avgörande är i vilken utsträckning regler som styr kommunal verksamhet är tillämpliga vid förmedling med olika grad av kommunalt inflytande. Vi kommer att mer ingående belysa dessa frågor längre fram.

4.3 Historik

Förmedling av hyreslediga lägenheter genom personer eller företag utan direkt anknytning till bostadsupplåtarna har förekommit åtminstone sedan andra hälften av 1800-talet, då hyreshusbyggandet började ta fart. Sådan förmedlingsverksamhet har dock haft mycket begränsad omfattning i jämförelse med fastighetsägarnas direktupplåtelse av egna lediga lägenheter.

Åren närmast före första världskriget inrättades de första kommunala bostadsförmedlingarna, och staten föreskrev under kriget att sådana skulle finnas i de största tätorterna. Lagstiftning mot oskäligen hyreshöjningar, och anvisning av hyreslediga lägenheter genom ett kommunalt organ, skulle minska de omfattande störningarna på bostadsmarknaden. Störningarna var i första hand en följd av den svåra bostadsbristen, och utbudet av lägenheter som förmedlingarna kunde anvisa var obetydligt. På de flesta orter utvecklades därför de kommunala förmedlingarna ganska snart.

Som en följd av bostadsbristen under och efter andra världskriget aktualiserades på nytt införandet av kommunala bostadsförmedlingar. Även denna gång hade kravet på avgiftsfri förmedling samband med lagstiftning om hyresreglering. Det uttalade motivet var nu att motverka oskäligen ersättningar vid privat bostadsförmedling och att bespara de bostadssökande kostnader under rådande kristid.

Enligt en kungörelse från 1943 kunde kommunerna också begära hos regeringen att hyresvärdar skulle åläggas att anmäla lediga lägenheter till kommunen. Sådan anmälningsplikt gällde år 1945 i 12 städer i vilka 23 % av rikets befolkning bodde. I praktiken hade anmälningsplikten liten betydelse, eftersom den inte gällde om lägenheten hyrts ut inom viss tid, men den påverkade många kommuner att inrätta bostadsförmedling även utan anmälningsplikt. Vid femtotalets ingång hade ca en tredjedel av befolkningen tillgång till kommunal bostadsförmedling.

Statens institut för byggnadsforskning redovisade i en forskningsrapport år 1983 bakgrund och motiv beträffande inrättandet av de kommunala bostadsförmedlingarna (Marianne Wiktorin: Kommunal bostadsförmedling. Serviceorgan eller bostadspolitiskt medel. T9:1983). Kommunernas motiv för att inrätta bostadsförmedlingar var enligt denna rapport i huvudsak följande:

- Kommunen skulle genom bostadsförmedlingen få en mer ingående kännedom om bostadsefterfrågan och om bostadsmarknaden och därmed kunna planera sina insatser inom bostadsförsörjningen bättre.
- Privata bostadsförmedlingar och hyresvärdar hade i tider av svår bostadsbrist ägnat sig åt att välja och vraka bland bostads-

sökande på ett sätt som var allmänt stötande och som drabbade resurssvaga hushåll.

- Kommunala bostadsförmedlingar kunde medverka till en ökad rörlighet på bostadsmarknaden och därmed åstadkomma ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet.
- Den bostadssökande allmänheten skulle få en bättre service genom att bara behöva vända sig till ett ställe för att få överblick över marknaden. Detta innebar en väsentlig förbättring i förhållande till dåvarande kaotiska system med privata förmedlingsbyråer.

De motiv som anfördes mot inrättande av kommunala förmedlingar var i huvudsak:

- Det stora problemet var bristen på bostäder, och denna brist skulle inte minska genom tillkomsten av kommunala förmedlingar.
- Avsaknaden av lägenheter att förmedla skapar bara irritation bland de bostadssökande och motiverar inte kostnaderna för verksamheten.

Kommunernas engagemang vid förmedling av bostäder hade dittills främst aktualiserats i extrema krissituationer på bostadsmarknaden, i första hand under de båda världskrigen. Motiven var i huvudsak praktiska och i någon mån sociala. När situationen var sådan att hyresvärdar och privata förmedlingar inte klarade av att på ett acceptabelt sätt tillgodose bostadsefterfrågan tvingades kommunen att ingripa för att fånga upp och dämpa det uttalade missnöjet.

Bostadssociala utredningen föreslog i sitt slutbetänkande år 1945 (SOU 1945:63) att kommunerna skulle ges ett betydligt större ansvar och en mer aktiv roll inom bostadsförsörjningen. De bostadspolitiska målsättningar som antogs av riksdagen på förslag av utredningen innebar att stat och kommun tillsammans fick huvudansvaret för att medborgarna hade godtagbara bostäder. Staten skulle i huvudsak svara för finansieringen och kommunerna för planering och genomförande. Kommunernas skyldigheter reglerades i bostadsförsörjningslagen (1947:523).

För bostadsförmedlingen i kommunerna hade denna nya situation betydelse på så sätt att samhället genom sina ökade insatser inom bostadsförsörjningen kunde ställa högre krav på övriga aktörer, främst byggherrarna. Under de närmaste årtiondena ställdes nya och mer preciserade mål upp för bostadspolitiken, och ytterligare villkor knöts till bl a den statliga finansieringen. Mål formulerades om en rättvis fördelning av bostäderna, och om icke-segregerade bostadsområden. Uppfyllandet av detta mål förutsatte någon form av styrning av bostädernas fördelning på hushåll. Kommunerna gavs rätt att begära att statliga lån bara skulle beviljas om den kommun-

la bostadsförmedlingen fick anvisa bostadssökande till alla till ny- och ombyggda bostäder.

Det har dock hela tiden varit kommunernas sak att avgöra om man velat ha kommunal bostadsförmedling eller inte. Förslag om lagstiftning om obligatorisk kommunal bostadsförmedling har ständigt avvisats, oftast med hänvisning till att den skulle kräva för omfattande kontroll och bli för byråkratisk.

I praktiken har dock både debatten om behov av bostadsförmedling och den faktiska förekomsten av kommunala förmedlingar styrts av läget på bostadsmarknaden.

Då efterfrågan på bostäder varit påtagligt större än tillgången har trycket på kommunerna att inrätta bostadsförmedling varit starkt. Argumenten har varit att det stora antalet bostadssökande behöver ha en samlad överblick över bostadsutbudet och kunna vända sig till ett enda ställe för att få anvisning på bostad. I tider av bostadsbrist har också kravet på att det begränsade utbudet skall fördelas rättvist blivit starkare. Vidare har reaktionen mot de ersättningar som privata förmedlingar kunnat ta ut vid stor efterfrågan och liten tillgång på bostäder lett till krav på fri kommunal förmedling. Också möjligheten att kunna tillgodose företagets behov av arbetskraft genom att prioritera vissa kategorier av nyinflyttade arbetstagare har anförts som skäl för att centralisera förmedlingen av bostäder.

Bostadsupplåtarnas intresse av fristående bostadsförmedlingar, oavsett om de är kommunala eller privata, har generellt sett varit lägre då det rått överefterfrågan på bostäder. Omsättningen av hyresgäster minskar och till nya eller ledigblivna lägenheter har man lätt kunnat skaffa önskvärda hyresgäster. Å andra sidan har administrationen av egna köer blivit mer betungande då efterfrågan varit stor och ingen kommunal förmedling funnits.

Vid god tillgång på bostäder har behovet av särskilda förmedlingar, i synnerhet kommunala sådana, regelmässigt ifrågasatts. Vissa bostadsupplåtare får då aktivt ägna sig åt att marknadsföra sina lägenheter och kan uppleva de kommunala förmedlingarnas anspråk på att få anvisa hyresgäster som en störning.

5 Varför bostadsförmedling?

Fastighetsägare och bostadssökande har ett gemensamt intresse av att lediga lägenheter snabbt kan tas i anspråk. Det ökar rörligheten på bostadsmarknaden så att fler hushåll kan få sina bostadsönskemål tillgodosedda och det medför bättre ekonomi för fastighetsägarna. Ur samhällets synpunkt är fördelen att större rörlighet ger ett bättre utnyttjande av bostadsbeståndet, vilket minskar behovet av nybyggnad.

För att lediga lägenheter snabbt skall kunna tas i anspråk behöver bostadsupplåtare och bostadssökande få kontakt på ett effektivt sätt. Det kan ske om fastighetsägarnas erbjudande och de bostadssökandes önskemål samlas hos särskilda organ eller företag som ägnar sig åt förmedling av lägenheter och bostadssökande. Om denna verksamhet bedrivs rationellt kan minskningen av antalet kontaktvägar leda till att en snabb förmedling uppnås.

Alternativet till förmedling är dels att varje bostadsupplåtare på lämpligt sätt annonserar ut sina lediga bostäder och dels att de bostadssökande anmäler sina bostadsönskemål hos bostadsupplåtarna. Därmed kan lediga bostäder snabbt tas i anspråk, men detta förutsätter stor aktivitet från båda parter. I en bristsituation kan varje bostadssökande behöva bevaka många bostadsupplåtares utbud, och om de attraktivaste bostäderna kommer det alltid att råda konkurrens. Vid överskott på bostäder i förhållande till efterfrågan kan det krävas betydande insatser från fastighetsägarna för att få sina lägenheter uthyrda.

Vilken form som är mest effektiv för att uppnå kontakt mellan bostadssökande och bostadsupplåtare kan inte avgöras generellt. Förhållandena på bostadsmarknaden varierar mellan olika orter och tidpunkter. Som framgår av det tidigare historikavsnittet finns det många fler aspekter på bostadsförmedling och bostadsupplåtelse än att lediga lägenheter snabbt skall tas i anspråk. Utöver bostadsupplåtaren och den bostadssökande är också samhället genom stat och kommun en part i denna process. Dessa tre parter krav och intressen sammanfaller inte alltid

5.1 De bostadssökandes krav och önskemål

Den som söker någonstans att bo eller vill byta sin befintliga bostad mot en annan som bättre motsvarar aktuella behov och önskemål är i allmänhet betjänt av att snabbt och till låg kostnad få en överblick

över möjliga alternativ. Det är i allmänhet en fördel för den bostadsökande om det räcker med att vända sig till ett fåtal ställen för att få denna överblick.

För den som har tid, möjlighet och förutsättningar för detta kan emellertid ett aktivt letande hos många bostadsupplåtare och bostadsförmedlare ge fördelar gentemot andra bostadssökande i konkurrensen om de attraktivaste lediga bostäderna. En sådan sökande kan föredra att informationen om lediga bostäder inte är alldeles lättillgänglig och att den aktivt måste sökas på många ställen.

Andra bostadssökande, som t ex inte har tillgång till telefon under arbetstid, kan vara beroende av att få hjälp med att söka bostad av bostadsförmedlare som också tillämpar någon form av rättvisa regler vid anvisning av bostäder. Hushåll med otillfredsställande bostadsförhållanden eller akuta bostadsbehov är särskilt betjänta av central förmedling av bostäder efter fastställda behovskriterier.

För vissa delar av bostadsmarknaden är efterfrågan alltid större än tillgången på lediga bostäder. Det gäller i allmänhet för hyreslägenheter i de centralaste eller mest attraktiva områdena på en ort. Eftersom tillgången på bostäder är begränsad och marknadsprissättning inte gäller måste någon annan princip än betalningsvilligheten eller betalningsförmåga gälla som grund för urvalet av vem som skall få hyra lediga lägenheter. Den som saknar direkta eller indirekta kontakter med fastighetsägare inom området har därvid intresse av att lediga lägenheter fördelas på någon rättvis grund.

Rättvisa är inte något entydigt begrepp i detta sammanhang. I huvudsak avser vi med rättvis bostadsanvisning att den sker på i förväg fastställda grunder, vilka upplevs som skäliga av de bostadsökande. En enskild bostadssökande kan visserligen tycka att det är orättvist att t ex trångbodda familjer eller flyktingar får förtur vid bostadsanvisningen, men det avgörande måste enligt vår mening vara att anvisningen inte sker godtyckligt.

Dessa exempel visar att inte alla bostadssökande har sammanfallande intressen i fråga om information och erbjudande om lediga lägenheter. För alla hushåll är det dock en nackdel att behöva betala för bostadsanvisning, i synnerhet om priset blir högt då tillgången på lediga lägenheter är begränsad. Betalningssvaga hushåll kan då missgynnas eller utestängas från delar av bostadsmarknaden. Om betalningen leder till att förmedlingen kan göras effektivare än vad som annars skulle vara möjligt vid tillämpning av rättvisa förmedlingsprinciper kan den dock vara av intresse för de bostadssökande. Alla hushåll missgynnas om förmedling av bostäder måste ske genom ett ineffektivt centralt organ.

5.2 Bostadsupplåtarnas krav och önskemål

Fastighetsägare har i första hand intresse av att lediga lägenheter omgående kan upplåtas till hushåll som betalar hyran i rätt tid och inte förorsakar problem. I allmänhet vill fastighetsägare också fritt kunna råda över sin egendom och själva anvisa lediga lägenheter. Som ett led i konkurrensen med andra bostadsupplåtare vill man oftast kunna erbjuda lediga lägenheter till de egna hyresgäster som vill byta lägenhet.

Särskilt då tillgången på lediga bostäder är god i förhållande till efterfrågan kan fastighetsägare vara intresserade av att kommunala eller andra organ förmedlar bostäder. Om sådan utomstående förmedling sköts effektivt kan den för i synnerhet större fastighetsägare minska hyresförluster och kostnaderna för marknadsföring samt för administrationen av uthyrningsverksamheten. Å andra sidan hävdar vissa fastighetsägare att då det råder balans på bostadsmarknaden är det så angeläget att undvika hyresförluster p g a tomma lägenheter att man själv vill sköta marknadsföringen och uthyrningen av lediga bostäder.

Fastighetsägare som inte har förvaltningsorganisation på en viss ort har särskilt intresse av att där finns fristående bostadsförmedling.

Även då efterfrågan på lägenheter är stor i förhållande till tillgången kan förekomsten av fristående förmedling minska fastighetsägarnas kostnader för att t ex administrera kön av bostadsökande.

