

PM 2006 RIII (Dnr 309-2557/2006)

Remiss av promemorian Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 25 augusti 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av promemorian Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden hänvisas till vad som framgår av promemorian.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) presenterades i september 2005. Där lämnades förslag över statens roll i den framtida bostadsfinansieringen och hur den skall utformas. Promemorian innehöll bl.a. ett förslag till statligt bidrag för kommunala åtaganden i syfte att ungdomar och andra svaga grupper på bostadsmarknaden skall kunna få en första bostad. Efter att Ds 2005:39 remissbehandlats har justeringar gjorts och förslaget om kommunala hyresgarantier presenteras i detta ärende.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta stadsdelsnämnd, Vantörs stadsdelsnämnd, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem samt Stockholms Stads Bostadsförmedling AB. På grund av departementets korta remisstid har endast så kallade "kontorsyttranden" kunnat fogas till ärendet.

Stadsledningskontoret delar bedömningen att kommunala hyresgarantier kan ha en positiv inverkan för vissa att etablera sig på bostadsmarknaden. Det utbudsunderskott av bostäder som för en tid har rått i Stockholmsområdet har verkat återhållande för hyresvärdar att anpassa sina godkännandekrav till de nya anställningsformer som blivit vanligare på arbetsmarknaden. Framförallt unga har sällan fasta anställningar och uppfyller därmed inte hyresvärdarnas godkännandekrav, trots att de uppfyller inkomstkrav om exempelvis tre gånger månadshyran.

Förslaget är utformat så att de 100 mnkr som avsatts för ändamålet fördelas efter ansökningsförfarande från kommunerna. En bättre ordning hade varit om resurserna fördelades utifrån kommunernas behov och förutsättningarna på de lokala bostadsmarknaderna.

Eftersom hyresgaranti bara skall beviljas då hyressökanden har egen betalningsförmåga och antalet utfärdade garantier inte torde bli orimligt stort, är det kontorets bedömning att kommunens risktagande är mycket litet.

Förslaget ställer däremot ökat krav på administrativ hantering, hos socialtjänstförvaltningen och bostadsförmedlingen. Om inte förhandsbesked om lämnande av hyresgaranti kan ges till den hyressökande, ställs krav på mycket snabba ledtider i ansökningsförfarandet när en lägenhet blir aktuell för förmedling.

Socialtjänstförvaltningen ställer sig tveksam till kommunala hyresgarantier för enskilda hushåll. Ett system med kommunal borgen bedöms vara förenat med en rad svårigheter, ökad administration och en ekonomisk risk. Dessutom är avgränsningen av vilka som skulle erbjudas den nya stödmöjligheten ett problem. Tillgången på hyreslägenheter i Stockholms stad har de senaste decennierna i princip alltid varit mindre än efterfrågan. Problemet för ungdomar att etablera sig med ett förstahandskontrakt på stadens bostadsmarknad är generellt. Att införa en kommunal hyresgaranti bedöms inte vara avgörande för att komma till rätta med detta problem.

Stadsbyggnadskontoret anser att underlätta för ungdomar och andra enskilda hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden är en bra åtgärd. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att en utvärdering bör göras av hur fastighetsägarna agerar samt hur regler för godkännande utvecklas. Kontorets slutsats är att förslaget om kommunala hyresgarantier är positivt.

Bromma stadsdelsförvaltning anser att det är viktigt att samhället underlättar för hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Målgrupp för garantin ska vara personer som i och för sig har en egen försörjningsförmåga, men som på grund av anställningsform eller annat motsvarande förhållande inte godkänns för förstahandskontrakt. Garantitiden bör dock begränsas till sex månader. Det är också viktigt att framhålla att kommunen skall kunna återkräva belopp som utbetalats p.g.a. ställd hyresgaranti samt att hyresvärdarna i första hand ska kräva att få betalt från den enskilde innan krav riktas mot kommunen.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning har ej besvarat remissen.

Vantörs stadsdelsförvaltning avstår från att besvara remissen.

AB Svenska Bostäder har inte något att erinra mot förslagen.

AB Familjebostäder anför att det har förekommit situationer då en kommunal hyresgaranti enligt förslaget sannolikt skulle ha underlättat för en bostadssökande att erhålla ett hyresavtal hos bolaget. Bolaget ser därför positivt på förslaget.

AB Stockholmshem har inte besvarat remissen.

Stockholms Stads Bostadsförmedling AB kan konstatera att det finns en grupp bostadssökande som skulle kunna ha nytta av förslaget till hyresgarantier. Det är nästan omöjligt att fastställa hur stor denna grupp är. Det beror bland annat på hur den kommunala definitionen kommer att bli av "hushåll som i och för sig har de ekonomiska förutsättningarna att själv klara kostnaden för hyran" i relation till hyresvärdarnas krav.

Hos Bostadsförmedlingen kan man redan idag ange att man har borgensman för att gentemot värd styrka att man klarar en hyra. Många fastighetsägare accepterar denna typ av säkerhet, dock inte alla. Det viktiga för att förmedlingsverksamheten skall fungera är att hushållet kan få besked om den kommunala hyresgarantin i förväg så att beslutet redan finns när man blir aktuell som förstespekulant på en annonserad lägenhet.

Mina synpunkter

Jag är positiv till att det utvecklas ett system som gör att fler får möjlighet att etablera sig på bostadsmarknaden. Det kan gälla unga, personer som av olika skäl har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, studenter med flera. Även för de som arbetar i kortare

projekt/visstidsanställningar och därmed inte fullt ut kan uppfylla de krav som hyresvärdarna ställer är detta en bra utveckling.

