

## Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 22 december 1999 (dir. 1999:110) att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att värdera förslagen från Utredningen (Fi 1999:05) om allmännyttan och bruksvärdet om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag m.m. och att bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag. Kommittén skall utarbeta en komplett lagreglering och de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga, om dess överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag. I kommitténs uppdrag ingår vidare att fullfölja vissa uppgifter som den Boendesociala beredningen (In 1998:05) hade, nämligen att följa utvecklingen på det bostadssociala området och att lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Regeringen har därutöver genom propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26) hänskjutit vissa frågor om kommunernas bostadspolitiska och boendesociala ansvar till kommittén för överväganden.

F.d. riksdagsledamoten Per Olof Håkansson förordnades den 13 januari 2000 som ordförande i kommittén. Per Olof Håkansson entledigades som ordförande på egen begäran på grund av sjukdom den 19 juli 2000. Han förordnades samtidigt som sakkunnig. Per Olof Håkansson avled den 29 augusti 2000.

Till ny ordförande utsågs den 14 september 2000 f.d. kommunalrådet Börje Granlund.

Den 13 januari 2000 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Ulla-Britt Hagström (kd), Leif Jakobsson (s), Carina Moberg (s), Mikael Odenberg (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Stenmark (c) och Ulla Wester (s), kommunalrådet Peter Persson (s), f.d. kommunalrådet Jan-Åke Ryberg (v) och advokaten Allan Widman (fp).

Ämnesrådet Nils Cederstierna, hovrättsassessorn Jan Josefsson, kansliråden Anders Lönnberg och Erik Nymansson, departementssekreterarna Jonas Norlin och Arvid Wallgren har utöver Per Olof Håkansson biträtt kommittén som sakkunniga.

Verkställande direktören Bengt Owe Birgersson, utredningscheferna Per-Åke Eriksson och Pär Svanberg och programledaren Björn Sundström har varit experter.

Sekretariatet har bestått av arkitekten Margareta Lindquist, socionomen Ian MacArthur, kammarrättsfiskalen Annica Runsten, pol. mag. Jonas Schneider, hovrättsassessorn Göran Starkebo och ekon. dr. Per Åhrén, som har fungerat som huvudsekreterare. Jan Josefsson och Anders Lönnberg har biträtt sekretariatet i vissa delar av arbetet. Åsa Peters-Schocher har varit kommitténs assistent.

En förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat finns i bilaga 3.

Kommittén har antagit namnet Allbo-kommittén.

Kommittén har valt att redovisa sina överväganden i fråga om beslutsregler vid försäljning av kommunala bostadsföretag och bostäder i ett särskilt delbetänkande, *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104)*. I betänkandet redovisar kommittén inriktningen av sitt fortsatta arbete och sin syn på de kommunala bostadsföretagens ställning i framtiden.

Kommittén överlämnar härmed delbetänkandet.

Till betänkandet fogas en gemensam reservation av ledamöterna Mikael Odenberg, Ulla-Britt Hagström, Rigmor Stenmark och Allan Widman och särskilda yttranden av leda-

moten Helena Hillar Rosenqvist och av experterna Bengt Owe Birgersson, Per-Åke Eriksson och Pär Svanberg.

Kommittén har den 26 oktober 2000 begärt förlängning av utredningstiden och vissa förändringar av uppdraget.

Kommittén fortsätter sitt arbete med resterande frågor.

Stockholm den 16 november 2000

Börje Granlund

Ulla-Britt Hagström

Leif Jakobsson

Carina Moberg

Mikael Odenberg

Peter Persson

Helena Hillar Rosenqvist

Jan-Åke Ryberg

Rigmor Stenmark

Ulla Wester

Allan Widman

/Ian MacArthur  
Annica Runsten  
Jonas Schneider  
Per Åhrén

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>15</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>21</b>
<b>1 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>29</b>
1.1 Direktiven .....	29
1.2 Delbetänkande – motiv och innehåll .....	30
1.3 Utredningsarbetet .....	32
1.4 Inriktningen av kommitténs fortsatta arbete .....	32
<b>2 Utvecklingen av allmännyttigt boende i Sverige och internationellt .....</b>	<b>35</b>
2.1 De allmännyttiga bostadsföretagens roll .....	35
2.2 Försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder .....	42
2.2.1 De kommunala bostadsföretagen på lokala bostadsmarknader .....	43
2.2.2 Utvecklingen av de kommunala bostadsföretagens bestånd 1980–1999 .....	45

2.2.3	Boverkets uppföljning av försäljningar av kommunägda bostäder .....	48
2.2.4	Aktuella bedömningar av planerade försäljningars omfattning .....	52
2.3	Historisk översikt av regler om överlåtelse av kommunägda bostadsföretag och dess bostäder m.m. ....	54
2.4	Allmännyttans roll och utveckling i några europeiska länder .....	60
2.4.1	Generell eller selektiv bostadspolitik .....	61
2.4.2	Allmännyttiga bostadsföretag i vissa europeiska länder .....	62
<b>3</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>69</b>
3.1	De kommunala bostadsföretagens roll i framtiden .....	69
3.2	Utgångspunkter för en ny reglering av överlåtelser .....	73
3.2.1	Bakgrund .....	73
3.2.2	Allmänna överväganden .....	75
3.3	Kommitténs val av beslutsprocess vid överlåtelser .....	79
3.4	Närmare om alternativa beslutsmodeller .....	80
3.4.1	Alternativ för en kommunaldemokratisk prövning .....	80
3.4.2	Alternativ för en statlig administrativ eller politisk prövning .....	87
3.5	Förslagets närmare utformning .....	88
3.5.1	Nuvarande bestämmelser i kommunallagen .....	89
3.5.2	Regelverket bör riktas mot ägaren av bostadsföretaget .....	91
3.5.3	Överlåtelse av aktier .....	92
3.5.4	Överlåtelse av bostadsbestånd .....	94
3.5.5	Dispensmöjlighet .....	97
3.5.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	97

<b>4</b>	<b>Konsekvenser av kommitténs förslag .....</b>	<b>99</b>
<b>5</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>105</b>
5.1	Förslaget till lag om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m. ....	105
	<b>Reservation och särskilda yttranden .....</b>	<b>117</b>

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	139
Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet ”På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet” (SOU 1999:148) .....	149
Bilaga 3	Förteckning över Allbo-kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat.....	155
Bilaga 4	Kombinationsalternativet (alternativ till kommitténs huvudförslag) .....	157

# Sammanfattning

Kommittén skall enligt sina direktiv bl.a. bedöma behovet av ett nytt regelverk för allmännyttiga bostadsföretag och utreda vissa boendesociala frågor. I detta delbetänkande redovisar kommittén förslag till en särskild lag med kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag och vid överlåtelse av bostadsfastigheter som ägs av en kommun eller av ett kommunalt bostadsföretag.

Kommittén kommer i sitt fortsatta arbete att redovisa överväganden och eventuella förslag inom följande områden:

en särskild lagstiftning för de kommunala bostadsföretagen och i förlängningen ett samlat regelverk för alla allmännyttiga bostadsföretag

finansiella och andra förutsättningar för överlåtelse av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsföretag till privata allmännyttiga aktörer

regelverk för eventuellt förköp av kommunalt bostadsbestånd kommunernas bostadspolitiska ansvar, inklusive formerna för kommunens planering av bostadsförsörjning

kommunernas boendesociala ansvar och den enskildes rätt till bostad

bostadsförmedling och bostadsanvisning, inkl. behovet av en ny lag om kommunal bostadsanvisningsrätt

skatteregler vid självförvaltning.

En uppföljning av planerade och genomförda försäljningar av allmännyttiga bostäder visar att flera kommuner sålt sitt bostadsföretag under 1990-talet och att allt fler kommuner har sålt eller planerar att sälja en betydande del av sitt bestånd av bostäder.

Den internationella översikt som kommittén har gjort visar att det finns i flera andra länder regler om statligt godkännande av planer om att sälja allmännyttiga bostäder. Vidare ges de boende ofta möjlighet att ta ställning till planerna. Överskottet från försäljningarna stannar inom bostadssektorn.

Kommittén anser att de kommunala bostadsföretagen även i framtiden bör vara ett av kommunens viktigaste verktyg för att uppfylla dess bostadspolitiska och boendesociala ansvar. Det är sålunda angeläget att det finns ett tillräckligt utbud av hyresbostäder till självkostnad som är attraktiva för alla grupper i samhället. Företagen har genom bruksvärdessystemet dessutom fått en särskild roll i hyressättningsystemet.

Försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder är i regel oåterkalleliga. Stora försäljningar får både ekonomisk, näringspolitisk och inte minst allmänpolitisk betydelse för både den enskilda kommunen, angränsande kommuner och landet i sin helhet. Risker finns mot denna bakgrund att framtida generationer och framtida politiska majoriteter i kommunfullmäktige blir bundna av försäljningsbeslut som i efterhand kan visa sig vara förhastade.

Därför anser kommittén att särskilda beslutsregler bör införas vid försäljningar av kommunala bostäder. Kommittén har inte ansett att en ordning med statlig prövning av kommunala försäljningsbeslut är lämplig. Försäljning bör istället beslutas fullt ut inom den demokratiska processen i kommunerna; reglerna för kommunens beslut bör dock främja breda blocköverskridande lösningar i bostadsfrågorna.

Kommittén föreslår att kommunfullmäktige skall besluta om följande överlåtelse:



kommunens eller kommunalt företags överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag om kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över företaget, kommunens eller kommunalt företags överlåtelse av aktier i ett kommunalt företag, som i sin tur har det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag, om kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget, kommunens eller kommunalt bostadsföretags överlåtelse av mer än 10 procent – dock inte mer än 1 000 bostadslägenheter – av det bestånd av bostadslägenheter som kommunen och de kommunala bostadsföretagen i kommunen tillsammans äger vid en särskilt angiven tidpunkt.

Kommunfullmäktiges beslut skall tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av de avgivna rösterna. Om kommunfullmäktige inte beslutat om en överlåtelse är överlåtelsen ogiltig.

Utöver överlåtelse omfattas även andra åtgärder som leder till att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget eller att äganderätten till bostadslägenheterna förs över till andra fysiska eller juridiska personer. Sålunda skall även vissa beslut om likvidation, fusion och aktieutdelning som berör kommunala bostadsföretag eller kommunala bostäder beslutas av fullmäktige.

De särskilda beslutsreglerna bör inte gälla avhändelser av aktier, andelar eller bostadsfastigheter som förvärfvas av kommunen eller ett annat kommunalt bostadsföretag i kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan under vissa förutsättningar medge undantag från den föreslagna regleringen.

Upphör kommunens bestämmande inflytande över bostadsföretaget skall företagets ställning som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001 och skall ersätta den s.k. sanktionslagstiftningen (lagen

(SFS 1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.), som upphör att gälla vid utgången av juni 2001.

Kommittén har även övervägt två alternativ till det redovisade förslaget med tvåtredjedelsmajoritet, nämligen att överlåtelseerna skall godkännas av kommunfullmäktige genom *dels* två likalydande beslut med mellanliggande val, *dels* en kombination med antingen tvåtredjedelsmajoritet eller, om det endast uppnås en enkel majoritet i fullmäktige, två likalydande beslut med mellanliggande val. Kommittén bedömer att en regel med tvåtredjedelsmajoritet bäst tillgodoser avsikten att stödja kommunerna i sin strävan att hitta breda och därmed stabila majoriteter för hur bostadspolitiken skall bedrivas. Kombinationsalternativet förordas av kommittén i andra hand. Alternativet med enbart likalydande beslut i fullmäktige med mellanliggande val har utslutits av kommittén, bl.a. för att det omöjliggör beslut utan tidsutdräkt.

Kommittén gör bedömningen att förslaget kommer att leda till att betydelsen av långsiktig planering av den kommunala verksamheten ökar. I en del kommuner kommer förslaget att förhindra genomförandet av planerade försäljningar av det kommunala bostadsbeståndet. Förslaget kommer i dessa kommuner sålunda att leda till en högre andel allmännyttiga bostäder och i vissa fall också en högre andel hyresrätter och en lägre andel bostadsrätter jämfört med om förslaget inte genomförs. I åtskilliga kommuner kommer förslaget inte att ha några egentliga följdverkningar eftersom det inte råder någon politisk strid om att sälja omfattande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Beslutsreglerna utgör inget hinder för en effektiv fastighetsförvaltning eller ett vidgat ägande i det kommunala bostadsföretaget.

Huvudsyftet med kommitténs förslag är att åstadkomma att kommunerna bibehåller en tillräckligt stor allmännytta så att en framåtsyftande bostadspolitik kan åstadkommas som vilar på beslut grundade på breda blocköverskridande lösningar.

# Summary

## *Non-profit housing in the 21st Century – decision rules for the sale of municipal housing*

*Initial report of the Government Committee of Inquiry on Non-Profit Housing and Social Aspects of Housing Policy*

According to its terms of reference the Committee is to assess the need for new legislation for non-profit housing companies and to study certain social issues in housing policy. In this initial report the Committee proposes a special Act on municipal decision rules for the transfer of shares or participations in a municipal housing company and the transfer of housing properties owned by a municipality or by a municipal housing company.

In its further work the Committee will present deliberations and, where appropriate, proposals in the following areas:

Special legislation for municipal housing companies and, in a next step, a single body of legislation for all non-profit housing companies

Financial and other conditions for the transfer of municipal housing stock or municipal housing companies to private non-profit actors

Regulations for the possible pre-emption of municipal housing stock

The municipality's responsibility for housing policy, including the forms for municipal planning of housing provision

The municipality's responsibility for social issues in housing policy and the individual's right to housing

Housing exchange and housing allocation, including the need for a new Act on municipal housing allocation rights

Tax regulations for self-management.

A follow-up of planned and completed sales of municipal housing shows that several municipalities have sold their housing companies during the 1990s and that an increasing number of municipalities have sold or are planning to sell a significant part of their housing stock.

The international study carried out by the Committee shows that several other countries have rules on national government approval of plans to sell non-profit housing. Residents are often given a voice in the consideration of these plans. The surplus from sales remains in the housing sector.

The Committee considers that in the future municipal housing companies should continue to be one of the municipality's most important instruments in fulfilling its responsibility for housing policy and for social issues in housing policy. It is therefore important that there is a sufficient supply of cost price rented housing that is attractive to all groups in the community. In addition, the use-value rent system assigns these companies a special role in the system for setting rents.

In general, sales of municipal housing companies and of municipal housing are irrevocable. Large sales have impacts on the finances, economic development and general policy both in the municipality and neighbouring municipalities and also at national level. In view of this, there is a risk that future generations and future political majorities will be bound by sales decisions that may with hindsight turn out to have been precipitate.

The Committee therefore takes the view that special decision rules should be introduced for sales of municipal housing. The Committee does not consider that a review by national government of municipal sales decisions is appropriate. Decisions on these sales should instead be taken entirely within the democratic process in the municipalities. The rules for municipal decisions should, however, promote housing policy solutions that attract broad support across the political spectrum.

The Committee proposes that the municipal council shall decide on the following transfers:

- the municipality's or a municipal company's transfer of shares or participations in a municipal housing company, if the municipality loses its deciding influence on the company
- the municipality's or a municipal company's transfer of shares or participations in a municipal company, which in turn has the deciding influence on a municipal housing company, if the municipality loses its deciding influence on the housing company
- the municipality's or a municipal housing company's transfer of more than 10 per cent – but not more than 1000 dwellings – of the total stock of dwellings owned by the municipality and its municipal housing companies at a specified point in time.

The decision of the municipal council shall be approved by a qualified majority consisting of two thirds of the votes cast. If the municipal council has not decided on a transfer, then the transfer is invalid.

In addition to transfers the proposed rules also cover other measures that result in the municipality losing its deciding influence on the housing company or to a transfer of the ownership of housing properties to other physical or legal persons. The municipal council shall therefore take certain

decisions on liquidation, fusion or share dividends that affect municipal housing companies or municipal housing.

These special decision rules should not apply to the disposal of shares, participations or housing properties that are acquired by the municipality or another municipal housing company in the municipality.

Under certain circumstances the Government or the authority designated by the Government may decide on exemptions from the proposed regulations.

If the municipality no longer has a deciding influence on a housing company ceases, the company's status as a non-profit company shall be revoked.

It is proposed that the new regulations come into force on 1 July 2001 and replace the present sanction legislation, which expires the end of June 2001, i.e. the Act (SFS 1999:608) on temporary reduction of general government grant in the event of the sale of shares or participations in or dividends from municipal housing companies, etc.

The Committee has also considered two other forms for decisions in municipal councils in addition to the proposed two-thirds majority presented here. These other alternatives are that transfers shall be approved by *either* two identical decisions of the municipal council separated by an election *or* a combination consisting of either a two-thirds majority or, if only a simple majority is achieved in the municipal council, by two identical decisions separated by an election. The Committee takes the view that a decision rule based on a two-thirds majority best meets the aim of supporting municipalities in their efforts to find broad and therefore stable majorities for the running of housing policy. The Committee ranks the combination alternative as the second-best alternative. The alternative only stipulating two identical decisions of the municipal council separated by an election has been ruled out by the Committee, as this alternative makes it impossible to reach decisions without a delay.

The Committee's assessment is that this proposal will increase the importance of long-term planning of municipal activities. In some municipalities the proposal will prevent the completion of planned sales of municipal housing stock. In these municipalities the proposal will lead to a higher proportion of non-profit housing and, in some cases, also to a higher proportion of rented housing and a smaller proportion of co-operative housing than if the proposal is not implemented. In many municipalities the proposal will not have any actual effects, since there is no political conflict in these municipalities about selling large parts of the municipal housing stock. The decision rules are not an obstacle to effective property management or to broader ownership of the municipal housing company.

The main aim of the Committee's proposal is to ensure that the municipalities retain a sufficiently large stock of municipal non-profit housing so that a forward-looking housing policy can be put in place that builds on decisions based on solutions attracting support across the political spectrum.

# Författningsförslag

## 1 **Förslag till lag om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m.**

Härigenom föreskrivs följande.

*Vad ett kommunalt bostadsföretag är*

1 § Med kommunalt företag avses i denna lag ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse där kommunen utövar det bestämmande inflytandet.

En kommun skall anses utöva det bestämmande inflytandet om den

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och inte har avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning, eller

3. utgör den enda obegränsat ansvariga bolagsmannen i ett handelsbolag.

Om ett kommunalt företag eller kommunen och ett eller flera kommunala företag tillsammans eller flera kommunala företag



tillsammans utövar ett sådant inflytande över en juridisk person som anges i andra stycket 1–3, skall även den sistnämnda juridiska personen anses vara ett kommunalt företag.

2 § Med kommunalt bostadsföretag avses i denna lag ett kommunalt företag som har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter.

3 § Det som i denna lag sägs om fast egendom gäller även i fråga om tomträtt.

*Hur aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag får överlåtas m.m.*

4 § En kommun eller ett kommunalt företag får överlåta en aktie eller en andel i ett kommunalt bostadsföretag eller vidta någon annan åtgärd som leder till att kommunen förlorar inflytande över bostadsföretaget endast om kommunfullmäktige beslutar om det.

Kommunfullmäktige behöver inte besluta om åtgärden, om kommunen eller företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden. Detsamma gäller om kommunen inte förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget.

5 § Ett kommunalt bostadsföretag får vidta en åtgärd som leder till att kommunen förlorar inflytande över företaget endast om kommunfullmäktige beslutar om det.

Kommunfullmäktige behöver inte besluta om åtgärden, om företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden. Detsamma gäller om kommunen inte förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget.

*Hur fast egendom får överlåtas*

6 § En kommun eller ett kommunalt bostadsföretag får endast om kommunfullmäktige beslutar om det, överlåta eller på något annat sätt avhända sig fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och upptar byggnad i vilken kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag har upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt, om

1. kommunen och de kommunala bostadsföretagen efter den 1 juli 2001 har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen fast egendom som inrymt mer än en tiondel av det antal bostadslägenheter som kommunen ägde den 1 juli 2001,

2. kommunen och de kommunala bostadsföretagen efter den 1 juli 2001 har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen fast egendom som inrymt mer än 1 000 bostadslägenheter, eller

3. överlåtelsen eller avhändelsen medför att gränserna enligt 1 eller 2 överskrids.

Kommunfullmäktige behöver inte besluta om kommunen eller företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden eller om ett kommunalt bostadsföretag i kommunen skall förvärva egendomen.

*Hur kommunfullmäktige avgör ärendet*

7 § Kommunfullmäktiges beslut enligt 4, 5 eller 6 § är giltigt, om det har biträtts av minst två tredjedelar av de röstande.

*När undantag får medges*

8 § På ansökan av en kommun, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, medge undantag från bestämmelserna i 4, 5 eller 6 §.

Ansökan beslutas av kommunfullmäktige. Den skall innehålla yrkande och grund samt en redogörelse för hur kommunen uppfyller sitt ansvar enligt lagen (2000:x) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Undantag får meddelas endast om

1. en rekonstruktion av det kommunala företaget är nödvändig och kommunen och övriga kommunala företag saknar möjlighet att skjuta till nödvändigt kapital, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Medges undantag från bestämmelserna i 6 §, skall det i beslutet anges hur stor del av kommunens eller företagets fastigheter som får överlåtas eller på något annat sätt avhändas.

*Ogiltighet om kommunfullmäktige inte har beslutat om överlåtelsen*

9 § En överlåtelse eller någon annan åtgärd enligt 4, 5 eller 6 § som har genomförts utan ett beslut av kommunfullmäktige som har vunnit laga kraft är ogiltig, om inte undantag har medgetts enligt 8 §.

Har lagfart beviljats på förvärv som avses i 6 §, gäller inte första stycket.

*Återkallelse av ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag*

10 § Ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas, om kommunen genom sådan åtgärd som avses i 4 eller 5 § har förlorat det bestämmande inflytandet över företaget. Frågan om återkallelse prövas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

2. I fråga om överlåtelser och andra åtgärder som kommunfullmäktige har beslutat om före ikraftträdandet gäller följande. Har kommunfullmäktige beslutat om en överlåtelse av en viss egendom till en viss förvärvare på bestämda villkor, gäller beslutet även om överlåtelserna sker efter ikraftträdandet. I fråga om en sådan överlåtelse skall dock bestämmelserna i lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m., om avyttringar enligt 1 § första stycket 1 eller 2 äga giltighet även efter utgången av juni 2001, om inte kommunfullmäktige beslutar om överlåtelserna enligt bestämmelserna i denna lag. Har kommunfullmäktige på annat sätt beslutat om en överlåtelse eller en annan åtgärd, skall en överlåtelse eller en annan åtgärd som sker efter ikraftträdandet, alltid beslutas om på det sätt som anges i denna lag.

3. Om en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag under tiden den 16 november 2000 – den 30 juni 2001, har överlåtit eller på annat sätt fört över äganderätten till sådan fast egendom som avses i 6 § till ett kommunalt företag som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter, skall 6 § tillämpas vid överlåtelse eller avhändelse av egendomen.

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § i förordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Om ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag har återkallats enligt 8 § *lagen* (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. och om företaget har beviljats lån enligt någon av bostadslånekungörelserna (1967:552 eller 1962:537), kungörelsen (1957:360) om tertiärlån m.m., någon av kungörelserna (1948:587 eller 1946:551) om tertiärlån och tilläggsån för flerfamiljshus eller kungörelsen (1942:569) om tertiärlån och tilläggsån för vissa bostadsbyggnadsföretag, skall villkoren för lånet ändras på samma sätt som om lånen hade övertagits av någon som inte är ett allmännyttigt bostadsföretag.

Om ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag har återkallats enligt 10 § *lagen* (2001:x) om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m. och om företaget har beviljats lån enligt någon av bostadslånekungörelserna (1967:552 eller 1962:537), kungörelsen (1957:360) om tertiärlån m.m., någon av kungörelserna (1948:587 eller 1946:551) om tertiärlån och tilläggsån för flerfamiljshus eller kungörelsen (1942:569) om tertiärlån och tilläggsån för vissa bostadsbyggnadsföretag, skall villkoren för lånet ändras på samma sätt som om lånen hade övertagits av någon som inte är ett allmännyttigt bostadsföretag.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2001. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om avyttringar som har skett före den 1 juli 2001.

# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

## 1.1 Direktiven

Kommitténs uppdrag enligt regeringens direktiv (dir. 1999:110) kan sammanfattas i följande fyra punkter:

att värdera de förslag om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag som lämnats av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i diskussionsbetänkandet ”På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet” (SOU 1999:148),

att utarbeta en komplett lagreglering och de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga, om kommitténs överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag,

att i det nya regelverket säkerställa att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen kan få möjlighet till ett ökat inflytande antingen inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande eller genom nya verksamhetsformer där hyresgästerna ges möjlighet att gemensamt äga företagen,

att fullfölja merparten av den Boendesociala beredningens arbete med att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

Vid värderingen av förslagen om lagreglering av allmännyttiga bostadsföretag skall kommittén särskilt belysa hur förslagen står i överensstämmelse med annan nationell lagstiftning och eventuella EG-regler på området. Vidare skall de olika förslagens

effekter analyseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kommittén skall särskilt analysera förslagets effekter på bostadsmarknaden, den framtida nyproduktionen av hyresrätter och hyresutvecklingen. Vid en sådan analys skall effekter för andra aktörer på hyresmarknaden och effekter på konkurrenssituationen beaktas.

Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1 och en sammanfattning av betänkandet ”*På de boendes villkor*” (SOU 1999:148) finns i bilaga 2.

## 1.2 Delbetänkande – motiv och innehåll

I detta delbetänkande lämnar kommittén förslag till särskilda beslutsregler vid överlåtelser (försäljningar och andra frivilliga avhandlingar) av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag, av bostäder som ägs av ett kommunalt bostadsföretag eller av bostäder som ägs av kommunen. Dessutom redovisas inriktningen av kommitténs fortsatta arbete så att förslaget om särskilda beslutsregler kan sättas in i ett bredare sammanhang.

Kommitténs direktiv uttrycker en vilja att hålla samman de frågeställningar som avser reglering av allmännyttiga bostadsföretag med frågan om en eventuell försäljning av kommunala bostadsföretag eller bostadsfastigheter. Kommittén delar i grunden detta synsätt. Det hade varit önskvärt att kommittén nu lämnade förslag om särskilda beslutsregler vid försäljningar, och att dessa regler hade varit en del av ett större enhetligt regelverk för allmännyttiga bostadsföretag. En sammanvägning av flera faktorer har emellertid gjort att kommittén ansett det nödvändigt att i detta skede endast lämna förslag i en begränsad fråga.

Det har under arbetets gång visat sig att det enhetliga regelverk som föreslås av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet inrymmer en rad komplicerade rättsfrågor. Regleringen kring skydd för borgenärer och minoritetsaktieägare är bara två exempel. Eftersom den nu gällande tidsbegränsade sanktionslagstiftningen på detta område upphör att gälla vid



utgången av juni månad 2001, har kommittén stannat för att i detta skede koncentrera sig på frågan om hantering av eventuella försäljningar m.m. av aktier eller fastigheter tillhörande kommunala bostadsföretag.

I kapitel 1 *Kommitténs uppdrag och arbete* redovisar kommittén – utöver motiven för att lämna ett delbetänkande – sina huvudprinciper för inriktningen av det fortsatta arbetet.

I kapitel 2 *Utvecklingen av allmännyttigt boende i Sverige och internationellt* presenteras faktaunderlaget för kommitténs överväganden. Kapitlet inleds med en översikt över de allmännyttiga företagens roll på bostadsmarknaden. Genomförda och planerade försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder redovisas. En översikt görs av de regler som riksdagen vid flera tillfällen de senaste tolv åren beslutat i syfte att värna om de kommunalt ägda bostadsföretagen och motverka att företagen och dess bostäder säljs. Slutligen tecknas vissa utvecklingstendenser i de allmännyttiga bostadsföretagen i några europeiska länder.

I kapitel 3 redovisas kommitténs *överväganden och förslag*. Kommittén redovisar inledningsvis sin syn på de kommunala bostadsföretagens roll i framtiden. Kommittén redovisar sedan skälen för sina lagförslag och den närmare utformningen av förslagen. I bilaga 4 redovisas vidare en annan utformning av beslutsreglerna än den som kommittén slutligen gjort till sitt huvudförslag.

I kapitel 4 redovisar kommittén sin *bedömning av konsekvenserna* av dess förslag.

I kapitel 5 återfinns *författningskommentaren* till kommitténs lagförslag.

Vissa påpekanden behöver göras inledningsvis om några termer som används i betänkandet. Med kommunalt bostadsföretag avses aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse där kommunen har det bestämmande inflytandet och som har till huvudsakligt syfte att förvalta bostadsfastigheter. Benämningen ”allmännyttigt bostadsföretag” används ibland i betänkandet som alternativ benämning för dessa företag.

Uttrycket försäljning används för att även avse överlåtelser och andra frivilliga avhändelse utom i redovisningen av kommitténs lagförslag och i författningskommentaren. Kommittén har vidare valt att använda uttrycket "icke-vinstutdelande" i stället för uttrycket "icke-vinstdrivande" som förekommer i kommitténs direktiv. Uttryckssättet utan vinstintresse används också i betänkandet för att avse företag som arbetar på allmännyttiga grunder.