Hjälp med evakuering av hyresgäster i samband med ombyggnad är värdefull för fastighetsägare, och ibland nödvändig för att åtgärder skall kunna genomföras när det egna beståndet är för litet för att medge intern flyttning. Kommuner med kommunal förmedlingsverksamhet erbjuder ofta denna tjänst.

5.3 Samhällets krav och önskemål

Särskilt kommuner har ett direkt intresse av att bostadsmarknaden fungerar tillfredsställande. Det är ett av skälen till att bostadsförmedling i kommunal regi är vanligt förekommande. Huruvida kommunen skall eller bör engagera sig i bostadsförmedlingsverksamhet avgörs ytterst av vilken ambitionsnivå man har. Principiellt viktigast är då frågan om bostadsförmedling skall ha ett bostadssocialt/bostadspolitiskt syfte eller främst vara en serviceverksamhet. De flesta kommuner som har förmedling anger som motiv en blandning av service till medborgarna och bostadspolitiska skäl. Dessa båda motiv bör behandlas var för sig i en diskussion om behovet av

bostadsförmedling och vilken typ av organisation som bäst svarar mot olika ambitionsnivåer.

Ett kommunalt motiv för att ha vilja ha förmedling kan vara hänsynen till de bostadssökandes behov. Många resurssvaga hushåll behöver rent objektivt en bättre bostad och en del saknar helt egen bostad. Dessa hushåll är starkt betjänta av att det finns förmedlingar som tillämpar behovskriterier vid anvisning av bostäder. Ett sätt att garantera detta kan bestå i att kommunen själv bedriver förmedling, eller har inflytande över hur anvisning sker i andra förmedlingsorganisationer eller företag.

Utöver de hushåll som kommunen har laglig skyldighet att hjälpa med bostadsanskaffning finns det ett gränsskikt bestående av personer och hushåll som av olika skäl är oförmögna att på egen hand ordna sitt boende på ett tillfredsställande sätt. Därtill finns alla de hushåll som av personliga och praktiska skäl har svårt att själva skaffa bostad. Hushåll som drabbas av arbetslöshet, fått betalningsanmärkningar eller blivit vräkta behöver ofta särskilt stöd vid bostadsanskaffning.

Huruvida kommunen skall engagera sig i att hjälpa dessa hushåll genom att själv bedriva kommunal bostadsförmedling är en rent bostadspolitisk fråga som hänger samman med bl a kommunens bostadssociala ambitioner. Praktiskt kan frågan lösas på annat sätt än genom kommunal förmedlingsverksamhet.

Ett socialpolitiskt motiv för att ha kommunal bostadsförmedling kan vara önskan att motverka inkomstmässig och etnisk segregation. De hushåll som har minst resurser för att skaffa en god bostad, och därmed minst valmöjlighet, hamnar ofta i de minst attraktiva bostadsområdena. Därigenom förstärks den negativa attityden till dessa områden. Bostadsförmedling med strikt tillämpning av behovskriterier och turordningsbestämmelser kan motverka denna tendens och därmed komma också fastighetsägarna i områdena till godo. Fastighetsägare hävdar dock ofta att en okänslig och slentrianmässig anvisning från förmedlare snarare förstärker än minskar segregationen i problemområden.

Regionalpolitiska motiv för bostadsförmedling kan vara önskemålet att underlätta rekryteringen av arbetskraft för företag som expanderar eller nyetablerar sig. De flesta kommuner konkurrerar om företagsetableringar och möjligheten att kunna erbjuda bostäder genom kommunens medverkan används som ett konkurrensmedel. Detta är ett skäl till att även kommuner utan egen kommunal bostadsförmedling engagerar sig i tillkomsten av förmedlingsföretag.

Ett annat bostadspolitiskt motiv för kommuner att vilja ha egen förmedlingsverksamhet eller främja bostadsförmedling i annan form är önskemålet om ett effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet. Det

kan minska behovet av nybyggnad och därmed sänka kommunens kostnader för bostadsinvesteringar. Kommunal förmedling kan göras effektiv genom att utnyttja hyreslagens möjligheter för kommuner att disponera även successionslägenheter i samband med lägenhetsanvisningar. Därmed skapas möjlighet att åstadkomma byteskedjor som kan tillfredsställa många hushålls bostadsbehov.

En nära samverkan mellan kommunens organ för planering av bostadsförsörjning och en kommunal enhet för bostadsförmedling kan skapa ett gott underlag för planeringen. Det kräver en aktiv insats från förmedlingsverksamheten för att närmare analysera de bostadssökandes behov och önskemål så att de går att använda i planeringen. Bara antalet bostadssökande är inte ett tillräckligt mått på efterfrågans storlek och inriktning.

Grundläggande krav inom det aktuella området som kommunerna alltid måste uppfylla finns i 1947 års lag om åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (bostadsförsörjningslagen) och i socialtjänstlagen. Enligt bostadsförsörjningslagen skall kommunen åtminstone kunna ge bostadssökande och andra information om det nuvarande och framtida bostadsmarknadsläget i kommunen. Dessutom kan regeringen i vissa fall ålägga kommuner att inrätta bostadsförmedling. Enligt socialtjänstlagen är kommunen ansvarig för att personer och hushåll som på grund av handikapp eller av andra skäl inte på egen hand kan lösa sin bostadsfråga på ett tillfredsställande sätt får hjälp med detta.

Kommunen måste alltså som minimalalternativ ha en grundläggande beredskap för att kunna skaffa bostäder åt vissa hushåll och att ge information om bostadstillgång m m åt alla hushåll. Detta kan lösas utan egentlig förmedlingsverksamhet, t ex om kommunen disponerar vissa egna bostäder och uppdrar åt ett kommunalt organ att svara för informationsverksamheten. I större kommuner och där kommunen inte disponerar egna bostäder måste någon typ av förmedling ske genom kommunens försorg för att kraven i socialtjänstlagen skall tillgodoses. Detta sköts i många kommuner direkt av socialförvaltningen utan att verksamheten kallas bostadsförmedling. Oftast ställs dock erforderliga lägenheter till socialförvaltningens förfogande genom ett särskilt organ för kommunal bostadsförmedling.

Om man från kommunens sida inte vill hävda några bostadspolitiska motiv i samband med bostadsförmedling blir i första hand praktiska motiv avgörande för hur förmedling bedrivs. Kommunen kan vilja främja serviceaspekten gentemot kommuninvånarna så starkt att man ändå vill bedriva kommunal förmedling och med olika medel försäkra sig om en så omfattande anvisningsrätt som möjligt. Ytterst kan dock också detta vara en politisk fråga som grundar sig på inställningen till privat kontra offentlig verksamhet.

En renodlad serviceaspekt bör annars grunda sig på vad som är effektivast ur de bostadssökandes och bostadsupplåtarnas synvinkel oberoende av organisationsform.

6 Bostadsförmedling i olika former

Förmedling av hyreslägenheter kan ske på många olika sätt. Det hittills vanligaste har varit att kommunen genom ett särskilt kommunalt organ bedriver bostadsförmedling i myndighetsform. I viss utsträckning förekommer det också att kommunen uppdrar åt något icke kommunalt organ att bedriva bostadsförmedling. Därtill finns privat förmedlingsverksamhet, framför allt i form av mindre byråer som huvudsakligen förmedlar andrahandslägenheter och uthyrningsrum.

I samband med att allt fler kommuner överväger eller har beslutat att inte längre bedriva kommunal bostadsförmedling i myndighetsform har nya organisatoriska lösningar aktualiserats. De existerar ännu mest som modeller eller förslag. Främst är det fråga om organisatoriska lösningar där förmedling sker i privaträttslig form med kommunalt inflytande. Det kan vara kommunala bolag eller stiftelser med uppgift att förmedla bostäder, förmedling på entreprenad med kommunen som uppdragsgivare eller förmedling genom delägda kommunala bolag eller stiftelser m m.

I det följande skall vi redovisa ett antal sådana existerande och planerade exempel på hur bostadsförmedling kan bedrivas i olika organisationsformer. Syftet är att ange de förutsättningar som gäller för olika organisationsformer, vilka fördelar de kan ha och vilka svårigheter eller hinder som finns och som eventuellt bör undanröjas.

6.1 Några rättsliga förutsättningar för bostadsförmedling i olika former

Bostadsförmedling regleras indirekt av ett antal lagar och särskilda föreskrifter som anger de legala och offentligrättsliga förutsättningarna för förmedlingsverksamhet. Som underlag för vår genomgång av bostadsförmedling i olika organisatoriska former redovisar vi nedan det huvudsakliga innehållet i dessa regler.

6.1.1 Regeringsformen (RF)

Enligt 8 kap. 5 § RF bestäms grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer i lag. Kommunernas åligganden och befogenheter skall också anges i lag. Den åsyftade lagregleringen

sker i kommunallagen och olika specialförfattningar för bl a skola, socialtjänst, byggnadsväsende och miljöskydd.

Enligt 11 kap. 6 § RF kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs det lagstöd för att lämna över uppgiften.

Nyssnämnda bestämmelse är motiverad av rättssäkerhetsskäl. Enskilda organs verksamhet är inte underkastade de offentlighetsrättsliga regler som gäller om uppgiften fullgörs av ett statligt eller kommunalt organ, såvida det inte finns särskilda föreskrifter om detta. Det gäller bland annat offentlighetsprincipen, möjligheten att överklaga och JO:s tillsyn. De nackdelar från kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt som är förbundna med att myndighetsutövning ombesörjs av organ utanför den offentliga organisationen har alltså varit vägledande för kravet på lagstöd för myndighetsutövning i privaträttsliga former. Ett exempel på statlig myndighetsutövning i privaträttslig form är verksamheten vid AB Svensk Bilprovning. Från den kommunala sidan kan nämnas att även arbetstagare hos privata bevakningsföretag kan förordnas till parkeringsvakter. Det sker med särskilt lagstöd i lagen om kommunal parkeringsövervakning.

Det finns f n inte något lagstöd för att i privaträttslig form driva sådan offentlig bostadsförmedling som innefattar myndighetsutövning.

En central fråga för möjligheten att inom gällande rätt bedriva kommunal bostadsförmedling på entreprenad eller i bolagsform är därför huruvida verksamheten innefattar myndighetsutövning. Den del som eventuellt utgör myndighetsutövning måste då ligga kvar under kommunalt beslutsfattande. Det är därför viktigt att kunna besvara frågan om bostadsförmedling räknas som myndighetsutövning.

Språkligt sett kan det låta som om all verksamhet som utövas av en myndighet (statliga och kommunala organ) är myndighetsutövning, men så är inte fallet.

Begreppet "myndighetsutövning" förekommer i regeringsformen, brottsbalken, förvaltningslagen, skadeståndslagen och andra författningar. Begreppet är ingående behandlat i den juridiska doktrinen. Detta till trots så är det förenat med stora praktiska svårigheter att med krav på exakthet avgränsa denna verksamhet från annan myndighetsverksamhet. Kärnan i begreppet består av sådan verksamhet som ytterst grundar sig på samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Detta till skillnad från verksamhet som innebär utfärdande av icke bindande råd eller grundar sig på avtal eller regler av privaträttslig natur. Gemensamt för all myndighetsutövning är att den ytterst är grundad på lag eller annan författning. Det

rör sig alltså om någon form av ensidig maktutövning gentemot den enskilde grundad på offentligrättsliga regler. Den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till en myndighet. Det kan gälla offentligrättsliga beslut om förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Typexempel från den kommunala sidan kan vara vitesföreläggande av olika slag och tvångsingripande mot barn enligt sociallagstiftningen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts står det klart att typexemplen på myndighetsutövning i kommunerna ligger på specialreglerade områden, exempelvis socialtjänst och miljöskydd. Mera sällan förekommer det inom den frivilliga kommunala verksamheten.

Var hamnar då bostadsförmedlingen? Den räknas inte som specialreglerad obligatorisk verksamhet. I praktiken har den sin grund i att en kommun beslutar att inrätta förmedling. Den enskilde är inte heller tvungen att anlita bostadsförmedlingen. Vidare gäller att besluten bara kan överklagas med sk kommunalbesvär, inte förvaltningsbesvär som är typiskt för myndighetsutövningsbeslut. Dessa inslag talar mot att hänföra verksamheten till myndighetsutövning. Å andra sidan kan man säga att vissa inslag i bostadsförmedlingens verksamhet till sin karaktär liknar myndighetsutövning eller rent av ter sig naturliga att hänföra till myndighetsutövning. Hit hör handläggningen av olika typer av förturer motiverade av exempelvis medicinska eller sociala skäl. Här befinner sig den enskilde onekligen i ett starkt beroendeförhållande till en myndighets ställningstagande på ett område som är av vitalt intresse för den enskilde. Det är myndigheten som ensidigt fattar beslut utifrån en bedömning av behovet hos den bostadssökande och kommunens förmedlingsprinciper.

Några rättsfall som ger närmare besked om tolkningen av begreppet "myndighetsutövning" på bostadsförmedlingens område finns egentligen inte. Frågan har dock indirekt prövats genom några rättsfall på straffrättens område.

En kommunal bostadsförmedlare dömdes i ett mutmål samtidigt för brottet "myndighetsmissbruk" (efter den 1 oktober 1989 ersatt med reglerna om tjänstefel). Målet gick ända upp till Högsta Domstolen, som dock inte meddelade prövningstillstånd (Svea Hovrätt 1988-07-01, DB 80). Brottet bestod i denna del i att förmedlaren uppsåtligen hade åsidosatt fastställda normer för fördelning av lediga lägenheter bland de bostadssökande. Bostadsförmedlaren fälldes alltså för myndighetsmissbruk, vilket förutsatte att brottet hade begåtts "i myndighetsutövning". Domen innehåller dock inga resonemang kring begreppet myndighetsutövning.

En annan hovrättsdom gällde åtal för "hot mot tjänsteman". Det är ett brott som också förutsätter att gärningen har riktats mot någon "i myndighetsutövning". I detta fall hade en person hotat

personal på en bostadsförmedling. Hovrätten kom här till motsatt bedömning, dvs att bostadsförmedling inte ansågs vara myndighetsutövning. Argumentationen gick ut på att anvisningsverksamheten hade sin grund i ett anvisningsavtal mellan kommunen och organisationer på bostadsmarknaden. Oavsett att denna frivilliga ordning enligt vad hovrätten inhämtade är den dominerande formen för bostadsanvisning så kunde, enligt hovrätten, anvisningsverksamheten inte anses utgöra myndighetsutövning i den mening som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken (Hovrätten för västra Sverige 1988-11-15, mål nr B 1012/88).

