

Allmännyttan på 2000-talet - beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder – en sammanfattning av SOU 2000:104 sammanställd av Allbo-kommitténs sekretariat

Allbo-kommitténs uppdrag

Allbo-kommittén är en parlamentariskt tillsatt kommitté vars uppdrag handlar om nya förutsättningar för kommunernas bostadspolitiska och boendesociala arbete och för de allmännyttiga bostadsföretagen. Kommittén ska bl.a. bedöma behovet av ett nytt regelverk för allmännyttiga bostadsföretag, se hur hyresgästerna kan ges ökat inflytande i det allmännyttiga boendet och utreda vissa frågor om kommunernas bostadspolitiska och boendesociala roll och verktyg.

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 har fått prioritera denna fråga eftersom det nuvarande tidsbegränsade sanktionssystemet, den s.k. stopplagstiftningen, upphör den 30 juni 2001. Kommittén har begärt en förlängning av sitt uppdrag för att senast den 15 mars 2001 kunna lämna ett slutbetänkande som belyser övriga frågor inom dess uppdrag.

Kommitténs syn på de allmännyttiga bostadsföretagen

Utgångspunkten för kommitténs förslag i delbetänkandet och för det fortsatta arbetet är kommitténs syn på de allmännyttiga bostadsföretagens roll nu och i framtiden.

Kommittén anser att de allmännyttiga bostadsföretagen är ett av de viktigaste verktygen för kommunerna att uppfylla sitt bostadspolitiska och boendesociala ansvar. Ett bra och allsidigt utbud av välförvaltade hyresbostäder, både allmännyttiga och privata, behövs om bostadsmarknaden i våra kommuner ska kunna fungera väl. Kommunerna kan genom sina allmännyttiga bostadsföretag erbjuda hyresbostäder till självkostnad som är attraktiva för alla grupper i samhället. De allmännyttiga bostäderna kan användas av kommunen för att motverka segregationen, och de utgör genom bruksvärdessystemet en spärr mot omotiverat höga hyror i den privata hyresrätten. Bostadsmarknaden är dessutom av strategisk betydelse för kommunerna och kan användas för att skapa en god närmiljö och främja det lokala näringslivets utveckling. Att kunna gå före med hjälp av sitt eget bostadsföretag är en fördel i detta arbete.

De kommunala bostadsföretagen har haft en framträdande roll i den svenska välfärdspolitiken. Under 1940- och 1950-talen medverkade företagen till att det 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 bostadsmarknaden, har också kunnat undvikas.

De allmännyttiga bostadsföretagen har genom det s.k. bruksvärdessystemet också fått en viktig funktion i hyressättningsystemet och medverkat till att dämpa boendekostnaderna. 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. hyresgäststyrtd lägenhetsunderhåll tillval och direkt medverkan av de boende och dess egna organisationer.

Bostadsförsörjningen har stor betydelse för de enskilda kommunernas utveckling. Tillsammans med en allsidig sammansättning av bostadsmarknaden är det 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.

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

Försäljningar av allmännyttiga bostäder i Sverige och internationellt

Kommittén har följt upp dels planerande och genomförda försäljningar av allmännyttiga bostäder i kommunerna, dels regleringen av försäljning av allmännyttiga bostäder i Danmark, Nederländerna, Finland och England.

Planerande och genomförda försäljningar av allmännyttiga bostäder

Under 1990-talet sålde allmännyttiga bostadsföretag 36 400 lägenheter till enskilda personer och företag och till bostadsrättsföreningen. Under samma period köpte de 18 000 lägenheter från dessa ägarkategorier. 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 1991-94 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.

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. Två avsåg hela kommunala bostadsföretag i stockholmsregionen. I femton andra kommuner, varav fem i Stockholms län, såldes minst hundra lägenheter under 1999. Bostäderna såldes i de flesta fall till privata bostadsföretag eller fastighetsägare.

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.

Sammanlagt rör det sig enligt Boverkets enkät 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.

Med undantag av Stockholm säljer de flesta kommuner till privata fastighetsägare. 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.

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 5000 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 innerstad. Ett stort antal privata hyreshus har redan omvandlats till bostadsrätter i Stockholms stad, och dessa omvandlingar har också koncentrerats till innerstaden. Flera bedömare pekar på 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.

