

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 22 december 1999 (dir. 1999:110) att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift bl.a. att värdera förslagen från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (Fi 1999:05) om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag m.m. och att bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag.

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

Den 14 september 2000 förordnades till ny ordförande f.d. kommunalrådet Börje Granlund (s).

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

ledamöterna Rigmor Stenmark (c) och Ulla Wester (s) samt advokaten Allan Widman (fp).

Hovrättsassessorn Jan Josefsson, kansliråden Anders Lönnberg och Erik Nymansson samt departementssekreteraren Arvid Wallgren har biträtt kommittén som sakkunniga i arbetet med slutbetänkandet.

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

Sekretariatet har i arbetet med slutbetänkandet bestått av hovrättsassessorn Ulf Ljungdahl, huvudsekreterare, socionomen Ian MacArthur, kammarrättsfiskalen Annica Runsten, pol. mag. Jonas Schneider, och ekon. dr. Per Åhrén.

En fullständig förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat finns i bilaga 6.

Kommittén har antagit namnet Allbo-kommittén.

Kommittén överlämnade den 16 november 2000 delbetänkandet Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104).

Härmed överlämnar kommittén slutbetänkandet Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27).

Till betänkandet fogas en gemensam reservation av Mikael Odenberg (m), Ulla-Britt Hagström (kd) och Allan Widman (fp) samt enskilda reservationer av Jan-Åke Ryberg (v) och Rigmor Stenmark (c). Till betänkandet fogas även ett gemensamt särskilt yttrande av ledamöterna Mikael Odenberg (m) och

Allan Widman (fp) samt enskilda yttranden av ledamoten Ulla-Britt Hagström (kd) och av experterna Bengt Owe Birgersson, Per-Åke Eriksson och Pär Svanberg.

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 26 mars 2001

Börje Granlund

Ulla-Britt Hagström

Peter Persson

Helena Hillar Rosenqvist

Jan-Åke Ryberg

Leif Jakobsson

Rigmor Stenmark

Carina Moberg

Ulla Wester

Mikael Odenberg

Allan Widman

/Ulf Ljungdahl

Ian MacArthur

Jonas Schneider

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag (2002:000) om allmännyttiga bostads- företag	29
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	32
1 Inledning	33
1.1 Det tidigare arbetet	33
1.2 Delbetänkandet	33
1.3 Tilläggsdirektiven	34
1.4 Arbetets genomförande	35
1.5 Utgångspunkter för kommitténs arbete	35
1.5.1 Bostadspolitiken – ett gemensamt ansvar för stat och kommun	36
1.5.2 Kommunernas boendepolitik och de allmän- nyttiga bostadsföretagen	38
1.5.3 En särskild lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag	39
1.5.4 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar och rätten till bostad	41

1.5.5	Behovet av en sammanhållen bostadspolitik på nationell och lokal nivå	41
1.5.6	Slutsats	42
1.6	Fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor	43

Del I Allmännyttiga bostadsföretag

2	En lag om allmännyttiga bostadsföretag	47
2.1	Uppdraget	47
2.2	Allmännyttan i ett historiskt perspektiv	47
2.3	Allmännyttan och bruksvärdesystemet	49
2.4	Gällande rätt	53
2.4.1	Om allmännyttiga bostadsföretag	53
2.4.2	Om kommunala bostadsföretag	56
2.5	Allmännyttans framtida roll – utgångspunkter för kommitténs överväganden	59
2.5.1	En marknad i obalans	59
2.5.2	Den bostadspolitiska ansvarsfördelningen	62
2.5.3	Vad som utmärker de allmännyttiga bostadsföretagen	65
2.5.4	Det sociala ansvaret i kommunerna	69
2.6	Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag	70
2.6.1	Begreppet allmännyttigt bostadsföretag	70
2.6.2	Definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag	71
2.6.3	En självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag	74
2.6.4	Grundkapital	77
2.6.5	Skälig utdelning	80

2.6.6	Företagsformer för allmännyttiga bostads- företag	85
2.6.7	Kommunallagens tillämplighet, m.m.	86
2.6.8	Godkännande/upphävande av status som allmännyttigt bostadsföretag	87
2.6.9	Allmännyttiga bostadsföretag i koncerner	92
2.6.10	Konsekvenser för bruksvärdessystemet	94
2.6.11	Reserveringsregler	96
2.7	Laglighetsprövning av beslut i kommunala bostads- företag?	97
3	Analys av förutsättningarna för annan än kommun att köpa allmännyttiga	101
3.1	Uppdraget	101
3.2	Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148)	102
3.3	Utredningen om kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95)	103
3.4	Förutsättningar för köp av professionella investerare ...	104
3.4.1	En undersökning och analys	104
3.4.2	Slutsatser	105
3.5	Förutsättningar för köp av de boende	107
3.5.1	Allmänt	107
3.5.2	Finansiella förutsättningar	108
3.5.3	Sammanfattning	110
4	Förköp av kommunalt bostadsbestånd, m.m.	111
4.1	Förköp av kommunalt bostadsbestånd	111
4.1.1	Uppdraget	111
4.1.2	Gällande regler om förköp, m.m.	111

4.1.3	Förslaget från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148)	115
4.1.4	Förslaget från Utredningen om kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95)	117
4.1.5	Överväganden och förslag	118
4.2	Förhindra eller försvåra ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt	125
4.2.1	Uppdraget	125
4.2.2	Närmare om ombildningen	126
4.2.3	Överväganden	128
5	Boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen	133

Del II Kommunernas boendeplanering

6	Den enskildes rätt till bostad och kommunens ansvar för boendeplanering	141
6.1	Uppdraget	141
6.2	Bostadspolitikens mål och kommunernas roll och styrmedel	142
6.2.1	Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun	143
6.2.2	Den rättsliga grunden för ansvarsfördelningen ..	144
6.3	Kommunernas befogenheter och skyldigheter i bostadsförsörjningen	145
6.3.1	Kommunallagen (1991:900)	145
6.3.2	Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	146
6.3.3	Plan- och bygglagen (1987:10)	147
6.3.4	Socialtjänstlagen (1980:620)	148