Domarna kan synas motstridiga. I det förra fallet ansågs bostadsförmedling som myndighetsutövning, medan utgången blev den motsatta i det senare fallet. Båda fallen avsåg kommunal bostadsförmedling.

Oavsett om dessa domar strider mot varandra eller inte, så ger de ingen närmare vägledning för bedömningen av när kommunal bostadsförmedling skall räknas som myndighetsutövning. Att säga att verksamheten helt faller utanför vad som räknas som myndighetsutövning går knappast efter domen i mutmålet som gick ända upp till HD. Den slutsats som ligger närmast till hands är att i varje fall olika typer av förtursanvisning, exempelvis av medicinska eller sociala skäl, innefattar myndighetsutövning.

Om man vill driva kommunal bostadsförmedling i företagsform eller på entreprenad fordras därför antingen att det som kan hänföras till myndighetsutövning ligger kvar under kommunalt beslutsfattande eller en lagändring som medger att verksamheten får överlämnas till ett enskilt rättssubjekt.

6.1.2 Kommunallagen (KL; 1991:900)

Den nya kommunallagen, som gäller från den 1 januari 1992, innebär att kommunerna i princip får organisera sin verksamhet hur de vill.

I KL har genom den nya lagen införts grundläggande regler om förutsättningarna för att driva en kommunal verksamhet i företagsform.

Enligt 3 kap. 16 § KL får en kommun lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. I samma paragraf erinras om att en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt RF inte får överlämnas utan lagstöd.

Insynen i verksamheten hos bostadsförmedlingar med kommunalt inflytande kan variera beroende på företagsformen.

I 3 kap. 17 § KL regleras numera offentlighetsprincipens till-

lämpning när en kommun bedriver viss verksamhet i ett helägt företag. Enligt punkt 4 i denna paragraf skall fullmäktige besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

För delägda företag gäller enligt 3 kap. 18 § KL i stället att fullmäktige skall se till att företaget blir bundet av handlingsoffentligheten i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Någon möjlighet att överklaga de kommunala företagens beslut att inte lämna ut en handling har däremot inte införts.

6.1.3 Hyreslagen (Jordabalken 12 kap; JB 12)

Enligt JB 12:35, första stycket, får en hyresgäst överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet i syfte att genom byte erhålla en annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillåtelse till överlåtelsen. Medverkar en kommun till att hyresgästen får annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna, får kommunen enligt tredje stycket göra framställning hos hyresnämnden om tillstånd som avses i första stycket. Detta gäller även kommunalförbund, som handhar bostadsförmedling som är gemensam för två eller flera kommuner.

Vid privat bostadsförmedling kan således inte den lägenhet som blir ledig när en bostadssökande anvisas ny lägenhet tas i anspråk av förmedlaren för anvisning till ytterligare en bostadssökande (succes-sion).

Enligt JB 12:65 är det straffbart att uppsåtligen ställa villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet.

I JB 12:65a stadgas att ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling skall ersättningen fastställas av kommerskollegium.

Kommerskollegium har med stöd av denna förordning föreskrivit att den som yrkesmässigt bedriver bostadsförmedling får för anvisning av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål uppbära ersättning av den hyressökande endast om anvisningen leder till att ett hyresavtal träffas. Den högsta ersättning, inklusive mervärdesskatt, som enligt gällande föreskrift (KFS 1991:18) får tas ut är 1 200 kronor för omöblerad eller möblerad lägenhet i en- eller flerfamiljshus resp. 400 kronor för omöblerat eller möblerat rum.

Kommunal bostadsförmedling faller inte under kommerskollegi-

ets bestämmelser. I JB 12:65a, andra stycket, sägs att i fråga om en kommuns rätt att ta ut ersättning vid bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m.

Förbudet i JB12:65 mot att begära vederlag för upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt riktar sig i typfallet mot att ägaren eller förvaltaren av en fastighet utöver hyran tar betalt för att en blivande hyresgäst skall få lägenheten upplåten till sig. Även det fall då en avträdande hyresgäst begär ersättning för att överlåta hyresrätten faller under denna paragraf.

Till JB 12:65 a hänförs endast fall där gärningsmannen har spelat en rent förmedlande roll och således inte är part, ställföreträdare eller dylikt i det hyresförhållande förmedlingen avser. Någon närmare precisering av vad som skall anses som yrkesmässig bostadsförmedling finns inte.

6.1.4 Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m (bostadsförsörjningslagen)

Av central betydelse för kommunernas befogenheter att bedriva bostadsförmedling är innehållet i bostadsförsörjningslagen. I 4 § finns vissa direkta regler om kommunal bostadsförmedling. Där sägs att om det behövs för att främja bostadsförsörjningen, skall en kommun anordna bostadsförmedling. I område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åligger denna skyldighet kommunerna i området. Regeringen kan enligt denna bestämmelse ålägga en kommun eller kommunerna – i det fall att de utgör en enhet i bostadsförsörjningshänseende – att fullgöra skyldigheten att anordna bostadsförmedling.

Bestämmelsen har sin bakgrund i förhållandena i storstadsområdena, främst Stockholmsområdet. Rätten för regeringen att tvinga en kommun att anordna bostadsförmedling har aldrig tillgripits. Rent faktiskt utgör därför bostadsförmedling en frivillig uppgift för kommunerna. Riksdagsmotioner om att göra uppgiften obligatorisk har alltid avvisats. Senast skedde detta när riksdagen beslutade om avgiftsreformen i juni 1991 (prop. 1991/92:109).

I denna proposition föreslogs att vissa av de kommunala bostadsförmedlingarnas tjänster skulle kunna avgiftsbeläggas. Riksdagen beslöt, i enlighet med propositionens förslag, att avgift får tas ut vid t ex förmedling av lägenhetsbyten, andrahandsuthyrningar och rumuthyrningar. I samband med 1991 års avgiftsreform lagfästes uttryckligen den sedan länge gällande huvudregeln att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri. Avgift får tas ut för sådana tjänster som bostadsförmedlingen tillhandahåller och som inte avser

registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Avgiftens storlek bestäms av kommunen

Även kommuner som saknar bostadsförmedling är enligt 2 § bostadsförsörjningslagen skyldiga att genom lämpligt organ fortlöpande samla in uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen. Denna informationsplikt innebär att kommunen på begäran skall underätta en bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning samt andra förhållanden som en bostadssökande behöver kännedom om.

Befogenheterna enligt bostadsförsörjningslagen och annan lagstiftning på bostadsförsörjningens område går längre än de befogenheter kommunerna skulle ha enbart med stöd av kommunallagen. Kommunernas rättighet att utge bostadsbidrag och på annat sätt subventionera bostadskostnaderna för vissa grupper innebär utökade befogenheter i förhållande till kommunallagen. Även utan bostadsförsörjningslagen skulle det dock ligga inom kommunernas befogenheter att inrätta bostadsförmedling. Lagstiftningen är här dock närmast till för att markera ett samhälleligt ansvar – inte en befogenhet.

6.1.5 Kommunalt ansvar för boende enligt socialtjänstlagen och annan speciallagstiftning

Samhällets ansvar för bostadsförsörjningen kommer till uttryck i grundlagen, bostadsförsörjningslagen och speciallagstiftning för vissa boende.

Även om dessa lagar inte medför skyldighet för kommunerna att inrätta bostadsförmedling skall vi här något beröra innehållet och kommunens ansvar för människors boende enligt dessa sociala rättighetslagar.

Först kan nämnas att det offentligas ansvar finns uttryckt i regeringsformen. Enligt 1 kap. 2 § RF skall det särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till bl a bostad. Av lagmotiven framgår att bestämmelsen inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Den enskilde kan inte på grundval av RF påkalla domstolsingripande gentemot det allmänna, utan bestämmelsen anger ett mål för den samhälleliga verksamheten (se prop.1973:30 s 194 – 195).

Enligt 6 § socialtjänstlagen (SoL) har den enskilde rätt till bistånd av socialnämnden för att tillförsäkras en ”skälig levnadsnivå”. Behovet av socialt bistånd kan mycket väl gälla att ha någonstans att bo. Däremot torde det inte annat än i mycket speciella fall vara möjligt att på denna grund processa sig till en lägenhet.

Kommunerna har också ansvar för vissa bostäder med särskild service. Enligt 20 och 21 §§ SoL har kommunerna ett särskilt ansvar för särskilda boendeformer och bostäder åt äldre och handikappade

personer. Som en del av den sk Ädelreformen (prop.1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m m) infördes den 1 januari 1992 tillägg i nyssnämnda paragrafer i SoL.

Kommunerna skall enligt 20 § SoL inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd. Bestämmelsen ersatte tidigare skyldigheter att inrätta servicehus. Det nya begreppet omfattar förutom ålderdomshem och andra servicehus också gruppboende. Även de sjukhem m m som överförs till kommunerna utgör boendeformer för service och omvårdnad.

Kommunerna skall vidare enligt 21 § SoL inrätta bostäder med särskild service för yngre personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande hinder i sin livsföring.

Även ansvaret för att skaffa bostäder åt psykiskt utvecklingsstörda är specialreglerat. I motiven till Ädelreformen beskrivs detta på följande sätt (prop.1990/91:14 s 45 – 46).

Den som är psykiskt utvecklingsstörd har samma rätt som alla andra till bistånd med stöd av 6 § socialtjänstlagen för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Det skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Vuxna psykiskt utvecklingsstörda skall liksom andra vuxna i första hand ges möjlighet att skapa sig ett eget hem. I den mån en vuxen utvecklingsstörd kan bo i det ordinarie bostadsbeståndet har den kommunala socialtjänsten skyldighet att lämna honom det bistånd som han behöver för att kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Utvecklingsstördas behov av boende i förening med service och omvårdnad kan också många gånger tillgodoses på samma sätt som för andra människor.

Utöver de sociala insatser som kan lämnas med stöd av bestämmelsen om rätt till bistånd i socialtjänstlagen kan situationen emellertid vara den att den enskilde behöver en omsorg som kräver särskilt kunnande eller särskilda resurser. I sådana fall träder lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl (omsorgslagen) in (prop. 1984/85 s. 58). Omsorgslagen är således till sin karaktär en "pluslag". Om den enskilde inte kan klara av att bo i egen bostad med stöd av social hemtjänst eller i servicehus inträder en rätt till särskild omsorg enligt 5 § omsorgslagen. Till de särskilda omsorgerna hör bl a boende i gruppboendestäder för vuxna (4 §).

Att besluta om rätt till bostad enligt de redovisade sociala rättighetslagarna innebär myndighetsutövning. Här gäller också till skillnad från den vanliga bostadsförmedlingens beslut att besluten kan överprövas genom förvaltningsbesvär. Kommunernas ansvar för boendet enligt dessa sociala rättighetslagar gäller oberoende av om de har inrättat bostadsförmedling eller inte.

6.2 Bostadsförmedling i kommunal myndighetsform

Hittills har bostadsförmedling i flertalet fall skett genom ett särskilt inrättat kommunalt organ. Under år 1991 hade 39 av de 41 kommunerna med minst 50 000 invånare förmedling i kommunal myndighetsform. Verksamheten har oftast haft en betydande omfattning. I genomsnitt uppgick antalet bostadssökande till 20 % av antalet hushåll i resp. kommun.

Som framgår av redovisningen i kapitel 3 bedrivs kommunal bostadsförmedling på olika sätt i kommunerna. Organisatoriskt sorterar verksamheten under olika facknämnder eller under en egen nämnd. Samarbetet med socialtjänsten, invandrar enheten m fl, vilka handlägger vissa kommunala myndighetsuppgifter inom bostadssektorn, sköts på väsentligt olika sätt både formellt och informellt. Prioriterings- och förtursregler varierar mellan kommunerna.

I allmänhet tillåts alla hushåll eller personer att fritt registrera sig som bostadssökande oavsett motiv. Med utgångspunkt från av kommunen fastställda prioriteringsregler indelas de sökande i behovsgrupper. Inom varje sådan grupp tillämpas kötid som förmedlingsgrund. Genomgående används således en kombination av behov och kötid som grund för anvisning av bostad. I några fall förekommer endast behovsköer, dvs bara de hushåll som uppfyller vissa behovskriterier tillåts registrera sig som bostadssökande.

Hittills har kommunerna fått in lägenheter att förmedla dels med stöd av bestämmelserna om kommunal bostadsanvisningsrätt vid statligt stöd till ny- och ombyggnad, dels genom frivilliga avtal med fastighetsägarna. Avtalen har i allmänhet inneburit att fastighetsägarna lämnar en viss andel av de ledigblivna lägenheterna till den kommunala förmedlingen, vilken normalt också kunnat disponera de friställda sk successionslägenheterna för förmedling.

Kommunerna har befogenhet att bedriva bostadsförmedling. Det följer av kommunallagens regler om att kommunerna får ägna sig åt sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller till kommunmedlemmarna. Denna allmänna kompetensregel finns numera i 2 kap. 1 § KL.

Någon lagstiftning som reglerar just kommunal bostadsförmedling, dess organisation och arbetssätt finns inte. Här bortses då från lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt, som mera är ett instrument för att skaffa lägenheter att förmedla. Själva verksamheten regleras däremot av lokal normgivning om organisation och förmedlingsprinciper. Här gäller allmänna kommunalrättsliga regler.

För traditionell bostadsförmedling i myndighetsform (nämndform) gäller offentlighetsprincipen med de inskränkningar som följer av sekretesslagen (7 kap. 25 §).

Insynsreglerna är desamma oavsett om bostadsförmedlingen organiseras som särskild nämnd eller som en särskild förvaltningsenhet under en annan nämnd.

För kommunala förvaltningsmyndigheter – dit bostadsförmedling i nämndform räknas – gäller enligt grundlagen (1 kap. 9 § RF) att man skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Regelen avser att förhindra en godtycklig behandling av ärenden och kommunmedborgare. Lika fall skall behandlas lika och vissa personer får inte gynnas eller missgynnas.