### **1.3 Utredningsarbetet**

Kommittén har haft 15 sammanträden, varav ett tvådagars-internat.

Under utredningsarbetet har samråd skett med 1997 års Hyreslagstiftningsutredning, Kommundemokratikommittén, Utredningen om kooperativ hyresrätt, Bostadsrättsutredningen, Kommittén för hemlösa och Utredningen om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning.

Underlag för redovisningen i avsnitt 2.2.3 av genomförda och planerade försäljningar av kommunägda bostäder inhämtades genom Boverkets bostadsmarknadsenkät våren 2000.

Som underlag för kommitténs överväganden i kapitel 3 har kommitténs ledamöter haft diskussioner med seniorkonsult Curt Riberdahl om frågeställningar kring ett ökat skydd för den kommunala förmögenheten m.m.

Företrädare för Statens Bostadskreditnämnd har deltagit i ett kommittésammanträde.

### **1.4 Inriktningen av kommitténs fortsatta arbete**

För att bl.a. ge en bredare ram för en bedömning av förslagen i detta delbetänkande, redovisar kommittén i detta avsnitt inriktningen av sitt fortsatta arbete med övriga delar av uppdraget.

Kommittén avser att i slutbetänkandet redovisa sin syn och sina eventuella förslag i fråga om *kommunens bostadspolitiska och boendesociala ansvar*. Kommittén konstaterade redan i ett tidigt skede att den mot bakgrund av sina direktiv bör överväga vissa frågor inom detta område. Det gäller dels om kommunens bostadspolitiska och boendesociala ansvar bör preciseras ytterligare i lagstiftningen, dels om kommunen bör tillföras ytterligare verktyg för att klara sina uppgifter inom bostadsförsörjningen. Regeringen har sedan i proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m. hänskjutit vissa bostadspolitiska och boendesociala frågor till kommittén.

Kommittén har i detta betänkande redovisat svårigheter att inom den givna tidsramen fullfölja det arbete som Kommittén om allmännyttan och bruksvärdet inlett om ett *samlat regelverk för allmännyttiga bostadsföretag*. Kommitténs ambition är att i slutbetänkandet redovisa ett fullständigt förslag till en särskild lagstiftning för de kommunala bostadsföretagen. Kommittén avser vidare att klarlägga om en sådan lagstiftning kan vidgas till att också omfatta icke kommunala bostadsföretag som väljer att arbeta enligt samma förutsättningar som allmännyttiga företag. Som en del i detta arbete avser kommittén att klarlägga förutsättningar för åtgärder i syfte att ett kommunalt bostadsföretag i strid med den s.k. lokaliseringsprincipen skall kunna etablera sig i en annan kommun. Kommittén vill dock särskilt understryka att detta arbete sammantaget är mycket omfattande och att oförutsedda frågor kan komma upp under utredningsarbetets gång.

Kommittén har i detta betänkande redovisat förslag om särskilda regler för kommunala beslut om försäljning av kommunala bostäder, m.m. Kommittén anser att dessa regler eventuellt behöver kompletteras med ett *regelverk för eventuell förköp av kommunalt bostadsbestånd*. Ett sådant ställningstagande bör dock enligt kommitténs bedömning föregås av en särskild analys av *finansiella och andra förutsättningar för överlåtelse av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsföretag till privata allmännyttiga aktörer*.

Kommittén har i uppdrag att i slutbetänkandet redovisa överväganden om *bostadsförmedling och bostadsanvisning*. Regeringen har nämligen i prop. 2000/01:26 hänskjutit till kommittén frågan om behovet av en särskild lag om kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra verktyg för att stärka den kommunala bostadsförmedlingen. Kommittén har också konstaterat att förmedlingsrätter kan vara en viktig fråga vid överlåtelser av kommunala bostäder eller bostadsföretag.

Kommittén finner det angeläget att ta upp de förslag om *skatteregler vid självförvaltning* som presenterades av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet. Kommittén har därför begärt tilläggsdirektiv att utreda om självförvaltning kan stimuleras genom en höjning av taket för skattefrihet och en schablonisering i kombination med att förbudet mot olika ersättning för den som deltar i självförvaltningen tas bort.

Kommittén kommer vidare att i samband med slutbetänkandet göra tillgängliga de resultat som Boendesociala beredningen inhämtat om kunskap om grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.

## 2 Utvecklingen av allmännyttigt boende i Sverige och internationellt

Kommittén redovisar i detta kapitel faktaunderlag för de överväganden som görs. Kapitlet inleds med en översikt över de allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden. Därefter redovisas genomförda och planerade försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder. En översikt görs av de regler som riksdagen vid flera tillfällen beslutat om i syfte att värna om de kommunägda bostadsföretagen och motverka att företagen och dess bostäder säljs. Slutligen beskrivs vissa utvecklingstendenser i de allmännyttiga bostadsföretagen och regelverket kring dessa företag i några europeiska länder.

Syftet med kapitlet är att ge underlag för en bedömning av den pågående försäljningen av kommunägda bostadsföretag och bostäder. Till grund för kommitténs bedömning tas hänsyn dels till de allmännyttiga bostadsföretagens roll på den svenska bostadsmarknaden, dels till hur andra länder har valt att utveckla det allmännyttiga boendet.

### 2.1 De allmännyttiga bostadsföretagens roll

I betänkandet *På de boendes villkor* (SOU 1999:148) finns en utförlig beskrivning av hur de allmännyttiga bostadsföretagen vuxit fram i Sverige under 1900-talet. Kommittén vill understryka vikten av att diskussionen om hur regelverket kring allmännyttan skall moderniseras utgår från ett historiskt perspektiv. Det är väsentligt att belysa hur förutsättningarna har ändrats

över tid och hur de allmännyttiga bostadsföretagen också har följt med i denna utveckling.

### Allmännyttan i ett historiskt perspektiv

Den moderna sociala bostadspolitiken har sitt ursprung i 1930-talets bostadssituation. Det var dock först med de nya välfärds-politiska tankarna efter andra världskriget som kommunernas engagemang för bostadsförsörjningen tog fart på allvar.

Det som kom att utmärka svensk bostadspolitik var den generella satsningen på goda bostäder åt alla. Det var en väsentlig och avgörande skillnad gentemot många andra länders inriktning på s.k. socialbostäder för låginkomsttagare och för de sämst ställda i samhället. Dagens allmännyttiga bostadsföretag skapades som regel i slutet av 1940-talet, eller i början av 1950-talet. De flesta kommuner runt om i landet byggde under denna period upp egna bostadsföretag.

De allmännyttiga bostadsföretagens bostadsproduktion kom således snabbt att bli relativt omfattande, men det var ändå inte tillräckligt för att komma tillrätta med den svåra bostadsbristen i bl.a. tätorterna. I mitten av 1960-talet startade det som kom att kallas miljonprogrammet. Bedömningen av en rimlig nivå ledde till att riksdagen 1965 beslutade om målet att på tio år färdigställa en miljon bostäder i syfte att komma tillrätta med den svåra bostadsbristen.

Under perioden 1961–1975 färdigställdes totalt nära 1,4 miljoner bostäder i Sverige. Produktionen trappades dock ned redan i början av 1970-talet, eftersom det i flera kommuner började uppstå överskott på lägenheter. När produktionstakten intog normala nivåer, det vill säga från mitten av 1970-talet, förändrades inriktningen för allmännyttan. Förenklat innebar detta att verksamheten gick från byggande till förvaltning. Effektivisering av förvaltningen, samordning och specialisering etablerades som nyckelord under denna tidsperiod.

Nyproduktionen låg under 1980-talet på en relativt stabil nivå och det var främst ombyggnader och underhåll som stimulerades genom olika tillfälliga bidrag från staten. Samhället karakteriserades i slutet av 1980-talet av framtidstro, överhettning och brist på arbetskraft. Bostadsproduktionen kom också att öka successivt de sista åren.

Under 1990-talet ändrades dock förutsättningarna radikalt för bostadsföretagen. Vid sidan av saneringen av statsfinanserna kom en rad faktorer att få en avgörande inverkan på utvecklingen inom bostadssektorn och samhället i övrigt. Kombinationen av strukturomvandling, internationalisering, allt snabbare omvärldsförändringar och nya spelregler för bostadsföretagen har sammantaget skapat en helt ny bostadspolitisk situation.

Avregleringen av bostadskreditmarknaden hade påbörjats redan på 1980-talet, de statliga lånen för bostadsfinansieringen försvann, regleringen av vilka kreditgivare som kunde ge lån med räntebidrag till bostäder för äldre hus upphörde. Vidare togs de förmånligare reglerna bort för lånefinansiering och räntesubventioner för de allmännyttiga bostadsföretagen. Sammantaget innebar dessa förändringar att ränterisken flyttades över från staten till låntagarna, det vill säga till företagen och deras ägare. Den frikoppling som gjordes mellan lån och räntebidrag innebar att de allmännyttiga bostadsföretagens möjlighet att välja långivare ökade. Detta innebar samtidigt att staten inte kunde påverka boendekostnaderna på samma sätt som tidigare.

Situationen för många bostadsföretag försvårades dock av att de inte hade haft möjlighet att i god tid anpassa sig till de förändrade spelreglerna. I samband därmed upphörde också i allt väsentligt det övriga särskilda regelverket för de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta innebar bl.a. att schablonbeskattning avskaffades. Avsikten med förändringarna har varit att i ekonomiskt avseende jämställa de av kommunerna ägda bostadsföretagen med de privatägda.

Bostadssektorn som helhet fick finansiera en betydande del av den underfinansierade skattereformen 1990–1991. Den överhettade ekonomin ledde till att bankerna ökade utlåningen, vilket bl.a. innebar kraftiga prisökningar på fastigheter. Den spekulationsartade fastighetsbubbla som följde på detta punkterades av en realräntechock i början av 1990-talet. Den svenska finans- och fastighetskrisen fick långtgående konsekvenser med avsevärda förluster som följde. Under denna period tvingades olika särlösningar fram för att säkerställa bankernas fortlevnad och för att komma tillrätta med krisen för bostadsrättsföreningar och privata fastighetsägare.

De flesta allmännyttiga bostadsföretagen tog sig i början av 1990-talet igenom krisen utan särskilt stöd. Den tilltagande och förändrade befolkningsomflyttningen i kombination med strukturomvandlingen ledde dock till att många kommuner inte hade möjlighet att i tid anpassa sina åtaganden för bl.a. bostadsföretagen. Till slut fick statsmakten ingripa för att understödja även några av dessa bostadsföretag.

De allmännyttiga bostadsföretagen står idag inför olika utmaningar beroende på de förändrade marknadsförutsättningarna. Flera av de starkaste bostadsföretagen återfinns inom den allmännyttiga sektorn, men många allmännyttiga bostadsföretag har också av historiska skäl en begränsad soliditet och ekonomiska svårigheter att på kort sikt möta den förändrade situationen. Många företag verkar numera på svaga marknader och är utsatta för svängningar som inte går att möta genom intäktsoökningar och snabba anpassningar av kostnadsbilden.

### **Kommunen och självkostnadsföretagen**

De allmännyttiga bostadsföretagen har strävat efter att vara ett attraktivt alternativ och att bostäderna skall vara tillgängliga för en bred allmänhet. I direktiven till kommittén anges att de allmännyttiga bostadsföretagen är ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom



bostadsförsörjningen. Företagen har alltsedan sin tillkomst förutsatts arbeta utan enskilt vinstintresse och dess bostäder är tillgängliga för alla utan villkor med avseende på t.ex. inkomst- och familjestorlek. I direktiven anges också att den svenska bostadsmarknaden kan sägas vara unik i Europa tack vare detta.

Utvecklingen med kommunägda bostadsföretag har bidragit till att stärka välfärden i Sverige. Kommunerna har kunnat utforma olika strategier som varit anpassade till kommunens egna förhållanden och förutsättningar i enlighet med det kommunala självbestämmandet. Utformningen av bostadspolitiken har samtidigt skett i nära samarbete mellan stat och kommun.

Eftersom kommunerna enligt kommunallagens bestämmelser inte får driva verksamhet i vinstsyfte, framstår kommunen som huvudman för dessa självkostnadsföretag som ändamålsenlig. I direktiven anförs att de allmännyttiga bostadsföretagen måste ges möjlighet att generera vinstmedel för att kunna utvecklas, konsolideras och framgångsrikt konkurrera på marknaden. Överskottet behövs för att företagen skall klara svängningar i konjunkturen och för att kunna genomföra nödvändiga investeringar, däribland nyproduktion.

När vinsten inte är den huvudsakliga drivkraften för de allmännyttiga bostadsföretagen hamnar fokus istället på andra resultatmått. Inriktningen på verksamheten har bl.a. inneburit att de allmännyttiga bostadsföretagen måste ta reda på vilka värden bostäderna och boendemiljön skapar för hyresgästerna, kommunen, miljön eller välfärden. Att uppnå goda resultat på dessa områden, i kombination med de ekonomiska krav som ställts på företagen, har kommit att kräva både en hög professionalism och ett affärsmässigt agerande.

Kommunerna har många olika möjligheter att utforma och genomföra en ändamålsenlig lokal bostadspolitik, som syftar till att tillse att kommunmedborgarna får sina behov och önskemål uppfyllda. Det har också visat sig att kommunerna och deras bostadsföretag har utformat olika strategier för att tillgodose de skilda behoven och för att bidra till kommunens attraktivitet. Det handlar i sammanhanget om att kombinera det sociala

ansvaret med en affärsmässighet som bygger på att företagen profilerar sig gentemot andra aktörer på marknaden, men även i förhållande till andra kommuner.

### **Infrastruktur och tillväxtpotentialer**

Vid en bedömning av de allmännyttiga bostadsföretagens funktion för kommunerna är det viktigt att lyfta fram bostädernas betydelse som infrastruktur. Kommunikationer, vägar, vatten- och avloppssystem och andra tekniska försörjningssystem är nödvändiga för ett samhälles utveckling. På samma sätt är ett allsidigt utbud av bostäder avgörande för den framtida utvecklingen i kommunen. Ett allmännyttigt bostadsföretag har även betydelse för den på många orter nödvändiga nyproduktionen av bostäder.

Bostadsinfrastrukturen har i kombination med andra faktorer betydelse för kommunernas långsiktiga ekonomiska utveckling. Exempel på andra faktorer är tillgång till arbetsplatser, utbildningsnivå och övrig infrastruktur. Mellan dessa olika tillväxtfaktorer sker ett komplicerat och växelvis samspel. De flesta kommuner har under efterkrigstiden lyckats väl med att tillvarata och utnyttja detta samspel. Under senare år har dock förutsättningarna ändrats på ett genomgripande sätt för många kommuner och det krävs till viss del nya lösningar för att kunna möta denna nya situation.

Den tekniska utvecklingen och strukturförändringarna har skapat nya möjligheter för de kommuner som har kunnat erbjuda människorna goda miljöer samt goda och ekonomiskt attraktiva bostäder. I kommunernas ambition att förverkliga sina långsiktiga strategier för att stärka kommunens position i olika avseenden har det egna bostadsföretaget ofta haft en framträdande roll.

## Bruksvärdessystemet

Vid sidan av de allmännyttiga bostadsföretagens betydelse för samhällets bostadsförsörjning och långsiktiga utveckling, har de allmännyttiga bostadsföretagen givits en särskild roll i bruksvärdessystemet. Deras hyror är normerande vid jämförelseprövning för övriga fastighetsägare på bostadsmarknaden.

Bruksvärdessystemet bygger på att hyresgästerna skall ha ett reellt besittningsskydd, vilket förutsätter att det finns ett tak för hur hög hyran kan bli. När bruksvärdesreglerna utformades var syftet enbart att trygga den sittande hyresgästens besittningsrätt. Det fanns inget motiv till att på en marknad i balans påverka den allmänna hyresnivån, dvs. den genomsnittliga hyran. Det fanns inte heller någon ambition att påverka hyresstrukturen, dvs. skillnaden i hyra mellan lägenheter med olika bruksvärde. Tvärtom betonades vikten av en marknadsmässig prissättning.

I motiven till bruksvärdessystemet framhölls att allmännyttan på flera sätt hade en viktig funktion. Framväxten av ett stort allmännyttigt bestånd skulle bidra till att minska bostadsbristen och därmed skapa bättre balans på bostadsmarknaden (prop. 1968:91 Bihang A). De allmännyttiga företagens hyresättning ansågs inverka dämpande på den allmänna hyresnivån.

De ursprungliga reglerna utformades så att en särskild jämförelse skulle göras med hyran för nybyggda lägenheter vid hyresprövning på bristorter. Eftersom det var främst allmännyttan som stod för nyproduktionen, fick dess hyresnivåer därigenom en indirekt betydelse när skäligheten av en begärd hyra prövades.

I början av 1970-talet avskaffades bristortsbegreppet. En särskild jämförelse skulle istället göras med nyproduktionen på alla orter. Utvecklingen hade gått mot generella regler och vid mitten av 1970-talet blev allmännyttan förstahandsnorm vid all jämförelseprövning i alla marknadslägen. Det främsta motivet till den reformen var att hålla nere hyresnivån med hjälp av allmännyttans självkostnadsbaserade hyror.

## Boendeinflytande

Förutom de mer grundläggande målsättningarna att förhindra en ökad boendesegregation är det utifrån ett kommunaldemokratiskt perspektiv viktigt med ett reellt hyresgästinflytande. Att de allmännyttiga bostadsföretagen har haft en viktig funktion för att åstadkomma ett ökat hyresgästinflytande kan ses som en del i det arbete som har bedrivits för att demokratisera samhället i övrigt.

Det finns också goda möjligheter till att ett engagemang skapas hos hyresgästerna, eftersom boendet är en grundläggande välfärdsförutsättning för medborgarna. Om inte bostadsförhållandena är tillräckligt goda skapas sämre förutsättningar för människorna i skolan, på arbetet och under fritiden.

De allmännyttiga bostadsföretagen har alltsedan 1970-talet varit ledande i utvecklingen för att nå ett ökat hyresgästinflytande. Under 1980-talet handlade utvecklingsarbetet främst om hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll och tillval samt en utveckling mot kooperativ hyresrätt. Under den senaste tioårsperioden har det blivit vanligare med t.ex. decentraliserad fastighetsförvaltning, enkäter till hyresgästerna och en i allmänhet ökad lyhördhet för de boendes krav och önskemål.

Ett ökat boendeinflytande är en viktig del i beskrivningen av de allmännyttiga bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden. Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet redogör för möjliga förändringar som syftar till att stärka boendeinflytandet över lägenheten, över bostadsområdet och över bostadsföretaget (SOU 1999:148 och SOU 2000:33).

## 2.2 Försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder

Under senare år har större försäljningar av *kommunägda bostäder* och försäljningar av hela *kommunala allmännyttiga företag* aktualiserats eller genomförts i allt fler kommuner. Denna utveckling

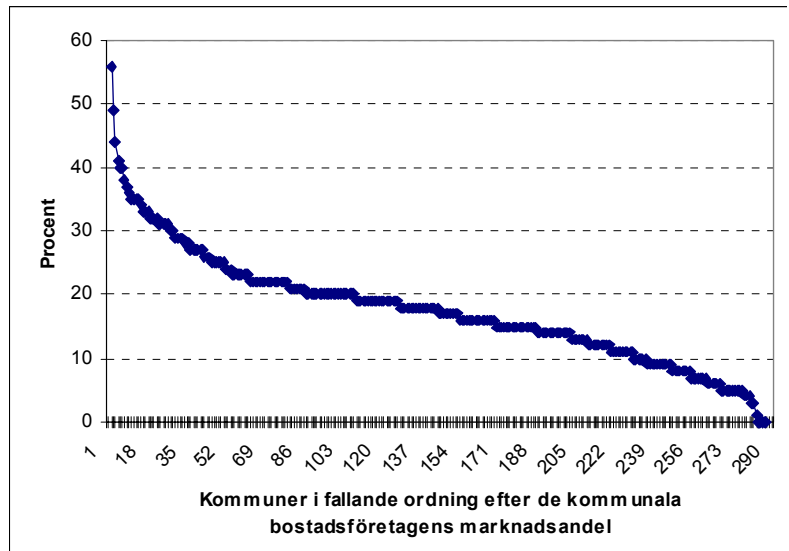
redovisas kortfattat i detta avsnitt. För att ge en ram för redovisningen inleds avsnittet med vissa uppgifter om de allmännyttiga bostadsföretagens andel av lokala bostadsmarknader och om förändringar i det allmännyttiga bostadsbeståndet över tiden.

### **2.2.1 De kommunala bostadsföretagen på lokala bostadsmarknader**

De allmännyttiga bostadsföretagen hade år 1998 knappt 930 000 lägenheter av totalt 4 220 000 bostadslägenheter i Sverige. Idag finns det cirka 355 allmännyttiga bostadsföretag, varav drygt 300 är anslutna till Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO. Dessa bostadsföretag äger och förvaltar cirka 900 000 lägenheter, vilket är nära 95 procent av det allmännyttiga beståndet. En uppdatering av 1990 års Folk- och bostadsräkning visar att de allmännyttiga bostadsföretagen svarar för 22 procent av det svenska bostadsbeståndet och för omkring 55 procent av hyresbostäderna. Denna fördelning har i stort sett varit konstant under 1990-talet.

De kommunala bostadsföretagens marknadsandel är olika i olika kommuner. Enligt en redovisning i *Allmännyttiga bostäder* (SOU 1997:81) varierar de kommunala bostadsföretagens andel av det totala bostadsbeståndet i kommunen från noll till över 50 procent, se diagram 2.1.

Diagram 2.1. De kommunala bostadsföretagens marknadsandel i kommunerna, procent av det totala bostadsbeståndet i kommunen, 1996 (Sekretariatets bearbetning av uppgifter i SOU 1997:81)



I genomsnitt svarade kommunala bostadsföretag för cirka 18 procent av det totala antalet bostäder i kommunen och för 43 procent av hyreslägenheterna. I ungefär hälften av kommunerna har de kommunala bostadsföretagen en marknadsandel på 10–20 procent av det totala beståndet. I de flesta kommuner har de kommunala bostadsföretagen en marknadsandel på 40–60 procent av hyreslägenheterna. Exempel på en högre andel finns också.

Generellt ökar de kommunala bostadsföretagens marknadsandel av det totala beståndet i kommunen med kommunens

storlek. Marknadsandelen är vanligtvis störst i storstädernas kranskommuner. I de mindre landsortskommunerna är de kommunägda bostädernas andel av den totala marknaden ofta betydligt lägre.

Ser man istället till de kommunala bostadsföretagens andel av hyresmarknaden blir bilden något annorlunda. De kommunala bostadsföretagen har stora andelar av hyresmarknaden inte bara i storstäderna utan också i de små kommunerna. Detta kan förklaras med att det i mindre kommuner utanför storstäderna finns en liten andel hyresbostäder, vilket får till följd att det kommunala företaget har en liten marknadsandel totalt men en stor andel av de relativt få hyreslägenheter som finns.

### **2.2.2 Utvecklingen av de kommunala bostadsföretagens bestånd 1980–1999**

De kommunala bostadsföretagen har, som andra fastighetsägare, alltid köpt, sålt och bytt fastigheter som ett naturligt led i sin fastighetsförvaltning. För de kommunala bostadsföretagen har det i sammanhanget ofta varit ett intresse att få en större spridning av ålder och läge inom sitt bestånd. Det kan t.ex. handla om att förvärva äldre och mer centralt belägna fastigheter, eftersom dessa företag ofta är underrepresenterade i centrala lägen. Ett annat exempel är när företagen köper fastigheter för att kunna ta ett helhetsgrepp över ett speciellt område som kan behöva rustas upp eller förändras på något annat sätt.

Utvecklingen av de kommunala bostadsföretagens bostadsbestånd kan belysas närmare med statistik som avser företag som är medlemmar i SABO.

Dessa företags sammanlagda bestånd har ökat med 143 900 lägenheter sedan 1980 dels genom nybyggnad och rivning, dels genom köp från och försäljning till enskilda personer, enskilda företag och bostadsrättsföreningar. Tabell 2.1 redovisar perioderna 1980–1990 och 1991–1999. Den redovisade nettoökningen i

tabellen är något mindre än ökningen enbart genom nyproduktionen.

Under perioden har SABO-företagen totalt rivit 23 000 lägenheter. De har också förvärvat 63 000 lägenheter från enskilda personer, enskilda företag och bostadsrättsföreningar och sålt 58 000 lägenheter till dessa grupper. Utfallet av transaktionerna med enskilda personer, enskilda företag och bostadsrättsföreningar har varit olika på 1980-talet och 1990-talet. Under 1980-talet ledde dessa transaktioner till en nettoökning med 23 900 lägenheter i företagets bestånd, medan de på 1990-talet ledde till en nettominusning med 18 400 lägenheter.

*Tabell 2.1. Förändringar i SABO-företagens bostadsbestånd under 1980- och 1990-talen\**

Period	Nyproduktion	Förvärv från enskilda och bostadsrättsföreningar	Rivning	Försäljning till enskilda och bostadsrättsföreningar	Nettoförändring
1980-90	107 200	45 100	7 900	21 200	123 200
1991-99	54 200	18 000	15 200	36 400	20 700
<i>Totalt</i>	<i>161 400</i>	<i>63 100</i>	<i>23 100</i>	<i>57 600</i>	<i>143 900</i>

\* Transaktioner med stat, kommun och andra kommunala företag ingår inte i tabellen. För 1980-90 har förvärv från enskilda och bostadsrättsföreningar beräknats genom att dra bort försäljningar till andra kommunala bolag från de totala förvärven i SABO:s statistik. Detta kan innebära en viss felkälla.

Utvecklingen av SABO-företagens köp från och försäljningar till enskilda personer, enskilda företag och bostadsrättsföreningar redovisas för varje år under perioden 1991–1999 i tabell 2.2. Försäljning till bostadsrätter var störst under åren 1991–1995. Den har därefter minskat men ökar nu återigen starkt. Försäljningen till bostadsrätter har emellertid varit mindre omfattande varje år under perioden än försäljning till enskilda personer och företag.



Tabell 2.2. SABO-företagens köp av försäljning av lägenheter 1991–1999

År	Förvärv från enskilda	bostadsrätt	Försäljning till enskilda	bostadsrätt	Netto- försäljning
1991	1 325	0	1 717	460	-852
1992	1 238	203	717	466	258
1993	1 057	57	2 299	698	-1 883
1994	1 902	210	1 335	951	-174
1995	2 249	26	4 978	0	-2 703
1996	3 576	201	5 695	29	-1 947
1997	2 758	129	2 277	116	494
1998	1 682	28	11 260	124	-9 674
1999	1 223	111	2 556	680	-1 902
<i>Totalt</i>	<i>17 010</i>	<i>965</i>	<i>32 834</i>	<i>3 524</i>	<i>-18 383</i>

Under 1980-talet såldes två hela kommunala bostadsföretag, i Valdemarsvik och Grästorp, med totalt cirka 800 lägenheter. Under 1990-talet har Salem, Danderyd, Nacka, Markaryd, Täby och Vaxholm sålt sitt allmännyttiga bostadsbestånd, de två sistnämnda under 1999. Bland större försäljningar av allmännyttiga bostäder under 1990-talet kan nämnas Telgebostäder i Södertälje under 1991–1994 med 3 400 lägenheter, Uppsalahem 1996 med 3 600 lägenheter och Poseidon i Göteborg 1998 med 3 800 lägenheter. Den mest omfattande försäljning har inletts i Stockholm; den sker i huvudsak genom ombildning till bostadsrätt.

Det bör observeras att SABO:s statistik inte redovisar minskningar i företagens bestånd genom försäljning av hela allmännyttiga företag. Antalet bostäder som omfattats av sådana försäljningar har under 1990-talet varit i ungefär samma storleksordning som den redovisade nettoökning i SABO-företagens bestånd i tabellerna 2.1 och 2.2.

### 2.2.3 Boverkets uppföljning av försäljningar av kommunägda bostäder

Boverket har under senare år följt genomförda och planerade försäljningar av kommunägda bostäder och kommunala bostadsföretag genom sin årliga bostadsmarknadsenkät.

#### *Genomförda försäljningar 1999*

Under 1999 genomfördes enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät försäljning av nästan 8 400 kommunägda bostäder i ett sjuttiotal kommuner runt om i landet.

I de flesta fall rörde försäljningarna sig om ett mindre antal lägenheter. I 17 av kommunerna avsåg försäljningen dock mer än 100 lägenheter, se tabell 2.3. Två avsåg, som redovisades i avsnitt 2.2.2, hela kommunala bostadsföretag i stockholmsregionen. I femton andra kommuner, varav fem i Stockholms län, såldes minst hundra lägenheter under 1999.

Tabell 2.3. Försäljningar av kommunägda bostäder under 1999

Kommuner som sålde minst 100 lägenheter		
Län	Kommun	Antal lägenheter
Stockholm	Järfälla	300
Stockholm	Huddinge	290
Stockholm	Täby	2 200
Stockholm	Stockholm	460
Stockholm	Södertälje	610
Stockholm	Lidingö	140
Stockholm	Vaxholm	1 200
Jönköping	Eksjö	320
Kalmar	Högsby	130
Skåne	Hälsingborg	250
Västra Götaland	Munkedal	140
Västra Götaland	Lysekil	140
Västra Götaland	Mariestad	250
Västra Götaland	Hjo	110
Örebro	Karlskoga	180
Västmanland	Heby	170
Västernorrland	Sundsvall	300
Övriga 58 kommuner som sålt kommunägda bostäder		1 180
<i>Totalt</i>		<i>8 370</i>

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät 2000.