6.3.5	Individeriktade åtgärder och rätten till bostad	151
6.3.6	Lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet	155
6.3.7	Hyreslagen (12 kap. jordabalken) och bostadsrättslagen (1991:614)	156
6.4	Kommunernas styrmedel i bostadspolitiken	157
6.4.1	Samhällsplanering, lovgivning och markpolitik	157
6.4.2	Bostadsförsörjningsplanering	159
6.4.3	Kommunala bostadsföretag	160
6.4.4	Kommunal bostadsförmedling och ackquisition av lägenheter	161
6.4.5	Stöd till enskilda hushåll, m.m.	169
6.4.6	Regional samverkan	173
6.5	Kommunernas uppgifter och styrmedel i en ny bostadspolitisk verklighet	175
6.6	Bostadsmarknadens utveckling och hushållens boendesituation i olika upplåtelseformer	177
6.7	Överväganden och förslag	181
6.7.1	Inledande överväganden	181
6.7.2	Rätten till bostad enligt socialtjänstlagen	187
6.7.3	Komplettering av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	190
6.7.4	En kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra åtgärder att stärka kommunal bostadsförmedling	194
6.7.5	Statens roll i sammanfattning	207
7	Boendesociala beredningen	209
7.1	Beredningens direktiv	209
7.2	De särskilda deluppdragen till beredningen	210

7.3	Beredningens senare arbete	211
7.3.1	Beredningens internationella studieresa	211
7.3.2	Underlag och rapporter beställda av bered- ningen	213
7.3.3	Seminarier ordnade av beredningen	215

Del III Övrigt

8	Konsekvenser av kommitténs förslag	219
8.1	För bostadsmarknaden i stort och för de allmän- nyttiga bostadsföretagen	219
8.2	För kommunerna	220
8.3	Ekonomiska konsekvenser	220
8.4	Kommitténs förslag i relation till befintlig lagstift- ning och EG-rätten	222
8.5	Generella direktiv	222
9	Författningskommentar	225
9.1	Förslag till lag (2002:000) om allmännyttiga bostads- företag	225
9.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	229
	Reservationer och särskilda yttranden	231

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	279
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	289
<i>Bilaga 3</i>	Bostadsförsörjningslagen.....	293
<i>Bilaga 4</i>	Kommunernas roll i bostadspolitiken (Gösta Blücher)	345
<i>Bilaga 5</i>	Från sluten institution, via egen bostad till hem- löshet? Om den boendesociala situationen för psykiskt störda (Erik Hemström).....	365
<i>Bilaga 6</i>	Vissa ekonomiska konsekvenser vid ombildning av kommunägda hyresrätter till bostadsrätter i Stockholm (Stig Gustavsson)	421
<i>Bilaga 7</i>	Förteckning över Allbo-kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat.....	435

Sammanfattning

Uppdraget

Av sitt ursprungliga uppdrag har kommittén i enlighet med tilläggsdirektiv prioriterat fem områden: Kommittén skall särskilt

1. utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt,
2. klargöra de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av kommunalt bostadsföretag eller bostadsbestånd till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala,
3. ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd,
4. analysera kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klargöra om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar, och
5. sammanfatta vad kommittén har arbetat med och vad kommittén inte har hunnit att redovisa.

Utgångspunkter

Bostadspolitiken har en avgörande betydelse för välfärdspolitikens utformning, och är ett område där staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar. För att de bostadspolitiska målen skall uppnås förutsätts ett aktivt samhällsengagemang både från staten och från kommunerna. Staten skall svara för att

legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadspolitiken verkställs på lokal nivå.

Det är angeläget att staten och kommunerna nu samordnar sina åtgärder för att med full kraft skapa och genomföra en gemensam bostadspolitik som står i överensstämmelse med det nationella mål som riksdagen antagit för bostadspolitiken. Den långsiktiga målsättningen att åstadkomma både ytterligare hyresrätter och att bibehålla ett självkostnadsalternativ på hyresmarknaden kan äventyras utan stimulansåtgärder från statens sida. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att ompröva såväl legala som ekonomiska instrument för att anpassa den nationella och den lokala politiken till de förutsättningar som nu råder. Speciellt eftersom bostadsförsörjningen är en mycket väsentlig del av kommunernas och regionernas infrastruktur i ett tillväxtperspektiv. Det finns således ett egenintresse hos kommunerna och ett övergripande nationellt intresse hos staten av att det finns väl fungerande allmännyttiga bostadsföretag i varje kommun och därmed i varje del av landet.

Del I Allmännyttiga bostadsföretag

En lag om allmännyttiga bostadsföretag

Motiv för reglering

Statens intresse av en särskild lagstiftning för de allmännyttiga bostadsföretagen motiveras bl.a. utifrån hänsynen till gällande hyressättningssystem (bruksvärdessystemet). Från rättssäkerhetssynpunkt förutsätter ett fungerande hyressättningssystem en garanti för att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamheten utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Ett sådant regelverk bidrar enligt kommitténs mening till att tydliggöra vilka företag som enligt hyreslagen är hyresnormerande.

Ett annat skäl för ett särskilt regelverk är att det är viktigt att villkoren för allmännyttig bostadsverksamhet klargörs, dvs. att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamhet under vissa speciella förutsättningar: utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Möjligheten att godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt upphörde fr.o.m. år 1992. Genom ett återinförande av en rätt för allmännyttiga aktörer på bostadsmarknaden att godkännas som allmännyttigt bostadsföretag ökar möjligheterna för att det på marknaden bibehålls en tillräckligt stor allmännyttig sektor.

Ett ytterligare skäl för en särskild reglering om allmännyttiga bostadsföretag är att det därmed skapas en plattform för dels framtida insatser gentemot kommuner som vill ta ett bostadspolitiskt ansvar eller är beredda att utveckla hyresgästernas inflytande över det bostadsföretag de hyr av.

Definition av ett allmännyttigt bostadsföretag

Ett allmännyttigt bostadsföretag definieras i kommitténs förslag som ett kommunalt bostadsföretag eller annat bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och vars verksamhet primärt innefattar ägande eller förvaltning av fastigheter som det är upplåtet bostäder med hyresrätt i. Att verksamheten drivs utan vinstsyfte hindrar dock inte företaget från att lämna skälig utdelning på den del av grundkapitalet som ägaren skjutit till kontant. Allmännyttiga bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda de boende möjlighet till inflytande i företaget.

Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag

Aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som uppfyller de villkor som ställs upp i definitionen av allmännyttigt bostadsföretag i den nya lagen, får efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag. Kommunala bostadsföretag liksom aktie-

bolag, ekonomisk förening eller stiftelse som enligt äldre författning har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag skall vid tidpunkten för lagens ikraftträdande anses vara godkända som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen. Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen skall återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte är uppfyllda eller om företaget anmäler att det inte längre önskar vara allmännyttigt bostadsföretag. Frågor om godkännande och återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen, prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas. Ett allmännyttigt bostadsföretag skall varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

En självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag

En av de egenskaper som utmärker de allmännyttiga bostadsföretagen är att de drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Detta är en av grundvalarna för allmännyttig bostadsverksamhet. Det finns dessutom åtskilliga exempel på att kommuner fört över vinstmedel från kommunala bostadsföretag till annan kommunal verksamhet. I praktiken innebär det att bostadsbolagets intäkter används till att bekosta verksamhet inom andra kommunala ansvarsområden; verksamhet som skall finansieras av samtliga skattebetalande kommunmedlemmar och inte enbart av hyresgästkollektivet. Detta förfarande hotar dessutom att underminera bruksvärdessystemet och hela hyressättningssystemet, vilket kan få negativa samhällsekonomiska effekter. Kommitténs bedömning är att det i lagen om allmännyttiga bostadsföretag – utöver kravet att företaget drivs utan vinstsyfte – även skall finnas en bestämmelse som går ut på att företagen drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Frågan om hur en sådan självkostnadsprincip skall formuleras är dock inte okomplicerad och föreslås bli föremål för fortsatt utredande.

Analys av förutsättningarna för annan än kommun att köpa allmännytta

Kommitténs analys har lett till slutsatsen att det torde vara svårt att finna eller påvisa något större intresse hos professionella investerare för att investera i allmännyttig bostadsverksamhet. Stötesten förefaller vara just det som utgör fundamentet för allmännyttig verksamhet dvs. att verksamheten drivs utan vinstsyfte och – i förlängningen – med utdelningsbegränsningar. En sådan är ur investerarnas synvinkel inte acceptabel.

Det är idag inte möjligt att med säkerhet fastställa intresset hos de boende eller de exakta finansiella förutsättningarna vid ett övertagande av de boende. Kommittén är dock av bedömningen att det förslag till permanent lag om kooperativ hyresrätt som lämnas av Utredningen om kooperativ hyresrätt i SOU 2000:95 bör kompletteras med regler om förköpsrätt för de boende.

Förköp av kommunalt bostadsbestånd, m.m.

Kommittén föreslår att en företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunalt bostadsföretag regleras i lag. I första hand skall kommunen sälja till annat allmännyttigt bostadsföretag. I andra hand skall kommunen sälja till en kooperativ hyresrättsförening av ägarmodell som hyresgästerna bildat. Först därefter skall kommunen kunna sälja till bostadsrättsförening eller annan. Frågan om den närmare utformningen av en reglering av företrädesordningen liksom frågan om priset vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd kan eller bör regleras, föreslås bli föremål för ytterligare analyser och överväganden inom ramen för en särskild utredning.

När det gäller frågan om att förhindra eller försvåra ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt gör kommittén bedömningen att föreningslagens regler om likvidation – i

kombination med de regler om överlåtelse av föreningens hus som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt – utgör ett tillräckligt skydd för den kooperativa hyresrättsföreningen och dess hyresgäster. Att helt förhindra att en kooperativa hyresrättsföreningar upphör och blir bostadsrättsföreningar bedöms inte vara meningsfullt. Förmögenhetsöverföringar från kommunen till det privata bör lösas avtalsvägen, där kommunen som förutsättning för försäljning till den kooperativa hyresrättsföreningen, ställer krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för frivillig likvidation.

Boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen

Enligt kommitténs uppfattning är det av största vikt att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen får ett ökat inflytande. Frågor om boendeinflytande och ökat inflytande i bostadsföretagen har kommittén med hänsyn till den prioritering som följer av kommitténs tilläggsdirektiv inte arbetat med. Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att närmare analysera de förslag som lämnades av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i SOU 1999:148 samt även i övrigt analysera och lämna förslag som leder till ökat boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen. Utredaren bör ges i uppdrag att beakta den överenskommelse om utveckling av hyresboendet som träffades den 25 januari 2001 mellan Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund och SABO.

Fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor

Kommittén föreslår sammantaget att följande frågor kommer under fortsatt analys och överväganden inom ramen för en särskild utredning.

En självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag,

möjligheten att dela ut vinst i efterskott,
utökade möjligheter till fonderingar,
reglering av förköpsordning m.m., och
utökat boendeinflytande m.m.

Del II Kommunernas boendeplanering

Den enskildes rätt till bostad och kommunens ansvar för boendeplanering

Kommitténs förslag och bedömningar i dessa frågor utgår från dels en redovisning av gällande ansvarfördelning mellan stat och kommun, dels en aktuell bild av läget på bostadsmarknaden, dels uppföljningar av hur olika bostadspolitiska verktyg används i kommunerna.

Kommitténs kommunkontakter i bostadsförsörjningsfrågor ger följande bild:

inga ytterligare statliga regleringar önskas eller behövs för att förse kommunerna med verktyg för bostadsförsörjningen generellt, socialtjänstens arbete med förturer och med sociala, eller kommunala, kontrakt blir allt tyngre, samarbetet i många kommuner går trögt, främst med privata fastighetsägare men även med kommunens eget bostadsföretag, staten kan stödja kommunernas arbete genom att sprida goda exempel och genom att stödja nya initiativ med stimulansbidrag..

Kommunen har – mycket kortfattat – f.n. följande verktyg för bostadssocial verksamhet inom ramen för sin boendeplanering och sina insatser enligt plan- och bygglagen, socialtjänstlagen och lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar:

Bostadsförmedling, dvs. antingen egen bostadsförmedling med förtursregler eller genom en samverkan med flera fastighetsägare eller med en privat bostadsförmedling,
samverkan med ett kommunägt bostadsbolag, antingen när bolagets uthyrningsverksamhet samverkar med socialförvaltningen eller när ägardirektiv till företaget ger förtursregler,
frivillig samverkan med privata fastighetsägare, t.ex. genom en samordningsgrupp med kommunens större fastighetsägare och socialförvaltningen för anvisning av hyreslägenheter med förtur,
villkor i exploaterings- eller marköverlåtelseavtal, t.ex. krav på hyresrätt som upplåtelseform i en del av produktionen, krav på anvisningsrätt för en andel av lägenheterna i alla upplåtelseformer och krav på visst antal bostäder för särskilda behov, i insprängda lägenheter eller i hela hus inom ett projekt,
 eget ägande av bostäder – antingen bostäder för särskilda behov som byggs i egen regi eller inköp av bostadsrätter eller småhus för uthyrning och
aktiv markpolitik och boendeplanering, där kommunen för en långsiktig markpolitik integrerad med planering för utbyggnad och utveckling av kommundelar och bostadsområden.

De bostadspolitiska medel som kommunerna redan förfogar över är tillräckliga, men kommunerna bör använda dem bättre och oftare. Kunskap om medlen för lokal bostadspolitik har glömts bort under 1990-talets år med lågt byggande och överskott på bostadsmarknaden. Samordningen av bostadsfrågor brister ofta inom kommunerna. I bl.a. socialtjänstens arbete med boende för svaga grupper efterfrågas ökat erfarenhetsutbyte och goda exempel. Motsvarande behov uttrycks i fråga om metodutveckling för boendeplanering.