Samma syfte att förhindra godtycke i verksamheten ligger i kommunallagens s k likställighetsprincip. Den finns numera inskriven i 2 kap. 2 § KL. Innebörden är att en kommun skall behandla sina invånare rättvist, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Principerna kan i detta sammanhang sägas stå för ett krav på en slags juridiskt rättvis bostadsförmedling. Kommunerna har dock utan att komma i konflikt med dessa regler en långtgående frihet att besluta om förmedlings- och förtursregler efter lokala förutsättningar.

I ett av de fåtal prejudikatfall som finns på bostadsförmedlingens område har en kommun ansetts ha rätt att göra den skillnad mellan bostadssökande som kan hänföras till deras större eller mindre behov av bostad. Behovsstyrd bostadsförmedling har alltså inte bedömts som juridiskt orättvis (RÅ 1951 ref 43).

Bostadssökande (kommunmedlem) som är missnöjd med bostadsförmedlingens beslut kan påkalla s k laglighetsprövning av kammarrätten. Denna möjlighet att överklaga gäller även beslut som inte räknas som myndighetsutövning. I princip är varje förmedlingsbeslut överklagbart. Den löpande anvisningen och förmedlingen sköts dock i praktiken som s k faktiskt handlande utan protokollförda beslut. Bostadssökande som önskar få ett förmedlingsbeslut laglighetsprövat har ändå rätten att begära ett protokollfört beslut. Anvisningsbeslut uteslutande baserade på kötid torde dock inte kunna överklagas.

De största problemen vid bostadsförmedling i kommunal myndighetsform har bestått i att förena kravet på en rättvis fördelning av lägenheter, grundad på behovsbedömning och kötid, med en snabb och serviceinriktad handläggning. Där balansen mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter varit god har förmedling kunnat ske effektivt, med en snabb omsättning av bostadskön. Där tillgången på lägenheter att förmedla varit liten i förhållande till behov och efterfrågan har kostnaden per förmedlad lägenhet tenderat att bli hög och missnöje har riktats mot förmedlingsverksamheten.

SlopanDET av den kommunala bostadsanvisningsrätten som villkor för statligt finansieringsstöd kommer att medföra att de kommunala förmedlingarna får färre ny- och ombyggda lägenheter att anvisa till

bostadssökande. Det aviserade avskaffandet av lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt har också i många kommuner redan lett till att fastighetsägare i mindre omfattning än tidigare lämnar lägenheter till kommunal förmedling. Sammantaget leder detta till att de kommunala förmedlingarna får större svårigheter att tillgodose de bostadssökandes önskemål.

Vid kommunala budgetnedskärningar tenderar bostadsförmedling att vara särskilt utsatt eftersom den är en icke obligatorisk kommunal uppgift. Med gällande regler kan verksamheten inte heller intäktsfinansieras, utom beträffande viss bytesförmedling etc. Det framhålls ofta att införandet av en registreringsavgift till bostadskön skulle ge den dubbla effekten att dels begränsa antalet sökande till dem som hade ett mer påtagligt bostadsbehov, dels ge vissa intäkter till förmedlingsverksamheten. Bestämmelserna om behovsgrunder och turordning m m vid kommunal förmedling gör att kostnaden för registerhållning blir förhållandevis hög, och detta skulle kunna motivera en registreringsavgift.

Det är dock viktigt att uppmärksamma att kraven på bostadsförmedlingen ökar då avgifter införs. Genom avgiftsuttaget har ett sorts civilrättsligt avtalsförhållande inträtt mellan den bostadssökande och förmedlingen. Den sökande kan ställa anspråk på att handläggningen sker objektivt, och en kommun kan inte utan vidare besluta att verksamheten skall upphöra eller omfatta andra kategorier bostadssökande.

6.3 Bostadsförmedling i privaträttslig form med kommunalt inflytande

6.3.1 Kommunalt bolag (stiftelse)

Bostadsförmedling i kommunal bolagsform – med ett för ändamålet särskilt inrättat bolag – förekommer såvitt vi vet ännu inte i någon kommun. I samband med den i många kommuner pågående översynen av de kommunala bostadsförmedlingarnas verksamhet har dock denna organisationsform framförts som ett tänkbart alternativ. Utgångspunkten har ofta varit att annan kommunal verksamhet bolagiserats för att kunna bedrivas i friare former, och att detta även bör kunna gälla bostadsförmedling.

Som tidigare konstaterats så är det inte förenligt med gällande rätt att bedriva hela bostadsförmedlingen i kommunal bolagsform. Den myndighetsutövande delen får enligt grundlagen inte överlämnas till ett privaträttsligt subjekt. Gränsdragningen är som tidigare påpekats oklar på detta område.

För bostadsförmedling i bolagsform gäller ifråga om offentlighet och sekretess de nya reglerna i KL. Om det är ett helägt bolag så

skall fullmäktige besluta att allmänheten har rätt att ta del av handlingarna hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Om det är ett delägt bolag så skall frågan avgöras efter en rimlighetsbedömning enligt närmare föreskrifter i 3 kap. 18 § KL.

Vid ett interkommunalt samarbete i bolagsform bör enligt motivuttalanden till nya KL (konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38 sid 46) samma insynsregler gälla som för ett helägt kommunalt bolag.

Förmedlingsbeslut i ett kommunalt bolag går inte att överklaga. Detsamma gäller om bostadsförmedlingen sker i interkommunalt bolagsform. Däremot går det att överklaga beslut om samarbetet sker i form av kommunalförbund.

Vilka avgiftsregler gäller när bostadsförmedling bedrivs i kommunal bolagsform? Skall verksamheten betraktas som yrkesmässig bostadsförmedling och därmed falla under förordningen om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling eller skall verksamheten räknas som kommunal bostadsförmedling och därmed omfattas av bostadsförsörjningslagens avgiftsförbud? Frågan är inte uttryckligen lagreglerad och inte heller belyst i lagmotiv eller rättspraxis. Kommunalrättsliga grundprinciper talar för att en sådan organisationsform i avgiftshänseende är att betrakta som kommunal bostadsförmedling. Enligt kompetensrätten är en kommun inte friare att avgiftsfinansiera vid bolagsdrift än vid den vanliga nämndformen. Finansieringsfrågan är alltså inget motiv för att bedriva bostadsförmedling genom ett särskilt bolag. Valet av driftform får i stället grundas på allmänna överväganden om demokrati- och effektivitetsaspekter.

6.3.2 Förmedling på uppdrag av kommunen (entreprenadform)

I åtskilliga fall förekommer det att kommunen uppdragit åt ett allmännyttigt, och i några fall rikskooperativt, företag att bedriva bostadsförmedling med iakttagande av vissa regler. I den mån företaget bara upplåter sina egna lägenheter till bostadssökande är det över huvud taget inte fråga om bostadsförmedling utan om vanlig uthyrningsverksamhet enligt vissa riktlinjer. Om företaget dessutom anvisar lägenheter i andra bostadsupplåtares hus blir det definitionsmässigt ett gränsfall.

Kommunal bostadsförmedling genom allmännyttigt, kooperativt eller annat helt privat bostadsföretag, dvs där den kommunala bostadsförmedlingen sköts på entreprenad efter vissa politiska riktlinjer, kan inte omfatta myndighetsutövning. Här gäller samma grundlagshinder som om kommunen bildar ett särskilt bolag för att bedriva bostadsförmedling.

För att lösa detta juridiska dilemma laborerar man vanligen med någon form av återkoppling till kommunen, när det behövs ett kommunalrättsligt beslut. Det kan exempelvis gälla i ett förtursfall.

Om entreprenaden läggs ut på ett allmännyttigt bostadsföretag innebär det att de insynsregler som numera gäller i helägda kommunala företag i princip blir tillämpliga. Allmännyttiga bostadsföretag är ju oftast helägda kommunala företag.

Om entreprenaden i stället läggs ut på ett kooperativt eller privat bostadsföretag så gäller inte några offentlighetsregler om insyn. Det kommunen i så fall kan göra är att reglera frågan om offentlighet och sekretess i avtal med bostadsföretaget.

En invändning mot entreprenadformen kan vara svårigheten för ett företag att utåt framstå som neutralt vid förmedling av såväl egna som andra bostadsupplåtares lägenheter. Detta kan vara av särskild betydelse när det råder obalans på marknaden, t ex när ett stort antal lägenheter står tomma. Det kan då lätt uppstå misstankar om att företaget i första hand försöker hyra ut sina egna lägenheter.

Någon möjlighet att ta betalt för förmedlingstjänster torde inte finnas vid denna organisationsmodell. Detta gäller oavsett om anvisningen avser endast företagets egna lägenheter eller även andra fastighetsägares. Det kommunala avgiftsförbudet enligt bostadsförsörjningslagen gäller även här. Till detta kommer hyreslagens förbud mot att fastighetsägare begär vederlag för upplåtelse av egna lägenheter. Om entreprenadföretaget bildar ett särskilt dotterbolag för förmedling blir rättsläget beträffande möjligheten att ta betalt mer oklart. Även här får man dock utgå från att de nuvarande reglerna om förbud mot kommunala förmedlingsavgifter är tillämpliga.

Möjlighet till laglighetsprövning i kammarrätten föreligger inte vid förmedling i entreprenadform.

6.3.3 Delägt kommunalt bolag (stiftelse)

Här kan det röra sig om en form där olika aktörer på bostadsmarknaden bildar förmedlingsbolag med en kommun som en av parterna. Andra parter kan vara ett allmännyttigt bostadsföretag, HSB, Riksborgen, Fastighetsägareföreningen etc.

Beträffande insynsregler i ett sådant företag gäller att frågan skall lösas efter en rimlighetsbedömning enligt reglerna i 3 kap. 18 § KL.

Precis som för andra privaträttsliga former gäller här att man inte har rätt att besluta om myndighetsutövning. Beslut av ett sådant förmedlingsbolag kan inte heller överklagas.

Västerås kommun planerar att lägga ned sin nuvarande kommunala bostadsförmedling, Bo-Center. Sedan 1987 förmedlar man bara bostäder till en särskild behovskö samt till ungdomar.

Kommunen har tagit initiativ till bildande av en referensgrupp som skall utarbeta en ny typ av bostadsförmedling med arbetsnamnet Plattform Västerås. Referensgruppen består av företrädare för kommunen, det allmännyttiga bostadsföretaget Mimer, Stiftelsen Aroseken, HSB och Riksbyggen, samt Fastighetsägareföreningen.

De organ som ingår i referensgruppen planerar att bilda ett aktiebolag som skall ha till syfte att bedriva bostadsförmedling. Även andra fastighetsägare inom kommunen skall kunna bli delägare i bolaget. Privata fastighetsägare förutsätts dock bli delägare via Fastighetsägareföreningen.

Bolaget skall ta emot anmälningar från personer och hushåll som önskar bostad i Västerås och registrera de sökande i en databas. Eventuellt kommer en kontroll först att göras av att de sökande kan bli godkända som hyresgäster vid en bostadsanvisning. Personer med oreglerade hyresskulder eller andra betalningsanmärkningar, och hushåll som tidigare blivit vräkta skulle då eventuellt inte få registrera sig. Dessa hushåll och sådana som kommunen enligt socialtjänstlagen och omsorgslagen skall hjälpa skulle då hänvisas till socialförvaltningen.

Fastighetsägare som direkt eller indirekt är delägare förutsätts anmäla lediga lägenheter till Plattform Västerås. De får då förslag på ett eller flera hushåll, vilkas önskemål svarar mot den lediga lägenheten. Fastighetsägaren godtar ett av de anvisade hushållen och detta erbjuds den lediga bostaden. Om hushållet accepterar erbjudandet föreslås Plattform Västerås ta ut en förmedlingsavgift på ca 800 kr.

I princip skall turordning efter kötid tillämpas, men för att få en snabb hantering kommer de ca 200 första i kön att behandlas samtidigt. I viss utsträckning skall behovsförturer och näringslivsförturer kunna förekomma. Förtursverksamheten får dock inte utgöra mer än en begränsad del av förmedlingsverksamheten.

Särskilda avtal skall träffas mellan Plattform Västerås och de anslutna fastighetsägarna om att dessa skall lämna ett visst antal lägenheter per år till socialförvaltningen och invandrarbyrån. Antalet skall stå i relation till hur många lägenheter varje fastighetsägare förvaltar, och bestämmas så att det totalt täcker det behov av 300 – 500 lägenheter som kommunen har för dessa ändamål. I samband med t ex marktilldelning för nybyggnad kan kommunen ta hänsyn till om intresserade fastighetsägare tillhandahållit skäligt antal lägenheter för detta ändamål. Socialförvaltningen förutsätts som motprestation förbättra sin service gentemot fastighetsägare som godtar anvisade förtursfall.

Plattform Västerås förutsätts vara självfinansierande. Utöver förmedlingsavgifterna beräknas intäkter komma från tomt- och små-

huskön (f n är avgiften 300 kr/år) och från reklamintäkter. Det är därför viktigt att Plattform Västerås får en centralt belägen lokal som öppnar sig mot frekventerade stråk i centrum. Utöver förmedlingstjänster skall viss annan kommuninformation och kommunservice kunna lämnas. Verksamheten skall dock inledningsvis inte omfatta bytesservice.

6.4 Privat bostadsförmedling

Det finns i dag inga lagliga hinder mot inrättande av fristående bostadsförmedlingar. Många kommuner utreder f n alternativ till traditionell bostadsförmedling. Tanken är väl närmast att sådana fristående förmedlingar skulle utgöra alternativ till eller erbjuda sina tjänster i konkurrens med kommunala bostadsförmedlingar. För privat bostadsförmedling får, som tidigare nämnts, tas ut förmedlingsavgifter enligt särskilda bestämmelser för yrkesmässig bostadsförmedling.

Om privata och allmännyttiga fastighetsägare bildar ett förmedlingsbolag så är det rättsligt sett inte en direkt privat förmedling utan snarare ett slags kommunalt delägt dotterbolag. Hur ett sådant indirekt kommunalt ägande skall betraktas från offentlighetssynpunkt är inte berört i förarbetena till nya KL. Från aktörernas sida betraktas det sannolikt som privat bostadsförmedling. Kommunalrättsligt torde kommunallagens regler för delägda bolag vara tillämpliga.