De senaste fyra åren har antalet påbörjade nya bostäder ökat varje år vilket är mycket positivt. Dock är det många som står utanför möjligheten att få en egen bostad. För mig är det en social och mänsklig rättighet att ha en bostad en viktig del av välfärden. Det går bra för Sverige. Tillväxten är god. Då får vi också fler jobb och mer resurser till välfärden. Vi bygger nya bostäder i rekordtakt. Vi når målet att bygga 20 000 nya bostäder under mandatperioden. Vi lägger förslag för att bygga ännu mer, inte minst för unga och äldre. Därför är förslag som att stärka den sociala bostadspolitiken, hyresgarantier för unga, god bostadsservice i staden med bostadsförmedling bra.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av promemorian Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden hänvisas till vad som framgår av promemorian.

Stockholm den 11 augusti 2006

LEIF RÖNNGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
som svar på remissen anföra

Grunden för de höga boendekostnaderna i Sverige och Stockholm är den höga beskattningen av boende och byggande som socialdemokraterna infört.

Det är förvisso angeläget att få en mer välfungerande hyresmarknad där även ungdomar och bostadssökande utan fast anställning lättare kan etablera sig. Däremot är det tveksamt om ytterligare offentliga åtaganden och specialregler som kräver inblandning av både stat och kommun är rätt väg att gå. Detta behöver utredas vidare

Det är positivt att det byggs mycket i Stockholm, även om det är anmärkningsvärt att ledande socialdemokratiska politiker inte har lärt sig räkna, utan använder helt andra beräkningsgrunder än gängse statistik när verkligheten ska beskrivas.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Det finns ett antal åtgärder som behövs för att människor ska ha råd att bo i de lägenheter som byggs. Kommunal hyresgaranti kan vara ett sätt i den situation vi nu befinner oss i men är egentligen bara ett sätt att försöka hantera en icke-fungerande marknad. Kostnaderna för byggande och boende, behöver pressas så att även människor med låga inkomster kan få en vettig bostad. Det kan handla om att standard ska kunna varieras i större utsträckning. Energieffektivisering och hantering av avfall på ett bättre och miljövänligare sätt kan också leda till minskade kostnader för hyresgästerna.

Kraven ställs idag för högt av hyresvärdarna på fast inkomst, tillsvidareanställning, inga betalningsanmärkningar, inga tidigare skulder m m. Här ska de kommunala bostadsbolagen ta ett mycket större ansvar än idag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Rolf Könberg* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Christopher Ödmann* (mp) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (mp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I promemorian föreslås att kommuner får en befogenhet att ställa säkerhet för att enskilda hushåll fullgör sina skyldigheter enligt avtal om hyra av bostadslägenhet. Enligt förslaget skall syftet med en kommuns åtagande vara att ett enskilt hushåll skall få en bostad med hyresrätt och besittningsskydd. I promemorian föreslås vidare ett statligt bidrag till kommuner som lämnat hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden. I juridisk mening innebär detta att lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet ändras för att fullgöra det nya syftet. Dock innebär inte detta att de skyldigheter som en kommun redan idag har enligt socialtjänstlagen inskränks.

Ett statligt bidrag skall ges till kommuner som gått i borgen till säkerhet för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad (hyresgarantier). Bidraget skall avse hyresgarantier som kommuner lämnat för hushåll som saknar ett självständigt boende. En förutsättning för att kommunerna skall få bidrag skall vara att de hushåll för vilka garantierna lämnats därefter har fått en bostad med hyresrätt och besittningsskydd. En kommuns beslut att lämna en hyresgaranti skall föregås av en prövning av det enskilda hushållets behov av sådant stöd. En kommuns åtagande enligt en hyresgaranti skall omfatta minst sex månadshyror. Bidrag ges med 5 000 kronor per hyresgaranti. Bidrag skall ges till hyresgarantier som lämnas från och med den 1 januari 2007.

Bidraget till kommunerna får uppgå till sammanlagt 100 miljoner kronor per år. Bidrag beviljas bara i mån av tillgång på medel. Bidraget skall fördelas lika mellan kommunerna och dessa uppmanas fondera det i avvaktan på lämnande av hyresgarantier.

Till skillnad mot departementspromemorian 2005:39 föreslås inte längre att bidrag skall kunna lämnas för köp av bostad. Förslaget om etableringsstöd i samband med lämnande av hyresgaranti har likaså utgått.

Promemorian "Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden" *biläggs* i sin helhet.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Enskede-Årsta stadsdelsnämnd, Vantörs stadsdelsnämnd, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, samt Stockholms bostadsförmedling AB. På grund av departementets korta remisstid har endast så kallade "kontorsyttranden" kunnat fogas till ärendet.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag. Kontoret delar bedömningen att kommunala hyresgarantier kan ha en positiv inverkan för vissa att etablera sig på bostadsmarknaden. Det utbudsunderskott av bostäder som för en tid har rått i Stockholmsområdet har verkat återhållande för hyresvärdar att anpassa sina godkännandekrav till de nya anställningsformer som blivit vanligare på arbetsmarknaden. Framförallt unga har sällan fasta anställningar och uppfyller därmed inte hyresvärdarnas godkännandekrav, trots att de uppfyller inkomstkrav om exempelvis tre gånger månadshyran.

Förslaget är utformat så att de 100 mnkr som avsats för ändamålet fördelas efter ansökningsförfarande från kommunerna. En bättre ordning hade varit om resurserna fördelades utifrån kommunernas behov och förutsättningarna på de lokala bostadsmarknaderna.