Kommittén har mot bakgrund av sina undersökningar och kommunkontakter gjort bedömningen att kommunernas befogenheter, roll och ansvar kan behöva förtydligas i två avseenden och föreslår därför:

dels att Boverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna ges i uppdrag att kartlägga vissa boendefrågor i socialtjänsten. Det gäller hur bostadsfrågor för hushåll som inte kan få en bostad på egen hand på den öppna bostadsmarknaden hanteras inom socialtjänsten. Med utgångspunkt från resultatet av denna kartläggning bör analyseras om kommunerna behöver tillföras ytterligare bostadspolitiska verktyg i sitt boendesociala arbete. Boverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att med utgångspunkt från resultatet av kartläggningen i samråd med kommunerna sprida goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med att ordna bostad till utsatta grupper.

dels att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med en regel om att kommunfullmäktiges beslut om kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning skall fattas genom ett särskilt beslut av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod.

Kommittén bedömer att en bostadsanvisningsrätt för den allmänna bostadsmarknaden inte bör införas nu trots problem på lokala bostadsmarknader, särskilt sådana med brist på bostäder. Ett viktigt skäl är en utbredd tveksamhet i kommunerna. Ett ställningstagande bör avvakta kommunernas försök de närmaste åren att nå frivilliga överenskommelser med lokala fastighetsägare. Det gäller inte minst i kommuner där beslut fattas om att inrätta en obligatorisk bostadsförmedling enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Utvecklingen av utsatta gruppers boende inger stark oro och bör följas noggrant. Goda skäl finns att redan nu allvarligt överväga någon form av anvisningsrätt för socialtjänsten, för både förturer och sociala, eller kommunala, kontrakt, särskilt i orter med bostadsbrist. Ett ökat medvetande behövs bland alla fastighetsägarekategorier, både allmännyttiga och privata, om vikten av att aktivt samarbeta för att klara utsatta gruppers boende genom bl.a. förturer och sociala, eller kommunala, kontrakt. Kommittén förordar dock inte att en anvisningsrätt för socialtjänsten införs nu. Även i detta fall anser kommittén att effekter av föreslagna statliga insatser bör avvaktas och att par-

ternas agerande på bostadsmarknaden de närmaste åren bör beaktas.

Former för de privata fastighetsägares medverkan i både bostadsförmedling och bostadsanvisning bör vid sidan av ev. överenskommelser med kommunen dokumenteras lokalt som en värdefull komplettering av de riktlinjer om god sed som antagits av Fastighetsägareförbundet. De allmännyttiga företagens medverkan både i den generella bostadsförmedlingen och i arbetet med socialtjänsten bör underlättas genom ägardirektiv från kommunen.

Boendesociala beredningens arbete

Boendesociala beredningen tillsattes av regeringen i juni 1998 med uppdrag att följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skulle som underlag för sina bedömningar och förslag göra en bostadssocial kartläggning av situationen på bostadsmarknaden. Beredningen, som skulle ha varit verksam till och med utgången av år 2000, övergick i januari 2000 i Allbo-kommittén, som tog över större delen av beredningens uppdrag.

Beredningen hade som led i sitt arbete omfattande kommuner, myndigheter och andra utredningar och beställde ett stort antal underlag om bostadsmarknad och bostadspolitik, särskilt boendesocial frågor. Bl.a. tog Boverket på beredningens uppdrag fram en boendesocial kartläggning av utvecklingen för hushållen under perioden 1989-97. Beredningens undersökte vidare bostadspolitiken i England och Nederländerna. Två slutsatser drogs om allmännyttans roll. En välfungerande allmännytta av tillräcklig omfattning är av stor betydelse för att människor med behov av stöd ska få goda boendeförhållanden. Det kan vidare vara värdefullt att tillföra bostadsmarknaden privata allmännyttiga aktörer vid sidan av de kommunala.

Två särskilda deluppdrag till beredningen redovisades till regeringen den 1 juni 1999 i betänkandena Oseriösa bostadsförmedlare (SOU 1999:71) och Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner (SOU 1999:72).

Del III Övrigt

Konsekvenser av kommitténs förslag

För bostadsmarknaden i stort och för de allmännyttiga bostadsföretagen

Ett genomförande av förslaget till lagen om allmännyttiga bostadsföretag klargör förutsättningarna för allmännyttig verksamhet på bostadsmarknaden. Att dessa görs tydliga är viktigt eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen med ideella förtecken konkurrerar på en konkurrensutsatt bostadsmarknad.

Förslagen om förtydliganden när det gäller innebörden av bistånd i form av bostad enligt socialtjänstlagen, om privata fastighetsägares frivilliga medverkan i bostadsförmedling och bostadsanvisning och om en kommunal bostadsanvisningsrätt som villkor för statligt stöd, bör bidra till minskad segregation på bostadsmarknaden och till att de allmännyttiga bostadsföretagen avlastas en del av det oproportionerligt stora ansvar de ofta tagit för de socialt mest utsatta grupperna på bostadsmarknaden.

För kommunerna

Ett genomförande av kommitténs lagförslag bidrar till att tydliggöra förutsättningarna för kommunal verksamhet på bostadsområdet och att öka möjligheterna för kommunmedlemmarna att följa förvaltningen av de kommunala bostadsföretagen.

Förslagen om kommunernas boendeplanering får konsekvenser bara för de kommuner som inte redan antar riktlinjer för bostadsförsörjning i fullmäktige genom ett särskilt beslut minst

en gång per mandatperiod. För kommuner som behandlar frågan mer sällan blir följderna att bostadsfrågorna oftare blir föremål för politisk debatt i kommunens högsta beslutande organ. För kommuner som inte fattar ett särskilt fullmäktigebeslut om riktlinjerna för bostadsförsörjning innebär förslaget att debatten i fullmäktige i fortsättningen fokuseras mer på bostadsfrågor och att den inte riskerar att överskuggas av t.ex. plan- eller infrastrukturfrågor. Det gäller även kommuner som ofta behandlar bostadsfrågor, men gör det som en del i behandlingen av andra frågor.

Konsekvenser för bruksvärdessystemet

Kommitténs förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag påverkar i grunden inte bruksvärdessystemet. Förslaget får dock den effekten att det öppnas för en breddning av basen för systemet, dvs. en ökning av antalet jämförelseobjekt.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommitténs bedömning är de kostnader som förslaget till lag om allmännyttiga bostadsföretag föranleder hos länsstyrelserna och Boverket inte vara större än att de ryms inom ramen för befintliga anslag. De förslag som lämnas om vissa krav på periodicitet och formalitet rörande kommunala riktlinjer för boendeplanering, medför enligt kommitténs bedömning inga öka offentliga utgifter. Enligt kommitténs bedömning medför inte heller övriga förslag i kapitlet några ökade offentliga utgifter.

