



Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik jämte motioner väckta med anledning av propositionen och övriga motioner som skall behandlas i ärendet i de delar som berör bostadsutskottets beredningsområde.

Bostadsutskottets yttrande omfattar frågor om utsatta bostadsområden samt om åtgärder för att motverka bostadssegregation. Förutom propositionen behandlas i yttrandet helt eller delvis motionerna 1997/98:Sf1 (s), 1997/98:Sf4 (m) yrkande 10, 1997/98:Sf8 (fp) yrkandena 4 och 10, 1997/98:Sf10 (mp) yrkande 20, 1997/98:Sf621 (m) yrkande 7, 1997/98:Sf622 (mp) yrkande 20, 1996/97:Sf613 (s) yrkande 1, 1996/97:Sf615 (s) samt 1996/97:Sf630 (m).

Utskottet

Inledning

I regeringsförslaget framhålls att Sverige på några decennier genom invandring har blivit ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. Till denna mångfald bidrar också de minoriteter som funnits i Sverige under lång tid. Enligt regeringen bör denna mångfald tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och på alla nivåer. Åtgärder som endast riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige. Mot denna bakgrund läggs i propositionen fram förslag till mål och inriktning av den framtida integrationspolitiken.

Förslaget innebär i korthet att integrationspolitikens mål skall vara

- lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall enligt förslaget särskilt inriktas på att

- ge förutsättningar för individens egen försörjning och delaktighet i samhället,

- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Som ett led i det integrationspolitiska arbetet läggs i propositionen dessutom fram förslag om inrättande av en ny myndighet för integrationspolitiken samt till en ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

På de övriga samhällsområden som behandlas i propositionen föreläggs riksdagen inte några förslag, utan här redovisar regeringen endast sin bedömning av frågan. Det gäller bl.a. situationen och behovet av åtgärder i utsatta bostadsområden.

Utsatta bostadsområden

Enligt propositionen har den generella politiken hittills inte gett tillräckligt stöd för en utveckling som hindrar boendesegregationen att tillta och etnifieras. En samhällelig kraftsamling behövs därför för att stoppa den långvariga negativa utvecklingen.

Huvudansvaret för levnadsvillkoren i bostadsområdena ligger på kommunerna genom deras inflytande över samhällsplanering, vård och omsorg, skolverksamhet samt bostadsförsörjning m.m. Det anges bl.a. innebära att lösningarna måste sökas lokalt och bygga på ett starkt engagemang hos de boende om de skall ha förutsättningar att fungera långsiktigt. Samtidigt är det enligt propositionen ett nationellt intresse att bryta segregationen. Det är bl.a. mot denna bakgrund som det budgetåret 1995/96 anvisades ett nytt anslag för särskilda insatser i invandrartäta områden. Syftet är att finna metoder för att bryta den tilltagande segregationen och på sikt vända utvecklingen.

Enligt regeringens bedömning bör en fortsatt satsning göras på utsatta bostadsområden under de närmaste åren. Ett mindre antal områden bör få möjlighet att vidareutveckla sitt arbete i syfte att åstadkomma en varaktig förbättring av situationen och därigenom kunna fungera som nationella exempel. Vilka bostadsområden som skall få denna möjlighet bestäms i den dialog mellan staten och respektive kommun som inleds under hösten 1997.

I propositionen uttalas dessutom att även andra åtgärder är av betydelse för satsningen på utsatta bostadsområden. Det gäller bl.a. det fempunktsprogram för att stimulera sysselsättningen och minska arbetslösheten som presenterades i 1997 års ekonomiska vårproposition. Av betydelse anges även de förändringar i skattelagstiftningen och hyresförhandlingslagen vara som vidtagits för att främja hyresgästernas självförvaltning. Enligt propositionen bör ytterligare ställningstaganden vad gäller statens roll för att förbättra situationen i utsatta bostadsområden inte göras för närvarande. Det arbete som påbörjats i kommunerna bör få tid att finna sina lokala former, utvecklas och utvärderas. Vidare anför att Storstadskommitténs slutbetänkande, som skall presenteras vid årsskiftet, bör avvaktas. Avslutningsvis anför regeringen att det är angeläget att fördjupade kunskaper om villkoren för det lokala arbetet och de lämpliga formerna för samarbetet mellan stat och kommun ligger till grund för fortsatta ställningstaganden om statens roll.