Eftersom hyresgaranti bara skall beviljas då hyressökanden har egen betalningsförmåga och antalet utfärdade garantier inte torde bli orimligt stort, är det kontorets bedömning att kommunens risktagande är mycket litet.

Förslaget ställer däremot ökat krav på administrativ hantering, både hos socialtjänstförvaltningen och bostadsförmedlingen. Om inte förhandsbesked om lämnande av hyresgaranti kan ges till den hyressökande, ställs krav på mycket snabba ledtider i ansökningsförfarandet när en lägenhet blir aktuell för förmedling.

Socialtjänstförvaltningen anför i huvudsak följande. Förvaltningen ställer sig tveksam till kommunala hyresgarantier för enskilda hushåll. Ett system med kommunal borgen bedöms vara förenat med en rad svårigheter, ökad administration och en ekonomisk risk. Dessutom är avgränsningen av vilka som skulle erbjudas den nya stödmöjligheten ett problem. Tillgången på hyreslägenheter i Stockholms stad har de senaste decennierna i princip alltid varit mindre än efterfrågan. Problemet för ungdomar att etablera sig med ett förstahandskontrakt på stadens bostadsmarknad är generellt. Att införa en kommunal hyresgaranti bedöms inte vara avgörande för att komma till rätta med detta problem.

Det är problematiskt att många hyresvärdar väljer bort hyresgäster som saknar en fast anställning trots att de har en tillräcklig inkomst för att betala hyran. I relation till hyresvärdarna kan dock möjligheten att kräva en kommunal hyresgaranti medföra att satsningen får motsatt effekt genom att hyresvärdarna skärper sina krav ytterligare för att minska sina risker. Det vore i stället bättre att samhället verkar för att hyresvärdarna tvingas anpassa sina krav till dagens alltmer flexibla anställningsformer.

Även om tanken är att stat och kommun ska dela de ekonomiska riskerna är samhällets ekonomiska resurser begränsade. Ur socialtjänstens perspektiv bedöms det vara angeläget att i första hand satsa befintliga resurser på stöd till de mest utsatta grupperna. Inom socialtjänstens lagstadgade verksamheter är det ständigt nödvändigt att göra prioriteringar. I relation till många enskilda inom socialtjänstens primära målgrupp, med mycket komplicerade problem och utsatta situationer, bedöms målgruppen för hyresgaranti vara en förhållandevis resursstark grupp. Inom socialtjänstlagens ram finns redan möjligheter att stötta de personer som bedöms ha störst behov av hjälp till bostad, exempelvis genom att bevilja försöks- och träningslägenheter eller medverka till förtur till lägenhet.

För ungdomar som saknar erfarenheter kan dessutom en kommunal hyresgaranti i värsta fall komma att missuppfattas och ge fel signaler och inställning till personligt ansvarstagande. Det kan finnas en risk att hyresgarantin kan påverka attityden till att prioritera sin hyra, vilket i sin tur kan medföra konsekvenser för framtida möjligheter att hyra en bostad.

Stadsbyggnadskontoret anför i huvudsak följande. Staden har i sitt remissvar över departementspromemorian "Bostadsfinansiering" som behandlades av kommunstyrelsen den 14 december 2005 ställt sig positiv till stödinsatser som riktas till ungdomar och andra grupper som har en svag position på bostadsmarknaden. Staden var dock kritisk till att bidragsnivån inte var anpassad till situationen på bostadsmarknaden i Stockholm.

Syftet med det aktuella förslaget är att underlätta ungdomars och andra enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden. Kravet på de hushåll som ska kunna erhålla en hyresgaranti är att de bedöms ha en egen betalningsförmåga för den aktuella hyreslägenheten. Det finns en risk att hyresvärdarna kan komma att kräva hyresgaranti även om det inte kan anses befogat.

Ett skäl som kan utgöra svårighet för att få teckna ett hyresavtal är t. ex. avsaknad av fast anställning. Stadsbyggnadskontoret konstaterar att många fastighetsägare ännu inte funnit former för att anpassa sig till det faktum att fler ungdomar idag är projektanställda eller har andra tillfälliga anställningsformer. På sikt borde aktörerna på bostadsmarknaden kunna förändra sitt förhållningssätt till tillfälliga anställningsformer.

I en annan departementspromemoria (Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden, Ds 2006:9) från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet finns förslag om en genomlysning av fastighetsägares förmedlingsprinciper och formella krav för vilka som erbjuds bostad. Stadsbyggnadskontoret har i sitt remissvar anført att en dialog och diskussion om förmedlingsprinciper och krav på godkännande är viktigt. Det är möjligt att en sådan diskussion kan underlättas om det finns möjlighet till kommunala hyresgarantier utöver de som kan ställas med dagens regler.

Att underlätta för ungdomar och andra enskilda hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden är en bra åtgärd. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att det är en utvärdering bör göras av hur fastighetsägarna agerar samt hur regler för godkännande utvecklas. Kontorets slutsats är att förslaget om kommunala hyresgarantier är positivt.

Bromma stadsdelsnämnd anför i huvudsak följande. Vi delar i stora drag promemorians intentioner och anser att det är viktigt att samhället underlättar för hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Målgrupp för garantin ska vara personer som i och för sig har en egen försörjningsförmåga, men som på grund av anställningsform eller annat motsvarande förhållande inte godkänns för förstahandskontrakt. Garantitiden bör dock begränsas till sex månader. Det är också viktigt att framhålla att kommunen skall kunna återkräva belopp som utbetalats p.g.a. ställd hyresgaranti samt att hyresvärdarna i första hand ska kräva att få betalt från den enskilde innan krav riktas mot kommunen.