Om fastighetsägarna var för sig anvisar sina egna lägenheter är det inte fråga om bostadsförmedling utan om uthyrningsverksamhet, och någon avgift för förmedlingen kan inte tas ut med hänsyn till JB 12:65. Om ett eller flera bostadsförvaltande företag bildar ett särskilt förmedlingsföretag torde verksamheten kunna hänföras till yrkesmässig bostadsförmedling, men huruvida avgiftsuttag är förenligt med bestämmelserna i JB 12:65 är oklart.

Ett fristående privat förmedlingsföretag torde endast få tillgång till lägenheter att förmedla genom särskild överenskommelse med fastighetsägare. Efter anvisning av en lägenhet till en bostadssökande får förmedlingsföretaget bara tillgång till ev. successionslägenhet om denna ägs av fastighetsägare med vilken företaget har träffat överenskommelse om förmedling.

Vid privat bostadsförmedling gäller inte det offentlighetsrättsliga regelsystemet, dvs offentlighetsprincipen, överklagningsmöjligheter, likställighetsprincipen etc. En bostadssökande som upplever sig orättvist behandlad kan inte överklaga beslutet. Det rättsliga skyddet mot särbehandling består av allmänna regler för att förhindra olaga diskriminering eller annat brottsbalksbrott.

6.5 Informationssystem för bostadsmarknaden

Utredningen har tagit del av Boverkets rapport om ett "Informationssystem för bostadsmarknaden". Då utredningen funnit att de framförda förslagen i viss utsträckning skulle kunna bidra till en effektivare bostadsförmedling redovisas rapporten här i sammandrag:

Syfte

Syftet med projektet är att undersöka behov av och förutsättningar för ett rikstäckande informationssystem för bostadsmarknaden, och om förutsättningar finns, lämna förslag till administration, teknisk lösning och finansiering av ett sådant system.

Ett datorbaserat informationssystem skulle kunna medverka till att beståndet utnyttjas effektivt och att den tid som en lägenhet står tom minimeras. Det finns därför ett allmänt samhällsintresse av att införa ett sådant informationssystem, om systemet kan bli ett hjälpmedel för att underlätta rörligheten och effektivisera bostadsförserjningen.

Systeminnehåll

Under kartläggningen har två olika funktioner för det skisserade informationssystemet vuxit fram. Den ena funktionen omfattar ett "bytessystem" för den som har bostad men av olika skäl önskar byta. Den andra funktionen är ett "marknadstorg" där olika aktörer på bostadsmarknaden kan marknadsföra sina lediga bostäder.

Alla upplåtelseformer bör kunna marknadsföras; även den lagliga andrahandsmarknaden och rumsuthyrning.

Flyttningar

Varje år sker omkring 1,1 miljoner inrikes flyttningar i Sverige. Omfattningen av dessa flyttrörelser är relativt konstant, oberoende av konjunkturläget. Ur den enskilde bostadssökandes perspektiv finns därför, oavsett konjunkturen, alltid ett stort behov av information om lediga lägenheter.

Det kan konstateras att omkring 15 % av de registrerade årliga inrikes flyttningarna (165 000) sker över länsgränserna, medan 85 % av flyttningarna (935 000) sker inom länsgränsen. Flyttningsrörelserna inom länsgränsen fördelar sig så att 15 % av de totala inrikes flyttningarna (165 000) sker över kommungräns men ej länsgräns, medan 30 % av de totala inrikes flyttningarna (330 000) sker över församlingsgräns men ej kommungräns. Av de totala inrikes flyttningarna sker 40 % (440 000) inom församlingsgränsen.

Utnyttjande av bostadsstocken

Med utgångspunkt från att omkring 1 150 000 personer årligen flyttar till och inom Sverige och att den genomsnittliga hushållsstorleken är 2,1 personer, får man att ungefär 550 000 hushåll flyttar varje år. Görs sedan det antagandet att omflyttningstiden genomsnittligt skulle minska med 0,5 månader från nuvarande 1 – 2 månader, innebär det att den kortare tid bostäderna står tomma motsvarar en tillgång på omkring 23 000 bostäder.

Teknik

Oavsett om man väljer att bygga upp ett rikstäckande, multiregionalt eller ett regionalt informationssystem bör grundprincipen för den tekniska lösningen vara att man med sin terminal eller PC via ett telefon- eller datanät kommunicerar med en central dator (minidator). Den centrala datorn svarar för lagring av bostadsdata och kommunikation inom det geografiska område som systemet avses täcka.

Ett lämpligt antal terminaler eller persondatorer placeras ut på kommunnivå. Dessa kan finnas på centrala platser på orten och/eller i hemmen via Teleguide. Terminaler kan t ex finnas i informationscentraler, bibliotek eller andra offentliga träffpunkter med öppettider inte bara dagtid utan även kvällar och helger.

Den bostadssökande bör kunna debiteras via terminal, antingen med eget bankkort eller med ett kort som kan köpas av personal. Debiteringen bör ske utifrån den tid man gör förfrågan till datorn.

Huvudmän, kostnader och finansiering

Huvudmän och ägare till ett datorbaserat informationssystem kan till exempel vara:

- intresseorganisationer för fastighetsägare/byggproducenter
- kommuner, som genom Kommunförbundets länsavdelning eller något annat regionalt organ inom regionen har koppling till bostadsförsörjningsfrågor
- staten

I bolagets styrelse skulle Hyresgästernas Riksförbund och t ex Villaägareförbundet kunna ingå för att särskilt följa konsumenternas intresse.

Följande kalkyl visar en grov uppskattning av kostnaderna och finansieringsbehovet om man väljer en ny dator, mjukvara i standard, höghastighetskommunikation och ca 125 terminaler eller persondatorer placerade i Stockholms län. Även merkostnad för att ansluta ett genomsnittligt län till systemet i Stockholms län redovisas.

	Stockholms län	Merkostnad för att ansluta ytterligare ett län
Investeringskostnad	2,1–3,6 Mkr	0,46–1,2 Mkr
Årlig drift (inkl. pers.)	8,2 Mkr	3,2 Mkr

Med normal avskrivning och avkastning på investerat kapital leder systemet till årliga kapital- och driftskostnader på ca 9 miljoner kronor. Om hälften av alla registrerade hushållsflyttningar i Stockholms län under ett år (ca 53 000) väljer att gå via detta system skulle för full kostnadstäckning krävas en avgift på brutto 170 kronor.

Om man låter marknadsstorget finansieras via intäkter från annonser och detta motsvarar hälften av kapital- och driftkostnaden, så återstår ca 4,5 miljoner kronor att finansieras av konsumenten. Vid samma räkneexempel som ovan skulle det innebära ca 85 kronor i avgift i stället för 170 kronor. Om man vidare antar att varje flyttning medför tio förfrågningar i systemet skulle varje förfrågning kosta knappt 9 kronor.

Slutsatser

Vid en allmän bedömning mot bakgrund av de årliga flyttningsrörelserna, kan den potentiella marknaden för ett datorbaserat informationssystem sägs vara stor. Denna marknad består å ena sidan av alla de hushåll som utifrån sina preferenser och resurser söker lediga lägenheter och å andra sidan alla de fastighetsägare som behöver bjuda ut sina lediga lägenheter på marknaden.

En grundläggande förutsättning för en verksamhet med ett datorbaserat och marknadstäckande informationssystem är att tillräckligt många fastighetsägare är intresserade och därför lägger in lediga lägenheter i systemet. Det måste också från de bostadssökande finnas en efterfrågan på systemets tjänster.

Mot bakgrund av att en stor andel av de årliga flyttrörelserna främst är lokala, anser projektgruppen att det för närvarande inte är realistiskt att föreslå ett informationssystem för hela landet.

För att eventuellt kunna gå vidare med idén om ett datorbaserat informationssystem krävs bättre kunskaper om intresset och efterfrågan på systemet. Detta är också en förutsättning för att kunna göra mera noggranna kostnadsberäkningar, samtidigt som nivån på de faktiska kostnaderna för att utnyttja systemet påverkar efterfrågan på informationssystemet. Finansieringsfrågan blir därför aktuell att bereda ytterligare.

Boverket genomför nu en enkätundersökning bland intresseorganisationerna på bostadsmarknaden och till ett mindre urval av fastighetsägare. Därefter kommer Boverket att ta ställning till om verket skall delta i det fortsatta utvecklingsarbetet i någon form.

7 Utredningens överväganden och förslag

7.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningens kartläggning och analys av kommunal bostadsförmedling visar att den för närvarande genomgår stora förändringar.

En allmän utgångspunkt för utredningens överväganden har varit att kommunerna själva efter lokala förutsättningar bör få avgöra hur förmedling lämpligast skall bedrivas. Som framgått av det föregående finns det för närvarande vissa rättsliga inskränkningar i kommunernas frihet att organisera och finansiera bostadsförmedling.

En allmän utgångspunkt för utredningen har vidare varit att förutsättningarna för verksamheten bör vara så lika som möjligt för offentlig och privat bostadsförmedling och för olika kommunala organisationsformer.

Oavsett av vem eller i vilka former bostadsförmedling bedrivs anser utredningen att verksamheten förutsätter ett sådant socialt ansvarstagande att alla grupper av människor har rimliga möjligheter att skaffa sig en bra bostad. Det är väsentligt att verksamheten sköts på ett sådant sätt att den åtnjuter förtroende från såväl allmänheten som den bostadssökande och fastighetsägarna.

En självklar utgångspunkt är att bostadsförmedling skall bedrivas effektivt. Verksamheten bör också bedrivas så att den tillgodoser både de bostadssökandes och bostadsupplåtarnas intressen.

Från dessa utgångspunkter och mot bakgrund av redovisningen i föregående kapitel av förutsättningarna att bedriva bostadsförmedling i olika former föreslår utredningen ändringar av gällande bestämmelser för att våra förslag skall kunna genomföras. Förslag till ny författningstext redovisas i inledningen av detta betänkande.

7.2 Kommunal frihet

Enligt 4 § bostadsförsörjningslagen skall en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. I ett område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åligger skyldigheten kommunerna i området. Som har framgått av det föregående kan regeringen ålägga en kommun, respektive kommunerna i de fall de ingår i ett enhetligt bostadsförsörjningsområde, att fullgöra denna skyldighet.

Den formella möjligheten att tvinga kommunen att anordna bostadsförmedling får ses i sitt historiska sammanhang. I praktiken har kommunerna själva utifrån lokala förutsättningar bestämt om det behövs en särskild kommunal bostadsförmedling eller inte.

Ansvar för bedömningen av om bostadsförmedling behöver inrättas har alltså i praktiken sedan länge varit en kommunal självstyrelsefråga. Den nuvarande lagregleringen ger däremot närmast intrycket av en obligatorisk uppgift, med möjlighet för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling.

Utredningen föreslår att den nuvarande formellt tvingande regeln ersätts med en regel som återspeglar vad som faktiskt sedan länge redan gäller. Ansvar för bedömningen av om bostadsförmedling behöver inrättas läggs entydigt på kommunen. För att understryka kommunernas ansvar har regeln utformats som en *rekommendation* att inrätta bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjning.

I linje med att kommunerna får frihet att själva bedöma behovet av bostadsförmedling föreslår utredningen att den nuvarande möjligheten för regeringen att ålägga en kommun att inrätta bostadsförmedling avskaffas.

Någon särskild lagreglering för kommuner som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende föreslås inte.

Enligt 4 §, 4 stycket, bostadsförsörjningslagen gäller att om regeringen har ålagt flera kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund.

Som en följd av utredningens övriga förslag föreslår utredningen att bestämmelsen utgår. Vid interkommunal bostadsförmedling blir det därmed alltid de samarbetande kommunernas sak att avgöra organisationsform, med frihet att om det visar sig lämpligare välja t ex ett interkommunalt bolag i stället för kommunalförbundsformen.

7.3 Överlämnande av myndighetsutövning

Som framgått av den tidigare redogörelsen så får en verksamhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § RF inte överlåtas på ett privaträttsligt organ om det inte finns lagstöd för att lämna över uppgiften.

Huvuddelen av bostadsförmedlingens verksamhet handlar om service som inte innebär myndighetsutövning. Några rättsliga avgöranden som belyser frågan vad som eventuellt kan hänföras till bostadsförmedlingen vid utövande av myndighet och vad som räknas som annan mer serviceinriktad verksamhet finns inte. På straf-

frättens område har visserligen, som tidigare nämnts, kommunal bostadsförmedling ansetts innefatta myndighetsutövning. Domarna ger dock ingen praktisk vägledning för gränsdragningen. Detta gör att det i kommunerna råder osäkerhet om hur långtgående organisationsfriheten är på detta område, d v s vad som kan överlämnas på bolagsdrift eller i entreprenadform och vad som måste ligga kvar under kommunalrättsligt beslutsfattande.

I praktiken har det därför vid entreprenaddrift uppkommit olika konstruktioner för att klara handläggningen kommunalrättsligt. Ett sätt är att en förmedlingstjänsteman anställs både i kommunen och i företaget. Då kan denne handlägga ärenden hos företaget efter bemyndigande att fatta delegeringsbeslut. Ett annat sätt är att förtursärenden och andra ärenden som kan betecknas som myndighetsutövning hänskjuts tillbaka till exempelvis en kommunal bostadsdelegation för beslut. Detta är administrativt ineffektivt.

Motiven bakom grundlagsskyddet för myndighetsutövning är den enskildes rättssäkerhet. En grundförutsättning för att överlämnande av sådan verksamhet på ett enskilt rättssubjekt skall kunna accepteras är därför att den enskildes rättssäkerhet inte äventyras. Här förtjänar att påpekas att kommunal bostadsförmedling inte är någon typisk myndighetsutövning. Utrymmet för att hänföra verksamheten dit minskar också om det blir vanligare med alternativa bostadsförmedlingar.

Verksamhet som klassas som myndighetsutövning omgärdas av särskilt skydd för medborgarna mot felaktiga beslut. Den som arbetar i sådan verksamhet har skadeståndsansvar och straffansvar i form av tjänstefel för fel eller försummelse som sker "vid myndighetsutövning". Detta ansvar gäller även om verksamheten bedrivs i privaträttslig form. Myndighetsutövning omfattas vidare av JO:s tillsyn, även om uppgiften har lämnats över till ett enskilt rättssubjekt.