I flera av de med anledning av propositionen väckta motionerna tas frågan om åtgärder i utsatta bostadsområden upp. Även i motioner från allmänna motionstiden 1996 och 1997 förs fram förslag som avser dessa bostadsområden.

I motion 1997/98:Sf1 (s) förordas ett riksdagens tillkännagivande av vad som anförts om propositionen. Enligt motionen erfordras i första hand ett stort paket mot fattigdomen i landets invandrantäta områden. På det bostadspolitiska området krävs det enligt förslaget ett finansieringssystem och en fastighetsbeskattning som gör det möjligt för låginkomsttagare att bo i andra delar av städerna. Även i den under allmänna motionstiden 1996 framlagda motionen 1996/97:Sf615 (s) förs ett motsvarande motionsyrkande fram.

Det är enligt motion 1997/98:Sf4 (m) uppenbart att insatser måste till för att åstadkomma förbättringar i de invandrantäta bostadsområdena. I motionens yrkande 10 förordas ett riksdagens tillkännagivande om åtgärder i invandrantäta bostadsområden. Vad som erfordras anges dock inte vara medel över statsbudgeten utan åtgärder som leder till en avreglerad bostadsmarknad. Enligt motionen utgör bl.a. en samordning av bostadsbidrag och socialpolitiken i övrigt ett viktigt inslag i en sådan process. Ett motsvarande förslag förs också fram i den under allmänna motionstiden 1997 väckta motionen 1997/98:Sf621 (m) yrkande 7.

Utgångspunkten för att skapa möjligheter för människor bör enligt Folkpartiets partimotion 1997/98:Sf8 yrkande 4 vara att ge människor makt i vardagen. En i detta sammanhang viktig punkt är ett reellt boendeflytande. Enligt motionen utgör bostadsrätten ett exempel på hur inflytande över vardagslivet kan uppnås. Samtidigt anför att inflytandet i hyresrätten behöver öka. I motionens yrkande 10 förordas dessutom ett riksdagens tillkännagivande om utvecklingen i utsatta områden. Enligt motionen har arbetet hittills alltför mycket avsett själva den fysiska boendemiljön. Vad som erfordras är i stället andra åtgärder som stärker den lokala utvecklingen. Ett stöd till några få bostadsområden på det sätt som regeringen föreslår leder enligt motionen inte till önskat resultat. I stället måste generella åtgärder till som ger likvärdiga förutsättningar för alla utsatta bostadsområden.

För att komma till rätta med problemen i segregerade bostadsområden behövs enligt motion 1997/98:Sf10 (mp) yrkande 20 generella åtgärder inom bostadspolitiken, förbättring av den övriga generella politiken liksom för segregerade områden. De bostadspolitiska åtgärder som enligt motionen måste komma till är att införa ekostadsdelar, ge de boende direkt inflytande m.m., utöka fritidsverksamheten samt skapa ett attraktivt boende bl.a. genom att blanda olika hustyper. Även i den under allmänna motionstiden 1997 väckta motionen 1997/98:Sf622 (mp) yrkande 20 förs motsvarande förslag fram.

I motion 1996/97:Sf613 (s) yrkande 1 från allmänna motionstiden 1996 förordas att strategiska åtgärder skall vidtas i invandrantäta områden. Som exempel på sådana strategiska åtgärder nämns bl.a. ett intensifierat regionalt stöd till miljonprogramsområdena och inrättandet av en fond för arbetsmarknads- och infrastrukturutveckling.

Segregationen beror enligt motion 1996/97:Sf630 (m) till stor del på den genomreglerade bostadsmarknaden. Ett viktigt mål under kommande år

anges därför vara att öka det enskilda ägandet av bostäder. Enligt motionen bör de boende i allmännyttan erbjudas att friköpa sina lägenheter. I anslutning härtill föreslås dessutom att insatser för att hjälpa ekonomiskt svaga grupper att friköpa sin lägenhet skall tas fram.

Frågan om utsatta bostadsområden berörs dessutom motivedes i tre motioner.