Förvaltningen delar också bedömningen i promemorian om att kommunens risktagande i dessa fall sannolikt är relativt liten. Det utgivna statliga bidraget täcker kommunens förluster om var sjätte garanti tas i anspråk.

Kommunerna bör kunna samordna prövningen av ansökningar om kommunala hyresgarantier med den verksamhet som kommunerna driver inom ramen för socialtjänstlagen.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning har ej besvarat remissen

Vantörs stadsdelsförvaltning avstår från att besvara remissen.

AB Svenska Bostäder anför att de beretts tillfälle att yttra sig över promemorian och de inte har något att erinra mot förslagen.

AB Familjebostäder anför i huvudsak följande. I promemorian föreslås att kommuner skall få befogenheter att ställa säkerhet för hyresbelopp om minst sex månaders hyra i syfte att underlätta för hushåll att erhålla en hyresrätt förenad med besittningsskydd. Hyresgarantin är tänkt för sådana hushåll som inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen men som ändå har behov av stöd för att godkännas som hyresgäster. Ett statligt bidrag till kommunerna för lämnade hyresgarantier föreslås också.

Bolaget kontrollerar inför godkännande av ny hyresgäst bland annat om denne har tillräcklig inkomst för betalning av aktuell hyra. Brottinkomsten inklusive bidrag bör därvid uppgå till tre gånger månadshyran. Om inkomsten är lägre kan godkännande ändå ske om godtagbar borgen lämnas.

Det har förekommit situationer då en kommunal hyresgaranti enligt förslaget sannolikt skulle ha underlättat för en bostadssökande att erhålla ett hyresavtal hos bolaget. Bolaget ser därför positivt på förslaget. Bolaget avstår ifrån att kommentera de delar av promemorian som rör förslag om statlig kompensation till kommunerna.

AB Stockholms hem har inte besvarat remissen.

Stockholms Stads Bostadsförmedling AB anför i huvudsak följande. Bostadsförmedlingen kan konstatera att det finns en grupp bostadsköande som skulle kunna ha nytta av förslaget till hyresgarantier. Det är nästan omöjligt att fastställa hur stor denna grupp är.

Det beror bland annat på hur den kommunala definitionen kommer att bli av "hushåll som i och för sig har de ekonomiska förutsättningarna att själv klara kostnaden för hyran" i relation till hyresvärdarnas krav. Bland hyresvärdarna finns också många olika sätt att definiera krav på en hyresgäst. Det kan vara inkomstkrav av typen 3 gånger årshyran eller krav på anställningsform t ex fast anställning. Goda boendereferenser och inga betalningsanmärkningar är andra krav som ställs ofta i kombination med inkomstkrav och anställningsform. De kommunala bolagen gör vad de kallar en sedvanlig prövning där de bland annat tar hänsyn till boendereferenser, skulder och ser på hur hushållet med alla slag av inkomster inräknade har möjlighet att betala hyran. Förutsatt att de kommunala kraven för att få hyresgarantier blir lägre än fastighetsägarnas krav kommer ett antal hushåll att ha nytta av hyresgarantin.

Hos Bostadsförmedlingen kan man redan idag ange att man har borgensman för att gentemot värd styrka att man klarar en hyra. Många fastighetsägare accepterar denna typ av säkerhet, dock inte alla. Det viktiga för att förmedlingsverksamheten skall fungera är att hushållet kan få besked om den kommunala hyresgarantin i förväg så att beslutet redan finns när man blir aktuell som förstespekulant på en annonserad lägenhet.

Bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet ändras så att kommuner får befogenhet att ställa säkerhet för att avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs. Det föreslås att kommunerna skall få lämna sådant stöd i syfte att enskilda hushåll skall få en permanentbostad med hyresrätt och besittningsskydd. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

Vidare föreslås att det skall införas ett statligt bidrag till kommuner som gått i borgen till säkerhet för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad (kommunala hyresgarantier). Syftet med bidraget är att stimulera kommuner att hjälpa ungdomar och andra grupper att få ett boende med hyresrätt och besittningsskydd. Det föreslås att en hyresgaranti skall innebära att en kommun garanterar betalning av minst sex månadshyror. För att en kommun skall få statligt bidrag till en hyresgaranti föreslås att det skall krävas att det hushåll för vilket garantin lämnats har fått ett boende med hjälp av hyresgarantin. Bidrag föreslås lämnas med 5 000 kronor per hyresgaranti. Bidrag skall ges till hyresgarantier som lämnas från och med den 1 januari 2007.

Promemoria

2006-06-07

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Enheten för bostad och byggande

2

Innehållsförteckning

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:406)	
om kommunalt stöd till boendet.....	3
2 Bakgrund.....	4
3 Överväganden och förslag.....	4
3.1 Befogenheter för kommuner att lämna stöd till boendet	4
3.2 Ett statligt bidrag till kommuner som lämnat hyresgarantier för enskilda hushåll	6
3.3 Uppföljning och utvärdering.....	9
3.4 Bidrag bör inte ges till kommunala åtaganden för köp av bostad.....	9
3.5 Etableringsstöd.....	10
.....	10
tar.....	12
	4
	5
	Konsekvensanalys
	Författningskommen-

3

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet dels att nuvarande bestämmelse skall betecknas 1 §, dels att den nya 1 § skall ha följande lydelse, dels att det skall införas en ny paragraf, 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse Föreslagen lydelse

1 §

En kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad.

En kommun får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad.

En kommun får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll skall få en

permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning.