Bostäderna såldes i de flesta fall till privata bostadsföretag eller fastighetsägare, se tabell 2.4. Bara enstaka försäljningar gjordes till bostadsrättsföreningar under 1999, eftersom ombildningsprocessen inte hunnit komma så långt. I några fall såldes allmännyttiga bostäder till privata köpare för att användas för fritidsboende.

Tabell 2.4. Typ av köpare av kommunägda lägenheter sålda under 1999

	Antal fall	Antal lägenheter
Bostadsrättsförening	2	590
Privat bostadsföretag/fastighetsägare	51	6 080
Annat kommunalt bolag	2	680
Annan typ av köpare	20	1 020
<i>Totalt</i>	75	8 370

*Källa:* Boverkets bostadsmarknadsenkät 2000

#### *Planerade försäljningar 2000*

Enligt Boverkets undersökning var det i början av år 2000 betydligt fler kommuner än under 1999 som funderade på att sälja hela eller delar av det kommunägda bostadsbeståndet – bortåt 90 jämfört med cirka 70 våren 1999. Av dessa hade 55 kommuner (jämfört med 40 våren 1999) så konkreta planer att de kunde ange hur många lägenheter som kommer att omfattas av försäljningen. Dessa kommuners planer sammanfattas i tabell 2.5. Med undantag av Stockholm säljer de flesta kommuner till privata fastighetsägare.

Tabell 2.5. Planerad försäljning av kommunägda bostäder, kommuner med konkreta planer för år 2000–2001

Län	Kommun	Antal lägenheter
Stockholm	Stockholm	15 400
Stockholm	Sigtuna	100
Östergötland	Finspång	600
Kalmar	Oskarshamn	230
Blekinge	Karlskrona	1 300
Skåne	Lomma	300
Västra Götaland	Lerum	300
Västra Götaland	Mariestad	130
Västmanland	Norberg	110
Dalarna	Avesta	600
Dalarna	Ludvika	150
Västernorrland	Örnsköldsvik	170
Övriga 42 kommuner med konkreta planer		1 250
<i>Totalt</i>		<i>20 640</i>

*Källa:* Boverkets bostadsmarknadsenkät 2000, bearbetad statistik.

Sammanlagt rör det sig om drygt 20 000 lägenheter som kommuner planerar att sälja. I de flesta fall rör det sig om ganska få lägenheter, men ett dussin kommuner planerar en försäljning om minst 100 lägenheter. Stockholms stad svarar för trefjärdedelar av de planerade försäljningarna.

Stockholms stad beslutade 1998 att alla hyresgäster hos de tre allmännyttiga bostadsföretagen skulle erbjudas möjlighet att bilda bostadsrättsföreningar och ta över fastigheterna. I januari 2000 hade intresseanmälningar omfattande 15 400 lägenheter kommit in. I övriga landet är det mycket ovanligt att det är hyresgästerna som ska ta över vid planerade försäljningar.

#### 2.2.4 Aktuella bedömningar av planerade försäljningars omfattning

Det finns klara indikationer på att kommunernas försäljningsplaner blivit ännu mer omfattande under 2000, dvs. efter tidpunkten för Boverkets bostadsmarknadsenkät. I sakens natur ligger att t.ex. Boverkets insamlade material till bostadsmarknadsenkäten efter en tid blir inaktuellt. För t.ex. försäljningar som sker på hösten har en del kommuner inte färdigställt planer om detta vid föregående årsskifte. Därmed har kommunerna inte heller kunnat redovisa detta.

I oktober i år uppgick t.ex. antalet intresseanmälningar för ombildningar enbart i Stockholms innerstad till knappt 20 000, vilket är en ökning med knappt 5 000 på ett halvår. I ett antal kranskommuner pågår försäljningsdiskussioner, dels om att erbjuda hyresgästerna att ombilda till bostadsrätt, dels om att sälja till privata fastighetsägare.

I Stockholms stad har hittills försäljningar och intresseanmälningar koncentrerats till innerstaden. Som framgår av tabell 2.6 har ett stort antal privata hyreshus redan omvandlats till bostadsrätter i Stockholms stad, och dessa omvandlingar har också koncentrerats till innerstaden. Flera bedömare pekar på att risken är att den sammanlagda effekten av privata och allmännyttiga försäljningar av hyreshus blir att hyresrätten om några år blir urholkad som boendeform i innerstaden.

Tabell 2.6. Omvandling av privata och allmännyttiga hyreshus i Stockholms stad, antal lägenheter, 1996–oktober 2000

	Inre staden	Yttre staden	Totalt privat	Allmännyttigt
1996	799	63	862	0
1997	931	159	1 090	186
1998	1 551	179	1 730	17
1999	2 591	532	3 123	374
2000	2 158	197	2 355	1 228
Totalt	8 030	1 130	9 160	1 805

Källa: Stockholms fastighetsägareförening och Stockholms stads Utrednings- och Statistikkontor (USK).

Även i många av landets övriga kommuner förs idag långtgående diskussioner om huruvida kommunen behöver äga ett bostadsföretag för att kunna ta ansvar för bostadsförsörjningen, eller om det låter sig göras på annat sätt. Planering om försäljning pågår i många olika regioner i landet med olika förutsättningar samt både i små och större kommuner.

Flera av de försäljningar som genomförts under året var inte redovisade som konkreta försäljningsplaner till Boverkets bostadsmarknadsenkät. Kommittén har erfarit att flera inte heller hade kommit till allmän kändedom på annat sätt. Det handlar i sammanhanget också om försäljningar som är relativt omfattande. Detta understryker det riktiga i kommitténs bedömningar att strukturen på olika lokala bostadsmarknader kan förändras på ett genomgripande sätt under relativt kort tid.

Kommittén bedömer således att en uppdaterad redovisning av kommunernas planer om försäljning kommer att visa på en ökad aktivitet på detta område. Utvecklingen under 2000 visar dessutom att det hela tiden tillkommer försäljningar och försäljningsplaner som inte har tillkännagivits tidigare eller på annat sätt kunnat identifieras på förhand. Kommittén bedömer att det totala allmännyttiga beståndet riskerar att minska avsevärt under

de kommande åren, om de planer som finns idag genomförs fullt ut.

Kommittén ser allvarligt på utvecklingen, eftersom en kraftig minskning av det allmännyttiga bostadsbeståndet på sikt får inverkan på bl.a. bruksvärdesystemets tillämpning. Om kommunerna säljer ut stora delar av beståndet försvåras dessutom arbetet med att förhindra en ökad segregation i samhället.

### **2.3 Historisk översikt av regler om överlåtelse av kommunägda bostadsföretag och dess bostäder m.m.**

Under de senaste tolv åren har riksdagen vid ett flertal tillfällen beslutat om regler i syfte att värna om de kommunägda bostadsföretagen och att motverka försäljning av företagen och dess bostäder. I detta avsnitt redogörs kortfattat för dessa och för vissa kringliggande regler.

#### *Godkännande av bostadsföretag som allmännyttigt m.m.*

Regler om godkännande av företag som allmännyttigt bostadsföretag har funnits i olika författningar om lån och bidrag sedan 1940-talet. I förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag föreskrevs bl.a. att bolag eller stiftelser, som förvaltade bostadsfastigheter och som arbetade utan enskilt vinstsyfte, fick godkännas som allmännyttigt bostadsföretag under förutsättning att kommunen tillsköt hela grundkapitalet och utsåg samtliga ledamöter i företagets styrelse. Ett godkännande av ett bolag som allmännyttigt bostadsföretag skulle återkallas bl.a. om aktier eller en andel i bolaget överläts till någon annan än kommunen.

Under början av 1990-talet skedde genomgripande förändringar av de statliga bostadsfinansieringsreglerna vilket bl.a. medförde att det fr.o.m. år 1992 inte kunde lämnas några nya



godkännanden som allmännyttiga bostadsföretag. Ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag kunde dock fortfarande återkallas.

#### *1988 års reglering om förlorat räntebidrag*

I förordningen om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag fanns regler om övertagande av lån och räntebidrag vid överlåtelse av fastighet och tomträtt. En ny ägare kunde efter ansökan hos länsbostadsnämnden få överta bostadslånen helt eller delvis om det kunde antas att han hade förutsättningar att fullgöra de ekonomiska förpliktelser som följde med lånet och förvalta huset på ett tillfredsställande sätt. Storleken på det övertagna lånet och räntebidraget var begränsad i förhållande till vilken kategori den nye ägaren tillhörde.

Den 1 januari 1988 trädde nya regler i kraft i förordningen. Reglerna innebar bl.a. att då ett allmännyttigt ägt bostadshus överläts lämnades räntebidrag för lån som övertogs endast om regeringen medgav det. För bostadsföretag som fick godkännandet som allmännyttigt återkallat kvarstod dock räntebidragen om kommunen fortfarande hade det bestämmande inflytandet i företaget.

Förordningen upphävdes vid utgången av år 1991. De ovan beskrivna reglerna om förlorat räntebidrag vid överlåtelse av allmännyttigt bostadshus upphörde.

De generella reglerna för erhållande av räntebidrag ändrades från och med år 1992 på så sätt att de i princip blev neutrala för alla ägarkategorier, inklusive allmännyttiga bostadsföretag.

#### *1997 års reglering om återkallelse av räntestöd m.m.*

Den 1 januari 1997 trädde förordningen (1996:1435) med särskilda bestämmelser om återkallelse av beslut om statligt räntestöd i vissa fall ikraft. Samtidigt skedde vissa förändringar i för-

ordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m. Den nya regleringen innebar bl.a. att ägandet i ett allmännyttigt bostadsföretag kunde breddas utan att företagets ställning som allmännyttigt förlorades. Så länge kommunens bestämmande inflytande bestod lämnades räntestöd enligt gällande regler. Upphörde kommunens bestämmande inflytande över företaget återkallades allmännyttigförklaringen och räntestöd lämnades inte längre för företagets bostäder. Om ett allmännyttigt bostadsföretag avhände sig mer än 25 procent av det bestånd av bostadslägenheter som företaget ägde den 11 oktober 1996 lämnades inte räntestöd vare sig för de bostäder som överlätits eller för dem som fanns kvar hos företaget. Under vissa förutsättningar kunde regeringen medge att räntestöd ändå lämnades trots att överlåtelseerna omfattat mer än 25 procent av företagets bostadslägenheter. Om ett företag på grund av överlåtelse förlorade rätten till räntestöd för sina kvarvarande bostäder, återkallades godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag.

Förordningarna var avsedda att tillämpas på ägarförändringar och överlåtelse som skedde under tiden den 12 oktober 1996 till den 31 december 1997. Riksdagen beslutade senare att godkänna en förlängning av förordningarna till och med den 31 december 1999.

I förarbetena till förordningarna (prop. 1996/97:38) anfördes bl.a. följande skäl till att låta ett allmännyttigt bostadsföretag bredda sitt ägande utan att förlora godkännandet som allmännyttigt. En ägarbreddning i allmännyttiga bostadsföretag kan i vissa fall vara väl motiverad och till och med eftersträvarvärd. Ett breddat ägande kan bidra till att ge företaget mer långsiktigt stabila förhållanden och samtidigt tillföra företaget värdefull ledningserfarenhet. Det bör också vara möjligt att engagera de boende eller dem som arbetar i företaget som medägare i företaget. Det finns därför inte skäl att hålla fast vid att ett allmännyttigt företag till 100 procent måste ägas eller kontrolleras av kommunen eller att utestående aktier eller andelar inte får säljas till annan än kommunen.

### *Nu gällande regler*

I maj 1999 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare. Utredaren fick enligt direktiven (dir. 1999:32) i uppdrag att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen för att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan ökas i dessa företag. Utredaren skulle också genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdessystemet. Resultatet redovisades dels i *På de boendes villkor* (SOU 1999:148), dels i *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering* (SOU 2000:33). Samtidigt som en särskild utredare tillkallades ansåg regeringen att det var angeläget att i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet utforma ett tillfälligt regelsystem vars syfte var att försvåra försäljningar. Detta särskilt med hänsyn till att många kommuner i en allt snabbare takt avvecklade sitt bostadsinnehav.

Regeringen valde i maj 1999 att inte föreslå en förlängning av det gällande sanktionssystemet från 1996. En av anledningarna var att räntebidragen på sikt inte bedömdes vara något effektivt styrmedel för att motverka att kommunerna sålde sina bostadsföretag eller bostäder. De räntebidrag som lämnats enligt äldre bidragssystem förlorade snabbt i betydelse för företagen. Orsaken till detta var en kombination av regelsystemets utformning och en låg räntenivå. Räntebidrag enligt de gällande reglerna lämnades dessutom i så begränsad omfattning att de knappast skulle kunna fylla någon funktion som sanktionsmedel. Dessutom missgynnades de kommunala bostadsföretagen i förhållande till sina konkurrenter med en annan ägarbild.

Den 19 juni 1999 trädde därför lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. (sanktionslagstiftningen) ikraft. Lagen innebär bl.a. följande.

En kommun som genom att sälja aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar det bestämmande

inflytandet över företaget får vidkännas en minskning av det generella statsbidraget. Samma sak gäller om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet i bostadsföretaget förloras. Minskningen motsvarar 50 procent av skillnaden mellan det samlade vederlaget för alla de avyttrade aktierna eller andelarna och anskaffningsvärdet för dessa. I ett sådant fall återkallas även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Likaså gäller att det generella statsbidraget minskas om en kommun använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen utdelning. Minskningen motsvarar 50 procent av den utdelning som överstiger en skälig avkastning motsvarande normal årsränta på det ursprungliga aktiekapitalet. Det ursprungliga aktiekapitalet motsvarar det grundkapital som ett allmännyttigt bostadsföretag är skyldigt att ha, dvs. en procent av fastighetskapitalet vilket skall ha tillförts företaget i form av kapitaltillskott utan återbetalningsskyldighet. Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall det generella statsbidraget under vissa förutsättningar minskas. En minskning skall ske då ägaren använder sitt bestämmande inflytande för att genom utdelning eller aktieägartillskott tillföra verksamheter som inte huvudsakligen avser förvaltning av bostadsfastigheter medel inom samma koncern. Även i det fall bostadsföretaget beslutar att träda i frivillig likvidation minskas det generella statsbidraget med 50 procent av vad som uppskattas kunna komma att skiftas ut vid likvidationen. Regeringen kan under vissa förutsättningar medge att minskningen av statsbidraget jämkas eller helt efterges. En sådan situation kan vara då en utdelning är ett resultat av en nödvändig ekonomisk rekonstruktion, eller är ett led i en strukturell omdaning av företaget. Ett annat fall kan vara att kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och den aktuella åtgärden är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi.

I sanktionslagstiftningen används en minskning av det generella statsbidraget som en sanktion. Det generella statsbidraget är en del av det statliga statsbidrags- och utjämningsystemet vars huvudsakliga syfte är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Flera remissinstanser hade principiella invändningar mot att använda det generella statsbidraget som sanktionsmedel. Lagrådet ansåg att den föreslagna åtgärden är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och ifrågasatte allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på sådant sätt som föreslagits. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid, mot bakgrund av det övergripande ansvar staten har inom bostadspolitikerna och med hänsyn till att det rör sig om en tidsbegränsad lagstiftning, att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område.

Lagen om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. upphör vad avser avyttringar och beslut om frivillig likvidation den 30 juni 2001 och vad avser utdelningar och aktieägartillskott den 30 juni 2002.

#### *Skälen bakom införandet av de olika regleringarna*

Skälen bakom införandet av de ovan beskrivna reglerna, dvs. 1988 års reglering om förlorat räntebidrag, 1997 års reglering om återkallelse av räntestöd och den i dag gällande sanktionslagstiftningen har i huvudsak varit de samma. De beskrivs i förarbetena (prop. 1986/87:168, prop. 1996/97:38 och prop. 1998/99:122) enligt följande.

Kommunens intresse i bostadsfrågorna bör avvägas mot statsmakternas intresse för vad som sker med bostadsförsörjningen i stort. Statens intresse gäller i första hand att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitikerna. De allmännyttiga

företagens möjligheter att fullgöra sina uppgifter inom bostadsförsörjningen kan inskränkas väsentligt om företagen avhänder sina bostäder i mer betydande omfattning.

Ett omfattande statligt stöd har lämnats för att bygga upp de allmännyttiga företagens bostadsbestånd. Det finns ett intresse av att se till att de betydande ekonomiska resurser som tillförts företagen inte genom olika transaktioner överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen.

Tillämpningen av hyreslagens bruksvärdessystem förutsätter att det finns ett allmännyttigt bostadsföretag som jämförelsenorm. Det är uppenbart att förutsättningarna för hyressättningen ändras om en kommun mister sitt enda allmännyttiga företag. Även på orter där flera allmännyttiga företag verkar, kan en försäljning av ett av företagen medföra ett försämrat jämförelsematerial vid hyressättningen. Det blir i sådant fall nödvändigt att överväga alternativ till nuvarande bruksvärdeprincipen.

## 2.4 Allmännyttans roll och utveckling i några europeiska länder<sup>1</sup>

Syftet med detta avsnitt är att belysa den allmännyttiga hyressektorn internationellt och teckna aktuella utvecklingstendenser inom sektorn i några europeiska länder. Avsnittet bidrar därmed till en ram för den fortsatta diskussionen.

Redovisningen visar att det i Danmark, England, och Nederländerna krävs statligt godkännande för planer att sälja allmännyttiga bostäder och att de boende ges möjlighet att ta ställning till planerna. I Finland gäller särskilda användnings- och överlåtelsevillkor för allmännyttiga bostäder. I alla länder stannar överskottet från försäljningarna inom bostadssektorn.

---

<sup>1</sup> Redovisningen bygger på Rapport 4 En internationell utblick i Kommunförbundets rapportserie Ägarstyrning av kommunens företag, på bilaga 4 i På de boendes villkor (SOU 1999:148), som är en redovisning av den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England, på den finska regeringens proposition 274/1998 och på visst material från SABO och enskilda forskare.

### 2.4.1 Generell eller selektiv bostadspolitik

En analys av olika länders bostadspolitik visar att länderna grovt sett kan delas in i två grupper.

Den ena gruppen av länder driver någon form av *generell bostadspolitik*. I dessa länder är bostadsstödet generellt tillgängligt. Det kombineras med det övriga finansieringssystemet och inriktas på investeringar i både ny- och ombyggnad. Subventionspolitiken bygger på ett flertal styrmedel med bidrag, skatter och avgifter.

Till länder med generellt inriktad bostadspolitik räknas oftast Sverige och Danmark bland de nordiska länderna och Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike bland övriga länder i Västeuropa. I denna översikt får Danmark och Nederländerna företräda denna grupp av länder.

Den andra gruppen av länder driver någon form av *selektiv bostadspolitik*. I dessa länder går politiken ut på att med hjälp av regleringar och riktade subventioner stödja boendet för hushåll med låga inkomster eller en utsatt ställning på bostadsmarknaden. Direkta subventioner eller krediter till sådana bostäder kan kompletteras med särskilt, avgränsat stöd till äganderätt.

Till länder med en selektivt inriktad bostadspolitik räknas oftast Norge, Finland och Island bland de nordiska länderna och Belgien, Spanien, Portugal, Italien, Schweiz, Grekland, Storbritannien och Irland bland övriga länder i Västeuropa. I denna översikt får Finland och England företräda denna grupp av länder.

En allmännyttig sektor finns i båda grupper av länder. Rollen är dock olika. En tendens är att den allmännyttiga sektorn i länder med en selektiv politik är mindre, ofta mycket mindre, har sämre standard och vänder sig i allt väsentligt till svaga grupper på bostadsmarknaden.

## 2.4.2 Allmännyttiga bostadsföretag i vissa europeiska länder

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen i Danmark, Finland, England och Nederländerna.

Bostadsbeståndets uppdelning på upplåtelseformer i dessa länder och i Sverige redovisas i tabell 2.7. Som framgår av tabellen omfattar den allmännyttiga hyressektorn i dessa länder både kommunala och privata icke-vinst aktörer.

Tabell 2.7. Bostadsbeståndets storlek och uppdelning på upplåtelseformer i vissa länder, procent

	Sverige	Danmark	Finland	England	Nederländerna
Hyresrätt, totalt	40	39	31	31	52
– kommunal allmännyttig	23*	1	10	16	3
– privat allmännyttig	-	19	6	5	37
– privat vinstdrivande	17	19	15	10	13
Äganderätt	42	51	66	69	48
Bostadsrätt	18	6	-	-	-
Övriga	-	4	3	-	-
Lägenheter per 1000 invånare	Ca 480	465	472	417**	402

\* inkl. stat och kommun

\*\* avser Storbritannien

Äganderättens andel är högst i England med 69 procent; andelen i England har ökat från 50 procent sedan 1970. Lagen om rätten att köpa sin kommunalt ägda bostad ledde nämligen till att 1,5 miljoner kommunala bostäder såldes med äganderätt till hyresgästerna under 1980–1987. Ombildningstakten har därefter stagnerat.



*Danmark*

Omkring 20 procent av bostadsbeståndet i Danmark består av allmännyttiga bostäder. En mindre del, motsvarande drygt en procent av hela bostadsbeståndet, ägs direkt av kommunerna. Den största delen av den allmännyttiga hyressektorn, motsvarande 19 procent av hela bostadsbeståndet, ägs dock inte av stat eller kommun, utan självständiga icke-vinstdrivande bolag (*almennyttige selskaber*). Det finns cirka 650 sådana icke-vinstdrivande bolag, som tillsammans består av 7 500 lokala föreningar. De lokala föreningarna äger sina fastigheter kollektivt. Varje förening agerar som en självständig enhet med vald styrelse. Nio sammanslutningar av selskab säljer förvaltnings-tjänster till selskaberne.

Danmark har ett mycket långtgående inflytande för hyresgästerna. De boende utgör enligt lag majoriteten i de allmännyttiga bostadsorganisationernas styrelser. De har ett mycket direkt inflytande över den dagliga skötseln av sitt område, det fysiska underhållet, byggandet av kompletterande lokaler, områdets ordningsregler, områdets driftsbudget och hyrorna.

Staten har ställt upp ett omfattande regelverk för den allmännyttiga sektorn. Tillsynen sker på den kommunala nivån. Kommunerna har också bl.a. rätt att fördela 25 procent av bostäderna i denna sektor efter sociala kriterier. I övrigt är sektorn öppen för alla. Att ha en blandad befolkning i de allmännyttiga bolagens bostadsområden lyfts alltmer fram som ett viktigt mål.

Nybyggnad finansieras med en insats från de boende själva och med lån från kommunen och på den privata marknaden. Staten ger stöd till kapitalutgifterna. Statens långsiktiga målsättning är att den allmännyttiga sektorn skall bli helt självfinansierande. Först skall dock en intern nybyggnadsfond hinna byggas upp inom sektorn.

Försäljningar av allmännyttans bostäder får endast ske efter bostadsministerns godkännande. Initiativet tas av hyresgästerna genom sin förening, men kommunen skall också ge sitt godkän-

nande. Överskottet ska stanna inom sektorn. Inga försäljningar har hittills förekommit.

Viktiga frågor i Danmark är socialt utsatta bostadsområden, allmännyttans framtid, dess ansvar för bl.a. grupper med sociala och psykiska problem och den fortsatta utvecklingen av boendedemokratien.

### *Nederländerna*

I Nederländerna ägs allmännyttans bostäder inte av det offentliga utan av privata och ekonomiskt fristående bostadsföretag som drivs utan vinstintresse. I stort sett alla offentligt ägda bostäder har förts över till sådana aktörer. Regeringen anser att ett kommunalt ägande av bostadsföretag står i konflikt med kommunens övergripande bostadsplaneringsuppgifter.

Nederländerna har sedan mitten av 1980-talet genomfört en stor omstrukturering inom bostadspolitik. År 1995 slutade staten helt att subventionera den allmännyttiga sektorn. Befintliga stödåtaganden samlades ihop till investeringsbidrag. Kvarstående lån överfördes bokföringsmässigt till föreningarna för att sedan kvittas mot återstående subventioner. Staten har därför inte längre några åtaganden mot bostadsföreningarna, men står fortfarande för vissa lånegarantier. Speciella institutioner, bl.a. en garantifond och den centrala bostadsfonden, byggdes upp för att sektorn skulle kunna klara sin egen finansiering. De allmännyttiga bostadsföretagen övervakas noggrant och kontinuerligt av staten. Det gäller såväl deras ekonomi och förvaltning som mera sociala aspekter.

Till bostadsföretagens lagstadgade uppgifter hör att förse socialt utsatta hushåll med bostäder och att engagera hyresgästerna i företagets skötsel och policybeslut.

Frågor om segregation och utsatta bostadsområden är centrala för allmännyttan i Nederländerna. Sektorn är öppen för alla men utpekade målgrupper skall prioriteras. Särskilda köregler finns.

Åtskilliga allmännyttiga bostäder har gått till försäljning. Regeringen uppmuntrar eget ägande. Försäljningar måste dock godkännas av bostadsministern. Hyresgästerna och kommunen ges möjlighet att lämna synpunkter. Allmännyttans andel i kommunen får inte bli för liten för att räcka till de s.k. målgrupperna. Eventuella överskott får inte föras ut ur sektorn.

De allmännyttiga bostadsföretagen försöker effektivisera sin förvaltning och marknadsanpassa delar av sin verksamhet, bl.a. genom en större inblandning av professionell expertis och genom en diversifiering av verksamheten. Som ett led i diversifieringen bildas marknadsinriktade dotterbolag, s.k. hybridorganisationer, som undantas från de skattefördelar som de allmännyttiga bostadsföretagen annars har.

### *Finland*

I Finland avgränsas den allmännyttiga sektorn genom särskilda finansieringsvillkor för social produktion och dess ägare och genom användnings- och överlåtelsevillkor för bostäderna. Dessa s.k. begränsningsvillkor förlängdes senast 1997. Villkoren är oberoende av om de statliga lånen återbetalas och syftar till att hyresbostadsbeståndet ska finnas kvar, att hyresgästerna ska ha boendetrygghet och att det statliga stödet ska ha rätt inriktning. Överlåtelser av dessa bostäder sker i princip bara inom den allmännyttiga sektorn. Statens bostadsfond har här en övervakande roll.

Offentliga ägare svarar för drygt 60 procent av de allmännyttiga bostäderna och privata ägare för knappt 40 procent. Boende väljs på sociala grunder. Kommunen äger huvuddelen av de offentligt ägda sociala hyresbostäderna direkt eller genom ett aktiebolag, där kommunen äger alla aktier eller bara en delpost. Privata ägare av allmännyttiga bostäder ska godkännas av Finlands Bostadsfond, som beslutar om statliga subventioner, och ska kunna förväntas fungera enligt de samhälleliga målen. Några privata ägare har med tiden fått en allt mera diversifierad

verksamhet, inkl. vinstdrivande delar. De skulle även kunna ingå i börsnoterade koncerner, men får inte själva vara börsnoterade.

Ny lagstiftning infördes därför i Finland från den 1 januari 2000 om allmännyttig status för privata allmännyttiga samfund som bedriver uthyrning av bostäder. Reglerna syftar till att det statliga stödet till bostadsproduktion i form av bostadslån eller räntestöd skall kanaliseras till boende som väljs på sociala grunder. Besluten om den nya lagstiftningen fattades i enighet i riksdagen.

Enligt lagstiftningen är ett samfund allmännyttigt om dess huvudsakliga verksamhetsområde är att

låta bygga hyres- och bostadsrättsbostäder och att hyra ut dessa på sociala grunder eller erbjuda dessa att användas som bostadsrättsbostäder i syfte att tillhandahålla goda och trygga boendeförhållanden till skäligen kostnader.

Bostäderna ska anmälas offentligt när de är lediga att sökas. Hyreshus ska användas som hyresbostäder även efter begränsningstiden, om samfundet avser att kvarstå som allmännyttigt med de förmåner den ställningen medför.

Ägande och förvaltning av samfundet ska vara oberoende av byggnadsföretag. Risktagande ska begränsas och beviljande av lån och säkerheter avgränsas till samfundets sociala produktion. Aktier och andelar i samfundet får inte förekomma på börsen. Statsrådet fattade i slutet av 1999 beslut om avkastning hos allmännyttiga bostadssamfund och om principerna för beräkning av denna avkastning.

Kommuner och offentliga samfund förväntas fungera enligt lagstiftningens principer för allmännyttighet.

*England*

Den allmännyttiga sektorn i England består av två delar. Den största andelen, 16 procent av beståndet, ägs av kommunerna och drivs i verksform som en kommunal förvaltning. Övriga 5 procent ägs av privata bostadsstiftelser, s.k. Housing Associations. Dessa kan vara lokala, regionala eller riksomfattande och kan vända sig till etniska eller olika minoritetsgrupper. Statens politik är helt inriktad på att bostadsstiftelserna skall vara den dominerande delen av den allmännyttiga sektorn, och statens stöd riktas enbart till stiftelserna.