I motion 1997/98:Sf7 (c) hänvisas till förslag om åtgärder mot segregation som den bostadspolitiska utredningen lagt fram och till förslag i motioner från Centerpartiet om regionalpolitiken och om bostadspolitiken.

I partimotion 1997/98:Sf12 (v) anføres att Vänsterpartiet i en motion om den sociala bostadspolitiken har utvecklat sin syn på utsatta bostadsområden.

Slutligen uttalas i partimotion 1996/97:Sf618 (mp) bl.a. att strävan bör vara att ge de boende direkt inflytande och att ett attraktivt boende kan uppnås genom att blanda olika hustyper.

Förslag som avser bostadspolitiskt motiverade åtgärder för att komma till rätta med problemen i utsatta bostadsområden har dessutom förts fram i motioner (c), (kd) samt (v) som hänvisats till bostadsutskottet. Dessa förslag kommer utskottet att behandla i sitt betänkande 1997/98:BoU1.

Med anledning av vad som i proposition och motioner förordats om utsatta bostadsområden och om åtgärder för att motverka boendesegregation vill utskottet anföra följande.

Till grund för ställningstagandena i såväl proposition som motioner ligger att Sverige i dag har ett segregerat boende. Förslagen utgår i första hand från problemen i vissa bostadsområden där befolkningssammansättningen är sådan att ett segregationsmönster har uppstått. Segregationen kan ha både sociala, ekonomiska och etniska orsaker. Det segregerade boendet har dock under senare år fått en alltmer etnisk dimension. Ofta är det fråga om bostadsområden i utkanten av större städer där andelen invandrare är hög. I dessa områden förekommer också en överrepresentation av bl.a. ensamstående föräldrar, arbetslösa och personer med sociala problem. Sammantaget har detta lett till att dessa bostadsområden i betydande utsträckning präglas av hög arbetslöshet, låga inkomstnivåer, högt socialbidragsberoende, höga ohälsotal och hög sjukfrånvaro m.m.

De problem som finns i de nu aktuella bostadsområdena har uppmärksamats under en lång tid. Trots detta har de åtgärder som satts in oftast inte haft tillräcklig effekt för att bryta en negativ utveckling mot ökad segregation och en koncentration av olika former av ekonomiska och sociala problem till vissa utsatta bostadsområden. Olika insatser för att förbättra situationen har visserligen vidtagits såväl inom bostadspolitikens ram som inom andra samhällssektorer, men de har uppenbarligen sällan varit tillräckliga. En bidragande orsak till detta kan vara att åtgärderna inte varit nog samordnade, inte ingått i en samlad strategi för ett bostadsområde med problem eller inte upplevts som relevanta av de boende.

En stor majoritet i bostadsutskottet (s, c, fp, v, mp, kd) har också vid flera tillfällen (senast bet. 1996/97:BoU1 s. 26–29) uttalat sig för vikten av att söka lösningar på problemen som utgår från en samlad politik som även tar fasta på de förutsättningar som gäller för varje enskilt bostadsområde. Särskilt angeläget har det enligt utskottet varit att understödja de positiva ini-

tiativ som redan tagits i de områden som i övrigt har de största problemen. Det synes sålunda föreligga en bred politisk enighet vad gäller både nödvändigheten av att bryta en negativ utveckling i vissa bostadsområden och vikten av att såväl staten som kommunerna tar sitt ansvar för de åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