2 §

Denna lag inskränker inte de skyldigheter som en kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2 Bakgrund

Departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) presenterades i september 2005. Där lämnades förslag över statens roll i den framtida bostadsfinansieringen och hur den skall utformas. Promemorian innehöll bl.a. ett förslag till statligt bidrag för kommunala åtaganden i syfte att ungdomar och andra svaga grupper på bostadsmarknaden skall kunna få en första bostad. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (dnr M2005/4721/Bo).

Mot bakgrund av de förslag som fördes fram i promemorian aviserade regeringen i vårpropositionen för 2006 sin avsikt att införa ett statligt stöd i syfte att underlätta för ungdomar och andra grupper att etablera sig på bostadsmarknaden (prop. 2005/06:100 s. 33 och 36).

De förslag som presenteras i denna promemoria har sin bakgrund i

departementspromemorian. Förslagen har också utarbetats med hänsyn

till de synpunkter som framfördes under remissbehandlingen av departementspromemorian.

3 Överväganden och förslag

I denna promemoria föreslås att kommuner får en befogenhet att ställa säkerhet för att enskilda hushåll fullgör sina skyldigheter enligt avtal om hyra av bostadslägenhet. Enligt förslaget skall syftet med en kommuns åtagande vara att ett enskilt hushåll skall få en bostad med hyresrätt och besittningsskydd. I promemorian föreslås vidare ett statligt bidrag till kommuner som lämnat hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden.

3.1 Befogenheter för kommuner att lämna stöd till boendet Promemorians förslag: Kommunerna skall ges möjlighet att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll skall få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning.

Skälen för förslaget: Kommuner bör kunna ställa säkerhet för att

enskilda hushåll betalar hyran för en bostadslägenhet, om det sker i syfte

att hushållen skall få en permanentbostad med hyresrätt och besittningsskydd. Kommuner kan inte ge stöd till enskilda utan stöd i lag. I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) föreskrivs en skyldighet för kommuner att under vissa förutsättningar ge bistånd åt enskilda. Syftet med förslagen i denna promemoria är att kommuner även skall ge stöd till boendet för hushåll som inte befinner sig i en sådan situation att de har rätt till bistånd för sitt boende enligt socialtjänstlagen men som ändå har behov av stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Den föreslagna befogenheten för kommuner att lämna stöd till enskilda hushålls boende är inte avsedd att inverka på kommunernas skyldighet att ge bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen har kommunerna redan i dag en befogenhet att ge bistånd till enskilda också i fall när sökanden inte befinner sig i en sådan situation att de har rätt till stöd enligt 4 kap. 1 § samma lag (jfr prop. 2000/01:80 s. 86 f och 165). Socialtjänstlagen är emellertid inte avsedd att ge kommunerna befogenhet att vidta åtgärder för att hjälpa enskilda att etablera sig på bostadsmarknaden. Kommunernas roll när det gäller bostadsförsörjningen regleras i stället i speciallagstiftning

som t.ex. lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Genom lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet har kommuner befogenhet att ge enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en bostad. Lagen bör ändras så att den även ger kommuner befogenhet att ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av bostadslägenhet fullgörs, om det sker i syfte att enskilda hushåll skall få en bostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning av hyresavtalet (besittningsskydd). I sin prövning av om stöd skall ges till ett enskilt hushåll är kommunen bunden av likställighetsprincipen som kommer till uttryck i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). Där anges att kommuner skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att en kommun inte får särbehandla kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Som anförts nedan i avsnitt 3.2 bör en kommun innan den lämnar stöd till ett enskilt hushåll pröva om det enskilda hushållet är i behov av hjälp för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden. Därigenom tillgodoses likställighetsprincipens krav på att stöd till enskilda skall lämnas efter individuell behovsprövning.

Vad en kommun fått betala till en hyresvärd till följd av en ställd säkerhet bör en kommun kunna kräva åter från den enskilde. Någon begränsning av möjligheten att rikta krav mot en enskild om återbetalning av lämnat stöd bör därför inte införas.

6

3.2 Ett statligt bidrag till kommuner som lämnat hyresgarantier för enskilda hushåll Promemorians förslag: Ett statligt bidrag skall ges till kommuner som gått i borgen till säkerhet för enskilda hushålls skyldighet att betala hyra för sin bostad (hyresgarantier). Bidraget skall avse hyresgarantier

som kommuner lämnat för hushåll som saknar ett självständigt boende. En förutsättning för att kommunerna skall få bidrag skall vara att de hushåll för vilka garantierna lämnats därefter har fått en bostad med hyresrätt och besittningsskydd. En kommuns beslut att lämna en hyresgaranti skall föregås av en prövning av det enskilda hushållets behov av sådant stöd. En kommuns åtagande enligt en hyresgaranti skall omfatta minst sex månadshyror. Bidrag ges med 5 000 kronor per hyresgaranti. Bidrag skall ges till hyresgarantier som lämnas från och med den 1 januari 2007.

Bidraget till kommunerna får uppgå till sammanlagt 100 miljoner kronor per år. Bidrag beviljas bara i mån av tillgång på medel. Skälen för förslaget: Kommunerna bör stimuleras att ge stöd till hushåll som har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. Ofta gäller detta ungdomar som i och för sig har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som på grund av att de saknar fast anställning eller inte når upp till en viss inkomstnivå kan ha svårigheter att tillgodose hyresvärdarnas krav för att få teckna hyresavtal. Ungdomar hänvisas därför ofta till att hyra en bostad i andra eller tredje hand, att bo med vänner eller att vara inneboende. Denna grupp av hushåll skulle lättare få eget boende med hyresrätt om kommuner gick i borgen för hushållets skyldighet att betala hyra (hyresgaranti).