Den allmännyttiga sektorn är öppen för alla, men hemlösa hushåll och de med andra särskilda behov prioriteras. Hyresgästernas medverkan och engagemang prioriteras.

Allt fler kommunägda bostäder omvandlas till privata bostadsstiftelser; från 1988 har ca 400 000 lägenheter överförts från kommunerna. Omvandlingarna får dock inte göras utan att det godkänts av hyresgästerna genom omröstning.

Staten utövar, via Housing Corporation, en stark styrning och övervakning av allmännyttans bostadsstiftelser. Detta gäller ekonomi, standard, hyressättningspolicy, fördelningen av bostäder, hyresgästernas rättigheter, reparations- och underhållsrutiner och förvaltning. Denna reglering och övervakning är en integrerad del av systemet för fördelningen av de statliga bidragen. Sedan 1988 måste bostadsstiftelserna komplettera de statliga bidragen med egen upplåning på den privata kreditmarknaden. De kommunägda bostäderna står också under noggrann övervakning, men av andra instanser.

Regeringen presenterade i våras en bostadspolitisk grönbok. Ett mål som ställs upp i grönboken är att överföra 200 000 kommunala lägenheter per år till bostadsstiftelserna, vilket skulle göra bostadsstiftelserna till den största allmännyttiga sektorn år 2004. Kommunerna ska istället koncentrera sig på att planera bostadsförsörjningen och reglera förhållandena för alla kategorier av hyresvärdar. Överföringen till stiftelserna kan

mobilisera privat kapital för den nödvändiga upprustningen och anses öka valfrihet och konkurrens i den allmännyttiga sektorn.

Andra förslag i grönboken om den kommunala bostadssektorn är dels att nya kommunala bostadsföretag skapas, dels att kommuner tecknar långsiktiga förvaltningsavtal med privata företag, s.k. Private Finance Initiative. De föreslagna kommunala bostadsföretagen kan liknas vid svenska allmännyttiga företag med den skillnaden att fastigheterna ägs av kommunen. Ett syfte med förvaltningsavtalen är att begränsa det offentliga upplåningsbehovet.

## 3 Överväganden och förslag

Kommittén redovisar i detta kapitel de överväganden som legat till grund för frågan om särskilda beslutsregler för kommunala beslut om överlåtelser av bostäder ägda av kommunen, bostäder som ägs av kommunala bostadsföretag eller aktier i ett kommunalt bostadsföretag.

Inledningsvis redovisar kommittén sin syn på de allmännyttiga bostadsföretagens framtida roll och uppgifter. Syftet är att ge en bredare ram för den efterföljande diskussionen om särskilda beslutsregler för försäljning av kommunala bostäder. Det synsätt som kommittén ger uttryck för kommer att läggas till grund för kommitténs överväganden i slutbetänkandet.

### 3.1 De kommunala bostadsföretagens roll i framtiden

De kommunala bostadsföretagen har haft en framträdande roll i den svenska välfärdspolitiken. Som framgår av avsnitt 2.1 medverkade företagen till att det under 1940- och 1950-talen skapades goda bostäder för breda befolkningsgrupper. Under 1960- och 1970-talen spelade de en viktig roll för att bygga bort bostadsbristen bl.a. genom det s.k. miljonprogrammet.

Kännetecknande för de allmännyttiga bostadsföretagen har varit att de har drivits utan enskilt vinstintresse och att de har erbjudit goda bostäder för alla grupper av människor.

Eftersom de kommunala bostadsföretagen har varit öppna för alla grupper av människor har de bidragit till att dämpa segregationen i samhället. Särskilda s.k. socialbostäder för människor med sämre förutsättningar att hävda sig på den ordinarie bostadsmarkanden, har också kunnat undvikas.

De allmännyttiga bostadsföretagen har genom det s.k. bruksvärdessystemet också fått en viktig funktion i hyressättnings-systemet och medverkat till att boendekostnaderna har kunnat hållas på förhållandevis låga nivåer. Företagens hyresnormerande roll har varit särskilt lagreglerad.

Företagen har också varit ledande på hyresmarknaden med att utforma nya system för boinflytande. Det har skett bl.a. genom hyresgästenkäter och utveckling av s.k. hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll, tillval och direkt medverkan av de boende och dess egna organisationer.

Kommittén vill gärna framhålla att den anser att de allmännyttiga bostadsföretagen har spelat en mycket betydelsefull roll för genomförandet av en god och socialt ansvarstagande bostadspolitik. De har också haft stor betydelse för välfärdsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten i Sverige.

Som framgår av avsnitt 2.1 har de allmännyttiga bostadsföretagens roll delvis förändrats under 1980- och 1990-talen. Från att framförallt ha varit en producent av bostäder har företagen blivit en förvaltare av bostäder. Företagen har dessutom kommit att verka på en konkurrensutsatt marknad och i subventions- och skattehänseende på samma villkor som de privata aktörerna.

De nya förhållandena medför emellertid inte att allmännyttan därmed har tjänat ut sin betydelse. Tvärtom anser kommittén att det är mycket angeläget att företagen nu får möjligheten att fortsätta verka och utvecklas. Det kan till och med hävdas att de i vissa avseenden kan komma att få en större betydelse än vad de tidigare har haft.

Kommittén anser det sålunda angeläget att det även i framtiden finns aktörer som kan erbjuda alla människor bostäder till självkostnad. Kommittén vill särskilt betona att det faktum att de allmännyttiga bostadsföretagen drivs utan enskilt vinst-



intresse är extra betydelsefullt. Ett boendalternativ som är fritt från spekulation har betydelse på flera olika sätt. Därigenom ges också de hushåll som bor med hyresrätt samma möjligheter att bo till självkostnad som de hushåll som har möjlighet att med egen kapitalinsats välja eget hem eller bostadsrätt.

Om samtliga aktörer drivs av vinstintresse ökar enligt kommitténs bedömning risken för stigande boendekostnader. En god fördelning av olika upplåtelseformer där det också finns privata och allmännyttiga hyresbostäder på orten är en styrka som skapar valfrihet på den lokala bostadsmarknaden och främjar konkurrensen både med avseende på pris och service. Det är från dessa utgångspunkter angeläget att det allmännyttiga bostadsbeståndet inte urholkas på lokala bostadsmarknader där detta bestånd redan är litet.

De allmännyttiga bostadsföretagens roll inom bruksvärdesystemet har beskrivits tidigare. I betänkandet *Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering* (SOU 2000:33) redovisar utredningen om allmännyttan och bruksvärdet en undersökning av hur hyreslagens bruksvärdessystem har fungerat i praktiken. Enligt utredningen har regelverket och tillämpningen av detta åstadkommit en hyresstruktur som i de flesta fall väl svarar mot vad hyresgästerna tycker det är värt att betala i hyra för olika lägenheter. Utredningen drar slutsatsen att bruksvärdessystemet i stort sett fungerar på det sätt som det var tänkt när det infördes. Kommittén anser om det nuvarande hyressättningssystemet även fortsättningsvis skall fungera väl att det är nödvändigt att det finns ett tillräckligt stort allmännyttigt bostadsbestånd.

Bostadsförsörjningen har stor betydelse för de enskilda kommunernas utveckling. Tillsammans med en allsidig sammansättning av bostadsmarknaden är detta av strategisk betydelse för att åstadkomma nödvändig rörlighet på bostadsmarknaden och därmed skapa förutsättningar för bl.a. unga och nyinflyttade att få tillgång till en bostad. En god tillgång på hyresbostäder är därför av särskild vikt. De allmännyttiga bostadsföretagen är centrala verktyg för att kommunerna även i framtiden skall kunna fullfölja sitt ansvar för bostadsförsörjningen och därmed

den långsiktiga samhällsutvecklingen. En kommun kan enklare ta initiativ till nyproduktion av bostäder om den har ett stabilt bostadsföretag som kan svara för produktionen och förvaltningen.

I tillväxtregionerna finns nu – efter 1990-talets krisår – en starkt ökad efterfrågan på nya bostäder. Detta har bl.a. Boverket redovisat i sin rapport till regeringen (*Bostadsbyggande i tillväxtregionerna – möjligheter och hinder*). Dessutom har landshövdingen i Stockholms län inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag haft överläggningar med kommunerna i länet och diskuterat möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet. Uppdraget slutredovisades i juni 2000.

Kommittén anser att den tilltagande bostadsbristen inom vissa regioner är allvarlig inte bara för tillväxtregioner utan för hela landets fortsatta utveckling. De allmännyttiga bostadsföretaget tar dessutom ofta ett helhetsansvar för de områden där bostäderna ligger. I detta innefattas både ansvar för infrastrukturen, miljön och ett socialt ansvar. Det är viktigt att denna tradition inte bryts.

De allmännyttiga bostadsföretagen utgör ett viktigt verktyg för att kommunerna skall kunna fullfölja sitt grundläggande sociala ansvar. Människor som kan ha mindre goda förutsättningar att själva ordna ett boende kan med bistånd av kommunen få ett boende i en allmännyttig fastighet. Om de allmännyttiga bostadsföretagen inte har ett tillräckligt stort bestånd riskerar utvecklingen att i relativt snabb takt gå i en riktning mot socialbostäder. Det är enligt kommitténs uppfattning inte önskvärt.

Hyresrätten utgör en mycket flexibel boendeform som är tillgänglig för alla utan krav på kontantinsatser. Dessutom kan den lika enkelt avträdas. En allt mer ökad rörlighet på arbetsmarknaden, valfrihet i fråga om utbildningsort och ett ökat internationellt utbyte talar för att det även framöver kommer att vara en stor efterfrågan på hyresrätter. Saknas tillgång till hyresrätter, kan det förhindra önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden och därmed hämma tillväxten. Till det skall läggas att många män-

niskor, inte minst äldre, efterfrågar hyresrätt på grund av att det utgör en boendeform med hög servicegrad.

Det är således även viktigt ur ett tillväxtperspektiv att det i framtiden finns ett tillräckligt bestånd av attraktiva hyreslägenheter. I detta sammanhang måste noteras att de allmännyttiga bostadsföretagen erbjuder uteslutande boende i hyresrätt.

Utvecklingen den senaste perioden visar på en ökad försäljning av kommunägda bostadsföretag och bostäder. Enligt kommitténs mening är det mycket oroande att det allmännyttiga bostadsbeståndet urholkas på det sätt som skett på en del orter under de senaste åren. Till detta skall läggas att på vissa orter har stora delar av de bestånd som sålts ombildats till bostadsrätter samt att det även inom det privata beståndet sker ombildningar, vilket leder till en ytterligare minskning av hyresrättens totala andel. Kommittén anser att detta förhållande är mycket oroande särskilt mot bakgrund av att hyresrätten även i fortsättningen kommer att vara det egentliga alternativet för många människor, som av olika skäl inte vill eller inte har möjlighet att efterfråga annat boende.

Det är enligt kommitténs mening viktigt att en fortsatt snabb avyttring av det allmännyttiga beståndet kan förhindras. Det regelverk som kommittén föreslår syftar till att säkra ett allsidigt utbud på den lokala bostadsmarknaden. Kommittén vill inte ta ställning till vad som kan vara rimlig andel för allmännyttans bestånd på en lokal bostadsmarknad eftersom kommunerna är bäst skickade att avgöra detta.

## **3.2 Utgångspunkter för en ny reglering av överlåtelse**

### **3.2.1 Bakgrund**

Riksdagen har beslutat (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251) om ett *tidsbegränsat sanktionssystem* som syftar till att motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut

eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna. Dessa tillfälliga regler gäller till och med den 30 juni 2001 ifråga om avyttringar och beslut om frivillig likvidation och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 30 juni 2002. En närmare redovisning av dessa regler återfinns i avsnitt 2.3.

Under den tid då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds, har riksdagen beslutat om ett tidsbegränsat sanktionssystem. Utredningsarbetet sker i två etapper, dels genom Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet, som tillsattes samtidigt som regeringen beslutade om det nuvarande sanktionssystemet, dels genom Allbo-kommittén.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet behandlar försäljning av aktier och fastigheter i kommunägda bostadsföretag i sitt diskussionsbetänkande *På de boendes villkor* (SOU 1999:148). Utredningen, som genomgående anlägger ett kommunaldemokratiskt perspektiv i sitt betänkande, konstaterar att de kommuner som inte längre vill äga ett allmännyttigt bostadsföretag också bör ha möjlighet att avstå ifrån det.

Utredningen föreslår dock att den eventuella ”realisationsvinst” som uppkommer vid försäljning av aktier i ett kommunägt allmännyttigt bostadsbolag till minst hälften skall reserveras för åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Detta gäller till den del som vinsten överstiger nuvärdet av den skäliga avkastningen på av kommunen tillfört kapital. Utredningen konstaterar att den eventuella realisationsvinst som uppkommer av en försäljning av enstaka fastigheter stannar kvar inom bostadsföretaget. Det säkerställer att överskottet även fortsättningsvis används till att främja bostadsförsörjningen. Regler om skälig avkastning på det kapital som kommunen tillfört begränsar dessutom möjligheterna att ta ut denna eventuella realisationsvinst från bostadsföretaget. Därför bedömer utredningen att någon särskild reglering inte behövs vid överlåtelser av fastigheter. Hyresgästerna skall dock

ha rätt till förköp om bolaget vill sälja fastigheter eller om kommunen vill sälja aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag.

### 3.2.2 Allmänna överväganden

Allbo-kommittén skall enligt direktiven utgå från diskussionsbetänkandet *På de boendes villkor* (SOU 1999:148) och från kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningsområdet. Enligt kommitténs direktiv är det vidare viktigt att det i framtiden finns ett tillräckligt antal hyresbostäder som förvaltas utan enskilt vinstintresse och enligt en långsiktig självkostnadsprincip.

Kommittén vill inledningsvis understryka att den delar den utgångspunkt som framgår av kommitténs direktiv. Det är väsentligt att det på den svenska bostadsmarknaden i framtiden finns fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarsstagande och långsiktighet och som samtidigt bedriver sin verksamhet utan enskilt vinstintresse. Kommittén vill dock särskilt framhålla vikten av att *kommunen* som ägare till ett allmännyttigt bostadsföretag även i framtiden har kvar det bestämmande inflytandet över företaget. I de fall kommunen vill avhända sig sitt bostadsföretag eller dess bostäder finns enligt kommittén flera skäl som talar för att dessa beslut av kommunen bör underkastas särskilda regler.

Överlåtelseerna är i regel oåterkalleliga och kan på sikt få negativa konsekvenser både för den lokala bostadsmarknaden och för samhället i stort.

Omfattande försäljningar av kommunala bostadsföretag eller bostäder får både ekonomisk, näringspolitisk och inte minst allmänpolitisk betydelse både för den enskilda kommunen, angränsande kommuner och landet i sin helhet. Den utveckling mot en ökad polarisering i dessa frågor som har kunnat skönjas i vissa kommuner är oroande och gagnar vare sig kommunerna eller de boende. Kommitténs strävan har därför varit att finna en

ordning som syftar till att stödja kommunernas arbete att uppnå en politisk samsyn kring dessa frågor.

Statsmakterna har även ett mer direkt intresse av vad som sker med de kommunala bostadsföretagen och dess verksamhet. Det handlar i första hand om att kommunerna även i fortsättningen kan fullgöra de skyldigheter och åtaganden som är grunden för nuvarande ansvarsfördelning inom bostadspolitiken. Detta innebär att staten svarar för att legala och finansiella verktyg finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare. Dessutom har alla skattebetalare tillskjutit betydande finansiella resurser genom staten till de kommunägda bostadsföretagen. Särskilt har detta gällt perioden efter andra världskriget. Dessa företag hade särskilt förmånliga lånevillkor från slutet av 1940-talet fram till inledningen av 1990-talet, dvs. under ca. 50 års tid. Idag har reglerna för bl.a. finansiering av allmännyttan likställts med regelverket för övriga fastighetsägare på hyresmarknaden.

Ytterligare en faktor som är av statligt intresse är att de allmännyttiga bostadsföretagen sedan år 1969 har en särskild roll i hyressättningen. De är hyresnormerande, dvs. jämförelser mellan olika lägenheter skall göras med allmännyttan vid bruksvärdesprövning. För att få avsedd effekt bygger systemet på att företagen har ett tillräckligt omfattande bostadsbestånd. De allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning får dessutom genomslag på kostnadsnivån inom resten av hyressektorn, som ett resultat av företagets roll vid prövning av skälig hyra inom ramen för bruksvärdesystemet.

I propositionen 1968:91 om bruksvärdesystemet konstaterades dessutom att ett tillräckligt allmännyttigt bostadsbestånd bidrar till att minska bostadsbristen och därmed skapar bättre balans på bostadsmarknaden.<sup>1</sup>

Kommittén är medveten om att varje reglering inom bostadsområdet som riktar sig till kommunerna kan uppfattas som ett

---

<sup>1</sup> Prop. 1968:91 Bih. A.

ingrepp i den kommunala handlingsfriheten och därmed den kommunala självstyrelsen. En stark historisk och ideologisk tradition ligger bakom huvudtanken för den kommunala självstyrelsen. Det är dock viktigt att erinra om att den kommunala självstyrelsen varierar över tid beroende på samhällsutvecklingen och skiftande politiska värderingar.

Under de senaste årtiondena har betydande uppgifter och ansvar överförts från staten till kommunerna. Exempel på detta är det nya statsbidragssystemet, ansvaret för skolan, äldreomsorgen (Ädel-reformen) och psykiatrin. Vissa andra uppgifter har istället förts från kommunerna till staten. Här kan exempelvis nämnas vård av unga på särskilda ungdomshem (s.k. § 12-hem). Bostadssektorn har i viss utsträckning avreglerats.

När den nuvarande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 1992 slopades en rad äldre bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd togs bort. Dessa ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. Även om ansvaret för olika samhällsuppgifter ligger på kommunerna innebär inte detta att de har möjlighet att fritt bestämma om verksamhetens omfattning i alla frågor som är berörda. Genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens möjlighet att utfärda förordningar har dessa båda organ ett övergripande ansvar för landets utveckling och därmed verksamheten på samtliga nivåer. Av och till är det angeläget att granska och se över den ansvarsfördelning som råder mellan stat och kommuner.

Kommittén bedömer att bostadspolitiken i vissa regioner riskerar att gå över styr. Mot denna bakgrund anser kommittén att en statlig översyn av kommunernas sätt att fullfölja sitt bostadspolitiska ansvar skulle kunna motiveras. En sådan förändring skulle emellertid påverka alla kommuner. Kommittén är därför av den åsikten att det är en fördel om den nödvändiga kursändringens detaljerade utformning kan åstadkommas av kommunerna själva. Därav följer att kommittén nu föreslår att kommunerna själva kan utforma den praktiska bostadspolitikens innehåll, men i fortsättningen inom den nya och tydligare ram

som kommittén föreslår. Kommitténs förslag i detta betänkande innebär således att kommunernas bostadsförsörjningsansvar tydliggörs. Kommittén har för avsikt att återkomma i sitt huvudbetänkande i denna fråga.

Kommittén anser mot bakgrund av den analys som görs av bostadssektorn i detta betänkande att övervägande skäl talar för att särskilda beslutsregler för kommunala beslut införs i frågor som rör försäljning av kommunägda bostadsföretag eller bostäder. Huvudsyftet med förslaget är att åstadkomma att kommunerna bibehåller en tillräckligt stor allmännytta så att en framtidsytande bostadspolitik kan åstadkommas som vilar på beslut grundade på breda blocköverskridande lösningar.

Bostadspolitiska förändringar av större vikt bör inte undanhållas en tillräcklig genomlysning inom den demokratiska processen. De nya reglerna bör enligt kommitténs uppfattning utformas så att de främjar en dialog mellan olika politiska riktningar snarare än låsningar vid redan intagna ståndpunkter. Det är viktigt att olika långsiktiga lösningar och deras konsekvenser för bl.a. bostadsförsörjningen, kommunens ekonomi och näringslivsutvecklingen i kommunen ges en allsidig belysning. Det handlar således främst om att slå vakt om det demokratiska inflytandet över centrala frågor. Annars är risken enligt kommitténs uppfattning att framtida generationer och framtida politiska majoriteter i kommunfullmäktige blir bundna av beslut som i efterhand kan visa sig vara förhastade.

I kommitténs överväganden har även ingått att bedöma den del av betänkandet ”*På de boendes villkor* (SOU 1999:148)” som behandlar försäljning av aktier och fastigheter i kommunägda bostadsföretag. En närmare redovisning av detta förslag återfinns under avsnitt 3.2.1. Kommitténs uppfattning är dock att detta förslag inte på ett lika tydligt sätt som förslaget om särskilda beslutsregler tillgodoser målsättningen om att stötta kommunerna i sin strävan att hitta breda politiska lösningar.

Självklart blir konsekvenserna av utförsäljningar tydligast för de hyresgäster som för närvarande bor i dessa bostäder. Många av dessa har gjort ett medvetet övervägande när de valt att bo i



hyresrätt med kommunen som hyresvärd. Detta har för dem varit en garanti för att verksamheten drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip.

Kommittén är medveten om att införandet av särskilda beslutsformer inom ett område av den kommunala verksamheten kan leda till att motsvarande krav reses inom andra områden. Kommitténs slutliga ställningstagande i frågan om särskilda beslutsregler har därför varit föremål för noggranna avvägningar mellan olika intressen. Ambitionen har också varit att skälen för den av kommittén förordade lösningen skall anges så tydligt som möjligt. Det får förutsättas att en liknande prövning sker innan sådana beslutskrav eventuellt införs inom andra områden av den kommunala verksamheten och att tydliga samband finns mellan de motiv som förs fram vid olika tillfällen. Inte minst för kommunmedborgarna är det viktigt att det finns en konsekvent syn på vilka beslut inom den kommunala verksamheten som görs till föremål för särskilda beslutsregler.

Kommittén anser sammantaget att det är rimligt att den här typen av beslut stöds av en bredare eller mer bestående majoritet än vad som för närvarande gäller för övriga beslut i kommunerna. Kommitténs uppfattning är mot denna bakgrund att dessa beslut bör förses med en spärr till skydd mot tillfälliga majoriteter.

Det är samtidigt viktigt att understryka det väsentliga i att beslutsprocessen utformas så att den inte utgör ett onödigt hinder för försäljningar inom ramen för kommunens eller bostadsföretagets löpande s.k. beståndsvård, eller för ett vidgande av ägandet i det kommunala bostadsföretaget.

### **3.3 Kommitténs val av beslutsprocess vid överlåtelser**

Kommittén har övervägt för- och nackdelar med olika typer av beslutsprocesser för försäljning m.m. av kommunägda bostäder som alternativ till det nuvarande tidsbegränsade sanktionssystemet.

met. De alternativ som kommittén har övervägt har handlat om dels en lokal, kommunaldemokratisk prövning, dels en statlig prövning. Inom dessa två huvudalternativ har kommittén övervägt ett antal olika lösningar.

Tre olika beslutsprocesser inom den kommunaldemokratiska prövningen har övervägts; besluten skall fattas med kvalificerad majoritet, två likalydande beslut med mellanliggande val och en kombination av dessa. För samtliga kommunaldemokratiska alternativ gäller att beslutet *alltid skall fattas av kommunfullmäktige*. Inom alternativet för den statliga prövningen har övervägts dels en administrativ och en politisk sådan. Kommittén har efter sin genomgång valt att stanna för en *kommunaldemokratisk prövning*. Denna beslutsform kan sägas stå närmast i överensstämmelse med både kommitténs direktiv och principen om den kommunala självstyrelsen.

Av de alternativa beslutsprocesser vid en kommunaldemokratisk prövning som kommittén övervägt utesluter kommittén alternativet med enbart likalydande beslut i fullmäktige med mellanliggande val, bl.a. för att det omöjliggör beslut utan tidsutdräkt. Av de två återstående alternativen förordar kommittén i första hand att besluten skall fattas med kvalificerad majoritet i kommunfullmäktige och i andra hand det s.k. kombinationsalternativet.

Om kommunfullmäktige inte beslutat om eller godkänt en överlåtelse är överlåtelsen ogiltig. En närmare redovisning av de olika alternativa beslutsmodeller som övervägts inom kommittén återfinns i avsnitt 3.4 nedan.

### 3.4 Närmare om alternativa beslutsmodeller

I det följande lämnas en mer utförlig redovisning av kommitténs överväganden kring modellerna med kommunaldemokratisk prövning och med statlig administrativ eller politisk prövning samt kring olika alternativ av dessa två modeller.

### 3.4.1 Alternativ för en kommunaldemokratisk prövning

Som framgått av avsnitt 3.3 har kommittén övervägt följande tre alternativa beslutsprocesser för en kommunaldemokratisk prövning:

- kvalificerad majoritet, dvs. två tredjedelsmajoritet i kommunfullmäktige
- två likalydande beslut av kommunfullmäktige med mellanliggande kommunalval
- en kombination av dessa alternativ, dvs. antingen två tredjedelsmajoritet i kommunfullmäktige eller, om det inte kan uppnås två tredjedelsmajoritet, två likalydande beslut av kommunfullmäktige med mellanliggande kommunalval.

Samtliga dessa alternativ måste bedömas i relation till principen om den kommunala självstyrelsen. Den grundläggande bestämmelsen om kommunal självstyrelse återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. I 1 kap. sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket andra meningen står: "Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar." Andra stycket lyder: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter."

Det är svårt att ge bestämmelsen i 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen någon mera strikt innebörd. Beslutanderätten i kommunerna skall enligt stycket utövas av valda församlingar. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår emellertid att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag och likaså att i lag meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Såvitt gäller kommunernas befogenheter anges i 2 kap. 1 § kommunallagen att kommunerna får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunernas område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan. Så som bestämmelserna i

regeringsformen är utformade är det riksdagen som ytterst sätter gränserna för det kommunala självstyret.

Bestämmelserna i regeringsformen reglerar alltså inte uttryckligen beslutsfattandet i de kommunala församlingarna – bara att folkstyret skall förverkligas genom kommunalt självstyre och att beslutanderätten utövas av valda församlingar. En reglering som innebär att det krävs kvalificerad majoritet eller två likalydande beslut med mellanliggande kan därför inte primärt anses strida mot regeringsformens bestämmelser. I detta sammanhang måste också noteras att sanktionslagstiftningen, som lagrådet ifrågasatte om den utgjorde en inskränkning i den kommunala rätten till självstyre (se prop. 1998/99:BoU11 bilaga 2), är av en annan karaktär än den nu övervägda regleringen.

Vidare måste följande beaktas. Kommunerna har rätt till självbestämmande inom sitt område. Den kommunala självstyrelsen är dock inte oinskränkt. Den kommunala självstyrelsen måste vägas mot andra samhällsintressen för vilka staten har det yttersta ansvaret. Den kan också förändras över tiden. Det finns en rad exempel på lagstiftning som i olika avseenden kan anses utgöra ingrepp i det kommunala självstyret, t.ex. plan- och bygglagstiftningen. De tre nu redovisade alternativen har som syfte att bl.a. skapa breda överenskommelser inom kommunerna om bostadspolitiken och att stärka kommunernas förutsättningar att långsiktigt ta ansvar för bostadsförsörjningen. Till det skall läggas att bostadsförsörjningen på flera orter i landet för närvarande framstår som mycket bekymmersam och riskerar att hämma landets långsiktiga tillväxt. Ingreppet i det kommunala självstyret måste mot bakgrund härav anses vara mycket begränsat och anses förenligt med regeringsformens bestämmelser.

Sverige har anslutit sig till den europeiska konventionen om kommunalt självstyre (prop. 1988/89:119 och bet. 1988/89:KU 32). Kommittén bedömer att inte heller denna konvention utgör hinder för lagstiftningen.

En reglering av kommunernas eller kommunala bostadsföretags rätt att självständigt förfoga över sina bostadsföretag och sina bostäder skulle också kunna anses strida mot bestämmelser

om egendomsskyddet. Enligt 1 kap. 18 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av förarbetena till bestämmelserna framgår dock att de tre nu redovisade beslutsreglerna torde falla utanför bestämmelserna om egendomsskydd (se SOU 1993:40 s. 70, prop. 1993/94:117 s. 13 f. och 48 f.). Inte heller utgör den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna hinder för lagstiftningen.

Av de tre alternativen kan likalydande beslut med mellanliggande val anses utgöra det mest ingripande alternativet, eftersom en kommun kan tvingas vänta upp till en mandatperiod innan försäljningen kan genomföras. De övriga alternativen möjliggör avyttringar utan tidsutdräkt.

När det gäller förslaget om kvalificerad majoritet vill kommittén framhålla att det hör till det politiska systemets inreboende logik, både på nationell och lokal nivå, att söka breda och långsiktiga lösningar i strategiska frågor. Kommittén anser mot denna bakgrund att detta alternativ kan anses som ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen än det ovan nämnda alternativet med två likalydande beslut med mellanliggande val.

Kombinationsalternativet däremot kan ses som minst ingripande i den kommunala självstyrelsen. Detta alternativ markerar att blocköverskridande lösningar är önskvärda utan att för den skull förhindra en bestående enkel majoritet från att fullfölja sina försäljningsplaner.

Kommittén är dock medveten om att andra bedömare kan ha en annan syn i frågan om hur stort ingrepp de olika särskilda beslutsreglerna innebär i den kommunala självstyrelsen.