Vid övervägande av frågan om ett lagstöd för att driva bostadsförmedling i företagsform måste också hänsyn tas till möjligheterna för den enskilde att få besluten överprövade. Den möjligheten föreligger inte vid företagsform eller entreprenadform. Däremot kan själva beslutet att använda företagsformen överklagas i samband med inrättande av bostadsförmedling eller övergång till företagsform. Det kan ske till kammarrätten med sk laglighetsprövning. Bostadsförmedlingsbeslut är emellertid inte heller i nämndform överklagbara med sk förvaltningsbesvär. Endast laglighetsprövning står till buds.

En i sammanhanget väsentlig fråga är också frågan om insyn i verksamheten. Den är avgörande för allmänhetens förtroende för verksamhet av denna karaktär. Enligt utredningens uppfattning bör en kommun som vill driva bostadsförmedling i företagsform därför

se till att i princip samma offentlighets- och sekretessgrunder blir gällande som om verksamheten drivs i nämndform. Med rätt attityd till öppenhetsfrågan bör detta inte utgöra något hinder. I den mån de nya reglerna i kommunallagen inte är tillämpliga så kan frågan regleras via avtalsvillkor i samband med överlämnandet. Även i övrigt kan kommunen uppställa villkor och riktlinjer för hur förmedlingsverksamheten skall bedrivas. De kan exempelvis syfta till att garantera att verksamheten motverkar segregation och sker i socialt acceptabla former.

Mot bakgrund av det anförda finner utredningen att medborgarkontrollen och den enskildes rättssäkerhet kan förenas med att kommunerna får möjlighet att driva kommunal bostadsförmedling i företagsform. Vi föreslår därför att frågan regleras i lag.

En särskild bestämmelse bör införas i 4 § bostadsförsörjningslagen med innebörden att en kommun får lämna över uppgiften att bedriva kommunal bostadsförmedling till rättssubjekt i företagsform. Detta innebär en organisatorisk frihet med bibehållen möjlighet att meddela förmedlingsprinciper, villkor och andra riktlinjer.

Härigenom undanröjs den oklarhet som råder om tillåtligheten att driva bostadsförmedling i privaträttsliga former. Vidare kan man undvika laborerandet med olika konstruktioner för att få beslutsordningen kommunalrättsligt riktig. Nackdelarna från effektivitetssynpunkt med de nuvarande organisatoriska omgångarna motsvaras enligt utredningen inte av sådana påtagliga rättssäkerhetsvinster av nämndformen att kommunerna lagligen bör tvingas att använda denna organisationsmodell. Med den av utredningen föreslagna ordningen får kommunerna laglig rätt att som alternativ välja företagsformen eller entreprenadformen.

En avgränsningsfråga gäller till vilka typer av särskilda rättssubjekt bostadsförmedling skall kunna överlåtas. Det praktiska intresset anknyter främst till aktiebolag eller stiftelse. Utredningen har dock valt att i lagtexten räkna upp samtliga former som teoretiskt kan förekomma. Uppräkningen är identisk med nya kommunallagens uppräkningslista av privaträttsliga organ (se 3 kap. 16 §).

Till skillnad från regleringen i kommunallagen är utredningens förslag avsett att också täcka in t ex entreprenadavtal med fristående privatägda rättssubjekt. Det kan övervägas om denna möjlighet att anlita sådana rättssubjekt där kommunen inte har något ägarintresse uttryckligen skall framgå av lagtexten.

För tydlighets skull vill utredningen poängtera att den föreslagna möjligheten att överföra myndighetsutövande delar av bostadsförmedling på privaträttsliga organ inte berör myndighetsutövning inom specialreglerade områden. Det kommunala ansvaret att bistå med anskaffande av bostäder i vissa fall enligt socialtjänstlagen och annan speciallagstiftning (se avsnitt 6.1.5.) förändras inte genom den av utredningen föreslagna regleringen.

7.4 Avgifter för bostadsförmedling

Utredningen har i sina allmänna överväganden varit enig om att oavsett i vilka former bostadsförmedling bedrivs bör förutsättningarna vara så lika som möjligt.

Hittills har det varit möjligt att för privat ”yrkesmässig bostadsförmedling” enligt gällande regler kunnat ta ut en anvisningsavgift (f n 1200 kr) för en förmedlad lägenhet, medan kommunal bostadsförmedling varit avgiftsfri. En viss uppmjukning av det kommunala avgiftsförbudet skedde 1991 (SFS 1991:612).

Principen om likartade förutsättningar bör enligt utredningens uppfattning leda till att bestämmelsen i 4 § bostadsförsörjningslagen om att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri slopas.

Utredningen föreslår att den ersätts med en bestämmelse i samma paragraf med innebörden att för kommunal bostadsförmedling får tas ut avgifter av den bostadssökande. Avgifter bör få tas ut enligt en taxa som beslutas av kommunen.

Utredningen föreslår inte någon lagregel som ger möjlighet att differentiera avgifterna efter de bostadssökandes betalningsförmåga. Bostadssökande som saknar betalningsförmåga kan alltså inte få nolltaxa via avgiftstaxan utan blir hänvisad till att söka socialt bistånd för att täcka eventuella förmedlingsavgifter.

Frågan om avgiftsuttag från fastighetsägare omfattas inte av de föreslagna reglerna men självfallet kan även dessa medverka till att täcka kostnaderna för bostadsförmedling. Detta får i så fall regleras i särskilda avtal baserade på en taxa. Det innebär att här gäller allmänna kommunalrättsliga principer för avgiftsfinansiering av frivillig kommunal verksamhet.

Utredningen är medveten om att det kan uppkomma vissa tolkningsproblem om vad som skall hänföras till kommunal bostadsförmedling och yrkesmässig bostadsförmedling.

Begreppet kommunal bostadsförmedling syftar här på sådan förmedling där en kommun har beslutat att inrätta bostadsförmedling efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper. Ett allmännyttigt bostadsföretag som utan något särskilt uppdrag att vara kommunal bostadsförmedling fördelar sina egna lägenheter är alltså inte en kommunal bostadsförmedling med denna definition. En kommunal bostadsförmedling kan drivas i nämndform, privaträttslig form eller på entreprenad. En bostadsförmedling som drivs gemensamt av ett allmännyttigt bostadsföretag, privata fastighetsägare och en kommun har i detta sammanhang räknats som kommunal och inte som ”yrkesmässig”. Det innebär att avgift får tas ut enligt taxa som beslutas av kommunen.

Idéer finns också om andra och nya former för bostadsförmedling. Hit hör någon form av ”bostadsbutik” där olika intressenter

kan vara ägare. Även i en sådan modell kan en kommun vara medintressent. Om verksamheten drivs i samverkan mellan privata bostadsaktörer och kommunen uppkommer frågan vilka spelregler som skall gälla för verksamheten. Om det finns ett kommunalt inflytande över verksamheten har utredningen valt att låta de föreslagna avgiftsreglerna bli tillämpliga.

Utredningen har alltså gett begreppet "kommunal bostadsförmedling" en vidsträckt innebörd. Det täcker inte bara fall där en kommun beslutat att själv bedriva bostadsförmedling i nämndform, bolagsform eller entreprenadform. Även andra alternativ där det finns ett kommunalt inflytande har i utredningens förslag räknats som kommunal bostadsförmedling. Det av utredningen föreslagna avgiftssystemet "följer med" över från kommunen till den alternativa driftformen.

Här uppkommer vissa gränsdragningsproblem mellan egen utyrningsverksamhet och förmedling. Enligt utredningens mening bör ett allmännyttigt eller privat bostadsföretag som arbetar under kommunalt inflytande få ta betalt för anvisning även av de egna lägenheterna – under förutsättning att det finns en kommunal taxa. Hyreslagens förbud mot vederlag syftar ju främst till att förhindra "svarthandel" med hyreslägenheter vid bostadsbrist. Om en entreprenör bara skulle räknas som förmedlare vid anvisning av andra fastighetsägares lägenheter blir systemet oanvändbart.

Avgiftsbestämmelserna bör reglera två frågor: Formerna för avgiftsuttag och högsta tillåtna avgift.

7.4.1 Formerna för uttag av avgift för bostadsförmedling

Det framhålls ofta som önskvärt att kommunala bostadsförmedlingar får möjlighet att ta ut en registreringsavgift. Det antas leda till att de som står i kö trots att de har fullgoda bostäder inte skulle registrera sig i samma omfattning och att köerna därmed skulle bli mindre och bättre avspegla det verkliga bostadsbehovet. Vid privat yrkesmässig bostadsförmedling får registreringsavgift bara tas ut indirekt genom krav på att anvisningsavgiften deponeras i förskott. Om den bostadssökande inte kan anvisas någon lägenhet, eller om denne vill avregistrera sig som bostadssökande, skall avgiften betalas tillbaka.

Kommunerna har dock sett registreringsavgiften som ett sätt att täcka registerkostnaderna. Att betala tillbaka avgiften kan bli administrativt krångligt, särskilt om den tas ut som en löpande årlig avgift. Att ge sådana privata bostadsbyråer som i dag finns i storstäderna möjlighet att ta ut avgift för registrering utan villkor om att den skall återbetalas vid utebliven anvisning, kan å andra sidan innebära en avsevärd försämring för de bostadssökande. Där efter-

frågan överstiger tillgången kan oseriösa företag inkassera registreringsavgiften utan att bedriva någon egentlig förmedlingsverksamhet. Nu gällande regler har i stort sett kunnat förhindra sådana förfarande även om missbruk förekommit. Den tidigare möjligheten att ta ut registreringsavgift vid yrkesmässig bostadsförmedling avskaffades på grund av förekomsten av missbruk och fusk.

Utredningen föreslår inte någon ändring på den punkten.

De kommunala bostadsförmedlingarnas behovs- och förtursbedömningar kräver ofta utredning och förorsakar administrativa merkostnader. Till detta kommer att förbudet mot att ta ut registreringsavgift (årlig avgift, löpande avgift) inte är ägnat att begränsa bostadskön till personer som har ett aktuellt bostadsbehov. Man kan ställa sig i kön för säkerhets skull och sedan bli kvar där mer eller mindre av slentrian. Det är möjligt att en registreringsavgift skulle bidra till en större omsättning i kön. Å andra sidan finns en viss risk för att en registreringsavgift kan verka hämmande på effektiviteten på det sättet att den inte förutsätter något resultat i form av anvisad lägenhet.

Utredningen har dock stannat för att överlåta till kommunerna att själva avgöra hur avgiften skall konstrueras, t ex om avgift endast skall tas ut vid anvisning av lägenhet eller om eventuella avgifter helt eller delvis skall tas ut i form av en icke återbetalningspliktig registreringsavgift. Den bostadssökande betalar i det senare fallet en slags grundavgift för att få ställa sig i kön, vilken skall täcka de administrativa kostnaderna för registerhållningen.

7.4.2 Högsta tillåtna avgift

Vid riksdagsbehandlingen av prop 1990/91:109 om avgifter för kommunal bostadsförmedling framhöll bostadsutskottet (1990/91:BoU15) vikten av att, i den mån ytterligare avgifter i bostadsförmedlingen blir aktuella, dessa avgifter inte bör sättas så högt att bostadssökande med berättigade behov av ekonomiska skäl avstår från att anmäla sig till den kommunala bostadskön eller från att acceptera ett erbjudande om bostad från förmedlingen.

Enligt bostadsutskottet kunde det finnas anledning att begränsa avgifternas storlek utöver vad som följer av den s k självkostnadsprincipen.

Utredningen har övervägt frågan om en övre gräns för avgifternas storlek.

Från kommunal självstyrelsesynpunkt ter det sig naturligt att låta kommunerna själva bestämma avgifternas storlek inom de kommunalrättsliga ramar som självkostnadsprincipen anger. Utredningen stödjer den principiella ståndpunkten.

Å andra sidan finns det skäl som talar för ett avgiftstak. Ut-

redningen har haft som målsättning att tillskapa ett så enkelt system som möjligt och med så lika förutsättningar som möjligt mellan kommunal och privat bostadsförmedling. Det är också viktigt för allmänhetens förtroende för verksamheten att det finns ett bestämt "tak" för avgifterna. Avgifter baserade på självkostnaden skulle i flera kommuner betyda en nivå som i betydande grad överstiger avgiftsuttaget för yrkesmässig bostadsförmedling. Utredningen föreslår därför att samma avgiftstak skall gälla för kommunal bostadsförmedling och för privat bostadsförmedling. Förslaget innebär att avgifterna för kommunal bostadsförmedling sammanlagt inte får sättas högre än den ersättning som gäller för yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den föreslagna regeln innebär att taket – med nuvarande taxa – blir 1200 kronor för en förmedlad lägenhet. Regeln är konstruerad så att avgifterna sammanlagt inte får överstiga detta belopp. Det innebär att en kommun som väljer att ta ut en viss del som registreringsavgift och en viss del som anvisningsavgift, vid slutregleringen har ett "tak" på 1200 kronor. En bostadssökande som stått i bostadskön i tolv år och betalt 100 kronor per år i registreringsavgift kan alltså inte påföras någon avgift när anvisning av bostad sker.

Utredningen har övervägt att låta "taket" avse endast anvisningsavgift, men funnit att en reglering av högsta tillåtna avgift då blir ganska meningslös. Ett sammanlagt "tak" för registreringsavgift och anvisningsavgift stämmer också bäst överens med principen om så lika förutsättningar som möjligt mellan kommunal bostadsförmedling och privat bostadsförmedling. För den kommunala bostadsförmedlingen blir det däremot valfritt att ta ut en viss del i form av registreringsavgift.

Lägenhetsbyten, andrahandsuthyrning och andra tjänster som får avgiftsfinansieras enligt 1991 års avgiftsreform omfattas inte av det av utredningen föreslagna avgiftstaket.