Kommitténs förslag i relation till befintlig lagstiftning och EG-rätten

Det föreslagna regelverket tar sin utgångspunkt i kommunallagen och är således förenligt med dessa bestämmelser. Det föreslagna regelverket ger inte de allmännyttiga bostadsföretagen några konkurrensfördelar på marknadsmarknaden och torde därför inte komma i konflikt med EG-rätten på konkurrensområdet. Företagen förutsätts bedriva ekonomisk verksamhet på en marknad i konkurrens med övriga aktörer, vilka i stor utsträckning arbetar i aktiebolagets form. Det föreslagna regelverket är förenligt med reglerna i aktiebolagslagen, föreningslagen och stiftelselagen.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2002:000) om allmännyttiga bostadsföretag

Härigenom föreskrivs följande.

Allmännyttiga bostadsföretag

1 § Med allmännyttigt bostadsföretag avses i denna lag ett kommunalt bostadsföretag, eller ett annat bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och har till huvudsaklig uppgift att förvalta fastigheter vari upplåts bostäder med hyresrätt.

Att företaget drivs utan vinstsyfte hindrar dock inte att det lämnar skäligen utdelning på den del av grundkapitalet som ägaren skjutit till kontant.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om högsta tillåten utdelning.

2 § Allmännyttigt bostadsföretag får drivas i form av aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelse.

Om inget annat framgår av denna lag gäller för sådana företag det som föreskrivs i aktieföretagslagen (1975:1385), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar respektive stiftelselagen (1994:1220).

För kooperativ hyresrättsförening som godkänns som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag gäller om inget annat framgår av denna lag även lagen (2001:000) om kooperativ hyresrätt.

3 § Allmännyttiga bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget.

4 § Allmännyttigt bostadsföretag skall skriftligen varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag

5 § Företag som uppfyller förutsättningarna i 1 § första stycket och 2 § första stycket skall efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

6 § Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag skall återkallas, om företaget inte uppfyller de krav som ställs i 1 § första stycket och 2 § första stycket eller om företaget anmäler att det inte längre vill vara allmännyttigt bostadsföretag.

7 § Frågor om godkännande och återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag prövas av länsstyrelsen.

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

Särskilt om kommunala bostadsföretag

8 § Om kommunala bostadsföretag finns bestämmelser i kommunallagen (1991:900). Om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns bestämmelser i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser

Företag som enligt förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag eller motsvarande äldre bestämmelser är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag skall vid den tidpunkt denna lag träder i kraft anses vara godkänt som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag. Även kommunalt bostadsföretag skall vid den tidpunkt denna lag träder i kraft anses vara godkänt som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige.

Riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige *minst en gång per mandatperiod genom ett särskilt beslut.*

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

1.1 Det tidigare arbetet

Kommitténs uppdrag enligt huvuddirektiven (se bilaga 1) kan sammanfattas i följande fyra punkter; (i) 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), (ii) 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, (iii) att i det nya regelverket säkerställa att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen kan få möjlighet till ett ökat inflytande aningen inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande eller genom nya verksamhetsformer där hyresgästerna ges möjlighet att gemensamt äga företagen, (iv) att fullfölja merparten av 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.

1.2 Delbetänkandet

I delbetänkandet *Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder* (SOU 2000:104) lämnar kommittén förslag till särskilda beslutsregler vid överlåtelser (försäljningar och andra frivilliga avhändelser) av aktier eller an-

delar 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.

1.3 Tilläggsdirektiven

Kommittén fick genom tilläggsdirektiv (se bilaga 2) i uppdrag att i sitt fortsatta arbete prioritera bl.a. utformningen av en särskild lagstiftning för de allmännyttiga bostadsföretagen och analysen av kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Kommittén fick även förlängd tid att slutföra uppdraget till den 15 mars 2001.

Bakgrunden till tilläggsdirektiven var bl.a. en skrivelse från kommittén till regeringen den 26 oktober 2000 där kommittén dels begärde förlängd tid för sitt uppdrag till den 15 mars 2001, dels redovisade ett förslag till prioriteringar av sitt uppdrag.

Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén i det fortsatta arbetet prioritera vissa arbetsuppgifter, varvid kommittén särskilt skall (i) utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt, (ii) klargöra de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av kommunalt bostadsföretag eller bostadsbestånd till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala, (iii) ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd, (iv) analysera kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klargöra om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar, och (v) sammanfatta vad kommittén har arbetat med och vad kommittén inte har hunnit att redovisa.

Kommittén skall enligt tilläggsdirektiven vidare kostnadsberäkna samtliga förslag. De ekonomiska konsekvenserna för såväl statsbudget som för hyresgästerna och andra aktörer på

hyresmarknaden skall framgå. Om förslagen leder till kostnadsökningar skall kommittén lämna förslag till finansiering.

1.4 Arbetets genomförande

Efter delbetänkandets överlämnade den 26 november 2000 har kommitténs arbete utgått från den prioritering som regeringen gör i tilläggsdirektiven. Den snäva tidsram som kommittén efter delbetänkandet haft till förfogande – drygt tre månader – har inte medgett avsteg från denna prioritering annat än i undantagsfall. De delar av det ursprungliga uppdraget där kommittén ser särskilt behov av framtida insatser rör framförallt boendeinflytande och hyresgästernas inflytande i bostadsföretag. Denna fråga berörs i kapitel 5.

Kommittén har efter delbetänkandet sammanträtt sju gånger. Kommitténs sekretariat har därutöver haft diskussioner i olika sakfrågor med såväl kommitténs egna som externa experter. Kommitténs sekretariat har vidare haft ett stort antal kontakter med kommuner, myndigheter och andra som kunnat bidra i de olika sakfrågorna. Kommittén har lagt ut visst kartläggnings- och analysarbete på utomstående konsulter. I den mån redovisningen av respektive arbete har bedömts ha särskilt intresse för kommitténs förslag eller för den fortsatta debatten återfinns redovisningen som bilaga till detta betänkande.

1.5 Utgångspunkter för kommitténs arbete

I detta avsnitt redovisar kommittén de övergripande värderingar och utgångspunkter som legat till grund för arbetet och de överväganden som görs i betänkandet. Utgångspunkterna berörs även i det följande men har här samlats.