Det är inte bara ungdomar som kan ha svårigheter att skaffa ett självständigt boende. Ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier kan t.ex. bidra till integration på bostadsmarknaden. Ett system med kommunala hyresgarantier som bara avser en viss åldersgrupp skulle dessutom leda till orimliga konsekvenser. En sådan begränsning skulle bl.a. innebära att en individ som passerat åldersstrecket inte längre kommer i fråga för stöd trots att dennes behov av stöd för att få ett boende är detsamma. Även om kommunala hyresgarantier i stor utsträckning

kan antas komma till användning för att underlätta för ungdomar

och unga vuxna att etablera sig på bostadsmarknaden bör inte hyresgarantier

för andra grupper uteslutas från statligt bidrag. Ett statligt bidrag bör ges till kommunala hyresgarantier för hushåll som saknar ett självständigt boende. Med detta avses hushåll som inte har någon hyresbostad med besittningsskydd och som inte heller äger en egen bostad eller disponerar någon bostad genom avtal om tomträtt eller arrende. Men därutöver är det inte lämpligt att ange ytterligare kriterier för att avgränsa den grupp hushåll som skall omfattas av ett statligt bidrag till

kommunala hyresgarantier. I stället bör hyresgarantier lämnas efter en individuell prövning av det enskilda hushållets behov av ett sådant stöd för att kunna etablera sig på bostadsmarknaden.

Ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier syftar till att stimulera

kommuner att hjälpa enskilda hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden. Det är därför viktigt att kommunala hyresgarantier lämnas efter en prövning av det enskilda hushållets behov och utan hänsyn till om fastighetsägaren är t.ex. ett kommunalt eller privatägt bostadsföretag. För att kunna göra en uppföljning av bidraget och säkerställa att kommunala bostadsföretag inte särbehandlas bör en kommun i ansökan om bidrag ange till vilken hyresvärd som ett åtagande har lämnats.

Målet med ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier är att hjälpa enskilda hushåll att etablera sig på bostadsmarknaden. Bidraget bör därför bara omfatta kommunala hyresgarantier som lämnats för att enskilda hushåll skall få hyra en hyresrätt som är förenad med besittningsskydd.

Med besittningsskydd avses den rätt till förlängning av hyresavtalet som en hyresgäst har enligt bestämmelserna i 12 kapitlet jordabalken (hyreslagen). Bidrag bör inte ges till hyresgarantier för boenden som andrahandskontrakt, studentlägenheter, tidsbegränsade hyresavtal eller inneboende. En förutsättning för att ett statligt bidrag skall ges till en hyresgaranti bör vara att det hushåll för vilket hyresgarantin har lämnats också har fått en bostad med hjälp av garantin.

Den som är bostadslös har i vissa fall rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen

(2001:453) för att skaffa en bostad. Även ungdomar som bor

kvar hemma kan ha rätt till bistånd. Ett statligt bidrag skall emellertid

inte ges till åtgärder som kommuner vidtar för att uppfylla sina skyldigheter

gentemot invånarna. Kommunala hyresgarantier bör bara lämnas för de hushåll som i och för sig har ekonomiska förutsättningar att själva betala kostnaderna för boendet men som ändå har svårigheter att ta sig in på bostadsmarknaden. Ett system med kommunala hyresgarantier riktar sig till dem som inte har rätt till bistånd för sitt boende enligt socialtjänstlagen. Avsikten med ett bidrag till kommuner som lämnat hyresgarantier för att enskilda hushåll skall få ett självständigt boende är alltså inte att staten skall ta över någon del av kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen.

I departementspromemorian Bostadsfinansiering (Ds 2005:39) föreslogs att statens bidrag till kommunerna skulle uppgå till högst 1 200 kronor per åtagande. Beloppet baserades på att en genomsnittlig betalningsgaranti kan antas vara värd 30 000 kronor vilket motsvarar betalning av en månadshyra om 5 000 kronor under sex månader. I promemorian redovisas en riskbedömning som räknar med att fyra procent av kommunernas åtaganden kan komma att behöva infrias. Därför föreslogs i promemorian att stödet skulle uppgå till 1 200 kronor per åtagande.

Risken för att kommunerna måste infria sina åtaganden kan antas vara begränsad. En hyresgaranti bör bara avse enskildas skyldighet att betala hyra. Det föreslagna bidraget avser hyresgarantier för hushåll som bedöms ha tillräcklig betalningsförmåga för att klara kostnaden för boendet. Härtill kommer att kommunens betalningsansvar enligt en hyresgaranti bör vara subsidiärt. Det bör krävas att hyresvärden i första hand försöker få betalt från den enskilde innan krav riktas mot kommunen. Kommuner-na har dock i sina remissyttranden gjort en annan bedömning av risken att hyresgarantier måste tas i anspråk än den som redovisas i departements-promemorian. För att få igång ett system med kommunala hyresgarantier för enskilda hushåll är det angeläget att bidragets storlek baseras på en riskbedömning som kan bedömas ha stöd hos kommunerna. Storleken av bidraget bör därför bestämmas med hänsyn till att kommunerna upp-skattar att risken för att hyresgarantier tas i anspråk i vart fall kommer att vara stor under ett första skede. Det kan ta en tid innan kommunerna fått erfarenhet av att bedöma hushållens förutsättningar att klara av kostnaderna för boendet. Mot denna bakgrund bör bidraget bestämmas till 5 000 kronor per hyresgaranti. En förutsättning för bidrag bör vara att en kommun åtar sig betalningsan-

svar för minst sex månadshyror. Vid en månadshyra om 5 000 kronor täcker bidraget kommunernas förluster om var sjätte hyresgaranti tas i anspråk. En kommun kan fondera mottaget bidrag och sedan ta medlen i anspråk när hyresgarantierna måste infrias.

Beträffande frågan hur länge en kommunal hyresgaranti skall gälla följer av 12 kap. 28 a § jordabalken att en kommun har rätt att säga upp sitt åtagande att upphöra att gälla vid en tidpunkt som infaller tidigast två år från det att garantin lämnades.

Det är den enskilda kommunen som avgör om den ska lämna hyresgarantier

för enskilda kommunmedlemmar i syfte att underlätta för dem

att etablera sig på bostadsmarknaden. Enskildas möjlighet att få kommunala

hyresgarantier kan därför komma att variera mellan olika kommuner. Förslaget om ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier syftar till att stimulera kommuner att lämna hyresgarantier för enskildas etablering på bostadsmarknaden. Mot den bakgrunden hade det varit lämpligt att redan från början fördela tillgängliga medel mellan kommunerna med hänsyn till att förhållandena på bostadsmarknaden skiljer sig mellan kommunerna liksom hushållens behov av stöd för att kunna etablera ett boende. I dag saknas emellertid tillräckligt underlag för att göra en sådan fördelning. För att åstadkomma en bra fördelning av medlen mellan kommunerna krävs bl.a. kunskap om bostadsmarknaden i varje kommun och om hur många hushåll i varje kommun som kan vara hjälpta av en kommunal hyresgaranti för att etablera ett eget boende. I dag saknas sådana uppgifter. Inledningsvis kommer därför inte medlen att fördelas mellan kommunerna efter behov utan efter den ordning enligt vilken kommunerna ansöker om bidrag. För att skapa en viss förutsäkradhet när det gäller antalet ansökningar bör det dock krävas att kommuner som vill få bidrag först gör en anmälan till Boverket om att de avser att lämna hyresgarantier för enskilda hushåll. För det statliga bidraget till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden bör gälla en årlig ram om 100 miljoner kronor per år. Den ekonomiska ramen medger att bidrag årligen ges till 20 000 kommunala hyresgarantier. Föreskrifter om villkoren för ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden bör meddelas av regeringen i en förordning. Boverket bör besluta om bidrag 9 och beordras att meddela närmare föreskrifter om det administrativa förfarandet kring bidraget.

3.3 Uppföljning och utvärdering

Promemorians förslag: Ett bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden skall följas upp löpande och dessutom bli föremål för en samlad utvärdering år 2010. Skälen för förslaget: För att säkerställa att ett statligt bidrag för enskildas etablering på bostadsmarknaden effektivt bidrar till att uppfylla syftet är det viktigt att stödet blir föremål för uppföljning och utvärdering.

Den kunskap som genereras genom en sådan uppföljning och utvärdering kan leda till justeringar i villkoren för bidraget som ökar måluppfyllelsen. Erfarenheter från tillämpningen av bidraget kan också bli en viktig källa till kunskap om enskildas situation på bostadsmarknaden

i olika kommuner. Sådan kunskap kan bilda underlag för en fördelning av bidraget mellan olika kommuner. Erfarenheten av ett system med kommunala hyresgarantier kan även medföra att bidragets storlek justeras.

Boverket bör därför ges i uppdrag att följa upp bidraget löpande och bl.a. redovisa antalet åtaganden som kommuner ingått och hur dessa fördelar sig mellan olika grupper av hushåll samt statens kostnader för bidraget. Dessutom bör Boverket ges i uppdrag att göra en samlad utvärdering av stödet år 2010.

Ett bidrag till kommunala hyresgarantier för enskilda hushålls etablering på bostadsmarknaden bör alltså följas upp löpande under stödperioden. Dessutom bör en samlad utvärdering ske år 2010.

3.4 Bidrag bör inte ges till kommunala åtaganden för köp av bostad Promemorians bedömning:

Bidrag bör för närvarande inte ges till kommuner som gjort åtaganden i syfte att enskilda hushåll ska kunna köpa en bostad.

Skälen för bedömningen: I departementspromemorian Bostadsfinansiering föreslogs även att bidrag skulle ges till kommunala borgensåtaganden för lån som ett hushåll tar i syfte att köpa

en första bostad. Vid den fortsatta beredningen har det framkommit behov av ytterligare analys av promemorians förslag i denna del. De hushåll som avses med bidraget utgörs främst av ungdomar och andra svaga grupper på bostadsmarknaden.

Dessa hushåll är särskilt utsatta om bostadsmarknaden viker eller om kostnaden för bolån skulle stiga. Konsekvenserna av kommunala borgensåtaganden för lån till dessa grupper i syfte att de ska förvärva en

10

första bostad bör därför utredas ytterligare. Regeringen har i vårpropositionen för 2006 aviserat sin avsikt att ge ett tilläggsuppdrag till den nationella bostadssamordnaren att undersöka vilka möjligheter som finns att underlätta för unga att få bostadslån. I avvaktan på ytterligare utredning av den frågan bör ett statligt bidrag bara omfatta kommuners borgensåtaganden

i syfte att enskilda hushåll ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden genom att ingå hyresavtal med besittningsskydd.

3.5 Etableringsstöd

Promemorians bedömning: Det bör inte införas något etableringsstöd som är riktat till den enskilde.