Genom den pågående utvecklingen kan fastighetsägarna i större utsträckning förväntas ordna sina egna bostadsköer och förmedla sina lägenheter. En fastighetsägare som anvisar sina egna lägenheter får som bekant inte ta betalt för detta av den bostadssökande. Men vad gäller om samma tjänst utförs av ett av ägaren organiserat förmedlingsbolag eller förvaltningsbolag? Här kan förväntas uppkomma serviceorgan som varken är renodlade företrädare för fastighetsägaren eller en fristående bostadsförmedling.

Utvecklingen aktualiserar gränsdragningen mellan å ena sidan hyreslagens förbud mot vederlag för lägenhetsöverlåtelse och å andra sidan rätten till avgiftsuttag för bostadsförmedling. Det har inte ankommit på utredningen att lösa denna fråga. Den fordrar dock

enligt utredningen en fortsatt uppmärksamhet. För egen del anser utredningen att avgift bör få tas ut i de fall kommunen överlåtit uppgiften att bedriva kommunal bostadsförmedling till rättssubjekt i företagsform. Detta bör alltså även gälla företagets eventuella egna bostäder.

7.5 Kommunernas informationskyldighet

Enligt 2 § bostadsförsörjningslagen är en kommun skyldig att genom lämpligt organ fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som bostadssökande behöver ha kännedom om.

Även kommuner som inte har inrättat bostadsförmedling omfattas av denna informationskyldighet. I kommuner där det finns bostadsförmedling är det naturligt att informationen lämnas av förmedlingen.

Bostadsförmedlingarna förändras i ett läge där allmännyttiga företag och privata fastighetsägare i större utsträckning själva anvisar sina lägenheter och där privata förmedlingar kan bli vanligare än hittills. Denna utveckling och utredningens förslag kan förväntas medföra en större variation av förmedlingar och organisationsformer. De bostadssökandes behov av att någonstans kunna få en samlad basinformation om möjligheterna att skaffa bostad ökar därmed. Det kan gälla exempelvis behov av att veta hur bostadsförmedlingen allmänt sett sker i en kommun, behov av att få en lista över eventuella privata bostadsförmedlingar, förteckning över i varje fall större fastighetsägare eller vem som äger fastigheterna i ett visst område av en kommun.

Kommunerna har redan enligt gällande regler en skyldighet att informera om den typen av uppgifter. Samtidigt är de nuvarande reglerna onödigt detaljerade, såsom kravet på att en kommun skall kunna lämna upplysningar om individuella lägenheters storlek, utrustning och bostadskostnader. Den typen av detaljupplysningar lämpar sig bäst att tillhandahållas av respektive fastighetsägare eller där bostäderna faktiskt finns för visning.

Utredningen föreslår att kommunernas informationskyldighet behålls, men att bestämmelsen ges en ny utformning. Den föreslagna lydelsen understryker kommunernas ansvar för att kunna ge de bostadssökande en övergripande konsumentupplysning om en kommuns bostadsmarknad och möjligheten att få bostad i kommunen samtidigt som kravet på detaljupplysningar utmönstras.

Bestämmelserna är inte avsedda att innebära någon egentlig änd-

ring i sak. Redan nuvarande regler ger de bostadssökande rätt att få information om förekomsten av privata hyresvärdar och eventuella förmedlingar samtidigt som bostadssökande i praktiken hänvisas till att kontakta fastighetsägarna för mer detaljerad bostadsinformation. Kommunerna kan exempelvis ge ut informationsblad med basfakta om bostadsmarknaden och förteckning över fastighetsägare och eventuella privata bostadsförmedlingar, deras adresser och telefonnummer etc.

Något behov av att mer detaljerat lagreglera vad som krävs för att kommunens informationsskyldighet skall vara uppfylld anser utredningen inte föreligger.

Denna service med allmän bostadsinformation bör enligt utredningen även fortsättningsvis vara avgiftsfri.

7.6 Kommunal bostadsanvisningsrätt

Utredningen har tidigare framhållit att sloandet av den kommunala bostadsanvisningsrätten som villkor för statligt finansieringsstöd (stödvillkoret) sannolikt kommer att medföra att förmedlingarna får färre ny- och ombyggda lägenheter att anvisa till bostadssökande. Om även lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt avskaffas – vilket aviserats – leder detta, enligt utredningens mening, med stor sannolikhet till ytterligare svårigheter att tillgodose bostadssökandes önskemål.

Allt sedan bostadsförsörjningslagens tillkomst år 1947 har statmakterna vidtagit åtgärder i syfte att främja allas rätt till bostad. Dessutom har åtgärderna syftat till att motverka ekonomisk och annan segregation. Utredningen tolkar regeringsdeklarationen från hösten 1991 som att dessa bostadspolitiska mål fortfarande skall gälla.

För att kunna fullgöra sin del av ansvaret för den sociala bostadspolitiken har kommunerna fått tillgång till olika instrument. De har använts på skilda sätt i olika kommuner beroende bl a på varierande bostadspolitisk ambition. Av större betydelse för hur instrumenten tillämpats synes emellertid de skilda behoven och förutsättningarna ha varit. Lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt har frivilliga avtal som huvudprincip. De hyresnämndsprövningar som föranletts av lagen är utomordentligt få, trots att frivilliga avtal träffats i stor utsträckning, vilket enligt utredningen visar att lagen fungerat enligt det avsedda syftet.

Utredningen har tidigare framfört att den anser det ändamålsenligt och riktigt att den enskilda kommunen har ansvar för förhållandena inom den egna bostadsmarknaden. Med hänsyn till att lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt skapar en smidig grund

för frivilliga överenskommelser finns det enligt utredningen inga skäl ur effektivitetssynpunkt att avskaffa lagen.

Det motiv som anförts för slopandet av stödvillkoret – ökade kostnader och tidsutdräkt – torde inte kunna anföras som skäl för att slopa lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt. De förslag till en effektivare bostadsförmedling – en förmedling i flera olika former – som utredningen lägger fram förändrar inte behovet av lagen. Som följd härav finner utredningen – ur de synpunkter utredningen skall anlägga – att lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt bör bibehållas.

The following information is provided for the purpose of
 illustrating the use of the system. The information is
 not intended to be used as a substitute for the
 instructions provided in the user manual. The
 information is provided for informational purposes
 only and does not constitute an offer or
 solicitation of any investment or financial
 product. The information is provided for
 informational purposes only and does not
 constitute an offer or solicitation of any
 investment or financial product.

The following information is provided for the purpose of
 illustrating the use of the system. The information is
 not intended to be used as a substitute for the
 instructions provided in the user manual. The
 information is provided for informational purposes
 only and does not constitute an offer or
 solicitation of any investment or financial
 product. The information is provided for
 informational purposes only and does not
 constitute an offer or solicitation of any
 investment or financial product.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Per-Åke Eriksson och Birgitta Frejd

Utredningen visar att behovet av bostadsförmedlingar liksom formerna för förmedlingens verksamhet, dvs kommunala, privata eller blandformer varierar såväl mellan olika orter som i tiden. Däri ligger även att en bedömning av vilka former som är mest effektiva skiljer sig åt mellan olika orter och i tiden.

Det är därför bra att utredningen föreslår att det statliga inflytandet över hur bostadsförmedlingar bör utformas reduceras och att man gör klart att förmedlingsverksamheten bör kunna bedrivas i flera former, även sådana där fastighetsägarsidan medverkar.

De förslag som utredningen lämnar ger möjligheter för utveckling av olika former av förmedlingsverksamhet. Utredningens förslag är enligt vår bedömning inte beroende av att den nuvarande bostadsanvisningslagen bibehålles.

Det finns anledning att framhålla att såväl Fastighetsägareförbundet som SABO i olika sammanhang uttalat det angelägna i att de lokala företagen och stiftelserna själva får förmedla sina bostäder till boende och bostadssökande. De har också utfäst sig att verka för att viss del av lediga lägenheter även i framtiden ställs till kommunernas förfogande. Därmed bör man kunna utgå från att kommunerna kommer att kunna klara anskaffningen av bostäder till de hushåll som har svårigheter att själva göra sig gällande på bostadsmarknaden.

Särskilt yttrande av sakkunnige Anders Mattsson

Frågan om hur förmedlingen av bostäder sker är av stor bostadspolitisk betydelse. Detta gäller inte minst under de återkommande perioder av bostadsbrist, som drabbar de flesta orter i landet. Men också i tider av balans på bostadsmarknaden kan bostadsförmedlingen spela en viktig roll. Genom en aktiv och serviceinriktad bostadsförmedling kan såväl de bostadssökandes, fastighetsägarnas som samhällets krav tillgodoses. Det är mot den bakgrunden oroväckande att se den nedrustning av de kommunala bostadsförmedlingarna, som nu sker i snabb takt runt om i landet. Denna drabbar naturligtvis i första hand de bostadssökande men också fastighetsägarna och kommunerna själva.

En kommunal bostadsförmedling är att föredra. Den är fristående från fastighetsägarintressen och kan om den sköts på ett bra sätt snabbt och effektivt fördela lägenheterna på grunder, som av de bostadssökande uppfattas som rättvisa och rimliga. Liksom andra bostadsförmedlingar måste den för att fungera bra också förfoga över största möjliga antal lägenheter hos olika kategorier av fastighetsägare. Med denna typ av förmedling behöver aldrig heller de gränsdragningsproblem beträffande myndighetsutövning uppstå. Det är också ur de bostadssökandes synvinkel en fördel om det i en kommun finns endast en förmedling. Att sprida bostadsförmedlingen på flera händer ligger inte i de sökandes intresse. Trots detta anser jag att det finns anledning att pröva nya organisationsformer för bostadsförmedling inte minst med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läge, som många kommuner befinner sig i. På den punkten är jag enig med utredningen.

Jag delar också utredningens uppfattning att frågan om hur bostadsförmedling skall ske, bör vara en frivillig kommunal angelägenhet. Detta hindrar emellertid inte att bestämmelserna i 4 § första och tredje styckena lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande kan bibehållas eftersom dessa, som utredningen själv framhåller, närmast är till för att markera ett samhälleligt ansvar och inte en befogenhet. En sådan markering är viktig att göra eftersom den förändrade skrivning, som utredningen föreslår kan uppfattas som ett ändrat ställningstagande beträffande kommunernas ansvar för bostadsförmedling. Ett borttagande av nuvarande regler i första och tredje styckena bidrar inte heller till att uppfylla direktivens krav om ökad effektivitet. Jag anser således att 4 § första och tredje styckena i nämnda lag skall kvarstå.

En kommunal bostadsförmedling eller en förmedling med kommunalt inflytande bör i första hand skattefinansieras, och/eller betalas av fastighetsägarna. Först i sista hand skall verksamheten finansieras genom avgifter från de bostadssökande.

Då det gäller formerna för uttag av avgifter, anser jag att det inte skall kosta något att stå i bostadsförmedlingens kö. Detta är särskilt viktigt i de fall bostadssökande tvingas betala avgifter hos flera bostadsförmedlingar. Jag är således inte enig med utredningen om att det skall vara möjligt för en kommun att införa registreringsavgifter. Det är ur ett konsumenträttsligt perspektiv olämpligt att påföra avgifter för en tjänst, som man inte säkert vet kommer att komma till utförande. Det torde också kunna uppstå problem i de fall en bostadsförmedling ändrar sina förmedlingsregler på ett sådant sätt att det missgynnar vissa bostadssökande. Denna typ av avgifter torde inte heller bidra till att öka effektiviteten i bostadsförmedlingen.

Som framgått tidigare anser jag att även avgifter för själva för-

medlingen skall undvikas men menar att sådana kan accepteras om de bidrar till en förbättrad bostadsförmedlingsverksamhet.

Som utredningen framhåller föreligger ett svårt gränsdragningsproblem beträffande skillnaden mellan bostadsförmedling och uthyrning. Som jag ser det finns en risk för att utredningsförslagen kan bidra till att suddas ut skillnaden mellan dessa olika begrepp. Utredningen har definierat bostadsförmedling som en verksamhet där "en part som inte deltar i själva överföringen av nyttjanderätten ser till att en bostadssökande och en bostadsupplåtare får kontakt med varandra".

Utredningen säger samtidigt att ett allmännyttigt eller privat bostadsföretag, som arbetar under kommunalt inflytande, skall få ta betalt för anvisning även av de egna lägenheterna under förutsättning att det finns en kommunal taxa. Enligt min uppfattning är det ytterst viktigt att det på ett bostadsföretag, som får ett sådant uppdrag, måste ställas krav på att man skall bedriva en verksamhet, som klart skiljer sig från företagets sedvanliga uthyrningsverksamhet. Risk finns annars för att man genom ett kommunalt beslut gör det legitimt för ett bostadsföretag att ta avgifter för sin uthyrningsverksamhet. I realiteten befarar jag att det blir problem med att avgöra om en fastighetsägare begär ersättning för förmedling eller uthyrning. Det föreligger också en risk för att detta kommer att innebära en uppluckring av bestämmelsen i 65 § 12 kap JB, som förbjuder särskild ersättning, som villkor för upplåtelse av en hyreslägenhet.

Särskilt yttrande av experten Eva Thorn-Larsson

Enligt utredningsdirektiven skall utredaren bl a pröva om ökade möjligheter för kommunerna att ta ut avgifter kan bidra till en förbättring och effektivisering av den service bostadsförmedlingen erbjuder.

I nu framlagda betänkande föreslås slopande av bestämmelsen i 4 § bostadsförsörjningslagen om att kommunal bostadsförmedling skall vara avgiftsfri och ersätts av en regel om att avgifter får tas ut enligt en taxa som beslutas av kommunen. Samma avgiftstak skall gälla för kommunal bostadsförmedling som för privat yrkesmässig förmedling (f. n. 1200 kr per förmedlad lägenhet). Bostadsförmedling som inrättas efter kommunala riktlinjer och med fastställda förmedlingsprinciper bör dock få ta ut en *icke återbetalningspliktig registreringsavgift*. Den måste dock tillsammans med eventuell anvisningsavgift rymmas inom det fastställda avgiftstaket.