Kommittén vill dock understryka att en svaghet i alla modeller för lokal, kommunaldemokratisk prövning som kom-

mittén övervägt är att de inte tar hänsyn till mellankommunala och inomregionala aspekter på mera omfattande överlåtelse. Samtidigt möts ofta ett beslut om försäljning av kommunägda bostäder med invändningen att kommunens bostadspolitiska och boendesociala problem därigenom övervältras på grannkommuner. Kommittén bedömer därför att fortsatta överväganden är nödvändiga för att säkerställa att dessa aspekter så långt som möjligt kan tillgodoses.

#### *Tvåtredjedelsmajoritet*

Flera faktorer av betydelse har varit avgörande för kommitténs val av tvåtredjedelsmajoritet framför övriga alternativ till kommunaldemokratisk prövning. Det avgörande skälet har varit att förslaget bäst tillgodoser kommitténs strävan att åstadkomma att kommunerna bibehåller en tillräckligt stor allmännytta så att en framåtsyftande bostadspolitik kan åstadkommas som vilar på beslut grundade på breda blocköverskridande lösningar. Dessutom behöver inte detta alternativ – till skillnad från övriga kommunalpolitiska alternativ – leda till en utdragen och eventuellt skadlig period av ovisshet om kommunens och bostadsföretagets framtida engagemang inom bostadsförsörjningen.

Alternativet med tvåtredjedelsmajoritet förhindrar även snabba beslut av en knapp eller tillfällig enkel majoritet. Modellen innebär samtidigt att en bred majoritet i kommunen snabbt kan få igenom beslut som skulle kunna anses mindre lyckade ur bostadsförsörjningssynpunkt. Det är dock inte osannolikt att utrymmet för sådana beslut är mindre i detta alternativ än i alternativet med två likalydande beslut med mellanliggande val.

Om en tillräckligt bred majoritet inte kan skapas förhindras med detta alternativ en försäljning. Kommitténs bedömning är att detta alternativ inte innebär någon större risk för att det skapas osäkerhet om kommunens framtida engagemang inom bostadsförsörjningen. En invändning mot alternativet med kvali-

ficerad majoritet kan vara att det inte ger kommunmedborgarna möjlighet att aktivt ta ställning till beslutet.

#### *Tidigare regler om tvåtredjedelsmajoritet vid kommunala beslut*

Kommittén har konstaterat att kvalificerad majoritet tidigare tillämpats i kommunallagen. Kvalificerad majoritet infördes i lag år 1862, utökades vid flera tillfällen och avskaffades 1948, när kommunstämmor, där alla röstberättigade kunde delta, upphörde. Tvåtredjedelsmajoritet krävdes bland annat vid försäljning och köp av fastigheter. Det ansågs att kravet på tvåtredjedelsmajoritet skulle leda till större intresse och högre deltagande från de röstberättigade. Beslutet skulle därmed framstå som ett uttryck för en mer allmänt omfattad mening.

Kvalificerad majoritet utgjorde ett skydd mot obehörig röstövervikt och hindrade en tillfällig majoritet att missbruka sin ställning. Den ansågs förebygga förhastade beslut, särskilt i riktning mot ökad skuldsättning eller skattehöjningar, och sågs som en ändamålsenlig garanti mot en äventyrlig kommunal finanspolitik.

1947 års kommunallagskommitté föreslog att den kvalificerade majoriteten skulle avskaffas. Reglerna ansågs ineffektiva och medförde praktiska olägenheter, som svårighet att komma till beslut, samtidigt som begränsningen av majoritetens beslutanderätt kunde vara av tvivelaktigt värde. Kommittén ansåg att motiven för införande av kvalificerad majoritet i huvudsak har gått förlorade.

Kommittén anser att de motiv som låg bakom avskaffandet av kvalificerade majoritetsbeslut fortfarande har relevans. Samtidigt är det viktigt att konstatera att kommunerna sedan 1940-talet fått allt större betydelse för lokal service och den lokala miljön och tagit ansvar för att förvalta de allt större ekonomiska värden som byggts upp. Dessa ändrade förhållanden kan anses kräva en särskild långsiktighet i vissa delar av den kommunala verksamheten. Ägande och förvaltning av bostäder är enligt kommitténs

bedömning en sådan långsiktig verksamhet där enstaka beslut i väsentliga frågor kan ha en avgörande effekt. Sammantaget anser kommittén att dessa överväganden kan anses tala för att förorda tvåtredjedelsmajoritet. Till detta skall läggas kommitténs övriga argumentation för att den anser att särskilda beslutsregler bör införas på detta område.

#### *Likalydande beslut med mellanliggande val*

Alternativet med likalydande beslut med mellanliggande val förhindrar snabba beslut och beslut som inte stöds av en varaktig majoritet i kommunen. En stabil majoritet som är positiv till försäljning är dock oförhindrad att sälja, sedan frågan varit föremål för lokal politisk debatt och underställts kommunmedborgarna vid val.

Den avgörande invändningen för kommittén mot denna modell är att den inte tillgodoser lagförslagets främsta syfte, nämligen att stötta kommunerna i sin strävan att hitta breda politiska lösningar i dessa frågor. Ytterligare en invändning mot detta alternativ är att den fördröjning som alternativet medför även kan skapa osäkerhet i kommunens bostadsförvaltning. Fördröjningseffekten i ett inledningsskede bör dock inte överdrivas.

#### *Kombinationsalternativet*

Kommittén anser att alternativet med en kombination av kvalificerad majoritet och likalydande beslut innehåller både för- och nackdelar. En fördel är att det kan anses skapa förutsättningar för en bred debatt om de kommunägda bostäderna, både inom de kommunala beslutande organen men även bland kommunmedborgarna eftersom frågan kan antas bli ordentligt belyst i ett mellanliggande val. En nackdel kan sägas vara att en liten men



stabil majoritet i praktiken är oförhindrad att sälja kommunens bostadsbestånd.

Eftersom kommittén har förordat detta alternativ i andra hand, har kommittén valt att redovisa förslag till lagtext och författningskommentar i bilageform.

### 3.4.2 Alternativ för en statlig administrativ eller politisk prövning

Kommittén har även övervägt ett alternativ som innebär att dessa frågor underställs en statlig administrativ eller politisk prövning. Den statliga administrativa process som övervägts är att förvärv av aktier, andelar eller fastigheter måste föregås av ett anmälningsförfarande. Det för kommittén avgörande argumentet mot en *statlig prövning* av kommunala beslut om försäljning m.m. av kommunägda bostäder är kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och boendefrågornas centrala betydelse som en del i den kommunala verksamheten och livsmiljön. Ansvar för hur den kommunala verksamheten skall bedrivas bör så långt möjligt utkrävas i lokal politisk debatt och i kommunalval. Statens roll är att ge ramar som främjar lokal debatt och kommunalt ansvarstagande och som skapar förutsättningar för att strategiska frågor ges tillräcklig uppmärksamhet. Samma syn präglar för övrigt det lagförslag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som regeringen lämnat i proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m. Kommittén noterar dock att regionala och mellankommunala aspekter hade varit ett naturligt inslag i en statlig prövning.

En administrativ prövning i frågor av detta slag måste ha en domstol och inte en central myndighet som sista instans. Kommittén anser att en administrativ beslutsväg bör av praktiska skäl begränsas till två instanser. Möjligt alternativ som första instans står mellan länsstyrelsen, Kammarkollegiet och Boverket eller någon annan myndighet. Kommittén anser att länsstyrelsens regionala överblick är av särskilt värde. Länsstyrelsen kan natur-

ligtvis i sin tur höra berörda centrala myndigheter som ett led i sin beredning.

Det är dock svårt att fastställa objektiva kriterier för länsstyrelsens beslut kopplade till kommunens bostadsförsörjningsansvar, eftersom förhållanden är så olika i kommunerna och underlag som kriterier kan baseras på ofta saknas.

Vid en *statlig politisk prövning* är det naturligt att regeringen är sista instans. Detta alternativ ställer inte lika höga krav på objektiva kriterier som vid en domstolsprövning. Däremot kan regeringens prövning bli starkt beroende av politisk sammansättning vilket kan försämra förutsebarheten för berörda kommuner.

### 3.5 Förslagets närmare utformning

#### Kommitténs förslag:

Kommittén föreslår att kommunfullmäktige skall besluta om följande överlåtelser:

kommunens eller ett kommunalt företags överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag om kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över företaget,

kommunens eller ett kommunalt företags överlåtelse av aktier i ett kommunalt företag, som i sin tur har det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag, om kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget,

kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags överlåtelse av mer än 10 procent – dock inte mer än 1 000 bostadslägenheter – av det bestånd av bostadslägenheter som kommunen och de kommunala bostadsföretagen i kommunen tillsammans äger vid en särskilt angiven tidpunkt.

Utöver överlåtelse omfattas även andra åtgärder som leder till att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostads-

företaget eller att äganderätten till bostadslägenheterna förs över till andra fysiska eller juridiska personer.

Kommunfullmäktiges beslut skall tillstyrkas av en *kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar* av de avgivna rösterna. Om kommunfullmäktige inte beslutat om eller godkänt en överlåtelse är överlåtelsen *ogiltig*.

De särskilda beslutsreglerna bör inte gälla avhändelser av aktier, andelar eller bostadsfastigheter som förvärvas av kommunen eller ett annat kommunalt bostadsföretag.

Upphör kommunens bestämmande inflytande över bostadsföretaget skall företagets ställning som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan under vissa förutsättningar medge undantag från den föreslagna regleringen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001.

### 3.5.1 Nuvarande bestämmelser i kommunallagen

Kompetensfördelning mellan olika kommunala organ är grundlagsfäst genom 1 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen. Där föreskrivs att beslutanderätten utövas av beslutande församlingar och att det för den offentliga förvaltningen finns bl.a. kommunala förvaltningsmyndigheter. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet. Deras uppgifter regleras i 3 kap. 9 § kommunallagen. Även nämnderna har en viss beslutanderätt dels inom ramen för den förvaltande och verkställande verksamheten, dels på grundval av delegeringsuppdrag från kommunfullmäktige samt med stöd direkt av speciallagstiftning. Fullmäktiges beslutsområde omfattar avgöranden av mera grundläggande natur eller av generell räckvidd.

Sammantaget kan man säga att fullmäktiges beslutsområde rör beslut där det politiska momentet är centralt. Detta uttrycks i lagen så att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller

landstinget. Dessutom innehåller 9 § en uppräkningslista av ett antal exempel på områden där fullmäktigebeslut krävs. Fullmäktige har enligt 3 kap. 10 § kommunallagen även givits en möjlighet att uppdra åt en kommunal nämnd att besluta i ett visst ärende eller i en viss grupp av ärenden. Fullmäktige får dock inte delegera beslutanderätten i frågor som anges i 3 kap. 9 § första stycket, alltså ärenden av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt.

Kapitel 5 i kommunallagen innehåller de grundläggande reglerna om kommunfullmäktiges organisation och arbetsformer. Reglerna är till övervägande del allmänt och principiellt utformade. Det gäller framförallt i fråga om sådana regler som har karaktär av ordningsföreskrifter, t.ex. reglerna om sammanträdesordningen och vilka som får delta i fullmäktiges sammanträden. I kapitlet regleras även omröstningsförfarandet. I 5 kap. 43 § kommunallagen stadgas att, om inte annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

Den nuvarande regleringen i kommunallagen innebär sammanfattningsvis att kommunen har givits en stor frihet inte minst på det kommunalekonomiska området. Regeringen uttalade dock i samband med tillkomsten av kommunallagen att avsikten var att följa upp hur kommunerna använder denna ökade frihet som de fick på det ekonomiska området. Om det skulle visa sig att det leder till oönskade konsekvenser skulle statsmakterna på nytt överväga behovet av en stramare lagreglering (prop. 1990/91:117 s. 21).

Regeringen har därefter sett över kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning i flera avseenden. Mot bakgrund av detta presenterade regeringen 1996 bl.a. förslaget om att införa ett lagreglerat balanskrav. Regeringen ville med detta skapa en förbättrad möjlighet dels för att förhindra fortlöpande urgröpningar av kommunernas och landstingens ekonomi, dels skapa grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn (prop. 1996/97:52).

Kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning ses för närvarande över av en kommitté, bl.a. med avseende på bestämmelserna i 8 kapitlet kommunallagen om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning (dir. 2000:30).

### **3.5.2 Regelverket bör riktas mot ägaren av bostadsföretaget**

Det av kommittén förordade regelverket riktar sig primärt mot kommunen som ägare av bostadsföretaget. Det är kommunen som ägare som har ansvaret för företaget och som enligt kommitténs uppfattning därigenom är bäst skickad att långsiktigt avgöra behovet av sådana omfattande omstruktureringar eller försäljning av ett större antal fastigheter, vilket långsiktigt främjar kommunens utveckling.

Ett kommunalt bostadsföretag agerar på en konkurrensutsatt marknad och bör enligt kommitténs mening inte särbehandlas negativt i förhållande till bostadsföretag med annan ägarbild. Med kommunalt bostadsföretag avses i detta sammanhang aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse där kommunen har det bestämmande inflytandet och som har till huvudsakligt syfte att förvalta bostadsfastigheter. Företaget måste sålunda inom vissa gränser kunna genomföra nödvändiga förändringar av sitt bostadsbestånd som ett led i en rationell fastighetsförvaltning för att på så sätt förhindra eventuella fortsatta förluster och i övrigt förändra innehavet i enlighet med vad som kan anses vara god fastighetsförvaltning. Därför föreslår kommittén att försäljningar i mindre omfattning skall undantas från kravet på kvalificerad majoritet.

Vad som är väsentligt i framtiden är enligt kommitténs mening att kommunen inte utan en bred majoritet i kommunfullmäktige avhänder sig det bestämmande inflytandet över sitt bostadsföretag. Dessutom är det viktigt att kommunen antingen själv eller genom ägardirektiv till sitt bostadsföretag inte avhåner

sig en betydande del av kommunens bostadsbestånd. Nedan följer en närmare redovisning av kommitténs förslag.

### 3.5.3 Överlåtelse av aktier

Enligt det nu gällande tillfälliga sanktionssystemet lämnas en möjlighet att bredda ägandet i ett kommunalt bostadsföretag utan att kommunen drabbas av någon sanktion eller att bostadsföretagets status som allmännyttigt går förlorat.

En ägarbreddning kan i vissa fall vara motiverad och till och med eftersträvansvärd. För många kommunala bostadsföretag är det en nödvändighet att ha ett starkt ägarkapital för att möta framtiden, något som många kommuner i dagsläget anser sig ha svårt att leva upp till. Detta är delvis historiskt betingat. Om minoritetsposten är tillräckligt stor kan ett breddat ägande dessutom bidra till att ge företaget mer långsiktigt stabila förhållanden. Enligt kommitténs uppfattning är det väsentliga att kommunen alltjämt behåller det bestämmande inflytandet över företaget. Kommittén anser att det är en förutsättning för att kommunen även fortsättningsvis kan använda sitt bostadsföretag som ett verktyg i fullgörandet av de bostadsförsörjningsuppgifter som åligger kommunen. Enligt kommitténs mening är den avgränsning för möjligheterna till breddat ägande såsom den är definierad i den nu gällande tillfälliga sanktionslagstiftningen väl avvägd.

Kommitténs förslag i denna del innebär således att inga särskilda kvalifikationskrav ställs på de kommunala beslut som är nödvändiga om kommunen stannar för att sälja ut en minoritetspost av sitt bostadsföretag. Med detta avses att kommunen efter försäljningen – direkt eller genom ett av kommunen dominerat bolag – innehar mer än 50 procent av röstvärdet hos aktierna eller andelarna i företaget när det är fråga om ett bolag eller en förening. I fråga om stiftelser bör krävas att kommunen utser majoriteten av styrelsens ledamöter. Kravet att kommunen skall ha ett fortsatt bestämmande inflytande över företaget bör gälla

även sådana företag – oftast nybildade kommunägda aktieföretag som efterträtt tidigare allmännyttiga bostadsstiftelser – som i låne- och bidragshänseende är jämställda med allmännyttiga bostadsföretag.

Om kommunen inte längre avser att ha ett på detta sätt definierat bestämmande inflytande över sitt bostadsföretag, anser kommittén att ett sådant beslut är av sådan betydelse att det däremot alltid skall fattas av kommunfullmäktige. För att förvärvet skall vara giltigt krävs dessutom att en kvalificerad majoritet, bestående av två tredjedelar av de röstande stödjer förslaget. Om någon av dessa två förutsättningar inte är uppfyllda skall en överlåtelse eller en avhändelse vara att betrakta såsom ogiltig.

Kommittén anser att det är rimligt att den föreslagna beslutsordningen även skall omfatta kommuner som har organiserat sin verksamhet i koncernform, vilket innebär att de kommunala bolag som ingår i koncernen inte ägs direkt av kommunen utan av ett moderbolag. Kommittén föreslår därför att kommunfullmäktige alltid måste besluta om överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt företag, som har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över ett kommunalt bostadsföretag, om överlåtelser innebär att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget. Det skall sålunda vara möjligt för en kommun att överlåta samtliga aktier i ett moderbolag om kommunen samtidigt förvärvar så många aktier i bostadsbolaget att kommunen behåller det bestämmande inflytandet över detta företag.

Dessutom krävs beslut av kommunfullmäktige om ett kommunalt företag skall överlåta aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag – eller i ett annat kommunalt företag som har det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag – i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget. I samtliga dessa fall skall förvärvet vara att betrakta som ogiltigt om det inte stöds av en kvalificerad majoritet av de avgivna rösterna i kommunfullmäktige.

De av kommittén anförda skälen för de särskilda beslutsreglerna gör sig inte gällande om aktierna eller andelarna i bostadsföretaget förvärvas av kommunen själv eller av ett annat bostadsföretag i kommunen. Kommittén föreslår därför att de särskilda beslutsreglerna inte bör gälla sådana förvärv.

Upphör kommunens bestämmande inflytande över bostadsföretaget skall företagets ställning som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

#### 3.5.4 Överlåtelse av bostadsbestånd

En kommuns möjligheter att fullgöra sina uppgifter på bostadsförsörjningsområdet förutsätter antingen att kommunens främsta redskap – det kommunala bostadsföretaget – eller kommunen direkt förfogar över ett bostadsbestånd av en viss omfattning. Om kommunen eller dess företag avhänds bostäder i en mer betydande omfattning kan kommunens möjlighet att fullgöra sin uppgift inskränkas väsentligt.

Kommittén har övervägt olika lösningar för hur en sådan ordning skall utformas. Ett alternativ kan vara att de särskilda majoritetskraven omfattar samtliga överlåtelser. Fördelen med detta alternativ kan möjligen sägas vara att det är klart och entydigt och utan de särskilda gränsdragningsproblem som med nödvändighet uppstår när man laborerar med olika undantagsregler. Kommittén menar dock att en sådan ordning skulle innebära betydande svårigheter att bedriva en rationell verksamhet på detta område både för kommunen som ägare och dess bostadsföretag.

Kommitténs uppfattning är att det nya regelverket istället bör bygga på att kommunerna i allmänhet är inriktade på att fullgöra sina uppgifter inom bostadsförsörjningsområdet. Detta synsätt leder fram till att det i grunden är kommunen i sin egenskap av ägare till bostadsföretaget som är bäst lämpad att avgöra utifrån sina lokala förutsättningar när och i vilken omfattning en del av dess bostäder bör avyttras. Slutsatsen av detta resonemang leder



till att det bör ställas upp en viss ram inom vilken kommunen eller dess bostadsföretag fritt kan agera utan att den föreslagna beslutsordningen blir tillämplig.

Var denna gräns skall dras är en grannlaga fråga. Utformningen av förslaget får enligt kommitténs mening inte medföra en alltför kraftig inskränkning av kommunens eller dess bostadsföretags möjligheter att konsolidera verksamheten genom försäljningar av delar av bostadsbeståndet. Förslaget får inte heller begränsa möjligheterna att omstrukturera de kommunala bostadsföretagens bostadsinnehav i syfte att åstadkomma ett väl sammansatt bostadsbestånd. Samtidigt är det viktigt att inte gränsen för s.k. beståndsvård sätts så högt att hela syftet med lagstiftningen går förlorad.

För att kunna anpassa verksamheten till rådande förhållanden på ett ändamålsenligt sätt måste kommunen som ägare ha möjlighet att förändra sitt bestånd av bostäder. Kommittén anser även att det måste finnas utrymme för ledningen i bostadsföretaget att utifrån företagsekonomiska och förvaltningsmässigt rationella grunder förändra sammansättningen inom ramen för s.k. beståndsvård. Kommittén anser därför att så länge det sammanlagda avyttrade antalet bostadslägenheter inte överskrider en viss andel bör några särskilda beslutsregler inte ställas upp.

Mot bakgrund av ovanstående avvägningar bedömer kommittén att andelen bör bestämmas till 10 procent, dock inte mer än 1 000 bostadslägenheter av bostadsföretagets och kommunens totala bestånd av bostadslägenheter vid en särskilt angiven tidpunkt.

Samma avgränsning bör gälla för beslut om överlåtelse av bostäder ägda direkt av kommunen. Rent praktiskt innebär vårt förslag att bostadsföretaget måste inhämta godkännande från ägaren – kommunen – innan man avhänder sig bostadslägenheter i större omfattning än den angivna gränsen.

Medför överlåtelsen att den på detta vis bestämda andelen kommer att överträdas krävs att beslutet fattas av kommunfullmäktige med en kvalificerad majoritet bestående av två

tredjedelar av de avgivna rösterna. Om dessa krav inte uppfylls är förvärvet ogiltigt.

En kommun måste givetvis få organisera sin verksamhet på ett smidigt och enkelt sätt. Kommitténs uppfattning är därför att det är rimligt att överlåtelser mellan två kommunala bostadsföretag eller mellan ett kommunalt bostadsföretag och kommunen inte bör omfattas av de nu föreslagna beslutsreglerna.

Den av kommittén föreslagna ordningen omfattar ingen restriktion i kommunens möjlighet att disponera över det ekonomiska överskott som härrör från en försäljning. Detta förhållande gäller oberoende av om försäljningen sker inom ramen för vad som ovan beskrivits som beståndsvård, eller om det aktuella försäljningsbeslutet stöds av den föreslagna kvalificerade majoriteten i kommunfullmäktige.

Ett av kommitténs argument för sitt förslag är att de avsevärda belopp som staten tillskjutit för kommunernas bostadsbyggande syftat till att främja bostadsförsörjningen och att det därför är rimligt att kommunala beslut om större avhändelser av t.ex. bostadslägenheter bör underställas särskilda beslutsregler.

Kommittén vill mot denna bakgrund för sin del betona både det lämpliga och ändamålsenliga i att en eventuell realisationsvinst som uppkommer vid försäljning av anläggningstillgångar reserveras till åtgärder som främjar bostadsförsörjningen i kommunen. Boendesociala utredningen uttryckte förhållandena så att om en kommun bestämde sig för att likvidera sitt allmännyttiga bostadsföretag, skulle kvarstående medel användas till att främja bostadsförsörjningen på annat sätt (SOU 1945:63).

De tidigare förmånligare räntebidrags- och lånebestämmelser för de allmännyttiga bostadsföretagen har varit knutna till att företagen arbetar utan enskilt vinstsyfte. I 12 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) regleras att för företag som helt eller delvis har ett annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna skall bolagsordningen innehålla bestämmelse om användningen av vinsten vid likvidation. I standardbolagsordningen för de allmännyttiga bostadsföretagen har i enlighet med dessa

bestämmelser angivits att kvarstående medel, utöver av kommunen tillskjutet kapital, skall vid likvidation användas för det ursprungliga ändamålet.

### 3.5.5 Dispensmöjlighet

Om det finns mycket starka skäl bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer – efter ansökan av kommunen – kunna medge dispens från kravet på att beslut skall fattas av kommunfullmäktige med kvalificerad majoritet. En grundförutsättning bör dock vara att kommunfullmäktige ansöker om dispens. Ett sådant medgivande bör enligt kommitténs mening kunna lämnas främst i de fall då kommunens agerande är en del i en nödvändig rekonstruktion av det kommunala bostadsföretaget och att det rimligen inte kan begäras att kommunen skall skjuta till ytterligare medel till företaget.

Kommitténs uppfattning är att en förutsättning för att en dispensansökan skall beviljas, bör vara att kommunen även efter det att den föreslagna åtgärden genomförts kan visa att man även fortsättningsvis klarar att uppfylla sina uppgifter inom bostadsförsörjningsområdet på ett tillfredsställande sätt.

### 3.5.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Det nya regelsystemet skall ersätta den s.k. sanktionslagstiftningen, som upphör att gälla vid utgången av juni 2001. Reglerna bör mot bakgrund härav träda i kraft den 1 juli 2001.

De nya bestämmelserna skall inte tillämpas på överlåtelser eller avhandlingar som har skett före den 1 juli 2001. Den avgörande tidpunkten bör därvid vara när ett civilrättsligt bindande avtal om överlåtelse eller en bindande avhandling föreligger.

Det kan inte uteslutas att det kommer före ikraftträdandet med enkel majoritet att godkännas överlåtelser eller avhandlingar

som skall genomföras först efter ikraftträdandet. Fråga uppkommer om dessa överlåtelser eller avhändelser skall anses giltiga eller om det bör krävas att fullmäktige godkänner överlåtelserna eller avhändelserna enligt den nya lagstiftningen med kvalificerad majoritet.

Det finns inte något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. På straffrättens område finns ett förbud mot retroaktiv lagstiftning intaget i 2 kap. 10 § regeringsformen. Även för skatterätten gäller som huvudregel förbud mot retroaktivitet. Detta förbud är dock förenat med vissa i grundlagen angivna undantag. Av allmänna rättsgrundsatser har emellertid ansetts följa att lagstiftning inte skall ges retroaktiv verkan, om det inte föreligger speciella omständigheter.

Kommittén anser mot bakgrund av det anförda att om en kommunfullmäktige före ikraftträdandet har godkänt en överlåtelse av viss egendom till en viss fysisk eller juridisk person på vissa villkor, bör godkännandet vara giltigt även om överlåtelserna genomförs först efter ikraftträdandet.

Med s.k. principbeslut, dvs. beslut som är avsett att vara vägledande för kommande beslut i särskilda fall, förhåller det sig emellertid annorlunda. Ett principbeslut kan inte överklagas och anses i allmänhet inte ha några egentliga rättsverkningar. Har fullmäktige fattat ett principbeslut om avyttring av aktier eller fast egendom, bör en överlåtelse eller avhändelse som sker först efter ikraftträdandet, för att vara giltig, godkännas genom ett nytt beslut i fullmäktige med tvåtredjedelsmajoritet.

För att inte den s.k. sanktionslagstiftningen och de nya bestämmelserna skall kringgå genom att det före ikraftträdandet beslutas i fullmäktige med enkel majoritet om avyttringar som skall genomföras efter ikraftträdandet, föreslår kommittén att sanktionslagstiftningen (i fråga om avyttringar enligt 1 § första stycket 1 och 2) skall äga fortsatt tillämplighet på den typen av transaktioner som nu avses och som har godkänts före ikraftträdandet. Skulle fullmäktige efter ikraftträdandet godkänna transaktionen på nytt – med tvåtredjedelsmajoritet – skall kommunen inte drabbas av någon sanktion.

## 4 Konsekvenser av kommitténs förslag

### *Bostadsmarknaden i stort*

Konsekvenserna av kommitténs förslag kommer att variera från kommun till kommun.

I åtskilliga kommuner kommer förslaget inte att ha några egentliga följdverkningar eftersom det inte råder någon politisk strid om att sälja ut omfattande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Därtill skall läggas att det i många kommuner också saknas privata aktörer – t.ex. fastighetsbolag eller enskilda hyresgäster – som är intresserade av att förvärva de aktuella fastigheterna.

I en del kommuner kan förslaget däremot antas medföra att genomförandet av vissa planerade *försäljningar av det kommunala bostadsbeståndet förhindras. Andelen kommunala bostäder kommer sålunda att bli något högre* i dessa kommuner jämfört med om förslaget inte genomförs.

Den omständigheten att förslaget kan förhindra att det allmännyttiga bostadsbeståndet avyttras helt på en viss ort är av särskilt intresse då de allmännyttiga bostadsföretagens hyresnivåer utgör norm vid hyressättningen i det privata lägenhetsbeståndet. Eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen drivs utan enskilt vinstintresse utgör de samtidigt såväl en mycket viktig aktör som konkurrent till de privata aktörerna och kan härigenom bidra till att *dämpa ökningen av boendekostnaderna över tiden.*

En viss andel av de kommunala bostäderna som har sålts under de senaste åren har ombildats till bostadsrätter. Ytterligare

ombildningar planeras. Det finns anledning att förmoda att kommitténs förslag leder till en något *högre andel hyresrätter* i dessa kommuner än vad som annars blir fallet. Andelen bostadsrätter kommer i motsvarande mån att bli något lägre.

Det är svårt att göra någon egentlig bedömning av förslagets effekter på *nyproduktionen* av bostäder. Givetvis är det så att om en kommun gör sig av med sitt bostadsföretag så förlorar kommunen en viktig organisation som kan ansvara för nyproduktion och förvaltning av nya bostäder. Avgörande för denna möjlighet är naturligtvis viljan hos den politiska majoriteten i kommunen. Förslaget kan leda till att förutsättningarna för nyproduktion förbättras.

Förslagets effekter på konkurrensen avgörs av den lokala bostadsmarknadens struktur. Förslaget medverkar till att fler allmännyttiga hyresrätter kommer att finnas kvar. På de bostadsmarknader där allmännyttans andel av det totala beståndet av bostäder är låg och efterfrågan på bostäder är hög, kan förslaget påverka konkurrensen positivt. Om allmännyttans andel av det totala beståndet är mycket hög, kan förslaget förhindra en omstrukturering, genom att en politisk minoritet kan motsätta sig denna.

#### *Kommunen och det kommunala bostadsföretaget*

Som anförts torde det i åtskilliga kommuner saknas politisk majoritet för att genomföra mer omfattande avyttringar av det kommunala bostadsbeståndet. Den föreslagna lagstiftningen kommer då inte att ha några egentliga följdverkningar.

I de kommuner där det finns en politisk vilja att avyttra kommunens bostäder, kommer kommitténs förslag att få betydelse. Det kommer bl.a. att leda till att de politiska företrädarna som önskar genomföra mer omfattande avyttringar måste *söka nå blocköverskridande överenskommelser* om detta. Det kan också antas – som anförts i föregående avsnitt – att sådana överenskommelser inte kommer att träffas i alla berörda kommuner och

att en del planerade avyttringar sålunda inte kommer att kunna genomföras.

Såväl i de kommuner där det kan bli aktuellt med försäljningar som i övriga kommuner kan förslaget antas medföra vissa mer indirekta verkningar. Bl.a. kommer betydelsen av en mer *långsiktig planering av kommunens verksamhet och användningen av kommunala medel* att öka, då möjligheten att lösa oförutsedda problem med snabba försäljningar blir begränsade.

Givetvis begränsar kommitténs förslag allmänt sett *kommunernas kortsiktiga handlingsutrymme*. En politisk majoritet kan inte längre utan vidare avyttra kommunens bostäder och t.ex. använda intäkterna för andra kommunala verksamheter eller för skattesänkningar. Som redovisas i avsnitt 3.5.4 har det för övrigt aldrig varit tänkt att statens stöd till bostadssektorn skulle användas för kommunens löpande verksamhet. Detta stöd har hela tiden syftat till att främja bostadsförsörjningen och har därmed aldrig varit avsett som en del av det allmänna statliga stödet till kommunerna. Mot de kortsiktiga effekterna måste också ställas de mer långsiktiga effekterna av att förslaget kan förhindra mindre väl överlagda försäljningar och ombildningar av det kommunala lägenhetsbeståndet.

Först och främst måste konstateras att om en kommun avyttrar sitt bostadsföretag går kommunen i praktiken miste om ett viktigt verktyg för att utöva ett direkt inflytande över bostadsmarknaden. Kommunens förutsättningar att fullfölja sitt generella ansvar för bostadsförsörjningen försämras. Likaså förlorar kommunen ett viktigt verktyg för att styra utvecklingen i ett visst område i kommunen.

Vidare avhänder sig kommunen ett viktigt verktyg för att kunna fullfölja sitt boendesociala ansvar. Möjligheten för kommunen att upplåta lägenheter till en rimlig kostnad till hushåll med särskilda behov eller till personer som inte på egen hand kan skaffa en bostad försämras. Det finns flera exempel på kommuner, som sedan de avyttrat sitt bostadsbestånd, har tvingats att till mycket höga kostnader lösa bostadsfrågan på annat sätt, t.ex. genom att hyra hotellrum. Till det skall givetvis läggas

riskerna för mänskligt lidande och social utslagning som uppkommer om en person eller en familj inte kan erbjudas en värdig bostad.

En ökning av andelen bostadsrätter kan också i sig leda till en ökad segregering i kommunen. I en del mer attraktiva bostadsområden kan det komma att endast finnas ett ytterst begränsat utbud av hyresrätter.

En avsaknad av en möjlighet att hyra en lägenhet på orten kan också leda till att flexibiliteten på arbetsmarknaden äventyras; möjligheten att rekrytera personal till orten försämras om nyanställda inte kan skaffa sig en bostad. En sådan utveckling kan vara mycket negativ för förutsättningar för framtida tillväxt i kommunen.

I sammanhanget kan också påtalas att tillgången på hyreslägenheter också påverkas av de privata fastighetsägarnas åtgärder. I t.ex. Stockholm minskar andelen hyreslägenheter snabbt också genom att det privatägda beståndet av hyresrätter ombildas till bostadsrätter (se avsnitt 2.2.2). Kommitténs förslag har dock inte någon inverkan på ombildningar i det privata beståndet.

Kommittén menar att det kan antas att förslaget kommer – om det förhindrar en försäljning av ett kommunalt bostadsbestånd – i allmänhet att *förbättra kommunens förutsättningar att ta ett långsiktigt ansvar för bostadsförsörjningen och att kommunen därmed långsiktigt utvecklas väl.*

Även för de *kommunala bostadsföretagen* måste förslaget huvudsakligen anses vara till fördel. Företagen har som grundläggande verksamhetsändamål att förvalta bostäder. Med förslaget har företagen kvar möjligheten att avyttra delar av sina fastighetsbestånd. Samtidigt kan sannolikt mer kortsiktiga svängningar i verksamheten undvikas och den långsiktiga planeringen av företagets verksamhet förbättras.

En nackdel med förslaget är givetvis att det leder till en något mer *administrativt betungande hantering* av överlåtelser av fastigheter. Kommunen måste beräkna antal fastigheter och lägenheter och frågan om överlåtelserna kan behöva prövas av



fullmäktige. Med dagens datoriserade rutiner torde dock uppgifter om fastighets- och lägenhetsbestånden kunna tas fram utan att några större arbetsinsatser kommer att krävas.

### *Den enskilde hyresgästen*

I enlighet med resonemanget ovan torde de flesta hyresgäster inte komma att beröras av förslaget.

För en del hyresgäster kan förslaget medföra att de även i framtiden kommer att ha ett kommunalt bostadsföretag som hyresvärd i stället för ett privatägt företag.

Omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter kommer också att begränsas. För hyresgäster som motsätter sig en omvandling måste förslaget därvid anses positivt. De hyresgäster som önskar omvandla sin hyreslägenhet till en bostadsrättslägenhet, kommer däremot att uppleva förslaget som negativt.

Det bör i detta sammanhang noteras att en hyresgäst inte har någon ovillkorlig rätt att ombilda sin hyresrätt till en bostadsrätt; en ombildning förutsätter att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna i fastigheten går med på ombildningen och att fastighetsägaren är villig att överlåta fastigheten.

En hyresgäst som föredrar att bo i en bostadsrätt framför en hyresrätt är givetvis oförhindrad att förvärva en sådan lägenhet på den öppna marknaden. Hyresgästen kan då inte göra den typ av ekonomisk vinst som en del hyresgäster har lyckats göra under de senaste årens ombildningar.

Det måste antas att en stor grupp människor även i framtiden kommer att efterfråga möjligheten att hyra en lägenhet. Om den nuvarande utvecklingen skulle bestå och en stor andel hyreslägenheter ombildas till bostadsrättslägenheter, kommer det på en del lokala bostadsmarknader i praktiken inte att finnas någon möjlighet att hyra en lägenhet. Ett genomförande av kommitténs förslag kan bidra till att denna utveckling motverkas.

Som anförts i det inledande avsnittet antar kommittén också att förslaget kan bidra till att dämpa ökningen av boendekostnaderna i hyressektorn över tiden.

## 5 Författningskommentar

### 5.1 Förslaget till lag om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m.

Kommittén förordar att de nya bestämmelserna förs samman i en ny lag, lagen om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m.

#### 1 §

I *första stycket* finns en definition av vad som avses med kommunalt företag. De företag som avses är således aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommunen utövar det bestämmande inflytandet.

I *andra stycket* finns en definition av vad som avses med bestämmande inflytande.

I *den första punkten* anges att kommunen *äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen*. Kommunen måste alltså med äganderätt inneha aktierna eller andelarna och dessa måste vara förenade med mer än hälften av samliga rösterna. Att kommunen innehar en aktiemajoritet med panträtt eller genom t.ex. ett konsortialavtal försäkrat sig om rätten att få förfoga över mer än hälften av samtliga röster, grundar inte ett sådant inflytande som avses i bestämmelsen. Vidare anges att kommunen *inte* får ha *avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av*

*samtliga röster.* Kommunen måste alltså förfoga över mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och får inte genom ett konsortialavtal ha avtalat bort rätten att förfoga över denna röst mängd.

Den *andra punkten* gäller stiftelser. För att kommunen skall anses ha det bestämmande inflytandet måste den ha rätt att *utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning.*

Om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet görs av en juridisk person, föreligger anknuten förvaltning (se 2 kap. 2 § stiftelselagen, 1994:1220). För en sådan stiftelse gäller att kommunen skall anses ha det bestämmande inflytandet om den eller ett kommunalt företag (se tredje stycket) är förvaltare.

I *tredje punkten* har intagits en bestämmelse som gäller handelsbolag och kommanditbolag.

Ett bostadsföretag som två eller flera kommuner gemensamt utövar det bestämmande inflytandet över, utgör inte ett sådant företag som omfattas av denna lag.

*Tredje stycket* behandlar koncernfallet. Om ett kommunalt företag – ensamt eller tillsammans med kommunen eller tillsammans med ett eller flera andra kommunala företag – har det bestämmande inflytandet över ett företag, skall även det sistnämnda företaget räknas som ett kommunalt företag. Sålunda skall ett av ett kommunalt företag helägt aktiebolag, räknas som ett kommunalt företag. Samma sak gäller om aktierna ägs t.ex. med en tredjedel var av tre olika kommunala företag.

## 2 §

I paragrafen finns en definition av kommunalt bostadsföretag. Samtliga företag som uppfyller kriterierna för kommunalt bostadsföretag, uppfyller samtidigt kriterierna för kommunalt företag.

## 3 §

I paragrafen anges att de bestämmelser i lagen som gäller fast egendom även omfattar tomträtt.

## 4 §

Paragrafen riktar sig till dels kommuner, dels kommunala företag och omfattar överlåtelser av aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag och andra åtgärder som leder till att kommunen förlorar inflytande över ett kommunalt bostadsföretag. Paragrafen omfattar givetvis inte andra juridiska personers eller fysiska personers överlåtelser av aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag.

Med *överlåta* avses köp, byte eller gåva.

*Annan åtgärd som leder till att kommunen förlorar inflytande över bostadsföretaget*, kan utgöras av en mängd olika typer av transaktioner genom vilka kommunens inflytande över bostadsföretaget minskar. T.ex. omfattas den situationen att kommunen överlåter aktier i ett kommunalt företag, som i sin tur äger aktier i ett bostadsföretag. Det kan också vara fråga om andra typer av rättshandlingar. T.ex. kan en aktie i ett kommunalt bostadsföretag användas som apportegendom vid etablering av ett nytt bolag. Ett kommunalt företag kan också dela ut aktierna i bostadsföretaget. Även beslut om fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) omfattas. Om ett kommunalt företag äger aktier i ett kommunalt bostadsföretag och företaget är överlåtande bolag, kommer aktierna i bostadsföretaget att föras över till en ny juridisk person, det övertagande bolaget. Skulle det kommunala företaget vara övertagande bolag, minskar kommunens inflytande i det företaget, vilket i sin tur medför minskat inflytande i bostadsföretaget. Även en emission i ett kommunalt företag som avviker från aktieägarnas företrädesrätt omfattas. Samma sak kan gälla beträffande andra ändringar i bolagsordningen. Också ett konsortialavtal som innebär att

kommunen inte längre kan utöva rösträtt för sina aktier omfattas. Vidare omfattas beslut om likvidation som fattas i ett kommunalt företag. Ett sådant beslut medför nämligen att bolagets tillgångar, däribland t.ex. aktier i ett bostadsföretag, måste avyttras eller skiftas.

Kommunfullmäktige måste fatta beslut om åtgärden innan den genomförs eftersom en åtgärd som kommunfullmäktige inte har godkänt är ogiltig (se även 9 §). Givetvis finns det inget hinder mot – utan kan snarare vara till fördel för beslutsprocessen i fullmäktige – om det har förhandlats fram ett färdigt avtalsförslag (eventuellt ett undertecknat avtal som är villkorat av fullmäktiges godkännande) som fullmäktige kan ta ställning till.

Om ett kommunalt företag har begärt att kommunen skall godkänna t.ex. en överlåtelse och kommunfullmäktige godkänt överlåtelsen, måste företaget samtidigt anses ha uppfyllt det krav på att låta fullmäktige yttra sig som kan föreligga (se 3 kap. 17 § första stycket 3 kommunallagen, 1991:900).

Exekutiva åtgärder som riktas mot ett kommunalt företag, t.ex. beslut om utmätning, omfattas inte av bestämmelsen (åtgärden vidtas då inte av kommunen eller av företaget).

I *andra stycket* finns två undantag från kravet på beslut i fullmäktige. Det ena gäller att kommunen *enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden*. Kommunfullmäktige behöver då inte besluta. T.ex. kan ett företag vara skyldig att besluta om likvidation på grund av att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet (se 13 kap. 2 § aktiebolagslagen).

Det andra undantaget gäller den situationen att kommunen *inte förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget*. Med bestämmande inflytande avses sådant inflytande som anges i 1 § andra och tredje styckena. T.ex. behöver kommunfullmäktige inte besluta om en avyttring av aktier med 49 procent av det totala röstvärdet, om kommunen äger resterande aktier. Givetvis kan det enligt kommunallagen krävas att kommunfullmäktige skall ta ställning även till en sådan överlåtelse därför att

det anses vara ett ärende av större vikt för kommunen (se 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen).

Kommunen behöver inte heller besluta om en överlåtelse av aktier i ett moderbolag, om kommunen samtidigt behåller det bestämmande inflytandet över det eller de bostadsföretag som ingår i koncernen, vilket kan ske genom att kommunen samtidigt förvärvar aktierna i dessa företag.

Sedan kommunfullmäktige godkänt en sådan åtgärd som avses i paragrafen och åtgärden har genomförts, kan bostadsföretaget inte längre betecknas som ett kommunalt bostadsföretag (se 2 §). Kommunen kan sålunda därefter försälja sina resterande aktier eller andelar i företaget utan att kommunfullmäktige behöver enligt denna lag ta ställning till åtgärden.

## 5 §

I denna paragraf finns bestämmelser som riktar sig till kommunala bostadsföretag.

Bestämmelserna tar sikte på den situationen att företaget söker avhända kommunen inflytande över företaget. Det kan ske genom ett flertal av de transaktioner som nämns under 4 §. T.ex. kan företaget besluta om likvidation – företaget kommer då att upphöra och dess tillgångar att försäljas eller skiftas. Vidare kan det ske genom att det beslutas om fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen, om bostadsföretaget är övertagande bolag. Det kan också ske genom bl.a. ändringar i bolagsordningen och riktade emissioner.

I *andra stycket* finns undantag från kravet på beslut av kommunfullmäktige. Om företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden, behöver kommunfullmäktige inte besluta om åtgärden. Samma sak gäller om kommunen inte förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget.

## 6 §

I denna paragraf finns bestämmelser om överlåtelse eller annan avhändelse av fastigheter som ägs av en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag.

Bestämmelsen omfattar fast egendom som är taxerad som *hyreshusenhet eller småhusenhet och upptar byggnad i vilken kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag har upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt.*

Flera av begreppen återfinns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och skall ges samma innebörd som i den lagen (se 2 kap. 2 § och 4 kap. 5 §).

Kommunfullmäktige behöver inte fatta beslut i fråga om fastigheter som är taxerade som industrienhet, specialenhet eller lantbruksenhet. Om byggnaderna på en hyreshusenhet är inrättade för kommersiella ändamål, t.ex. till kontor, butik, hotell eller restaurang, omfattas fastigheten inte heller av kravet på beslut i fullmäktige.

Med *överlåta eller på något annat sätt avhända sig* egendomen avses samma åtgärder som omfattas av 4 § (se ovan).

I tre punkter i första stycket har angetts de situationer då det fordras beslut av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige behöver sålunda inte besluta om kommunen och de kommunala bostadsföretagen vid överlåtelse tillfället inte har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen fast egendom som inrymt mer än en tiondel av det antal bostadslägenheter som kommunen och de kommunala bostadsföretagen ägde den 1 juli 2001. Ytterligare en förutsättning för att kommunfullmäktige inte skall behöva besluta är att kommunen och de kommunala bostadsföretagen efter den 1 juli 2001 inte har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen, mer än 1 000 bostadslägenheter samt att överlåtelser eller avhändelser inte medför att de nu nämnda gränserna överskrids.



Det saknar betydelse huruvida lägenheterna den 1 juli 2001 eller vid överlåtelse tillfället var uthyrda.

Om en kommun efter den 1 juli 2001 förvärvat nya hyresfastigheter eller byggt nya hus, omfattas även de vid en överlåtelse av den angivna kvoten.

Kommunen bör lämpligen i samband med lagens ikraftträdande upprätta en förteckning över de fastigheter och lägenheter som kommunen och de kommunala bostadsföretagen äger och därefter löpande anteckna försålda fastigheter och antal lägenheter i dessa.

Enligt 3 § gäller det som sägs om fast egendom även tomträtt. Det innebär bl.a. följande. Om en kommun har upplåtit mark med tomträtt till ett kommunalt bostadsföretag, som i sin tur har uppfört en hyresfastighet på marken, måste kommunfullmäktige godkänna en överlåtelse av tomträten, om överlåtelsen medför att gränserna enligt någon av de tre punkterna i första stycket överskrids. Har kommunen upplåtit tomträtt till en enskild person, t.ex. för egnahemsbebyggelse, omfattas en överlåtelse av tomträten inte av bestämmelserna (eftersom paragrafen endast omfattar överlåtelse av tomträtt som en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag gör). Skulle kommunen beträffande den sistnämnda situationen överlåta fastigheten som tomträten avser till tomträttshavaren, omfattas det inte heller av bestämmelserna (eftersom varken kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag har ”upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt” på egendomen).

Enligt *andra stycket* fordras inte tillstånd om kommunen eller företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att överlåta eller avhända sig egendomen eller om ett kommunalt bostadsföretag i kommunen skall förvärva egendomen.

## 7 §

I 5 kap. 43 § kommunallagen, som handlar om hur ett ärende i kommunfullmäktige avgörs, anges att om inte något annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet. Från denna regel görs genom förevarande paragraf undantag. Det föreskrivs att fullmäktiges beslut enligt 4, 5 eller 6 § är giltigt, om det har biträtts av minst två tredjedelar av de röstande.

Bestämmelserna i kommunallagen är i övrigt tillämpliga.

## 8 §

I paragrafen finns bestämmelser om dispens, s.k. undantag, från bestämmelserna i lagen.

Enligt *första stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, medge undantag från bestämmelserna i 4, 5 eller 6 §.

Medges undantag, medför det att en överlåtelse eller en annan åtgärd som omfattas av bestämmelserna inte behöver underställas kommunfullmäktige enligt de angivna bestämmelserna eller godkännas av fullmäktige med en tvåtredjedelsmajoritet. Däremot kan åtgärden behöva underställas fullmäktige enligt bestämmelser i kommunallagen eller enligt klausul i bolagsordningen för ett kommunalt företag. En överlåtelse eller en annan åtgärd kan då godkännas med enkel majoritet.

I *andra stycket* finns bestämmelser om vem som beslutar om en ansökan om undantag och innehållet i ansökan.

Ett beslut om en ansökan skall fattas av kommunfullmäktige. En enkel majoritet av fullmäktiges ledamöter måste biträda beslutet.

I *tredje stycket* finns bestämmelser om när undantag får medges.

*Första punkten* omfattar den situationen att det kommunala företaget befinner sig i en ekonomiskt besvärlig situation. Undantag skall då kunna medges för att underlätta genomföran-

det av en rekonstruktion av företaget. Ett undantag kan då innebära att företaget tillåts att avyttra en betydande andel av sina fastigheter eller att kommunen tillåts överlåta aktierna i företaget till ett utomstående företag, som i sin tur kan tillskjuta företaget nödvändigt kapital.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall endast om det finns mycket speciella omständigheter bevilja undantag från bestämmelserna. Kommunen måste i princip ha uttömt sina möjligheter att på egen hand säkerställa företagets existens. Kommunen måste sålunda sakna förutsättningar att säkerställa företagets framtida drift och samtidigt uppnå en balans i sin egen ekonomi (jfr 8 kap. 4 och 5 §§ kommunallagen, 1991:900 och prop. 1996/97:52 s. 31 f. och 93). Ytterligare en förutsättning måste vara att kommunen kan visa att kommunen fortsättningsvis kan på ett tillfredsställande sätt uppfylla de skyldigheter kommunen har enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Frågan behöver inte vara prövad i fullmäktige enligt de angivna bestämmelserna. Skulle det framstå som sannolikt att en erforderlig majoritet i fullmäktige kan ställa sig bakom åtgärden, skall undantag emellertid inte beviljas. Kommunen kan då inte anses ha tömt ut sina möjligheter att på egen hand reda ut situationen.

I *andra punkten* anges att undantag från bestämmelserna kan meddelas om det finns *synnerliga skäl*. Det kan gälla den situationen att ett vikande befolkningsunderlag gör behovet av ett kommunalt bostadsföretag avsevärt mindre. Samma sak torde gälla om kommunen befinner sig i en ekonomisk besvärlig situation och behöver avyttra t.ex. del av sitt bostadsföretag för att klara av en nödvändig omstrukturering av sin övriga verksamhet. En sådan omstrukturering måste givetvis vara förenlig med reglerna om god ekonomisk hushållning (8 kap. 1 § kommunallagen).

## 9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkan av att kommunfullmäktige inte har beslutat om en överlåtelse eller någon annan åtgärd som omfattas av bestämmelserna i 4, 5, eller 6 §.

Av *första stycket* framgår att en överlåtelse eller annan åtgärd som har skett utan ett beslut av fullmäktige som har vunnit laga kraft, är ogiltig. Innebörden härav är att ingen av parterna blir skyldiga att fullgöra sina åtaganden på grund av avtalet eller rättshandlingen samt att parterna skall återbära vad de kan ha uppburit på grund av detta. Även ett beslut som en bolagsstämma, en föreningsstämma eller en styrelse fattat kan vara ogiltigt. I fråga om beslut som fattats av en bolagsstämma eller en föreningsstämma saknar det betydelse om beslutet klandras eller inte, det är ändå ogiltigt.

I vissa fall kan lagstridiga beslut få bestående rättsverkningar. Har t.ex. en klandertalan inte väckts inom sex månader från beslut om en fusion mellan två aktiebolag kan, enligt 14 kap. 30 § aktiebolagslagen, en fusion inte gå åter.

Om ett företag har förvärvat aktierna i ett kommunalt bostadsföretag utan föreskrivet beslut av kommunfullmäktige och sedan överlåtit aktierna, kan en ny förvärvare göra ett godtroförförvärv av aktierna och bli rättmätig ägare.

Inskrivningsmyndigheten har en allmän skyldighet att i samband med prövning av om lagfart skall beviljas, kontrollera bl.a. att fångeshandlingen är upprättad på korrekt sätt och undertecknad av behörig person. Om så inte är fallet, kan ansökan avslås. Skulle inskrivningsmyndigheten bifalla ansökan trots att kommunfullmäktige inte har godkänt överlåtelsen eller avhändelsen bör förvärvet – på grund av rättssäkerhetsskäl – inte drabbas av ogiltighetspåföljd. I *andra stycket* har därför föreskrivits att om lagfart har beviljats, är överlåtelsen eller avhändelsen inte ogiltig. Genom hänvisningen i 3 § gäller motsvarande i fråga om inskrivning av förvärv av tomträtt.

Inskrivningsmyndigheten kan, i samband med ett ärende som gäller överlåtelse av ett kommunalt bostadsföretags fastighet,

lämpligen begära att få del av protokoll från kommunfullmäktige eller sammanställning som visar att överlåtelsen inte behöver godkännas av fullmäktige (se 6 § andra och tredje styckena). Inskrivningsmyndigheten kan avslå ansökan om fullmäktige inte har godkänt överlåtelsen (se 20 kap. 6 § 10 jordabalken).

#### 10 §

Paragrafen innebär att ett kommunalt bostadsföretag som har godkänts som allmännyttigt förlorar denna status om kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över företaget.

Liksom tidigare prövar länsstyrelsen frågan om återkallelse.

#### *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

Lagen träder i kraft den 1 juli 2001.

Lagen skall inte tillämpas på överlåtelser eller avhandlingar som har skett före ikraftträdandet. En överlåtelse skall anses ha kommit till stånd när ett civilrättsligt bindande avtal ingåtts eller en bindande gåvoutfästelse har gjort. Däremot behöver inte en köpeskilling vara betald. Andra avhandlingar kan ha skett när ett bolagsorgan har fattat beslut i saken, t.ex. beslutat om likvidation eller fusion.

I *andra punkten* har tagits in en övergångsbestämmelse som gäller det fallet att kommunfullmäktige har godkänt en överlåtelse eller någon annan åtgärd före ikraftträdandet den 1 juli 2001, men den inte har genomförts vid tidpunkten för ikraftträdandet. Frågan har behandlats i avsnitt 3.5.6.

I *tredje punkten* har intagits en bestämmelse som syftar till att förhindra att den nya lagen kringgås genom vissa typer av transaktioner under tiden fram till dess att lagen träder i kraft.

# Reservation och särskilda yttranden

## **Reservation av ledamöterna Mikael Odenberg, Ulla-Britt Hagström, Rigmor Stenmark och Allan Widman**

Moderaterna, kristdemokraterna, centern och folkpartiet liberalerna avvisar i denna reservation de förslag som framläggs av kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (Allbo). Detta gäller såväl socialdemokraternas och vänsterpartiets huvudförslag som det av miljöpartiet förordade alternativförslaget.

Vi anser av de skäl som redovisas i det följande att utredningens förslag överhuvudtaget inte kan läggas till grund för något riksdagsbeslut.

### **Ett angrepp på folkstyret**

Vid halvårsskiftet 2001 upphör lagen om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. (stopplagen) att gälla.

I stället vill Allbo-utredningens majoritet ändra spelreglerna för det lokala beslutsfattandet i landets kommuner. När det gäller beslut om försäljning av kommunala bostadsföretag och bostadsfastigheter föreslås att det efter halvårsskiftet 2001 skall krävas en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av kommunfullmäktiges ledamöter. Syftet är detsamma som gällde för stopplagen, nämligen att omöjliggöra eller försvåra sådana

bostadspolitiska beslut i kommunerna som utredningsmajoriteten och den socialdemokratiska regeringen ogillar. Det är ett skamligt förslag.

I utredningen heter det att de nya reglerna har utformats för att *”främja en dialog mellan olika politiska riktningar”* och utredningsmajoriteten säger sig vilja *”stötta”* kommunerna i deras *”strävan att hitta breda politiska lösningar”*. Inget politiskt nyspråk i världen kan dock dölja det faktum att förslagen syftar till att hindra förverkligandet av den politik som väljarna har röstat fram i olika delar av landet.

När rösterna inte räcker för att stoppa en av de socialistiska partierna oönskad politik så vill man i stället ändra sättet att räkna rösterna på.

Syftet med utredningens krav på två tredjedels majoritet för försäljning av fastigheter eller bostadsbolag sägs vara att förhindra *”snabba beslut av en knapp eller tillfällig”* majoritet. Med den partistruktur som har rått i Sverige under hela efterkrigstiden blir den reella innebörden av förslaget att socialdemokraterna tillförsäkras en evig vetorätt mot de försäljningar av kommunala fastigheter och fastighetsbolag som man så djupt ogillar. På motsvarande sätt innebär bestämmelsen att man omyndigförklarar den befolkning som i sitt oförstånd har röstat fram en majoritet i kommunen, där socialdemokraterna – med tillämpning av normala demokratiska spelregler – inte har fått ett bestämmande inflytande.

Detta sägs naturligtvis inte rent ut i betänkandet. I stället motiveras behovet av särskilda beslutsregler för överlåtelse av bostadsföretag och fastigheter med att sådana *”överlåtelser är i regel oåterkalleliga”*. Även byggande och förvärv av fastigheter och uppbyggnad av bostadsbolag är emellertid beslut med betydande räckvidd. Därom vittnar såväl dagens kommun- och bostads-akuter som nedslitna betongförorter från miljonprogrammets dagar. Det är avslöjande för majoritetens egentliga motiv att det aldrig ens varit på tal att överväga symmetri i den föreslagna lagstiftningen, så att även beslut om anskaffning av anläggningstillgångar skulle kräva kvalificerad majoritet. En

sådan lagstiftning existerade för övrigt under första halvan av 1900-talet och avskaffades på goda grunder redan 1948.

De förslag som utredningen lägger fram har direkt bäring på grundvalarna för det svenska folkstyret. De urholkar den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen genom att inskränka de i allmänna val utsedda kommunpolitikernas beslutsrätt över kommunens egna angelägenheter på bostadsområdet. Även om det inte är fråga om någon formell grundlagsändring så råder det ingen tvekan om att utredningens förslag berör demokratins fundamentala spelregler.