1.5.1 Bostadspolitiken – ett gemensamt ansvar för stat och kommun

Bostadspolitiken har en avgörande betydelse för välfärds politikens utformning, och är ett område där staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar. Det åligger enligt regeringsformen det allmänna särskilt att trygga rätten till bostad (1 kap. 2 § andra stycket). De mål som idag gäller för bostadspolitiken antogs av riksdagen, på förslag av bostadsutskottet, våren 1998. Bakgrunden till detta var i korthet följande. I den bostadspolitiska propositionen (prop. 1997/98:119) som lades fram våren 1998 redovisade regeringen sin bedömning av hur det övergripande målet för bostadspolitiken borde formuleras. Något förslag lämnades dock inte till riksdagen på denna punkt. I sin behandling av propositionen fann dock utskottet att målsättningen, sådan den formulerades i propositionen, hade i stort sett samma lydelse som den som återfanns i den bostadspolitiska utredningen (se betänkandet Bostadspolitik 2000 [SOU 1996:156]). Bakom utredningens förslag i denna del stod företrädare för samtliga riksdagspartier med undantag för Moderata samlingspartiet. Det fanns enligt utskottets mening mot denna bakgrund goda skäl för riksdagen att ansluta sig till den målformulering som förts fram i propositionen. Enligt utskottet var det en styrka med en bred uppslutning kring dessa mål (se bet. 2000/01:BoU1). Det innebär att de bostadspolitiska målen i dag formuleras på följande sätt.

Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar..

För att de bostadspolitiska målen skall uppnås förutsätts ett aktivt samhällsengagemang både från staten och från kommunerna. Staten skall svara för att legala och finansiella

instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadspolitiken verkställs på lokal nivå.

Som en följd bl.a. av det statsfinansiella läget under 1990-talet minskade staten sitt engagemang i bostadspolitiken och ändrade därigenom de legala och finansiella ramarna för kommunernas bostadspolitiska arbete på ett avgörande sätt. De statliga bostadssubventionerna har skurits ner och en rad avregleringar har genomförts. En tidigare stabil och förutsägbar marknad med nyproduktion i fokus har därmed ersatts med en annan och mindre förutsägbar situation med en hög grad av marknadsstyrning.

Det har under senare år blivit allt tydligare att många kommuner inte förmår eller velat axla sitt bostadspolitiska ansvar. Avvecklingen av de statliga subventionerna och det allmänna kommunalekonomiska läget under 1990-talet har ofta lett till att bostadspolitiken getts låg prioritet på den kommunalpolitiska agendan i konkurrensen med andra anspråk på kommunerna. Det demografiska trycket på kommunal service ökade nämligen under 1990-talet. Dessutom har nya uppgifter för kommunerna tillkommit genom lagstiftning. Flertalet kommuner har idag relativt svag ekonomi. Bostadsbyggande kan innebära kommunalekonomiska påfrestningar. Ofta hävdas att dessa påfrestningar inte beaktas i tillräcklig grad i gällande system för transfereringar till kommunerna. Samtidigt med denna utveckling har en kraftig förändring skett av vissa kommuners bostadspolitiska ambitioner vilket bl.a. inneburit utförsäljning av allmännyttiga bostäder och bostadsföretag. Detta har framför allt skett i tillväxtregionerna. Sammantaget har ovanstående faktorer påverkat den praktiska utformningen av bostadspolitiken kraftigt.

Tillkommer gör dessutom den omfattande befolkningsomflyttning mellan olika regioner och den bristfälliga konkurrensen inom byggsektorn, som domineras av ett fåtal stora bygg- och materialföretag, vilket har också bidragit till att kommunernas möjligheter att på egen hand fullfölja sin bostadspolitiska roll försvårats.

1.5.2 Kommunernas boendepolitik och de allmännyttiga bostadsföretagen

I den ansvarsfördelning som gäller mellan stat och kommun svarar kommunerna för att de bostäder som behövs kan erbjudas kommunens invånare. Ansvaret för att bygga och förvalta bostäder kan ligga såväl på privata byggherrar som på kommunala bostadsföretag.

Kommittén anser att den lokala bostadsmarknaden i kommunerna bör präglas av mångfald. Det bör finnas bostäder med olika upplåtelseformer, dvs. såväl allmännyttig och privat hyresrätt som bostadsrätt och äganderätt, i en kommun och dess olika delar. För att uppnå mångfald på bostadsmarknaden är det viktigt att kommunen långsiktigt planerar för boendet. Tillsammans med en allsidig sammansättning av bostadsmarknaden är detta av strategisk betydelse för att åstadkomma nödvändig rörlighet på bostadsmarknaden och därigenom skapa förutsättningar för bl.a. unga och nyinflyttade att få tillgång till bostad. För att dessa förutsättningar skall kunna uppfyllas krävs bl.a. att tillgången till hyresrätter är god.

Hyresrätten är en mycket flexibel boendeform som är tillgänglig utan krav på kontantinsats. Hyresrätten kan dessutom avträdas enkelt vilket är viktigt för att möta den allt större rörligheten på arbetsmarknaden. Valfrihet i fråga om utbildningsort och ett ökat internationellt utbyte talar för att det även framöver kommer att finnas stor efterfrågan på hyresrätter. Brist på hyresrätter kan således förhindra önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden och därmed hämma tillväxten. Vidare prioriteras hyresrätten av flera grupper, bl.a. yngre. För denna och andra grupper är möjligheten till egen bostad starkt beroende av om bostäder med hyresrätt finns. Många människor, framförallt äldre, efterfrågar hyresrätt på grund av att den utgör en boendeform med hög servicegrad. I undersökningar som gjorts av Boverket på uppdrag av kommittén visar det sig dessutom att hyresrätten som boendeform tar ett större socialt ansvar än

andra boendeformer, särskilt gäller detta de kommunalt allmännyttiga bostadsföretagen.

Enligt kommitténs direktiv är väl förvaltade bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla ett grundläggande inslag i den svenska bostadspolitiken. Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte. Direktiven anger också att de kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen är ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område.

Kommittén delar dessa bedömningar. Det måste även i framtiden finnas aktörer som kan erbjuda bostäder till självkostnad. Förutsättningarna för kommunernas bostadspolitiska arbete – och därmed den långsiktiga samhällsutvecklingen – kan underlättas väsentligt om kommunerna har tillgång till ett eget bostadsföretag. En kommun har större möjligheter att initiera nyproduktion av bostäder och påverka boendemiljöer om den har tillgång till ett stabilt bostadsföretag som kan svara för produktionen och förvaltningen.