Det är mot bakgrund av utskottets tidigare ställningstaganden värdefullt att det nu läggs fram ett förslag som avser den samlade integrationspolitiken. Också i flertalet av de nu aktuella motionerna är utgångspunkten att de insatser som görs skall ingå som en del i ett större sammanhang. Utskottet delar denna uppfattning. Som utskottet tidigare framhållit är en helhetssyn som syftar till att åstadkomma en samverkan mellan alla samhällssektorer en förutsättning för att insatser på enskilda politikområden skall svara mot de uppsatta övergripande målen. För att de bostadspolitiska åtgärderna skall leda till minskad segregation och ökad integration måste de sålunda ha stöd i insatser på en rad andra områden. Samtidigt är naturligtvis bostadspolitiskt motiverade insatser i sig en viktig del i integrationssträvandena. En väg att bryta den pågående segregeringen är att på olika sätt verka för en upprustning av bostäder och bostadsmiljö i dessa områden. Åtgärder som enbart avser den fysiska miljön är dock inte tillräckliga. Som framhålls i flera av motionerna finns det dessutom behov av att på olika sätt öka de boendes reella inflytande. Det är viktigt att ta till vara den kraft som kan utvecklas ur det lokala engagemanget. Det är de boendes upplevelser och möjligheter till bestämmande som är den viktigaste faktorn för att få en förändring till stånd. Exempel på sådana åtgärder är de förändringar i skattelagstiftningen och hyresförhandlingslagen för att främja hyresgästernas självförvaltning som nyligen beslutats. Även insatser som riktar sig direkt till det enskilda hushållet spelar en i detta sammanhang viktig roll. Det innebär bl.a. att bostadsbidragen som ett viktigt bostadspolitiskt instrument måste vidmakthållas och förstärkas i den takt som samhällets resurser medger.

Samlade bostadspolitiska insatser med den bredd och med den inriktning som utskottet nu med anslutning till flera av motionerna förordat bör enligt utskottets mening kunna utgöra ett av de viktigaste inslagen i strävandena att komma till rätta med problemen i dagens utsatta bostadsområden. Enligt bostadsutskottets mening bör dock inte de bostadspolitiska insatser som syftar till att motverka segregation ses isolerat från andra insatser inom bostadssektorn. Även om åtgärderna har det vällovliga syftet att förbättra integrationen måste de naturligtvis stå i samklang med de övergripande målen för bostadspolitiken. Utskottet vill erinra om att regeringen i budgetpropositionen aviserat sin avsikt att förelägga riksdagen en bostadspolitisk proposition. Det kan antas att flera av de förslag som den bostadspolitiska utredningen lagt fram kommer att behandlas i propositionen. Utredningen har bl.a. ägnat frågan om boendesegregation ett stort intresse. Det framstår enligt utskottets mening därför som mindre lämpligt att nu förorda vissa enskilda åtgärder före andra. Enligt utskottets mening bör ytterligare överväganden i hithörande frågor anstå i avvaktan på det aviserade förslaget.

Med det nu anförda får enligt utskottets mening motionerna 1997/98:Sf1 (s), 1997/98:Sf8 (fp) yrkandena 4 och 10, 1997/98:Sf10 (mp) yrkande 20, 1997/98:Sf622 (mp) yrkande 20, 1996/97:Sf613 (s) yrkande 1 samt 1996/97:

Sf615 (s) till stor del anses vara tillgodosedda. Det kan också konstateras att företrädarna för de partier som står bakom dessa motioner även står eniga bakom den bostadspolitiska utredningens förslag till åtgärder mot boendesegregation.

Motionerna 1997/98:Sf4 (m) yrkande 10, 1997/98:Sf621 (m) yrkande 7 samt 1996/97:Sf630 (m) har närmast en allmän bostadspolitisk inriktning. Förslag med denna innebörd kommer bostadsutskottet att behandla senare under riksmötet. Från de utgångspunkter bostadsutskottet har att beakta bör de därför inte nu föranleda någon åtgärd från riksdagens sida. Motionerna avstyrks.

Stockholm den 30 oktober 1997

På bostadsutskottets vägnar

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytter (s), Britta Sundin (s), Sten Andersson (m), Marianne Carlström (s), Rigmor Ahlstedt (c), Stig Grauers (m), Erling Bager (fp), Lena Larsson (s), Owe Hellberg (v), Lilian Virgin (s), Inga Berggren (m), Per Lager (mp), Ulf Björklund (kd), Carina Moberg (s) och Juan Fonseca (s).

Avvikande mening

Knut Billing, Sten Andersson, Stig Grauers och Inga Berggren (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som under rubriken Utsatta bostadsområden börjar med "Till grund" och slutar med "Motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Grundorsakerna till de problem som i dag finns i vissa utsatta bostadsområden står att finna i den socialdemokratiska bostadspolitiken från 1960- och 70-talen. Under denna period bedrevs en starkt centraliserad bostadspolitik där staten bestämde finansieringsförutsättningarna och kommunerna den fysiska utformningen av bostadsområdena. Dessutom står kommunala bostadsföretag som ägare till huvuddelen av det hyreshusbestånd som kom till under denna period. Det är också i dessa s.k. miljonprogramsområden som de största problemen finns i dag. Problemen beror delvis på att kommunerna i många fall låtit politiska överväganden gå före kravet på en professionell fastighetsförvaltning. Resultatet har blivit eftersatt underhåll och en i olika avseenden negativ utveckling i detta bostadsbestånd.