Det är utmanande när lagförslag som har en sådan principiell räckvidd framläggas med ett så bristfälligt underlag. Inga som helst juridiska analyser värda namnet har redovisats för utredningen. Ändå avfärdar utredningsmajoriteten med några enstaka rader i betänkandet varje problem i relation till bl.a. principen om kommunal självstyrelse i regeringsformen, den svenska civilrättens grundvalar, kommunalrätten, den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse samt egendomsskyddet i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Förslaget strider därtill mot det i praxis fastlagda retroaktivitetsskyddet. Betänkandet ger prov på ett parlamentariskt utredningsväsende i gravt förfall.

Slutligen vill vi i denna del påminna om den svenska traditionen att eftersträva bred parlamentarisk enighet kring beslut – inte bara om formella grundlagsändringar utan i vidare mening – om ändrade spelregler och villkor för folkstyret. Den traditionen är definitivt bruten om regeringen skulle framlägga förslag på grundval av detta utredningsbetänkande. Det vore därtill ovanligt utmanande att med en enkel majoritet i riksdagen driva igenom att de politiska motståndarna måste uppnå en kvalificerad majoritet i kommunerna, innan de fullt ut tillåts genomföra den politik på vilken de har gått till val och erhållit väljarnas förtroende.



## Omläggningen av bostadspolitiken

Det faktaunderlag på vilket utredningens långtgående förslag grundas, framstår som bräckligt. Utredningen underlåter att analysera och dra slutsatserna av den genomgripande omläggning som har skett av bostadspolitiken under det gångna decenniet.

Bostadssektorn är inte längre plan- och normstyrd. Byggande och bostadsförvaltning har under 1990-talet ställts inför stora – och nödvändiga – krav på anpassning till en mer konkurrensutsatt situation. De flesta statliga regleringar av den kommunala verksamheten på bostadsområdet har avskaffats. Ett nytt bostadsfinansieringssystem har införts och subventioner har avvecklats. De viktigaste särreglerna för de kommunala bostadsföretagen har slopats och de konkurrerar nu med övriga aktörer på betydligt mer likartade villkor.

Parallellt med avregleringarna förändrades de samhällsekonomiska förutsättningarna i stort. En inflationsekonomi med negativa realräntor växlades över i en samhällsekonomi med låg inflation och höga realräntor. Riksdagen beslutade om en stor skattereform, där de sänkta inkomstskatterna i hög grad finansierades med nya, breddade och höjda skatter på byggande och boende. Relativpriset på boende ökade snabbt och bidrog till det dramatiska fall i bostadsefterfrågan och nyproduktion av bostäder, som alltjämt präglar bostadsmarknaden i stora delar av landet.

Bostadspolitiken har genomgått ett systemskifte. Den är inte längre produktions- och utbudsorienterad, utan styrs i huvudsak av bostadsmarknadens efterfrågan. Vi bejaktar denna grundläggande förändring, eftersom den innebär att bostadsbyggandet måste anpassas till bostadskonsumenternas önskemål och betalningsvilja, i stället för till statliga byggnormer och låneregler. Detta är den bästa grunden för att få till stånd det utbud av såväl hyresrätter som andra upplåtelseformer som de boende vill ha. Det lägger också en grund för att långsiktigt pressa det svenska folkets höga bostadskostnader.

## Kommunerna måste få ta sitt nya ansvar

De nämnda förändringarna har medfört en stor förskjutning av ansvarstagande och risktagande på bostadsmarknaden. Tidigare ställde skattebetalarna upp med huvuddelen av riskkapitalet i form av statligt subventionerade lån, vars värde dessutom urholkades snabbt av den dåvarande höga inflationen. Nu måste i stället bolagens ägare själva tillskjuta erforderligt kapital. Lånefinansiering träffas av höga realräntor och amorteringarna kan inte längre ske med hjälp av inflationen.

Eftersom de kommunala bostadsföretagen tidigare gynnats i subventionshänseende byggdes de upp utan nämnvärda krav på finansiellt sparande. Tvärtom minimerade de statliga räntesubventionerna kommunernas insatser med eget kapital. Därmed stod företagen också illa rustade för den nya situation när byggande och bostadsförvaltning är en kapitalkrävande verksamhet förenad med ett betydande ekonomiskt risktagande.

I många kommuner visade sig bostadsföretagen vara kraftigt underkapitaliserade. Det har därför blivit nödvändigt för staten att tillskapa såväl en "kommunakut" som en "bostadsakut". För två år sedan beräknade fastighetsekonomer vid KTH att 200 kommuner skulle behöva tillskjuta ofattbara 40 à 50 miljarder kronor för att fullt ut rekonstruera sina bostadsbolag.

För många kommuner är det mot den här bakgrunden en tvingande nödvändighet att minska sin riskexponering. De kommunala skattebetalarnas pengar behöver styras till reguljär kommunal verksamhet i stället för att riskeras på bostadsmarknaden. Det är i detta läge som utredningens majoritet förordar införande av ett regelsystem som skall försvåra för kommunerna att göra just detta.

Den risk som tidigare nästan uteslutande togs av staten måste nu bäras av företagens ägare – kommunerna och deras skattebetalare. Den logiska slutsatsen blir då den rakt motsatta mot den som utredningsmajoriteten har dragit. Staten måste underlätta kommunernas möjligheter att fullt ut bära sitt nya ansvar. Varje kommun måste själv få avgöra hur olika bostadspolitiska

instrument såsom t.ex. bostadsföretag, planmonopol och avtal med privata fastighetsägare skall användas.

### **Kommunernas uppgifter**

Det framgår redan av regeringsformen att det allmänna har ett ansvar för att trygga den enskildes rätt till bostad. Statens uppgift är främst att svara för att legala och finansiella verktyg finns tillgängliga för bostadsbyggandet. Ansvaret för bostadsförsörjningen och för bostadspolitiken på lokal nivå åvilar däremot kommunerna.

Vi anser att det är viktigt att slå vakt om kommunernas möjligheter att fullt ut ta detta bostadsförsörjningsansvar. Kommunerna har olika instrument till sitt förfogande och vi kan omöjligt acceptera att staten medvetet försvårar för dem att använda dessa.

Den demokratiskt uttryckta folkviljan i kommunerna måste respekteras. Det är inte en statlig uppgift att fatta beslut om handhavandet av de kommunala bostadsföretagen. Sådana ställningstaganden måste göras i kommunerna, mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet och på det sätt den demokratiskt valda kommunfullmäktige liksom majoriteten i företagets styrelse finner lämpligt. Att dessa förhållanden respekteras är viktigt inte minst mot bakgrund av det som tidigare har framhållits, nämligen att ägande av bostadsföretag är förknippat med ett stort ekonomiskt risktagande. Inte heller skall lokala politiker, som önskar sälja en del av kommunens bostadsinnehav för att t.ex. kunna genomföra gentemot väljarna utlovade satsningar på kommunala kärnuppgifter som skola och äldreomsorg, kunna hindras av en minoritet.

Det kan finnas olika skäl till att en kommun önskar sälja delar av det kommunala bostadsinnehavet. I vissa kommuner handlar det om att skaffa kapital för att stärka beståndets långsiktiga livskraft och förbättra boendemiljön. I andra kommuner kan det handla om en medveten strävan mot ökad konkurrens på hyres-

marknaden eller mot ökad mångfald på bostadsmarknaden genom exempelvis en ombildning till bostadsrätter. Varje kommun har en bostadsmarknad som i något avseende är unik. Kommunerna har också i övrigt skilda förutsättningar och behov.

Moderaterna, kristdemokraterna, centern och folkpartiet understryker alla vikten av valfrihet i boendet. Det måste finnas ett allsidigt utbud av olika upplåtelseformer. Hyresrätten är omistlig för alla dem som inte vill eller kan binda kapital i sitt boende eller som efterfrågar en hög servicenivå. En väl fungerande och rörlig bostadsmarknad förutsätter att det finns ett tillräckligt stort inslag av hyresrätter.

I många kommuner utgör allmännyttan en bas i bostadsbeståndet och uppfattas som ett viktigt bostadspolitiskt instrument av de lokala politikerna. Det måste emellertid alltid vara de lokala politikerna själva som med tillämpning av sedvanliga demokratiska beslutsregler får avgöra förekomsten och omfattningen av allmännyttans bostäder i respektive kommun.

Vår uppfattning är att den föreslagna lagen skulle utgöra ett helt oacceptabelt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

### **De kommunala bostadsföretagens roll**

Kommitténs majoritet motiverar sina föreslagna inskränkningar av den lokala demokratin med att det även i framtiden måste finnas en aktör som kan erbjuda alla människor bostad till självkostnad.

Som tidigare nämnts har bostadsmarknaden avreglerats och de kommunala bostadsföretagens förmånliga låne- och skatteregler har tagits bort. Idag verkar de på mer likartade villkor jämfört med de privata fastighetsägarna. Därmed har självkostnadsprincipen i praktiken spelat ut sin roll för hyressättningen. Nu blir det de hyresvärdar som har den mest professionella fastighets- och kapitalförvaltningen som – oavsett vilken ägare de har – kommer att kunna hålla de lägsta hyrorna.

De föreslagna inskränkningarna i den lokala demokratin motiveras vidare med den hyresnormerande roll som de allmännyttiga bostadsföretagen har tilldelats i hyreslagen. Utredningsmajoriteten hävdar att bruksvärdesregeln håller nere hyrorna och att den inte går att upprätthålla om kommuner i större utsträckning skulle avveckla sina bostadsinnehav.

I dag är problemet emellertid det motsatta på flertalet bostadsmarknader i landet. Enligt en rapport från Kommunförbundet (1998) gick 311 av rikets 355 allmännyttiga bostadsföretag med förlust utan subventioner. Många kommunala bostadsföretag har alltjämt dålig ekonomi och tvingas hålla hyrorna uppe på nivåer långt över en tänkt marknadshyra.

Under åren 1990–1996 sålde elva kommuner sina bostadsbolag eller större delen av deras bostadsbestånd, totalt ca 18 000 lägenheter. En undersökning av dessa försäljningar redovisades i betänkandet Allmännyttiga bostadsbolag (SOU 1997:81).

Av betänkandet framgick att sju av kommunerna styrdes av en socialistisk majoritet och fyra av en borgerlig. De berörda bolagen var verksamma såväl på starka som svaga bostadsmarknader och vakansgraderna skiftade från obefintlig till ca 16 %. För kommunerna med goda marknader och positiva substansvärden innebar försäljningarna kapitaltillskott. För de mindre kommunerna innebar försäljningarna att en ekonomisk belastning eller risk eliminerades. Försäljningarna påverkade inte utbudet på hyresmarknaden och inte i något av fallen kunde utredningen påvisa att försäljningen medfört högre hyresnivåer.

### **En ogrundad och Stockholmsfixerad lagstiftning**

Den föreslagna lagstiftningen om kvalificerad majoritet förefaller framför allt att utgå från förhållandena i Stockholmsregionen. I vart fall är det främst genomförda eller påstått planerade försäljningar i denna region som åberopas av

utredningen. Det kan därför finnas skäl att närmare granska det faktiska underlaget för de långtgående förslagen om ingrepp i det kommunala beslutsfattandet på bostadsområdet.

Utredningen redovisar att det under 1999, enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät, såldes knappt 8 400 kommunägda bostadslägenheter i ett sjuttiotal kommuner runt om i landet (tabell 2.3). Samtidigt uppger de kommunala bostadsföretagens egen organisation SABO att försäljningarna för 1999 endast var ca 3 200 – d v s färre än samma års rivningar – samtidigt som ca 1 300 bostadslägenheter förvärvades (tabell 2.2).

Oavsett vilka siffror som är de korrekta så skall de relateras till det totala lägenhetsbeståndet i de kommunala bostadsföretagen och det utgör över 900 000 lägenheter eller nästan 60 % av Sveriges totala hyresmarknad. Beståndet framstår med andra ord inte precis som hotat.

Utredningen har därför åberopat vad Boverket i sin enkätundersökning uppger som planerade försäljningar under år 2000. Då rör det sig plötsligt om drygt 20 000 lägenheter (tabell 2.5), vilket leder utredningen fram till bedömningen ”att det totala allmännyttiga beståndet riskerar att minska avsevärt”.

Av denna siffra utgörs emellertid tre fjärdedelar (15 400 lägenheter) av Stockholms stad. Och här är det inte alls frågan om någon planlagd försäljning, utan siffran anger alla intresseanmälningar som har gjorts enligt lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt, vilket är något helt annat.

Sanningen är den att Stockholms stad äger tre kommunala bostadsföretag med sammanlagt 116 000 lägenheter. Under innevarande mandatperiod är det hittills färre än 3 000 kommunala hyreslägenheter som har tagits över av hyresgästbildade bostadsrättsföreningar. Av Stockholms stads totala lägenhetsbestånd i flerbostadshus utgörs ca 70 % av hyresrätt och ca 30 % av bostadsrätt. I innerstaden är andelen hyresrätter 58 % medan andelen bostadsrätter är 42 %.

Den av utredningen föreslagna urholkningen av den lokala demokratin är sammanfattningsvis grundad på ett hot mot den kommunala hyresrätten som överhuvudtaget inte föreligger.

### Avslutande synpunkter

Som framgår av experten Birgerssons särskilda yttrande är det till skada för bostadsföretagen om de kommunala ägarnas rådighet över dem begränsas på ett sådant sätt att en rationell fastighetsförvaltning försvåras. En modern och effektiv fastighetsförvaltning förutsätter att ett företag fortlöpande kan sälja och köpa fastigheter i syfte att anpassa sitt bestånd till marknadens krav.

Utredningsförslaget medför att alla kommuner som äger bostäder successivt kommer att inordnas under de särskilda beslutsreglerna. När i tiden detta kommer att ske avgörs dels av försäljningstakten, dels av storleken på kommunens eget bostadsbestånd. I samma ögonblick som det särskilda regelsystemet slår till försvåras emellertid en rationell fastighetsförvaltning och beståndsvård. Dels ges en minoritet möjlighet att blockera alla beslut, dels införs en betydande administrativ och byråkratisk tröghet.

Utformningen av kriterierna för när regelsystemet skall tillämpas (10 % av beståndet *eller* 1 000 lägenheter) slår mycket olika mot olika kommuner. Särskilt påtagligt blir detta naturligtvis för Stockholms stad, som bara skulle kunna avyttra ca 8 ½ promille av sitt lägenhetsbestånd innan gränsen på 1 000 lägenheter uppnåddes. Detta skulle effektivt omöjliggöra en rationell fastighetsförvaltning i huvudstadens tre bostadsbolag.

## Särskilt yttrande av experten Bengt Owe Birgersson

De allmännyttiga bostadsföretagen arbetar som kommittén framhåller numera med i allt väsentligt samma subventions- och skatteregler som övriga företag på hyresmarknaden. De särregler som fortfarande tillämpas för dessa företag är de inskränkningar i handlingsfriheten som följer av det kommunala ägandet.

Det är viktigt att dessa från konkurrensperspektivet för allmännyttan negativa särregler begränsas så långt det är möjligt så att förutsättningar skapas för en konkurrens på i allt väsentligt lika villkor mellan allmännyttiga och privata fastighetsföretag.

Från denna utgångspunkt framstår kommitténs förslag till undantag från de föreslagna förändringarna i kommunfullmäktiges omröstningsförfarande som alltför snävt. Det är viktigt att det även i framtiden skapas utrymme för en dynamisk utveckling av fastighetsbeståndet genom såväl försäljningar som nyproduktion och köp av fastigheter på marknaden. Det utrymme på tio procent av fastighetsbeståndet den 1 juli 2001 som kan utnyttjas för anpassningsåtgärder på en snabbt föränderlig bostadsmarknad bör med hänsyn härtill fortlöpande räknas upp med det antal bostäder som tillkommer efter denna tidpunkt.

En sådan anpassning av kommitténs förslag motverkar inte det grundläggande syftet med förslaget. Det medverkar tvärtom till att bevara den flexibilitet och handlingsfrihet på marknaden som kommittén anser vara önskvärd vid den tidpunkten då lagstiftningen föreslås träda ikraft.

Det minskar också risken för att de allmännyttiga företagen i en framtid ska bli kvar med fastighetsbestånd som är ekonomiskt orationella och därmed olönsamma. En sådan utveckling skulle innebära att företagen får onödigt höga kostnader, vilket skulle motverka deras möjligheter att fortsätta att vara prispressande inom ramen för bruksvärdessystemet.



## Särskilt yttrande av experten Per-Åke Eriksson

### Alltför genomgripande och långtgående förslag...

Privata och kommunala företags intresse av att investera i och behålla bostadshyreshus styrs, förutom av kundernas efterfrågan, av de legala och skattemässiga förutsättningar som staten anger. Av fundamental betydelse för alla fastighetsägarkategorier är att kunna förfoga över sina fastigheter. I det ingår som en central del att fritt kunna avyttra aktier och fastigheter, bl.a. för att kunna utveckla företaget och utbudet i enlighet med kundernas förändrade efterfrågan. Alla politiska signaler om inskränkningar i ägarens möjligheter att disponera över sin egendom, är enbart ägnade att minska intresset av sådana investeringar och därmed av utbudet av hyresbostäder. Förlorare är i sista hand de miljontals människor som insett hyresrättens fördelar. Det borde snarare ligga i lagstiftarens intresse att främja förutsättningarna för hyresrätten. Dels genom försäkringar om att ägande- och förfoganderätten inte skall inskränkas, dels genom att hyresrätten ges likartade förutsättningar som bostadsrätter och egnahem, t.ex. i prissättnings- och skattehänseende. Sådana åtgärder lyser dock med sin frånvaro.

I stället lanseras i detta delbetänkande utomordentligt långtgående åtgärder som står i strid med djupt rotade rättsliga och demokratiska grundprinciper. Mer konkret tar förslaget sikte på att åsidosätta folkviljan i enskilda kommuner. Åtgärderna står därmed i direkt konflikt med den fastlagda principen om kommunal självbestämmanderätt. De flesta håller nog med om att denna princip endast ska åsidosättas om väsentliga nationella intressen hotas och först om frågan först utretts noggrant. Enligt min uppfattning är ingen av dessa förutsättningar uppfyllda.

### ... utan saklig grund...

Som underlag för förslagen redovisas i avsnitt 2 vissa statistiska uppgifter om de kommunala bostadsföretagens marknadsandel och deras utveckling. Redovisningen är dock inte konsistent. Fakta är att av landets ca 1,6 miljoner hyresbostäder äger kommunala bostadsföretag drygt 900 000 lägenheter. Deras genomsnittliga marknadsandel på bostadshyresmarknaden uppgår alltså till närmare 60 %. Den är alltså betydligt högre än vad som inom konkurrensrätten betraktas som en så dominerande ställning att den kan anses skadlig.

Av redovisningen framgår också att under 1980-talet köpte kommunala bostadsföretag fler än dubbelt så många lägenheter från enskilda företag och bostadsrättsföreningar än man sålde. Även sammantaget under de två senaste decennierna köpte kommunala bostadsföretag betydligt fler lägenheter än som såldes. För 1999 redovisas vitt skilda uppgifter över försäljningarna. Även med det ”värsta” utfallet hamnar nettoförsäljningen på obetydliga 7 promille av beståndet. Den bild som målas upp för år 2000–2001 indikerar att nettoeffekten av planerade köp och försäljningar hamnar under 1 procent årligen.

Av detta underlag är två slutsatser ofrånkomliga. Den ena är att nu aktuella förändringar av de kommunala bostadsföretagens bostadsbestånd väl ryms inom normala förändringar över tiden. De utgör på intet sätt något hot mot allmännyttan, som även efter sådana nettoutförsäljningar kommer att vara överdimensionerad i förhållande till vad som bör gälla på en normal marknad. I vart fall om man, som kommittén anger, eftersträvar ett allsidigt utbud även på hyresmarknaden. Kommittémajoritetens bedömning att ”det totala allmännyttiga beståndet kommer att minska avsevärt under de kommande åren...” vilar inte på saklig grund.

Den andra slutsatsen gäller konsekvenserna av en försäljning. Som uttryckligen anges i betänkandet, är det lika naturligt för kommunala bostadsföretag att köpa som att sälja. Det finns alltså inte någon saklig grund för uppfattningen att beslut om

försäljning av bostadsfastigheter är ”oåterkallerliga”. Underlaget visar tydligt att en kommun mycket väl kan förvärva bostadsfastigheter, om man anser att beståndet blivit för litet. Kommittémajoritetens synsätt motiverar dessutom ett särskilt påpekande om att även efter en försäljning av kommunägda fastigheter står bostäderna till förfogande för ortens bostadsmarknad.

### ... och utan tillräckligt utredningsarbete...

Kommitténs argument för att ändå lägga fram sina förslag redovisas i huvudsak i avsnitt 3. Utrymmet i ett särskilt yttrande är inte tillräckligt för att ge en mer nyanserad bild av allmännyttan än den glorifiering som framkommer i betänkandet. Inte heller finns utrymme att korrigerade redovisade missförstånd om marknadsekonomins möjligheter att skapa önskvärt utbud och välbefinnande även på detta område. Fokus får i stället riktas mot bristerna i allmänmotiveringen i övrigt.

Bla. görs en hänvisning till att kommunernas självbestämmanderätt redan inskränks av plan- och bygglagen. Inskränkningarna i plan- och bygglagen består, något förenklat uttryckt, av två former av skyddsregler. Den ena avser skyddet för riksintressen, t ex särskilda kulturarv eller natur- och miljöföreteelser, som alla medborgare i landet har intresse av att bevara. De andra skyddsreglerna avser rättssäkerheten, dvs. regler som krävs för att inte enskilda personer skall missgynnas på ett orimligt sätt av en kommun. Båda frågorna kan få en opolitisk prövning i objektiva rättsinstanser. Den nu aktuella tvångslagstiftningen, med en politisk dispensprövning, är inte i något avseende av en sådan karaktär att principerna i plan- och bygglagen ger stöd för en ytterligare begränsning av kommuners självbestämmande.

Den allmänna motiveringen för förslagen visar även i övrigt på likartade brister. I stället för utredning ”bedömer” sålunda kommittémajoriteten att förslagen inte står i strid med den europeiska konventionen om kommunalt självstyre. På likartat sätt

anges att förslagen "torde falla" utanför bestämmelserna om egendomsskydd samt att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna "inte utgör hinder" för lagstiftningen. Det säger en del om utredningsinsatsen, när kommittén i sammanhanget själv uttrycker ett medvetande om att andra bedömare kan ha en annan syn på de föreslagna ingreppens karaktär.

Att kommittémajoriteten anser sig kunna avfärda dessa och andra grundläggande frågor på ett så enkelt sätt, med enbart tyckande och utan reella utredningsinsatser är anmärkningsvärt.

### **... bör inte leda till lagstiftning**

Jag tvingas därför konstatera att delbetänkandet inte uppfyller de kvalitetskrav som måste gälla för att kunna läggas till grund för lagstiftning. När kommittén dessutom flaggar för att man i sitt slutbetänkande kommer att föreslå annan lagreglering av denna fråga, bör eventuell lagstiftning avvakta tills frågorna belysts och utretts på ett mer uttömmande och allsidigt sätt.

Redan genom att lägga fram förslagen har dock stor skada skett. De partier som formerar majoriteten visar hur lättvindligt de är beredda bryta mot grundläggande demokratiska och andra rättsprinciper och inskränka rätten för fastighetsföretag att få förfoga över sin egendom. Det är utomordentligt illavarslande för hyresrätten, när alla privata och kommunala bostadsföretag som förväntas erbjuda hyresbostäder ges sådana signaler. Av Pär Svanbergs särskilda yttrande framgår tydligt att majoritetens förslag inte heller ligger i hyresgästernas intresse. Man frågar sig därför: I vems intresse föreslås dessa åtgärder?

Skälen för att avstå från lagstiftning av denna karaktär är betydligt fler och tyngre än den bristfälliga argumentation som kommittémajoriteten kunnat anföra för sina förslag.

### Särskilt yttrande av ledamoten Helena Hillar Rosenqvist

Jag ställer mig bakom kommitténs bedömning att särskilda regler ska införas för kommunala beslut om försäljning av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder. Att införa sådana beslutsregler ligger också helt i linje med 5 kap. 43 § kommunallagen där det stadgas att, om inte annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

Kommittén ser det som möjligt att föreskriva antingen att beslut fattas med kvalificerad majoritet (i det här fallet två-tredjedelsmajoritet) eller att, om inte sådan kvalificerad majoritet uppnås, fullmäktige kan fatta två beslut med enkel majoritet och mellanliggande kommunalval. Kommittén har kallat denna beslutsregel för kombinationsalternativet.

Kommittén har dock vid en sammanvägd bedömning av bostadspolitiska och kommundemokratiska aspekter valt att sätta enbart tvåtredjedelsmajoritet som sitt förstahandsalternativ. Det s.k. kombinationsalternativet har kommittén satt som sitt andrahandsalternativ.

Vid ett val mellan dessa två alternativ anser jag för egen del att kombinationsalternativet är att föredra ur demokratisk synpunkt. Dessa förtjänster bör framhållas särskilt. De ger enligt min mening starka motiv att ha kvar kombinationsalternativet fullt ut i den fortsatta beredningen, även om kommittén har satt det som andrahandsalternativ.

Kombinationsalternativet utgör det minsta ingreppet i den kommunala självstyrelsen, vilket kommittén också konstaterar i avsnitt 3.4.1. Alternativet markerar å ena sidan att blocköverskridande lösningar är önskvärda. Men alternativet ger å andra sidan en stabil majoritet möjlighet att ändå fullfölja försäljningsplanerna, om blocköverskridande lösningar inte kan uppnås. Förutsättningen är bara att denna enkla majoritet kan argumentera så pass väl för sig i den lokala politiska debatten att den lyckas övertyga kommunmedborgarna vid kommunalvalet. Att på detta sätt låta kommunmedborgarna själva vara med och fälla avgörandet, när breda lösningar inte kan uppnås över

blockgränserna i kommunfullmäktige, vill jag kalla för en demokratigaranti.

En aspekt, som kommittén tar upp i sina allmänna överväganden i avsnitt 3.2.2 kan också framhållas. Särskilda beslutsregler är nu aktuella för flera typer av kommunala beslut. Det är viktigt med konsekvens när särskilda beslutsregler införs i den kommunala verksamheten.

Kombinationsalternativet bör således övervägas parallellt med alternativet tvåtredjedelsmajoritet vid remissbehandlingen och i den senare beredningen av kommitténs förslag. Jag förutsätter därför att regeringen särskilt ber remissinstanserna att ge kombinationsalternativet en lika uttömmande och djupgående behandling som kommitténs huvudförslag, nämligen tvåtredjedelsmajoritet. Med en sådan uppläggnings kan remissutfallet bli ett värdefullt underlag inför valet av särskilda beslutsregler i ett kommande lagstiftningsförslag.

För att underlätta den hantering jag förordar har kommittén valt att redovisa förslag till lagtext och författningskommentar för kombinationsalternativet särskilt i betänkandet.

## Särskilt yttrande av experten Pär Svanberg

### De kommunala bostadsföretagens roll

Kommittén beskriver väl den viktiga roll som allmännyttiga/kommunala bostadsföretag har på svensk bostadsmarknad. Genom att bygga bra bostäder, som svarar mot befolkningens behov, och göra dem tillgängliga för alla, uppfyller kommunerna en av sina viktigaste uppgifter i bostadsförsörjningen.

Den allmännyttiga hyresrätten skall

- vara öppen för alla utan kontantinsats,
- drivas utan enskilt vinstintresse,
- ha hyror som begränsas till självkostnaden,
- erbjuda demokratiskt inflytande,
- ha hyror bestämda efter bruksvärde/boendevärde.

Beteckningen allmännyttigt bostadsföretag innebär ett särskilt ansvarstagande. Det skall vara företag som bedriver en långsiktig verksamhet, sköts väl, som har en väl fungerande ekonomi samt erbjuder insyn och inflytande för hyresgästerna/brukarna över förvaltning, hyressättning och ekonomi på alla nivåer i företaget.

Den allmännyttiga hyresrätten sätter också genom bruksvärdesystemet tak för hyrorna i det privata beståndet. För att fylla dennas uppgift är det nödvändigt att de allmännyttiga bostadsföretagen har en betydande andel av bostadsbeståndet i varje del av kommunerna samt att lägenheterna är av varierande utformning och storlek.

### Avgränsningen i delbetänkandet

Av olika skäl har kommittén tvingats begränsa förslagen i delbetänkandet till att endast avse beslutsregler vid överlåtelse av aktier, andelar eller fastigheter i kommunala bostadsföretag. Jag

har inga synpunkter på själva avgränsningen. Men jag konstaterar att den innebär att hyresgästernas/brukarnas möjligheter till inflytande i beslutsprocessen vid försäljning inte kan överblickas. I kommitténs fortsatta arbete kommer t.ex. hyresgästernas möjlighet till förköp för att fortsätta att bedriva verksamheten med hyresrätt till självkostnad att utredas. Det samma gäller möjligheten till förköp för ett annat allmännyttigt bostadsföretag. Hur alternativen för hyresgästerna/brukarna till fortsatt kommunalt ägande gestaltar sig får enligt min mening stor betydelse för vilka rättmätiga krav på inflytande brukarna bör kunna ställa vid försäljning.