Skälen för bedömningen: I departementspromemorian Bostadsfinansiering föreslogs ett etableringsstöd för ungdomar och andra svaga grupper på bostadsmarknaden. De hushåll som fått en första bostad med hjälp av en kommunal hyresgaranti skulle enligt promemorians förslag också få ett etableringsstöd om 500 kronor per månad under fem år. Som anförts i flera remissyttranden finns det tveksamheter kring detta förslag. Detta gäller främst hur det föreslagna stödet förhåller sig till det statliga bostadsbidraget och till övriga bidragssystem. Mot denna bakgrund bör departementspromemorians förslag om att förena ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier med ett etableringsstöd inte genomföras.

I denna promemoria föreslås ett statligt bidrag till kommunala hyresgarantier i syfte att hjälpa ungdomar och andra grupper att etablera sig på bostadsmarknaden. Frågan om vissa grupper av hushåll kan ha behov av ytterligare stöd för att lättare kunna etablera sig på bostadsmarknaden

kan komma att övervägas på nytt i samband med framtagandet av långsiktigt hållbara bostadsfinansieringssystem som aviserats i 2006 års ekonomiska vårproposition.

4 Konsekvensanalys

Konsekvenser för näringslivet

Det föreslagna bidraget till kommuner som lämnat hyresgarantier för enskilda hushåll bedöms vara neutralt med avseende på effekterna på näringslivet.

Ett kommunalt stöd till enskilda i form av kommunala hyresgarantier

är avsett att underlätta för vissa grupper som i dag inte lyckas hävda sig i

konkurrensen om befintliga hyreslägenheter, trots att de har betalningsförmåga. Avsikten med det föreslagna bidraget är att det ska stimulera kommuner att lämna hyresgarantier till hyresvärdar så att de blir villiga att ingå hyresavtal med hushåll som de annars skulle ha nekat.

Däriigenom får den enskilde möjlighet att etablera sig på bostads

marknaden. Det är alltså den enskilde som gynnas av stödet. En

kommunal hyresgaranti neutraliserar en risk för hyresförlust som hyresvärden

annars inte hade varit beredd att acceptera. Kommunala hyresgarantier för enskilda lyfter därför bort en risk för hyresförlust från hyresvärdarna. En hyresgaranti bör bara lämnas i syfte att utjämna den av hyresvärden uppfattade skillnaden i ekonomisk risk mellan olika presumtiva hyresgäster. Utan ett sådant stöd skulle den individ som får stödet sorteras bort redan i ett tidigt skede. I stället skulle hyresvärden välja en hyresgäst som innebär en lägre risk för hyresförlust. Kommunala hyresgarantier kan därför inte anses vara ett stöd till hyresvärdarna. Om det finns ett överskott av bostadslägenheter bör kommuner däremot inte lämna hyresgarantier.

Det föreslagna stödet påverkar inte konkurrensen på hyresmarknaden eftersom det omfattar hyresgarantier gentemot både kommunala och privata hyresvärdar.

Konsekvenser för kommunerna och Boverket

Ett stöd till kommuner som gjort åtaganden i syfte att enskilda skall kunna etablera sig på bostadsmarknaden har direkta konsekvenser för kommunerna och Boverket.

Kommunerna bör kunna samordna prövningen av ansökningar om kommunala åtaganden för enskildas boende med den verksamhet som kommuner driver inom ramen för socialtjänstlagen. Det kan därför antas att ett system med kommunala hyresgarantier inte kräver uppbyggnad av någon ny organisation. Dessutom har kommuner kunskap och erfarenhet av att pröva behov av bistånd. Denna kompetens är användbar även vid den behovsprövning som kan antas ske innan en kommun ingår ett åtagande i syfte att en enskild skall få hyra en bostad. Förslaget bör därför inte kräva någon betydande personalutbildning från kommunernas sida. Sammantaget kan de kostnader som förslaget innebär för kommunerna antas bli begränsade.

Boverket ska ta fram närmare föreskrifter om stödet och fatta beslut om stöd. De tillkommande uppgifter som förslaget innebär för Boverket bedöms bli av begränsad omfattning.

12

5 Författningskommentar

Lag (1993:406) om kommunalt stöd till boendet 1 § Bestämmelsen har fått en ny beteckning och en ändrad lydelse. Ändringen innebär att en kommuns befogenhet att lämna stöd till enskilda har utökats till att även avse att ställa säkerhet för att ett avtal om bostadslägenhet fullgörs, om det sker i syfte att enskilda hushåll skall få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning. Med stöd av denna bestämmelse kan en kommun t.ex. lämna borgen till säkerhet för att ett hushåll uppfyller sina skyldigheter enligt ett hyresavtal.

Med rätt till förlängning avses den rätt till förlängning av hyresavtalet som en hyresgäst har enligt bestämmelserna i hyreslagen (se 12 kap. 45-52 §§ jordabalken).

Termen hushåll har samma betydelse som enligt 2 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag (jfr prop. 1992/93:242 s. 29). Lagen ger kommuner en möjlighet att lämna ekonomiskt stöd till enskilda hushåll men innebär inte någon skyldighet för kommunerna att lämna sådant stöd.

De allmänna övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 3.1.

2 §

Bestämmelsen är ny.

I paragrafen tydliggörs att en kommuns skyldighet att ge bistånd till enskildas boende enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) inte inskränks genom att kommunen har befogenhet att lämna stöd till enskilda enligt denna lag. Detta innebär att när en behovsbedömning görs enligt socialtjänstlagen kan det inte anses att en enskilds behov tillgodoses genom att kommunen lämnar stöd enligt denna lag.