Vad som nu erfordras för att komma till rätta med dagens problem och för att undvika att nya problemområden skapas är en avreglering av bostadsmarknaden. Att som regeringen förordar tillskapa nya bidragsformer för att söka komma till rätta med problemen bör däremot inte komma i fråga. Genom en avreglering ges i stället förutsättningar för ett varierat utbud av olika

typer av bostäder. Upplåtelseformerna kommer också att kunna anpassas till efterfrågan. Samtidigt bör möjligheter att pröva nya former för förvaltning och ägande av bostäderna öppnas. För att påskynda denna utveckling är det nödvändigt att avveckla de kommunala bostadsföretagen. Det kan bl.a. ske genom att låta de boende köpa sin bostad för att bilda t.ex. bostadsrättsföreningar eller genom försäljning till seriösa fastighetsförvaltare. Ett viktigt inslag i avregleringen är dessutom att få till stånd en samordning av bostadsbidrag med socialpolitiken i övrigt.

Vad utskottet nu med anledning av motionerna 1997/98:Sf4 (m) yrkande 10, 1997/98:Sf621 (m) yrkande 7 samt 1996/97:Sf630 (m) anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. I den mån utskottets ställningstagande inte är förenligt med övriga i yttrandet behandlade motioner avstyrks de.

Särskilt yttrande

Owe Hellberg (v) anför:

Det är enligt min mening ställt utom allt tvivel att det behövs kraftiga insatser från samhället för att komma till rätta med de problem som i dag finns i utsatta bostadsområden. De åtgärder som hittills vidtagits har uppenbarligen inte varit tillräckliga. Bostadspolitiska utredningen konstaterar också att åtgärder som förbättrar levnadsvillkoren i utsatta bostadsområden måste ges högsta prioritet inte bara inom bostadspolitiken, utan inom alla politikområden. Utredningen lämnar också ett förslag om att staten skall stödja kommunala utvecklingsprogram för utsatta bostadsområden genom ett bidrag som motsvarar hälften av kostnaden för programmen. Stöden för utvecklingsprogrammen skall enligt förslaget finansieras med medel från flera politikområden. Bostadspolitiken föreslås bidra med 500 miljoner kronor per år under treårsperioden 1998–2000 och med 1 miljard kronor per år under den följande tioårsperioden 2001–2010. Utredningens förslag innebär sålunda att medel tillförs våra utsatta bostadsområden i en helt annan utsträckning än vad som nu är fallet. Jag har i mitt ställningstagande till de nu aktuella förslagen utgått från att bostadspolitiska utredningens förslag – som stöds av en bred majoritet av riksdagens partier – kommer att föreläggas riksdagen i den bostadspolitiska propositionen.

Utöver ett ökat statligt ekonomiskt stöd erfordras dock ytterligare insatser för att vända utvecklingen i utsatta bostadsområden. Det måste sålunda tillskapas möjlighet för kommunerna att anvisa och förmedla bostäder på ett rättvist sätt. Skärpta krav måste också ställas på kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Det kan bl.a. ske genom att kommunerna åläggs att upprätta obligatoriska boendeplaneringsprogram. I programmen skall kommunerna bl.a. beskriva segregationsproblemen och hur kommunen avser att komma till rätta med dem. Detta krav liksom övriga åtgärder skall naturligtvis avse alla kommuner. Regeringens modell som innebär att satsningarna bara riktar sig till ett mindre antal pilotkommuner bör sålunda ersättas av en ordning som omfattar alla berörda kommuner och bostadsområden. Förslag med denna innebörd har också lagts fram i motioner från Vänsterpartiet. Jag

kommer att verka för att dessa förslag vinner gehör när de behandlas av bostadsutskottet och riksdagen senare under riksmötet. 1997/98:BoU2y