Om det finns realistiska alternativ för hyresgästerna/brukarna att själva eller tillsammans med andra aktörer fortsätta att bedriva verksamhet som allmännyttiga bostadsföretag är behovet av att kunna stoppa en försäljning självklart mindre än om sådana möjligheter inte står till buds.

### **Brukarinflytande vid överlåtelse**

Kommittén föreslår en reglering av försäljningsbeslut som tar stor hänsyn till den demokratiska processen i kommunerna. Förslaget om kvalificerad majoritet (två tredjedels) avser att främja breda blocköverskridande lösningar. Det innebär emellertid ingen inskränkning i en klar majoritets möjligheter att avyttra hela eller delar av det kommunala bostadsföretaget.

Brukarintresset, liksom statliga och mellankommunala intressen, får träda tillbaka till förmån för omsorgen om det kommunala självstyret.

Enligt min mening har staten och inte minst hyresgästerna/brukarna haft anledning att förvänta sig att de kommunala bostadsföretagens engagemang skulle vara långsiktigt och politiskt stabilt. Hyresgästerna har valt att bo i ett kommunalt bostadsföretag och i högsta grad medverkat till att finansiera verksamheten genom sina hyror. Det betyder att hyresgästerna/brukarna har rättmätiga intressen av inflytande över beslut



om försäljning. Hur starkt inflytande som är rimligt är, som sagts ovan, avhängigt av vilka möjligheter hyresgästerna har att ta över verksamheten i egen regi eller om företaget/fastigheterna säljs till ett annat allmännyttigt bostadsföretag eller till helt privata intressen.

### **Olika former av hyresgäst/brukar inflytande vid försäljning**

#### *Vetorätt*

Den mest långtgående formen av brukarinflytande vid försäljning är att hyresgästerna har möjligheten att genom majoritetsbeslut motsätta sig en försäljning. Det kan tyckas långtgående men faktum är att hyresgästerna i England har ett sådant inflytande. Även i Danmark och Nederländerna har staten och hyresgästerna inflytande vid försäljning.

#### *Mellanliggande val*

Kommittén har föreslagit att överlåtelse kan ske om två tredjedelar av fullmäktige ställer sig bakom beslutet. Ett alternativ som diskuterats i kommittén är likalydande beslut med mellanliggande val. I detta fall skulle det endast krävas enkel majoritet. Jag delar kommitténs bedömning att det bör krävas kvalificerad majoritet vid försäljning men anser att brukarna bör få en möjlighet att kräva mellanliggande val. På så sätt får inte hyresgästerna en vetorätt men möjlighet att få en ingående politisk prövning av försäljningsinitiativ. Om en kvalificerad majoritet av hyresgästerna begär det skulle det således krävas två likalydande beslut med kvalificerad majoritet och mellanliggande val för att en försäljning mot hyresgästernas/brukarnas vilja skall få genomföras.

*Samråd*

Ett beslut om försäljning berör hyresgästerna/brukarna i högsta grad. Därför bör ett försäljningsbeslut inte kunna fattas utan att det föregåtts av samråd med hyresgästerna. Detta gäller oavsett vilken status hyresgästernas uppfattning skall ha vid beslutet. Ett minimikrav vid försäljning skall därför vara att ett beslut skall föregås av samråd med berörda hyresgäster och att hyresgästernas uppfattning skall redovisas i samband med att ärendet behandlas i fullmäktige. Ett samrådsförfarande kring en försäljning skulle också kunna avse t.ex. konsekvenserna för tillämpningen av bruksvärdesystemet och konsekvenserna för grannkommunerna. Denna typ av samråd skall ske avseende kommunens översiktsplan och en större utförsäljning av allmännyttigt bostadsbestånd har en liknande karaktär.

**Avslutande bedömning**

Enligt min mening tar kommitténs förslag inte tillräcklig hänsyn till hyresgästernas/brukarnas rättmätiga intresse av inflytande vid en försäljningssituation. En försäljning av allmännyttiga bostäder är ett stort ingrepp i hyresgästernas/brukarnas boendevillkor. Detta gäller speciellt om en försäljning sker från ett allmännyttigt företag till helt privata intressen. I nuläget, då hyresgästernas och andra aktörers möjligheter till förköp för fortsatt verksamhet med hyresrätt till självkostnad som ledstjärna ännu ej är utredda, bör hyresgästerna ha stora möjligheter att påverka processen kring en försäljning. Hyresgästerna bör alltid ha rätt till samråd och vid beslut i fullmäktige skall ett avstyrkande från hyresgästerna antingen innebära att en försäljning inte får ske eller innebära att det krävs två beslut med kvalificerad majoritet med mellanliggande val för att en försäljning skall kunna genomföras.

# Kommittédirektiv

Allmännyttiga bostadsföretag och  
bostadssocial utveckling

Dir.  
1999:110

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1999.

## Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppgift att värdera förslagen från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag m.m. och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag. Vid värderingen av förslagen skall kommittén särskilt belysa hur förslagen förhåller sig till nationell lagstiftning och eventuella EG-regler på området. Vidare skall hänsyn tas till förslagets effekter bland annat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om kommitténs överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag skall kommittén utarbeta en komplett lagreglering samt de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga. Kommittén skall dock inte initialt behandla skattefrågor. Regeringen är emellertid oförhindrad att senare genom tilläggsdirektiv utvidga uppdraget till att avse dessa frågor.

Kommittén skall dessutom i huvudsak fullfölja de uppgifter som Boendesociala beredningen enligt sina direktiv (dir. 1998:56) har att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

## Bakgrund

Ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken grundas på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare.

De allmännyttiga bostadsföretagen är ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område. Företagen har alltsedan sin tillkomst förutsatts arbeta utan enskilt vinstintresse och dess bostäder är till för alla utan gränser eller villkor när det gäller t.ex. inkomst och familjestorlek. Tack vare de allmännyttiga bostadsföretagens roll kan den svenska bostadsmarknaden sägas vara unik i Europa, eftersom vi inte har särskilda bostäder som är reserverade för ekonomiskt svaga hushåll i samhället.

De allmännyttiga bostadsföretagen fungerar i dag på en marknad som i flera avseenden är annorlunda än bara för något årtionde sedan. Bostadsmarknaden har delvis omreglerats. Alla gynnande särregler har avskaffats. Förändringar i skatteregler och villkoren för finansieringen av bostadsproduktionen har gjort att företagen i dag konkurrerar med andra bostadsföretag på i huvudsak lika villkor. Det som i dag särskiljer de allmännyttiga bostadsföretagen från andra bostadsföretag är i första hand det kommunala ägandet och inflytandet i företagen samt deras roll för hyressättningen.

Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan enskilt vinstintresse. Väl förvaltade bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla grupper av medborgare är också fortsatt ett grundläggande inslag i den svenska bostadspolitiken.

*Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet*

Regeringen beslutade den 6 maj i år om direktiv till en särskild utredare som skall ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag (dir.1999:32). Utredningen har antagit namnet Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (Fi 1999:05).

Utredningen har uppdraget att

göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det behövs ett nytt regelverk,  
analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga företagen,  
klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning det innebär att vara ett allmännyttigt bostadsföretag, samt  
lämna förslag till hur de kommunala bostadsföretagen kan utvecklas genom att hyresgästerna ges ett ökat inflytande.

Utredningen skall presentera ett diskussionsbetänkande om dessa frågor före den 1 januari 2000. Utredningen skall vidare senast den 1 mars 2000 redovisa en utvärdering av bruksvärdes-systemet.

Under den tid då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds har riksdagen beslutat att ett tidsbegränsat sanktionssystem skall gälla vars syfte är att motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251).

*Boendesociala beredningen*

Den 25 juni 1998 beslutade regeringen om direktiv för en bostadssocial beredning med parlamentarisk sammansättning (dir. 1998:56). Beredningen, som antagit namnet Boendesociala

beredningen (In 1998:05), skall vara verksam till och med utgången av år 2000.

Enligt direktiven skall beredningen följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skall som underlag för sina bedömningar och förslag göra en bostadssocial kartläggning av situationen på bostadsmarknaden.

Beredningen har vidare haft i uppdrag att följa de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för boende i bostadsrätter och egnahem samt att föreslå hur problemen med oseriösa bostadsförmedlare bör hanteras. Dessa uppdrag har redovisats till regeringen den 1 juni 1999 (se SOU 1999:72 och SOU 1999:71). Beredningens betänkande om oseriösa bostadsförmedlare remissbehandlas för närvarande.

### **Behovet av en utredning**

De frågor som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet behandlar är av väsentlig och grundläggande betydelse för bostadspolitiken i framtiden. Regeringen anser därför att utredningens diskussionsbetänkande bör värderas närmare av en parlamentarisk kommitté. Kommittén skall bland annat bedöma behovet av ett särskilt regelverk för de allmännyttiga bostadsföretagen och föreslå i vilka olika former verksamheten kan utvecklas. Också riksdagen har tillkännagett att en sådan utredning bör komma till stånd och att det är angeläget att tillsättandet sker med skyndsamhet (bet.1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251).

Denna kommitté skall vidare överta merparten av de uppgifter som kvarstår för Boendesociala beredningen.

## Uppdraget

Kommittén skall i sitt arbete utgå från det diskussionsbetänkande om utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet lämnar samt kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningsområdet. En viktig uppgift blir att värdera utredarens förslag om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag.

Vid värderingen skall kommittén särskilt belysa hur förslagen står i överensstämmelse med annan nationell lagstiftning och eventuella EG-regler på området. Vidare skall förslagets effekter analyseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kommittén skall särskilt analysera förslagets effekter på bostadsmarknaden, den framtida nyproduktionen av hyresrätter och hyresutvecklingen. Vid en sådan analys skall effekter för andra aktörer på hyresmarknaden och effekter på konkurrenssituationen beaktas.

Om kommitténs överväganden leder till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag, skall den utarbeta en komplett lagreglering samt de författningsändringar i övrigt som är nödvändiga. Kommittén skall dock inte initialt behandla skattefrågor. Regeringen är emellertid oförhindrad att senare genom tilläggsdirektiv utvidga uppdraget till att avse dessa frågor. Vid utformningen av regelverket skall kommittén särskilt ta ställning till vilka kriterier som i framtiden bör gälla för att ett företag skall definieras som allmännyttigt.

Det nya regelverket skall även säkerställa att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen kan få ett ökat inflytande. Det kan ske inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, men även genom nya verksamhetsformer där hyresgästerna ges möjlighet att gemensamt äga företagen.

Kommittén skall dessutom fullfölja de huvudsakliga intentionerna i det arbete som pågår inom Boendesociala beredningen med att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

*Närmare om uppdraget*

## Icke vinstdrivande bostadsföretag

Utgångspunkten skall vara att allmännyttiga bostadsföretag inte skall ha som huvudsyfte att generera vinst.

Att företagen skall drivas utan vinstsyfte bör enligt regeringens uppfattning inte innebära att företagen förbjuds att redovisa en vinst. Vinsten behövs för att företagen skall klara svängningar i konjunkturen och genomföra nödvändiga investeringar.

Det finns i dag ingen entydig definition av vad som menas med ett icke vinstdrivande bostadsföretag. I den ovan nämnda tillfälliga lagstiftningen rörande kommunala bostadsföretag läggs vissa principer fast för vad som skall anses vara skälig avkastning för kommunala bostadsföretag enligt den lagstiftningen. Under år 1999 får ett kommunalt bostadsföretag lämna en utdelning om högst 5 procent på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet utan att drabbas av någon sanktion. (Se förordning (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag). Regeringen har i budgetpropositionen (1999/2000:1 utg.omr. 18) anmält till riksdagen att denna procentsats för år 2000 skall vara 7,5 procent. (Se förordning (1999:1194) om ändring i förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag).

Att företagen skall drivas utan vinstsyfte var tidigare en av flera förutsättningar för att ett bostadsföretag skulle godkännas som allmännyttigt. Sedan i början av 1990-talet lämnas inga nya godkännanden. Under vilka förutsättningar ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas regleras i 8 § lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet skall enligt sina direktiv klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt företag.



En viktig fråga för kommittén blir därför att lämna förslag om hur icke vinstdrivande bostadsföretag skall definieras samt föreslå vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att dessa företag skall ha ställningen som allmännyttiga. Kommittén skall särskilt beakta i vilka sammanhang som denna ställning som allmännyttigt bostadsföretag i framtiden bör ha betydelse.

#### Nya former för hyresgästinflytande

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet skall enligt sina direktiv lämna förslag om hur de kommunala bostadsföretagen kan utvecklas genom att hyresgästerna ges ett ökat inflytande, dels inom ramen för fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna gemensamt äger eller har ett inflytande över förvaltningen av fastigheterna. Utredningen skall även pröva möjligheten att överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser eller till en form av kooperativ hyresrätt. Utredningen skall studera erfarenheterna av olika allmännyttiga förvaltningsformer.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en särskild utredare som fått till uppgift att föreslå regler för att den kooperativa hyresrätten skall kunna införas som en bestående upplåtelseform (dir. 1999:88). Inom ramen för en försökslagstiftning har två modeller prövats, dels en modell som innebär att hyresgästerna bildar en ekonomisk förening som i sin tur hyr fastigheten av fastighetsägaren (hyresmodellen), dels en modell som innebär att föreningen äger den aktuella fastigheten och hyr ut lägenheterna i fastigheten till sina medlemmar (ägarmodellen). Utredningen om kooperativ hyresrätt har i uppdrag att ta fram en permanent lagstiftning för båda modellerna.

Kommittén har att ta ställning till och värdera de olika förslag som Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet presenterar för hur hyresgästerna kan få ett ökat inflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen och lämna förslag till åtgärder med detta

syfte. Kommittén skall särskilt överväga lämpliga former för ett ökat boendeflytande på företagsnivå.

### Bostadssocial utveckling

I dag baseras det kommunala ansvaret liksom den kommunala kompetensen i bostadsfrågor i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620). Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. I kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå ingår därmed att erbjuda bostäder även till hushåll som själva har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

Kommunerna måste därför ha tillgång till bostäder för att bl.a. tillgodose bostadsbehov av sociala skäl. Detta kan ske genom medverkan både från de allmännyttiga bostadsföretagen och övriga aktörer på marknaden.

Kommittén skall särskilt belysa vilken betydelse kommunala bostadsbolag och en kommunal bostadsförmedling har för att kommunerna skall kunna leva upp till sitt grundläggande bostadsförsörjningsansvar. Jämförelser bör göras mellan kommuner med respektive utan kommunala bostadsbolag och bostadsförmedlingar.

Kommittén skall fullfölja merparten av det arbete som pågår inom Boendesociala beredningen med att följa utvecklingen på det bostadssociala området. Kommittén skall kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden enligt de ursprungliga direktiven för Boendesociala beredningen (dir. 1998:56). Kommittén skall också lämna förslag till åtgärder för den händelse att situationen på bostadsmarknaden utvecklas på ett sådant sätt att kommunerna inte genom samarbete med fastighetsägarna kan uppfylla sitt bostadssociala ansvar.

## **Kostnadsberäkningar och finansiering**

Kommittén skall kostnadsberäkna samtliga förslag. De ekonomiska konsekvenserna för såväl statsbudgeten som för hyresgästerna och andra aktörer på hyresmarknaden skall framgå. Om förslagen leder till kostnadsökningar skall kommittén lämna förslag till finansiering.

Kommittén skall särskilt beakta vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) avseende kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

## **Tidsplan för arbetet m.m.**

Kommittén skall arbeta i nära samråd med utredningen om kooperativ hyresrätt (Ju 1999:14) och med Kommittén för hemlösa (S 1998:09). Kommittén skall hålla sig informerad om det arbete som bedrivs av 1997 års hyreslagstiftningsutredning (Ju 1997:09).

Kommitténs arbete skall redovisas senast den 1 november 2000.

(Finansdepartementet)

# Sammanfattning av betänkandet ”På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet” (SOU 1999:148)

Uppdraget har inneburit att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen för att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan öka i dessa företag.

De allmännyttiga bostadsföretagen har haft en viktig roll i utvecklingen av det svenska välfärdssamhället. I samband med genombrottet för välfärdssamhället på 1940-talet bildades också de första moderna allmännyttiga bostadsföretagen, vilkas målsättning var att erbjuda alla medborgare en god bostad. Det har under många år funnits en bred uppslutning kring välfärdsstaten och dess grundläggande ansvar för att skapa rättvisa och värdiga förutsättningar för medborgarnas olika livsprojekt.

Förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen har med tiden kommit att förändrats på många sätt. Omvärlden ser annorlunda ut och utvecklingen inom en rad olika sektorer går allt snabbare. De allmännyttiga bostadsföretagen agerar nu på olika marknader med helt skilda förhållanden. En del företag finns på tillväxtorter som präglas av det framväxande informations- och kunskapssamhället. Andra företag verkar i kommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling sedan många år tillbaka.

Samtidigt som detta sker utsätts många av de metoder som utvecklats inom välfärdspolitiken för granskning och omprövning. Dessa omprövningar aktualiserar också en diskussion om bostaden, bostadspolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen. Enligt min uppfattning har de allmännyttiga bostadsföretagen, som en del av infrastrukturen, en avgörande betydelse för

kommunens attraktivitet och konkurrenskraft – även i framtiden.

Med hyresgästerna i fokus bygger mina förslag på fem utgångspunkter:

- dispositiva regler
- ökat hyresgästinflytande
- möjlighet att bo till självkostnad
- allmännyttan till för alla
- konkurrens på lika ekonomiska villkor.

Förslagen handlar i huvudsak om tre övergripande områden: regler som skall gälla för allmännyttiga företag, möjligheter att öka hyresgästinflytandet samt ägarfrågor.

### **Regler för allmännyttighet**

En särskild företagsform föreslås för bolag som har till syfte att bedriva verksamhet utan att dela ut vinst till ägaren. Med utgångspunkt i aktiebolagslagen och kommunallagen föreslår jag en lag om allmännyttiga bostadsbolag. Därigenom etableras en företagsform för ickevinstutdelande verksamhet, utan komplicerade tilläggsbestämmelser i befintliga regelverk. Kommunägda bostadsföretag blir per definition allmännyttiga när den föreslagna lagen träder i kraft.

Ett allmännyttigt bostadsbolag skall vara ett företag som hyr ut bostäder med hyresrätt. I företagets fastighetsbestånd kan också finnas lokaler av olika slag. Företaget kan på uppdrag av kommunen, eller annan, mot ersättning förvalta sådana fastigheter med lokaler.

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall ha ett grundkapital som uppgår till minst två procent av fastighetskapitalet. Utöver detta grundkapital kan ägaren tillskjuta ytterligare kontanta medel.

På företagets egna kapital som ägaren tillskjutit äger denne rätt att, om företagets vinst så tillåter, erhålla skälig avkastning. Denna definieras som den genomsnittliga upplåningsränta som

under verksamhetsåret tillämpats för kommunerna. Någon utdelning därutöver är inte tillåten.

Det överskott som kan uppkomma i verksamheten skall användas för att konsolidera och utveckla företaget. Detta kan endast ingå i koncern under förutsättning att samtliga företag i koncernen är allmännyttiga bostadsbolag.

Med hänsyn till behovet av långsiktig underhållsplanering och ett långtgående åtagande gentemot hyresgästerna föreslås att företagen ges utvidgade möjligheter att arbeta med periodiseringsfonder.

För kommunägda allmännyttiga bostadsföretag skall lokaliseringsprincipen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling tillämpas även fortsättningsvis.

Kommunägda företag som driver fastighetsförvaltning som inte avser bostäder undantas från spekulationsförbudet om det sker i ett särskilt bolag. Om allmännyttiga bostadsföretag överför kommersiella fastigheter till ett annat av kommunen ägt bolag eller till en kommunal förvaltning, medges undantag från skyldigheten att betala stämpelskatt under en tid av tre år sedan lagen om allmännyttiga bostadsbolag trätt i kraft.

De bestämmelser som föreslås gälla för allmännyttiga bostadsbolag samlas i en särskild lag.

### **Ökat hyresgästinflytande**

Det är för hyresrättens framtida konkurrenskraft nödvändigt att utveckla hyresrätten i en riktning som tillåter betydligt större valfrihet. Utgångspunkten bör vara att den enskilde hyresgästen skall ha så stort inflytande som möjligt över sitt eget boende. Samtidigt krävs det balans mellan hyresgästens besittningsskydd och möjligheterna för hyresvärdar att erbjuda flexibilitet och individuell valfrihet.

Det bör bli möjligt för allmännyttiga bostadsföretag att på vissa områden göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler. Motivet för detta är att de företag som uppfyller

kriterierna som allmännyttiga bostadsföretag har verksamheten och inte vinsten som mål. Dessa företag saknar därmed motiv att utnyttja sin starkare position på hyresgästernas bekostnad. I företagen finns också möjligheter till demokratisk insyn.

De områden där avvikelser bör kunna göras är bland annat tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster. Hyresavtal bör redan från början kunna upprättas utan förhandlingsklausul, och individuella överenskommelser skall ges företräde framför kollektiva. Det bör dessutom finnas möjlighet till hyresavtal med indexklausul och hyresavtal på bestämd tid.

Hyresgästernas inflytande över bostadsområdet bör utvecklas genom medverkan och samarbete. Det innebär en orientering bort från dagens partsförhållande i riktning mot ett partnerskap mellan bostadsföretaget och hyresgästerna. Därigenom kopplas inflytande ihop med ansvar.

Den mest utvecklade formen för hyresgästinflytande är den kooperativa hyresrätten och därför bör en permanent lagstiftning om detta införas. Hur en sådan lagstiftning kan utformas utreds för närvarande på uppdrag av regeringen.

I de fall hyresgästerna inte vill ta det ansvar som den kooperativa hyresrätten innebär bör de kunna ha inflytande i ett mer begränsat antal frågor. En förutsättning för att detta skall fungera i praktiken är att det finns en hyresgästorganisation som består av de boende i området och som har egen rättskapacitet. Detta kräver ingen förändring av gällande lagstiftning.

För att främja självförvaltning bör taket för skattefrihet schabloniseras till en fjärdedels basbelopp och förbudet mot olika ersättning för dem som deltar i verksamheten upphävas.

Som ett komplement till den representativa demokratin i kommunerna har brukarinflytande vuxit fram. Detta bygger på en strävan att de kommunmedlemmar som utnyttjar en särskild service också skall få ett större inflytande över hur denna verksamhet bedrivs. I det kommunala bostadsföretaget är det hyresgästerna som bör få denna möjlighet.

Hyresgästerna i ett allmännyttigt bostadsbolag som är helägt av kommunen bör därför ges möjlighet att nominera minst en

tredjedel av ledamöterna i företagets styrelse. En förutsättning för detta är att hyresgästerna bildat en organisation som samlar minst hälften av företagets hyresgäster som medlemmar.

### Ägarfrågor

Hyresgästerna skall ha rätt till förköp om kommunen vill sälja aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag eller om bolaget vill sälja fastigheter. En förutsättning för att förköpsrätten skall gälla är att det finns ett dokumenterat intresse hos en majoritet av de berörda hyresgästerna.

Om det vid försäljning av aktier i ett kommunägt allmännyttigt bostadsbolag uppkommer en "realisationsvinst" skall denna till minst hälften reserveras för åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Detta gäller till den del som vinsten överstiger nuvärdet av den skäliga avkastningen på av kommunen tillfört kapital.

Statens bostadskreditnämnd skall kunna lämna särskilda garantier för bostadsinvesteringar till allmännyttiga bostadsbolag som inte ägs av kommunen. Kreditgarantierna är ägnade att minska kapitalkostnaderna för dessa allmännyttiga bostadsföretag och därigenom minska kostnaderna för de boende.

Kommunens aktier på bolagsstämman bör företrädas av representanter för de politiska partierna i förhållande till deras andel av ledamöterna i kommunfullmäktige. Bolagsstämman skall vara offentlig på samma sätt som gäller för kommunfullmäktiges verksamhet.

Det bör bli möjligt att genom laglighetsprövning överklaga beslut av kommunägda bostadsföretag på samma sätt som om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform.

I direktiven förutsätts en konsekvensanalys av förslagen vad gäller effekter på kommunens ansvar för bostadsförsörjningen i framtiden. Förslagen som syftar till att möjliggöra ett ökat hyresgästinflytande påverkar inte kommunernas möjligheter till inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen. En förköpsrätt



för hyresgästerna kommer i sig inte heller att påverka kommunernas möjlighet att ta ansvar för bostadsförsörjningen. Avgörande är i stället om kommunen beslutar att sälja bostadsföretaget. Detta kan få långtgående konsekvenser. Därmed aktualiseras också frågan om vilka andra instrument kommunerna behöver för att kunna garantera ett bra boende för alla kommuninvånare.

# Förteckning över Allbo-kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat

## *Ordförande*

Per Olof Håkansson, f.d. riksdagsledamot	2000-01-13--07-19
Börje Granlund, f.d. kommunalråd	2000-09-14

## *Ledamöter*

Ulla-Britt Hagström, riksdagsledamot (kd)	2000-01-13
Leif Jakobsson, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Carina Moberg, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Mikael Odenberg, riksdagsledamot (m)	2000-01-13
Peter Persson, kommunalråd (s)	2000-01-13
Helena Hillar Rosenqvist, riksdagsledamot (mp)	2000-01-13
Jan-Åke Ryberg, f.d. kommunalråd (v)	2000-01-13
Rigmor Stenmark, riksdagsledamot (c)	2000-01-13
Ulla Wester, riksdagsledamot (s)	2000-01-13
Allan Widman, advokat (fp)	2000-01-13

*Sakkunniga*

Nils Cederstierna, ämnesråd	2000-01-31--10-02
Per Olof Håkansson, f.d. riksdagsledamot	2000-07-20--08-29
Jan Josefsson, hovrättsassessor	2000-10-02
Anders Lönnberg, kansliråd	2000-01-31
Jonas Norlin, departementssekreterare	2000-01-31--03-01
Erik Nymansson, kansliråd	2000-01-31
Arvid Wallgren, departementssekreterare	2000-03-01

*Experter*

Bengt Owe Birgersson, verkställande direktör	2000-01-31
Per-Åke Eriksson, utredningschef	2000-01-31
Björn Sundström, programledare	2000-01-31
Pär Svanberg, utredningschef	2000-01-31

*Sekreterariat*

Margareta Lindquist, arkitekt	2000-01-13--09-08
Ian MacArthur, B.Sc., socionom	2000-04-17
Annica Runsten, kammarrättsfiskal	2000-08-16
Jonas Schneider, pol. mag.	2000-05-01
Göran Starkebo, hovrättsassessor	2000-02-07--10-06
Per Åhrén, ekon. dr.	2000-01-13
Åsa Peters Schocher, assistent	2000-04-27

# Kombinationsalternativet (alternativ till kommitténs huvudförslag)

## Författningsförslag

Kombinationsalternativet innebär att 7 § i den föreslagna lagen om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m. skall ha den lydelse som framgår nedan. Övriga paragrafer i lagförslaget kvarstår oförändrade.

7 § Kommunfullmäktiges beslut enligt 4, 5 eller 6 § är giltigt, om det har biträtts av minst två tredjedelar av de röstande.

Beslutet är även giltigt, om det har fattats vid två tillfällen och vid båda tillfällena biträtts av minst hälften av de röstande. Det andra beslutet får inte fattas förrän det efter det första beslutet har hållits ett ordinarie val till kommunfullmäktige och de nyvalda ledamöterna har samlats.

## Författningskommentar

Författningskommentaren till 7 § skall ha följande lydelse.

7 §

I 5 kap. 43 § kommunallagen, som handlar om hur ett ärende i kommunfullmäktige avgörs, anges att om inte något annat är

föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet. Från denna regel görs genom förevarande paragraf undantag.

I *första stycket* föreskrivs att fullmäktiges beslut enligt 4, 5 eller 6 § är giltigt, om det har biträtts av minst två tredjedelar av de röstande.

Skulle mindre än två tredjedelar av de röstande men mer än hälften av de röstande biträda beslutet, är beslutet enligt *andra stycket* giltigt om kommunfullmäktige fattar ett nytt likalydande beslut med enkel majoritet efter det att ett ordinarie val har hållits. I 1 kap. 10 § vallagen (1997:157) anges vad som avses med ordinarie val. Vidare måste *de nyvalda ledamöterna* ha *samlats*, vilket innebär att de gamla ledamöterna inte får fatta det andra beslutet efter det att valet har hållits. Det andra beslutet måste i stället fattas av de nyvalda ledamöterna (jfr 5 kap. 5 § kommunallagen, 1991:900).

Det ges alltså i paragrafen två alternativ för kommunfullmäktige att fatta den aktuella typen av beslut.

Bestämmelserna i kommunallagen är i övrigt tillämpliga på kommunfullmäktiges beslut.

Enligt 8 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från bestämmelserna. Denna paragraf är utformad på så sätt att undantag får medges om en enkel majoritet har biträtt beslutet men det inte har hunnit hållas ett ordinarie val.

Som framgår av 9 § är en överlåtelse eller annan åtgärd ogiltigt om den genomförs innan ett beslut av kommunfullmäktige har vunnit laga kraft. Har kommunfullmäktige godkänt åtgärden med två likalydande beslut med mellanliggande val, krävs att båda besluten har vunnit laga kraft.