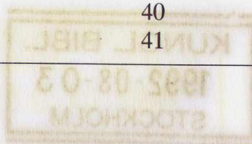
Det nu framlagda förslaget innebär att kommunerna ges en möjlighet att om man så vill, enbart ta ut en registreringsavgift av bostadssökande, vilket innebär att en ineffektivitet byggs in i verk-

samheten. Det blir lönsamt att administrera stora köer. Förespråkare för registreringsavgift hävdar att man får effektivare köer med huvudsakligen bostadssökande som är i stort behov av bostäder och att sökande som i dag står för säkerhets skull faller bort. Erfarenheter från kommuner som i dag har registreringsavgift för sina tomt- och småhusköer visar att så inte är fallet. Även där finns samma ineffektivitet i köerna. Det som också talar emot förslaget är att bostadssökande/konsumenten får betala för att *eventuellt erhålla* en efterfrågad vara. Inte behöver konsumenten betala för att titta på ex en bil, utan detta betalas indirekt när bilen köpes.

Den största effektivitetsvinsten får man om endast avgifter för förmedlade lägenheter införs. För konsumenten innebär det att man endast betalar för en tjänst som ger ett resultat i form av en bostad att hyra eller köpa. Ekonomiskt för kommunerna kan det inte ha någon betydelse, men detta ställer krav på effektiva och väl fungerande serviceorganisationer åt såväl bostadssökande som fastighetsägarna. Med endast en förmedlingsavgift krävs snabba lägenhetsförmedlingar och ett mycket bra samarbete med fastighetsägarna. Med förmedlingsavgift får man ett incitament som ökar effektiviteten vilket gagnar både bostadssökande och fastighetsägare. Jag förordar därför att endast förmedlingsavgifter införes.

Kommuner med mer än 50.000 invånare ingående i utredningens kartläggning av bostadsförmedlingarnas verksamhet

Kommun	Nr
Stockholm	1
Göteborg	2
Malmö	3
Uppsala	4
Linköping	5
Örebro	6
Norrköping	7
Västerås	8
Jönköping	9
Helsingborg	10
Borås	11
Sundsvall	12
Umeå	13
Eskilstuna	14
Gävle	15
Lund	16
Södertälje	17
Halmstad	18
Karlstad	19
Skellefteå	20
Huddinge	21
Kristianstad	22
Växjö	23
Botkyrka	24
Luleå	25
Nyköping	26
Nacka	27
Haninge	28
Örnsköldsvik	29
Karlskrona	30
Östersund	31
Gotland	32
Täby	33
Järfälla	34
Kalmar	35
Kungsbacka	36
Falun	37
Möndal	38
Solna	39
Sollentuna	40
Trollhättan	41



Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, världens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselloja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.



Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisens. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]

- Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattnings. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmiumpåverkan i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

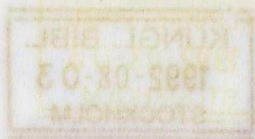
- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]
-



Systematisk förteckning

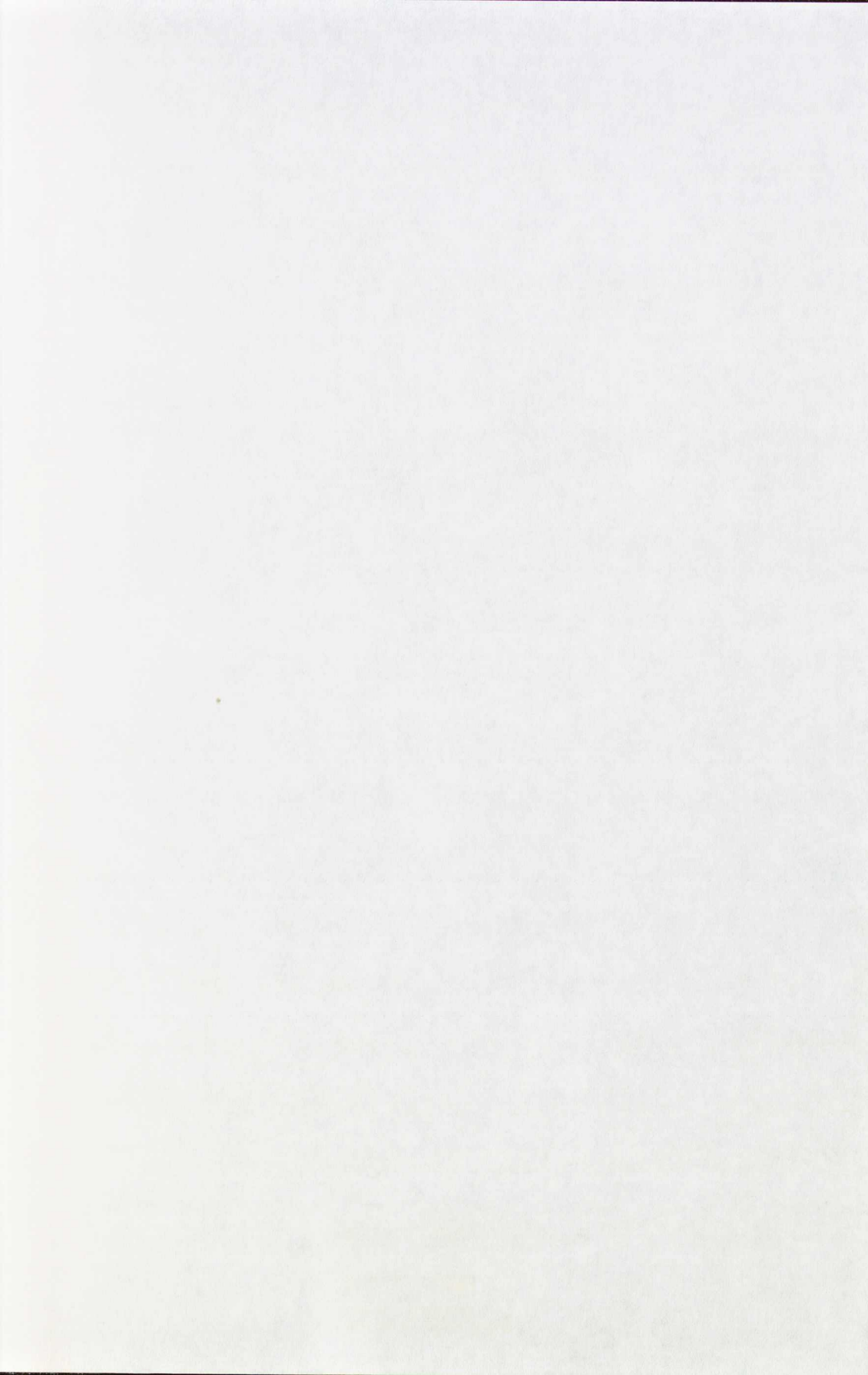
Miljö- och naturresursdepartementet

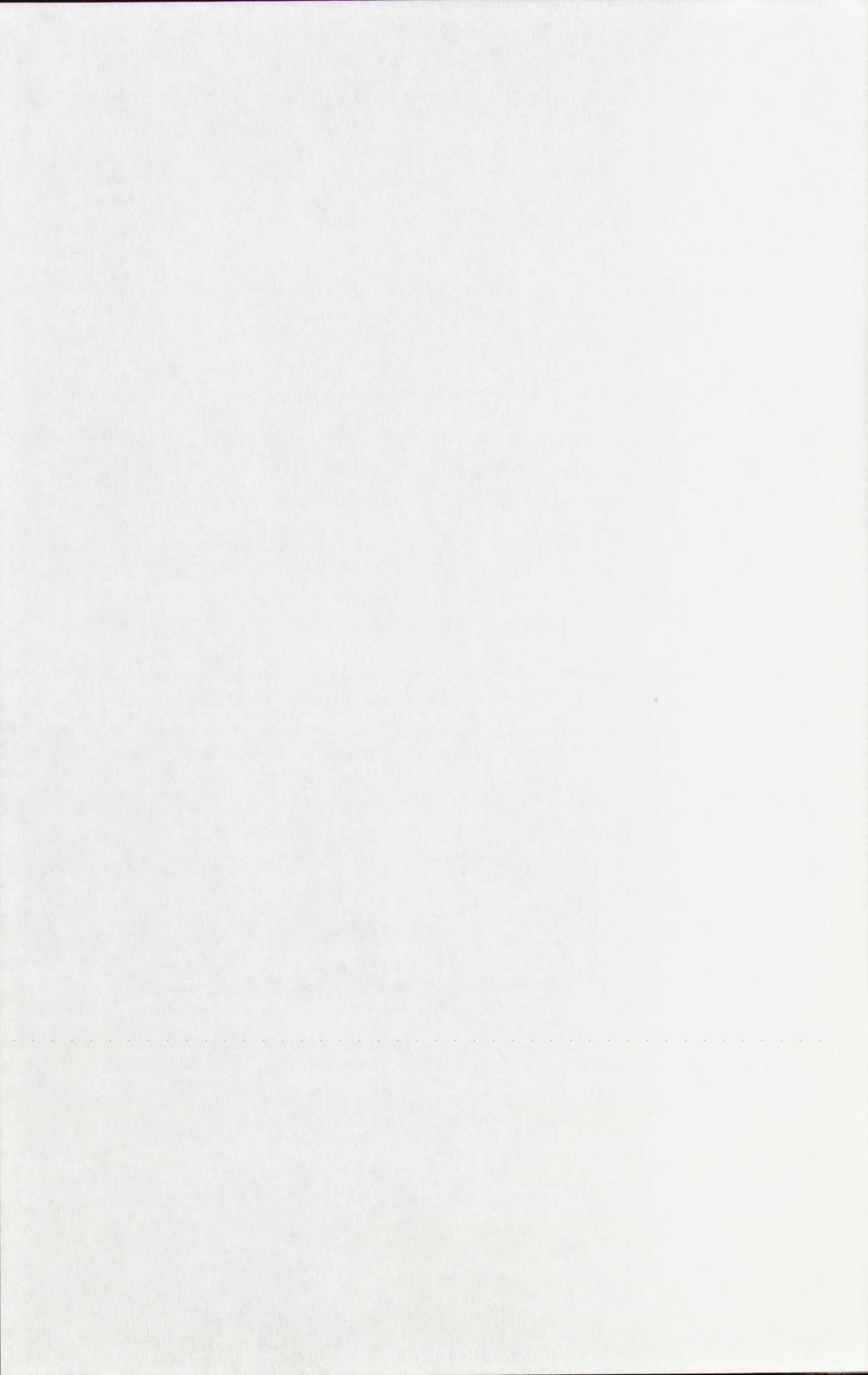
- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklats om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]

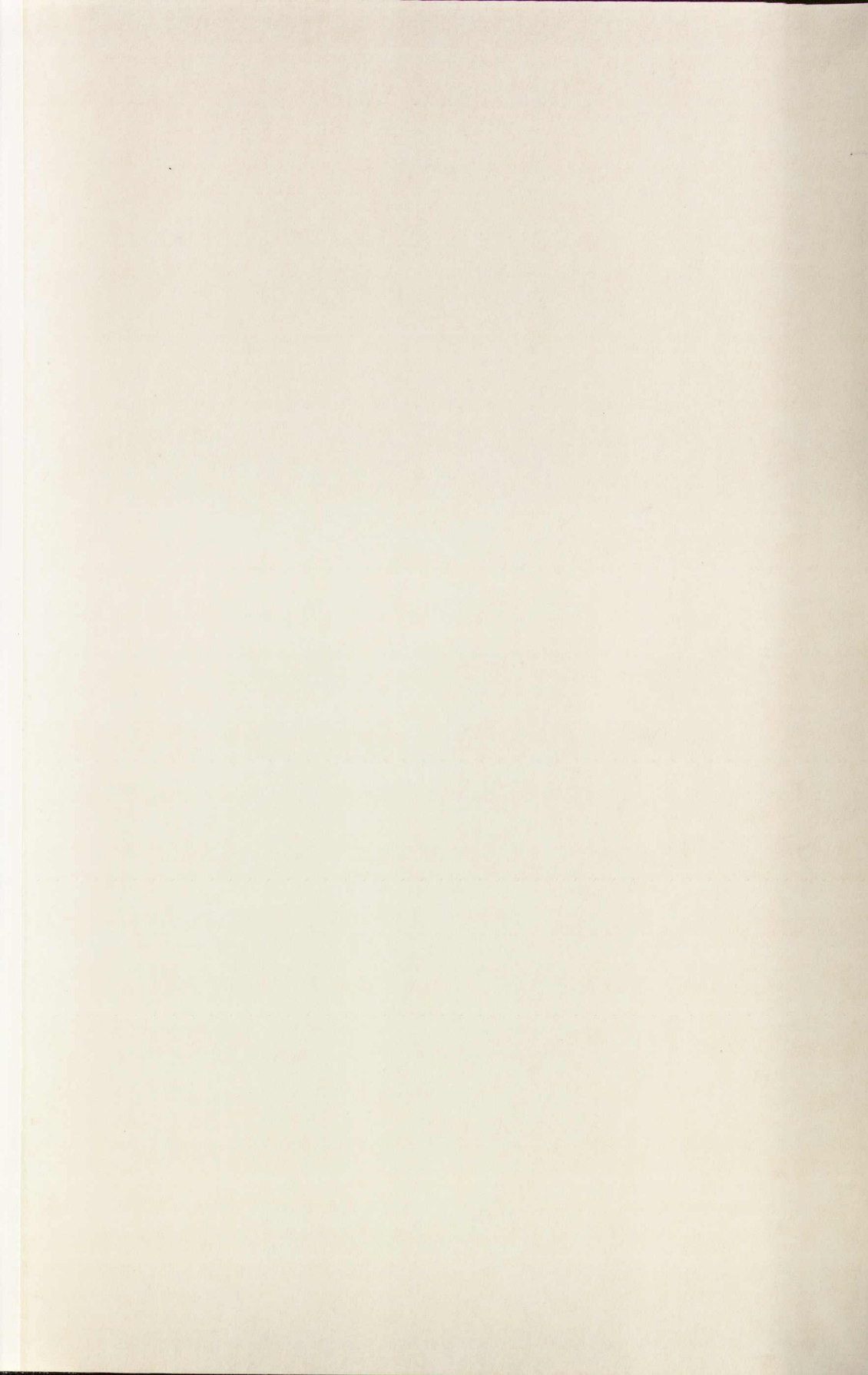


STOCKPORT
1885 OF 03
MILNER END









ISBN 91-38-13113-7

ISSN 0375-250X

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5
(VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM