

Handläggare: Gert Abelt
Staben
Tel: 508 270 66
gert.abelt@gfk.stockholm.se

2002-02-26

Dnr 02-000-251:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället
(SOU 2001:95).**

Remiss av slutbetänkande från Kommittén för hemlösa.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att besvara remissen från kommunstyrelsen med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämnden har fått slutbetänkandet från Kommittén för hemlösa för yttrande senast 2002-03-22.

Kommitténs förslag till åtgärder syftar till att såväl förebygga hemlöshet som till att på ett bättre och mer genomtänkt sätt bistå de personer som redan i dag är hemlösa.

Kommitténs redovisar sina förslag i 15 kapitel.

Gatu- och fastighetskontoret har valt att koncentrera sina synpunkter på betänkandets 6 kap. (Staten och hemlösheten) och 7 kap. (Kommunerna och hemlösheten).

Kommitténs definition av hemlöshet:

En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.

Staten och hemlösheten

En av de riktigt stora och avgörande drivkrafterna för hemlöshetsutvecklingen är enligt kommittén det ”närmast obefintliga bostadsbyggandet av hyresbostäder i landets tillväxt- och inflyttningsregioner”.

Gatu- och fastighetskontoret delar kommitténs uppfattning att en av de grundläggande förutsättningarna för att komma till rätta med hemlöshetsproblematiken är att det finns tillgång till adekvata bostäder. I hela Stockholmsregionen föreligger en svår bostadsbrist och en bostadsmarknad i kraftig obalans.

Mot denna bakgrund finns inte rimliga förutsättningar att realisera kommitténs förslag om att komplettera socialtjänstlagen med en bestämmelse rätt till fast bostad till en person som är hemlös.

Kommittén vill att den större delen av investeringsbidraget för att stimulera byggandet hyresrätter långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden.

Om kommitténs förslag realiseras kommer hyreslägenheter som produceras med investeringsbidraget i första hand gå till hushåll som ryms inom kategorin svaga hushåll, d.v.s. hushåll som uppbär olika former av bidrag. Detta riskerar att leda till att det på bostadsmarknaden etableras en form av sociala bostäder som förekommer i vissa europeiska länder och som hittills inte varit aktuell hos oss.

En lag om kommunal bostadsanvisningsrätt föreslås. Denna fråga togs även upp av Allbo-kommittén. Allbo-kommittén gjorde bedömningen att det f.n. inte bör införas en anvisningsrätt trots problem på vissa lokala bostadsmarknader, särskilt sådana med bostadsbrist. Ett avgörande skäl var den utbredda tveksamheten i kommunerna. Vidare ville man avvakta för att se hur det fungerar med frivilliga överenskommelser. Gatu- och fastighetskontoret delar denna uppfattning och föreslår att någon anvisningsrätt inte införs f.n.

Kommunerna och hemlösheten

Kommittén tar i avsnittet på frågan om kommunernas bostadspolitiska ansvar.

Januari 2001 trädde lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft. Enligt lagen ska kommunen planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för ”alla i kommunen att leva i goda bostäder” och för

att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Arbetet med att utarbeta en plan för bostadsförsörjningen pågår f.n. i en arbetsgrupp under ledning av stadsbyggnadskontoret med representanter från gatu- och fastighetskontoret, socialtjänstnämnden, bostadsförmedlingen, bostadsbolagen m.fl.

REMISSEN

Socialdepartementet har genom skrivelse 2002-01-15 till bl. a. Stockholms stad remitterat slutbetänkandet ”Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället” (SOU 2001:95). Inom staden har betänkandet remitterats till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, även stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, Stockholm Stads Bostadsförmedling AB samt till stadsdelsnämnden i Vällingby-Hässelby och Katarina-Sofia. Yttrande ska lämnas till kommunstyrelsen senast 2002-03-22.

BETÄNKANDET

Bakgrund

Regeringen beslöt den 22 december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda den samlade problematiken om hemlöshet (dir 1998:108).

I direktiven gavs kommittén två centrala uppgifter:

- Arbetet ska bidra till att utveckla nya metoder för inventering, kartläggning och uppsökande verksamhet. Kommittén ska också stimulera och ekonomiskt stödja initiativ till nyskapande projekt som syftar till att såväl på kort som lång sikt utveckla ett bättre stöd för hemlösa och förhindra att hemlöshet uppstår. Riksdagen avsatte för detta ändamål 10 miljoner kronor för vardera budgetåren 1999-2001.
- Arbeta utåtriktat och opinionsbildande, samarbeta med och stimulera aktiviteter hos organisationer, kommuner, landsting och andra berörda.

Kommittén överlämnade i december 2001 sitt slutbetänkande, vilket genom socialdepartementets försorg nu är föremål för remissbehandling.

Kommitténs förslag

Kommittén konstaterar inledningsvis att *”Hemlöshet är ett sammansatt och komplicerat samhällsproblem. Det finns inga enkla lösningar. Framförallt finns det inte bara En Lösning”*.

Kommitténs förslag till åtgärder syftar till att såväl förebygga hemlöshet som till att på ett bättre och mer genomtänkt sätt bistå de personer som redan i dag är hemlösa. Problematikens komplexitet innebär att den berör såväl välfärdspolitik av mer generell natur som riktade insatser och

specialiserade åtgärder. Kommitténs förslag är därför av både direkt och indirekt karaktär.

Kommitténs redovisar sina förslag i 15 kapitel sammanfattade enligt nedan.

1. Kommitténs uppdrag och verksamhet

Förberedelserna för en registerbaserad FoB intensifieras och att möjligheterna att följa grupper med svag ställning på bostadsmarknaden beaktas särskilt. Socialstyrelsen ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att samla in relevant information för att belysa villkoren för de individer och grupper som har en svag ställning på bostadsmarknaden.

2. Perspektiv och utgångspunkter

I sitt delbetänkande *Adress okänd* (SOU 2002:14) framhöll kommittén att det är av central betydelse hur hemlöshet definieras och uppfattas, inte minst då definitionen har betydelse för vilken typ av insatser som kommunen väljer att prioritera och genomföra.

Kommitténs definition av hemlöshet:

En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad.

Definitionen utgår alltså från det grundläggande förhållandet att den enskilde saknar *egen* bostad. Skälet härtill kan variera från individ till individ, men som en gemensam nämnare gäller att den enskildes livsvillkor är sådana att han eller hon är utestängd från den reguljära bostadsmarknaden.

3. Behov av kunskap och metodutveckling

De 30 miljoner kronor som riksdagen anslagit för särskilda regeringsinitiativ i hemlöshetsfrågan föreslås användas för att ytterligare förbättra, stödja och utveckla samhällets lokala och regionala insatser mot hemlöshet. Socialstyrelsen och Boverket bör därför ges i uppdrag att organisera en verksamhet som i samverkan med kommuner, landsting och frivilligorganisationer tar initiativ till genomförande och uppföljning av lokalt hemlöshetsarbete.

4. Hemlösa och hemlöshet under 1990-talet

En kontinuerlig uppföljning av hemlöshetssituationen är väsentlig för att tillförlitligt följa och beskriva utvecklingen över tiden. Den nationella kartläggningen av antalet hemlösa bör därför vara regelbundet återkommande, förslagsvis vart tredje år. Ansvaret bör gemensamt åvila Socialstyrelsen och Boverket.

5. *Rätt till bostad*

Socialtjänstlagens bestämmelse om bistånd enligt 4 kap. 1 § kompletteras med en bestämmelse om att rätt till bistånd också ska innefatta en rätt till fast bostad till en person som är att betrakta som hemlös, d. v. s. som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte av egen kraft kan erhålla en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

6. *Staten och hemlösheten*

Regeringen föreslås vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att en väsentlig del av investeringsbidraget för att stimulera byggandet av små och medelstora hyreslägenheter långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

En särskild lag om bostadsanvisning med samma principiella uppbyggnad som den tidigare bostadsanvisningslagen från 1987 föreslås införas. Kommunen ska vid behov genom särskilda bostadsanvisningsavtal med berörda fastighetsägare och kommunala bostadsföretag kunna anvisa bostadssökande till bostadslägenheter som blir lediga i fastighetsbeståndet.

Kommittén föreslår vidare att regeringen som en generell stödåtgärd lägger fram förslag som starkt reducerar eller avskaffar nuvarande fastighetsbeskattning för hyresbostadsfastigheter.

En utredning om möjligheterna att ändra lagen 1993:737 om bostadsbidrag så att även ensamstående personer över 28 år kan ansöka om bidrag. Regeringen bör även framgent noggrant analysera effekterna av regelsystemet om eftergiftsprövning enligt bostadsbidragslagen. Regeringen bör vidare utreda möjligheten för bidragssökande som hyr bostad i andra hand att få bidrag i de fall där hyresavtalet understiger en månad men då det sammanhängande hyresförhållandet överstiger en månad.

I betänkandet föreslås också att nuvarande förbud i bostadsrättslagen mot dubbelupplåtelse av en bostadsrättslägenhet upphävs partiellt för att möjliggöra för en hyresgäst i en fastighet som ska ombildas till bostadsrätt att kunna behålla ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd eller alternativt få kommunen direkt som hyresvärd.

7. *Kommunerna och hemlösheten*

Kommittén anser att inom ramen för kommunernas andrahandupplåtelse av bostadslägenheter är det väsentligt att tryggheten och självständigheten för andrahandshyresgästen ökar. För att uppnå detta föreslås att längre avtalsperioder tillämpas samt att vidhängande hyresvillkor inte strider mot hyreslagen. Som exempel framhålls den modell som tillämpas i Västerås. Denna kännetecknas dels av väsentligt

längre hyrestider och dels individuellt anpassade och relevanta hyresvillkor som parterna är överens om ska tillämpas.

I första hand vill dock kommittén uppmana kommuner och bostadsföretag att tillgodose berörda personers bostadsbehov genom förstahandskontrakt. Den snabba tillväxten av andrahandskontrakt inom kommunernas individ- och familjeomsorg riskerar enligt kommittén att leda till att en s.k. sekundär bostadsmarknad permanentas. Kommunerna uppmanas därför att aktivt verka för att andrahanduthyrningen reduceras.

Kommittén framhåller dock att även ett förstahandskontrakt initialt kan ha karaktären av ett s.k. provkontrakt där hyresavtalet löper för en bestämd tid (3 § andra stycket HL). Denna typ av kontrakt bör dock inte användas slentrianmässigt utan bör aktualiseras enbart när bostadsföretaget har välgrundade skäl att inte ingå hyresavtal för obestämd tid. Enbart det faktum att en bostadssökande uppstår försörjningsstöd och/eller ersättning via socialförsäkringssystemet utgör inte enligt kommittén välgrundade skäl för provkontrakt. Avsaknaden av aktuella bostadsreferenser hos den bostadssökande kan dock vara ett skäl för hyresavtal på begränsad tid.

8. *Vården och hemlösheten*

Kommittén förordar en modell med gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet i enlighet med det förslag som Samverkansutredningen har presenterat i betänkandet Samverkan (SOU 2000:114).

9. *Kriminalvården och hemlösheten*

Det vore värdefullt, anser kommittén, om Svenska Kommunförbundet och Kriminalvårdsstyrelsen gemensamt överlägger i syfte att understödja kommuner och lokala kriminalvårdsmyndigheter i deras arbete inför fångars frigivning och tiden därefter.

10. *Arbetsmarknaden och hemlösheten*

Arbetsförmedlingen och socialtjänsten rekommenderas att på lokal nivå undersöka förutsättningarna att genomföra projekt som syftar till att bereda långvarigt hemlösa möjlighet till arbete och yrkesutbildning. Kommittén uttalar därför stöd till socialförsäkringsutskottets initiativ som syftar till att möjliggöra en finansiell samordning mellan olika huvudmän.

11. *Vräkning – utveckling och praxis*

Ett gemensamt uppsökande arbete från hyresvärdar och socialtjänst gentemot hushåll med hyresskulder bör ske utifrån socialtjänstens uppgifter och ansvar enligt SOL. Strävan bör därvid vara att parterna utarbetar en gemensam strategi i syfte att så långt möjligt förhindra vräkning.

Regeringen bör tillsätta en utredning som särskilt granskar om en tydligare reglering av rutiner för utsändande av hyresaviser och betalningspåminnelser kan minska antalet vräkningar som beror på upprepade betalningsförummelser.

12. Hyresvärdarna och hemlösheten

Kommittén föreslår att:

- en enhetlig hyresprocess varvid ärenden om avhysning föreslås överföras till hyresnämnden
- hyresgästens återvinningsfrist förlängs från tre till fyra veckor
- rättelsemaning till hyresgäst och underrättelse till socialtjänsten ska ske i alla de fall när en uppsägning sker till hyrestidens utgång på grund av betalningsförsummelse eller störningar
- rättelsemaning till hyresgäst och underrättelse till socialtjänsten ska ske även vid ”särskilt allvarliga störningar i boendet”.

13. Frivilligorganisationerna och hemlösheten

Frivilligorganisationer som arbetar med hemlösa och frågor som rör hemlöshet föreslås årligen kunna erhålla medel för att underlätta och främja ett aktivt utvecklings- och metodarbete inom området. Beviljandet av medel föreslås ske genom Socialstyrelsen på ansökan från respektive organisation.

14. Hemlösheten ur ett europeiskt perspektiv

I kapitlet redovisar kommittén hur hemlösheten ser ut och behandlas inom övriga EU.

15. Forskarsamhället och hemlösheten

Kommittén föreslår att regeringen beslutar avsätta medel för ett särskilt programstöd för hemlöshetsforskning knutet till forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

Kontorets förslag/synpunkter

Gatu- och fastighetskontoret inriktar sina kommentarer till de delar av betänkandet som på ett mer direkt sätt berör vårt ansvar och vår kompetens avseende bostadsförsörjningen. Det innebär att de frågor som vi kommenterar berör kapitlen 6 (Staten och hemlösheten) och 7 (Kommunerna och hemlösheten).

Staten och hemlösheten

Kommittén framhåller inledningsvis att en av de riktigt stora och avgörande drivkrafterna för hemlöshetsutvecklingen är det ”närmast obefintliga

bostadsbyggandet av hyresbostäder i landets tillväxt- och inflyttningsregioner”.

Gatu- och fastighetskontoret delar kommitténs uppfattning att en av de grundläggande förutsättningarna för att komma till rätta med hemlöshetsproblematiken är att det finns tillgång till adekvata bostäder.

Enligt uppgift från stadens bostadsförmedling finns idag drygt 75 000 hushåll i förmedlingens kö. 50 000 av dessa hushåll saknar egen direktförhyrd bostad, bostadsrättslägenhet eller ägd bostad. För att överhuvudtaget få chansen till en bostad i ytterområdena krävs minst tre års kötid. I hela Stockholmsregionen föreligger en svår bostadsbrist och en bostadsmarknad i kraftig obalans.

Mot denna bakgrund finns inte rimliga förutsättningar att realisera kommitténs förslag om att komplettera socialtjänstlagen med en bestämmelse om att rätt till bistånd även ska omfatta en fast bostad till en person som är hemlös. För att staden ska kunna leva upp till en sådan rätt förutsätts ett kraftigt utökat bostadsbyggande och en bostadsmarknad i balans. Förslaget bör enligt kontorets uppfattning inte genomföras.

Det alltför låga bostadsbyggandet, av framförallt hyresrätter, riskerar inte enbart ytterligare spä på bostadsbristen utan försvårar också arbetet med att lösa hemlöshetsproblematiken. Några avgörande åtgärder som tar itu med de grundläggande orsakerna till det alltför låga byggandet av hyresrätter föreslås inte av kommittén. Den övervägande delen av kommitténs förslag innebär i stället förändringar av lagstiftningen inom det bostadssociala området. Förslag som på olika sätt avses stärka ”rätten till bostad”.

Kommittén föreslår att särskilda åtgärder vidtas för att säkerställa att en väsentlig del av investeringsbidraget för att stimulera byggandet av små och medelstora hyreslägenheter, långsiktigt används för byggande av bostäder åt hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

För att stimulera byggandet av hyresrätter i orter med bostadsbrist införde regeringen under 2001 ett investeringsbidrag. 2,5 miljarder avsätts för tidsperioden 2001-2006. Bidraget kan sökas av såväl privata som kommunala bygg- och bostadsbolag och bidrag lämnas med 15 % av bidragsunderlaget eller högst 90 000 kronor/lägenhet. För Stockholmsregionen kan bidraget höjas till 25 %, dock högst 150 000 kronor/lägenhet. Ansökningarna om investeringsbidrag prövas av länsstyrelsen. I Stockholms län har ännu endast ett fåtal ansökningar lämnats in.

Kommittén vill nu styra större delen av investeringsbidraget för att bygga hyresrätter som ska anvisas till personer med svag ställning på bostadsmarknaden.

Personer med svag ställning på bostadsmarknaden är enligt kommittén en avsevärt större grupp än den som definieras som hemlösa. Bland dessa ryms även hushåll med låga disponibla inkomster, hushåll med höga

boendekostnader, hushåll med hyresskulder. Enligt kommittén kan kombinationen låga inkomster och höga boendekostnader vara en bidragande orsak till att vissa hushåll slås ut från den ordinarie bostadsmarknaden.

Investeringsbidraget syftar till att skapa ett utbud av hyreslägenheter som kan efterfrågas av hushåll med normala inkomster och för vilka större delen av dagens nyproduktion inte ekonomiskt och/eller upplåtelsemässigt är ett möjligt eller attraktivt alternativ. Om kommitténs förslag realiserar kommer hyreslägenheter som produceras med investeringsbidraget i första hand gå till hushåll som ryms inom kategorin svaga hushåll, d.v.s. hushåll som uppbär olika former av bidrag. Detta riskerar att leda till att det på bostadsmarknaden etableras en form av sociala bostäder som förekommer i vissa europeiska länder och som hittills inte varit aktuell hos oss och skapa ett helt nytt inslag i svensk bostadspolitik. I stället bör ytterligare generella åtgärder/stimulanser vidtas av såväl staten som kommunen för att minska kostnaden för nyproduktionen och därmed möjliggöra ett ökat bostadsbyggande av hyresrätter. En förändring av beskattningen inom bostadssektorn, som staden vid olika tillfällen framfört, kan härvid vara en bidragande faktor. Kontoret ser därför positivt på kommitténs förslag att som ett första steg kraftigt reducera eller avskaffa fastighetsskatten på hyresfastigheter.

Kommittén föreslår att en särskild lag om kommunal bostadsanvisningsrätt, liknande den som fanns före 1993, införs. Frågan om en bostadsanvisningsrätt togs även upp av Allbo-kommittén i dess slutbetänkande (SOU 2001:27). Allbo-kommittén gjorde bedömningen att det f.n. inte bör införas en anvisningsrätt trots problem på vissa lokala bostadsmarknader, särskilt sådana med bostadsbrist. Ett avgörande skäl var den utbredda tveksamheten i kommunerna. Vidare ville man avvakta för att se hur det fungerar med frivilliga överenskommelser.

Staden har sedan lång tid erfarenhet av frivilliga överenskommelser om anvisning av bostad med fastighetsägarna via dess gemensamma branschorganisation. Avtalen har träffats såväl under tiden med den tidigare bostadsanvisningslagen som efter dess avskaffande 1993. Enligt Stockholms stads Bostadsförmedling AB fungerar de frivilliga överenskommelserna och man har under åren byggt upp ett bra förtroende hos de privata fastighetsägarna. Ett återinförande av anvisningsrätten riskerar enligt förmedlingen att rasera det förtroendet. Gatu- och fastighetskontoret delar denna uppfattning och föreslår att någon anvisningsrätt inte införs f.n.

Kommunerna och hemlösheten

De förslag som kommittén redovisar under detta avsnitt handlar i huvudsak om åtgärder inom det bostadssociala området. Den delen lämnar gatu- och fastighetskontoret utan kommentarer.

Kommittén pekar dock i avsnittet på kommunernas bostadspolitiska ansvar genom att hänvisa till bostadspolitiska utredningens betänkande (SOU

1996:156). Enligt kommittén framträder fyra centrala uppgifter för den kommunala bostadspolitiken. Kommunerna ska bl.a. ta ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen. Även Allbo-kommittén tog i sitt betänkande (SOU 2001:27) upp denna fråga och regeringen föreslog på grundval av detta en lag om kommunernas ansvar för att planera bostadsförsörjningen (kontoret har i tjänsteutlåtande 2001-08-21 yttrat sig över betänkandet).

Januari 2001 trädde lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft. Enligt lagen ska kommunen planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för ”alla i kommunen att leva i goda bostäder” och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Arbetet med att utarbeta en plan för bostadsförsörjningen pågår f.n. i en arbetsgrupp under ledning av stadsbyggnadskontoret med representanter från gatu- och fastighetskontoret, socialtjänstnämnden, bostadsförmedlingen, bostadsbolagen m.fl. Gruppens sammansättning medför att planen kommer att ha ett brett perspektiv på bostadsförsörjningsfrågan.

Kontoret vill i detta sammanhang påpeka att staden via exploateringsavtal kan säkerställa särskilda bostadssociala syften. Den av gatu- och fastighetsnämnden 1995 antagna markanvisningspolicyn säger att alla kategorier av byggherrar måste tillhandahålla specialbostäder samt vissa kategoribostäder etc. Dessa krav finns kvar i den av nämnden i januari 2000 reviderade policyn.

I enlighet med markanvisningspolicyn medverkar således gatu- och fastighetskontoret till att tillgodose olika gruppers behov av specialbostäder. Detta behov kan även tillgodoses genom gatu- och fastighetskontorets eget fastighetsbestånd. Kontoret kan även i vissa fall medverka till anskaffning av särskilda bostäder i form av bostadsrätter. Ansvaret för att planera och beställa sådana kommunala boenden ligger dock på stadsdelsnämnderna.

I detta sammanhang vill kontoret nämna det initiativ som tagits av SABO och ett antal allmännyttiga bostadsföretag i länet. En tävling har utlysts som går ut på att bygga hyreslägenheter som människor med normala inkomster har råd att efterfråga samtidigt som kvaliteten ska vara sådan att bostadsföretagen har råd att äga och förvalta dem långsiktigt. Av de 39 byggentreprenörer som anmält sig har 10 valts ut och bland dessa finns såväl stora, medelstora och små entreprenörer med erfarenhet av bostadsproduktion.

Den låga nivån på bostadsbygganden i regionen har även medfört att regeringen har gett landshövdingen i uppdrag att överlägga med kommunerna i Stockholms län och andra relevanta parter om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

SLUT