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 och i både 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. Kommittén bedömer att det totala allmännyttiga beståndet riskerar att minska avsevärt under de kommande åren, om de planer som finns idag genomförs fullt ut.

Försäljning av allmännyttiga bostäder i vissa europeiska länder

Kommittén har undersökt fyra europeiska länder som företräder olika bostadspolitiska riktningar och som aktivt arbetar med en utveckling av icke-vinstutdelande bostadsföretag. I Danmark och Nederländerna dominerar privata bostadsföretag den allmännyttiga bostadssektorn, medan kommunägda bostäder dominerar det allmännyttiga boende i Finland och England.

I **Danmark** får försäljningar av de allmännyttiga bostadssällskapens bostäder endast ske efter bostadsministerns godkännande. Initiativet tas av hyresgästerna genom sin förening, men kommunen skall också ge sitt godkännande. Överskottet ska stanna inom sektorn. Inga försäljningar har hittills förekommit.

I **Nederländerna** har åtskilliga allmännyttiga bostäder 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.

I **Finland** gäller särskilda användnings- och överlåtelsevillkor för bostäderna i den privata och kommunala allmännyttiga sektorn som 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.

I **England** omvandlas alltfler kommunägda bostäder till privata allmännyttiga bostadsstiftelser. Omvandlingarna får dock inte göras utan att det godkänts av hyresgästerna genom omröstning. Sedan 1988 har ca 400 000 lägenheter överförts från kommunerna. Ett mål som ställdes upp av regeringen i en bostadspolitisk grönbok våren 2000 är att överföra 200 000 kommunala lägenheter per år till bostadsstiftelserna. Detta skulle göra bostadsstiftelserna till den största allmännyttiga sektorn år 2004. Försäljning av kommunala bostäder med äganderätt till hyresgästerna har haft mycket ringa omfattning sedan slutet av 1980-talet.

Kommitténs förslag till särskilda beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder

Olika uppföljningar 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. Kommittén konstaterar att 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. En kraftig minskning av det allmännyttiga bostadsbeståndet på sikt får inverkan på bl.a. bruksvärdessystemets tillämpning. Om kommunerna säljer ut stora delar av beståndet försvåras dessutom arbetet med att förhindra en ökad segregation i samhället. Kommittén ser därför allvarligt på denna utveckling.

Kommittén noterar också 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. Vidare ges de boende ofta möjlighet att ta ställning till planerna. I alla länderna stannar överskottet från försäljningarna inom bostadssektorn.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att särskilda beslutsregler införs vid försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder för att främja breda blocköverskridande lösningar i bostadsfrågorna. Kommittén föreslår att försäljning bör beslutas fullt ut inom den demokratiska processen i kommunerna; och inte genom statliga godkännanden som i vissa andra länder.

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.

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

Utöver överlåtelser 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 förvärvas 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 överlåtelserna 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, dvs. enkel majoritet med mellanliggande val, förordas av kommittén i andra hand. Alternativet med enbart likalydande beslut i fullmäktige med mellanliggande val har uteslutits av kommittén, bl.a. för att det omöjliggör beslut utan tidsutdräkt. Kommittén föreslår att både tvåtredjedelsmajoritet och enkel majoritet med mellanliggande val blir remissbehandlade.

Bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala självstyrelsen reglerar 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 val kan därför inte anses strida mot regeringsformens bestämmelser. Förslagen står inte heller i strid med egendomsskyddet i regeringsformen eller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller med reglerna i den europeiska konventionen om kommunalt självstyre. Det kan också påpekas att de bestämmelser i kommunallagen som omröstningsförfarandet i kommunfullmäktige medger andra röstregler än enkel majoritet. I 5 kap. 43 § kommunallagen stadgas nämligen att, om inte annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

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 ut omfattande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Beslutsreglerna utgör inget hinder för en effektiv fastighetsförvaltning eller ett vidgat ägande i det kommunala bostadsföretaget.

Inriktningen av kommitténs fortsatta arbete

Kommittén avser att i slutbetänkandet redovisa sin syn och sina ev. 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 redovisar i delbetänkandet förslag om särskilda regler för kommunala beslut om försäljning av kommunala bostäder, m.m. Kommittén anser att dessa regler kan behöva kompletteras med ett regelverk för **eventuellt 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 **den boendesociala bredningen** inhämtat om kunskap om grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.