1.5.3 En särskild lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag

Kommittén har enligt sina tilläggsdirektiv i uppdrag att prioritera utformningen av en särskild lagstiftning för de allmännyttiga bostadsföretagen, dvs. såväl kommunägda bostadsföretag som andra bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte. Statens intresse av en särskild lagstiftning för de allmännyttiga bostadsföretagen motiveras bl.a. utifrån hänsynen till hyressättningsystemet. Ett fungerande hyressättningsystem förutsätter att det finns ett allmännyttigt bostadsföretag på i princip varje lokal bostadsmarknad och att företagets marknadsandel inte är obetydlig. Det ligger således i statens intresse att kommunerna behåller sina bostadsföretag. Från

rättssäkerhetssynpunkt förutsätter ett fungerande hyressättningsystem en garanti för att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamheten utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Av denna anledning behövs ett tydligt regelverk som klargör förutsättningarna för allmännyttig verksamhet på bostadsmarknaden, dvs.

att verksamheten drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip och
att företagen inte delar ut vinst annat än i begränsad omfattning (i kommitténs förslag fastställs avkastningsbegränsningen äriligen av regeringen).

Ett sådant regelverk bidrar enligt kommitténs mening till att tydliggöra vilka företag som enligt hyreslagen är hyresnormerande. Enligt kommitténs mening är det utifrån vad som nu sagts rimligt och nödvändigt att staten bidrar till att det även framdeles bibehålls en omfattande allmännyttig hyresstock och att det byggs nya allmännyttiga hyresrätter för att därmed vidmakthålla ett fungerande hyressättningsystem.

Ett annat skäl för ett särskilt regelverk är att det är viktigt att villkoren för allmännyttig bostadsverksamhet klargörs, dvs. att de allmännyttiga bostadsföretagen driver verksamhet under vissa speciella förutsättningar: utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip.

Ett ytterligare skäl för en särskild reglering om allmännyttiga bostadsföretag är att det därmed skapas en plattform för framtida insatser gentemot dels kommuner som vill ta ett bostadspolitiskt ansvar, dels allmännyttiga bostadsföretag som är beredda att utveckla hyresgästernas inflytande över företaget.

1.5.4 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar och rätten till bostad

Kommittén skall enligt sina tilläggsdirektiv prioritera en analys av kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klarlägga om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar. Bakgrunden till detta är bl.a. ett otillräckligt bostadsbyggande i tillväxtregionerna som lett till att det blivit allt svårare att få tag i en bostad för samtliga bostadsökande och i synnerhet för utsatta grupper. Detta hårdnande klimat har kommit att gälla oavsett utbudet på den lokala bostadsmarknaden. Regeringen framhåller i kommitténs ursprungliga direktiv att det i kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå ingår 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 från både de allmännyttiga bostadsföretagen och övriga aktörer på marknaden.

Kommitténs strävan i detta arbete har varit dels att främja debatt och ansvarstagande lokalt i boendepolitiken, dels att peka på statliga och kommunala åtgärder för att förbättra stödet för de hushåll som möter de största svårigheterna på bostadsmarknaden. Kommittén har i denna del samrätt med bl.a. Kommittén för hemlösa (S 1998:09).

1.5.5 Behovet av en sammanhållen bostadspolitik på nationell och lokal nivå

Bostadsmarknaden präglas idag av dubbla obalanser. Bestående bostadsöverskott finns i vissa regioner med svag ekonomisk utveckling samtidigt som bostadsbristen är tilltagande i tillväxtregionerna. Bostadsbristen inom vissa tillväxtregioner är allvarlig inte bara för regionerna själva utan även för hela landets fortsatta utveckling. Preliminära resultat från årets bostadsmarknadsenkät

visar enligt Boverket på en betydande ökning av antalet kommuner som redovisar bostadsbrist. Kommitténs uppfattning är att bl.a. denna situation innebär att det mer än någonsin krävs en nationellt och lokalt sammanhållen bostadspolitik.

Bristorternas bostadsmarknad är nu så ansträngd att människor från andra delar av landet i praktiken stängs ute. Omfattningen på bostadsbyggandet i dessa regioner har under många år legat under den nödvändiga nivån. Rörligheten på bostadsmarknaden blir allt lägre. Företag som finns i dessa regioner har allt svårare att rekrytera kompetent personal, vilket äventyrar tillväxten. Samtidigt kan kommuner med ett omfattande överskott av bostäder komma att ställas inför övermäktiga ekonomiska åtaganden till följd av det ansvar de tidigare tagit för att bygga bostäder och infrastruktur för näringslivets behov. Samtidigt kan den befolkningsomflyttning som vi nu upplever kräva nya arbetssätt i många kommuner med inriktning mot lokala resurser och människors värderingar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt. Staten har visserligen medverkat till att underlätta den hittillsvarande anpassningen av kommunal verksamhet och av bostadsmarknaden i dessa kommuner genom Kommundelegationen och Bostadsdelegationen. Kommittén gör ändå bedömningen att ytterligare åtgärder behöver övervägas inom en rad politikområden.

1.5.6 Slutsats

Kommittén är av den åsikten att de förslag, bl.a. om en särskild lagstiftning för allmännyttiga bostadsföretag, som läggs fram i detta betänkande måste kompletteras med stimulansåtgärder från statsmakternas sida. Den långsiktiga målsättningen att åstadkomma både ytterligare hyresrätter och att bibehålla ett självkostnadsalternativ på hyresmarknaden kan annars äventyras. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att ompröva såväl legala som ekonomiska instrument för att anpassa den nationella och den lokala politiken till de förutsättningar som nu råder.

Speciellt eftersom bostadsförsörjningen är en mycket väsentlig del av kommunernas och regionernas infrastruktur i ett tillväxtperspektiv. Det finns således ett egenintresse hos kommunerna och ett övergripande nationellt intresse hos staten av att det finns väl fungerande allmännyttiga bostadsföretag i varje kommun och därmed i varje del av landet.

Kommittén vill mot denna bakgrund särskilt understryka det angelägna i att staten och kommunerna nu samordnar sina åtgärder för att med full kraft skapa och genomföra en gemensam bostadspolitik som står i överensstämmelse med det nationella mål som riksdagen antagit för bostadspolitiken.

1.6 Fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor

I betänkandet föreslår kommittén att följande frågor analyseras och övervägs i form av en särskild utredning:

En självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag (avsnitt 2.6.3)

Möjligheten att dela ut vinst i efterskott (avsnitt 2.6.5)

Utökade möjligheter till fonderingar (avsnitt 2.6.11)

Reglering av förköpsordning m.m. (avsnitt 4.1.5) och

Utökat boendeinflytande m.m. (kapitel 5)

Kommittén föreslår att samtliga nu uppräknade frågor utgör grunden för en särskild utredares arbete på det bostadspolitiska området. Enligt kommitténs uppfattning är frågorna av sådan natur att parlamentarisk medverkan inte är nödvändig.

Del I Allmännyttiga
bostadsföretag

2 En lag om allmännyttiga bostadsföretag

2.1 Uppdraget

Enligt huvuddirektiven (se bilaga 1) skall kommittén i sitt arbete utgå från diskussionsbetänkandet *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet* (SOU 1999:148) från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet. En viktig uppgift för kommittén är att värdera utredarens förslag om olika verksamhetsformer för icke vinstdrivande företag och bedöma behovet av ett nytt regelverk för sådana företag. Kommittén har i denna del, i enlighet med tilläggsdirektiven (se bilaga 2), prioriterat uppgiften att utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt.

I avsnitt 2.2–2.3 ges en kort historisk bild av allmännyttan och dess roll i bruksvärdessystemet. Materialet har i vissa delar hämtats från tidigare utredningar om allmännyttan. Av dessa bör särskilt nämnas SOU 1999:148. I avsnitt 2.4 redovisas gällande rätt och i avsnitt 2.5–2.7 redovisas kommitténs överväganden och förslag. Dessa utgår, i enlighet med kommitténs direktiv, från de överväganden och förslag som lämnas i SOU 1999:148.

2.2 Allmännyttan i ett historiskt perspektiv

Som bakgrund till övervägandena nedan ges här en kort historisk beskrivning av allmännyttan. En längre historik återfinns i t.ex. SOU 1999:148 och kommitténs delbetänkande SOU 2000:104.

Befolkningsökningen i tätorterna under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet skapade ett stort behov av bostäder. En del av detta behov tillfredsställdes genom en rad stiftelser och

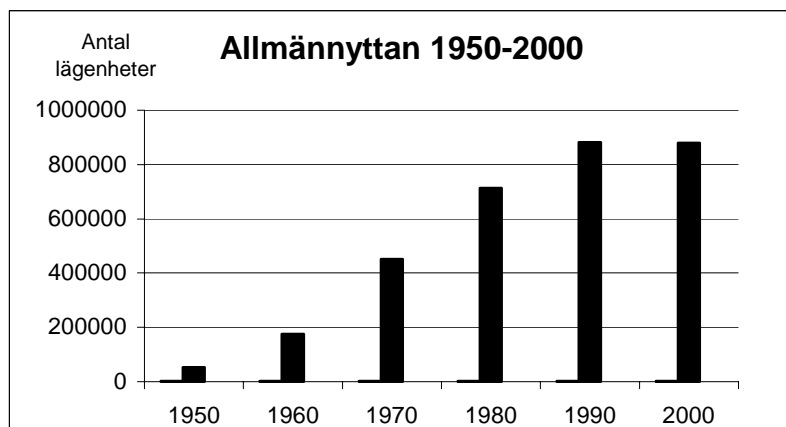
sammanslutningar som startades för att bygga bostäder utan vinstintresse. Den moderna sociala bostadspolitiken har sitt ursprung i bostadssituation under 1930-talet. I slutet av 1930-talet byggdes på kommunalt initiativ s.k. barnrikehus som en selektiv åtgärd för att lösa bostadsbristen för de familjer som hade det allra sämst. I samband med det skapades också de förvaltningsföretag i kommunerna som utan vinstintresse skulle förvalta dessa hus som var byggda med hjälp av allmänna medel (allmännyttiga bostadsföretag). Det var dock först med de nya välfärdspolitiska 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. 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 snabbt att bli relativt omfattande, men var ändå inte tillräcklig för att komma tillrätta med den svåra bostadsbristen i bl.a. tätorterna. I mitten av 1960-talet startade det som kom att kallas miljonprogrammet. Under perioden år 1961–1975 färdigställdes totalt nästan 1,4 miljoner bostäder i Sverige.

Nyproduktionen låg under 1980-talet på en relativt stabil nivå. Under 1990-talet ändrades 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.

Från början uppgick det allmännyttiga bostadsbeståndet till cirka 35 000 lägenheter. Som mest har beståndet uppgått till cirka 950 000 lägenheter (början av 1990-talet). Idag uppgår allmännyttans bestånd till totalt drygt 900 000 lägenheter. Tyngdpunkten av tillskottet av lägenheter kom under det s.k. miljonprogrammets dagar.



Källa: SABO.

Kommittén vill understryka att den bostadspolitiska debatten och bedömningen av allmännyttan inte kan utgå från endast ett historiskt eller nutidsperspektiv. Ingen kan förringa de allmännyttiga bostadsföretagens tidigare meriter eller den målsättning som legat till grund för deras verksamhet. Lika viktigt är dock att formulera vilken uppgift de skall ha i framtiden. I detta arbete ligger att belysa vilken roll allmännyttan kan ha i samhällsutvecklingen (se kommitténs överväganden i den frågan i avsnitt 1.5 och 2.5).

2.3 Allmännyttan och bruksvärdessystemet

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

Vid prövning enligt 55 § hyreslagen (12 kap. jordabalken) skall hyran inte betraktas som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga (första stycket). Denna bestämmelse utgör den s.k. bruksvärdesregeln. Kortfattat kan hyressättningen enligt bruksvärdesregeln i princip sägas innebära en prövning i två led. Först gäller det att finna andra lägenheter som till bruksvärdet är så lika prövningslägenheten som möjligt. Detta sker med bortseende från den hyra som yrkas och vilka hyror som betalas för jämförelselägenheterna. Med ledning av de jämförelselägenheter som bildar den högsta hyresnivån bestäms sedan hyran för prövningslägenheten (Holmqvist, Hyreslagen, 6 uppl., 2000, s. 418). Genom senare lagstiftning har denna bestämmelse kompletterats med att vid jämförelseprövning skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag (55 § andra stycket). De allmännyttiga bostadsföretagens bostadshyror bestäms genomgående efter kollektiva förhandlingar. Det är av lagstiftaren förutsatt att dessa företags självkostnader skall täckas av hyror. Den framförhandlade hyrespotten fördelas mellan företagets olika lägenheter i förhållande till ett av de förhandlande parterna bedömt bruksvärde (a.a. s. 417). Svea hovrätts framhöll i det s.k. Oxtorgsmålet (RH 1999:90) att upprätthållandet av tilltron till bruksvärdesystemet kräver att det vid hyressättningen inte har gjorts några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet.

Det torde inte vara helt klart vilka bostadsföretag som omfattas av hyreslagens begrepp "allmännyttiga bostadsföretag". Bestämmelsen hänvisar inte och har aldrig hänvisat till den reglering som tidigare möjliggjorde godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Tolkningen av begreppet är ytterst en fråga för rättstillämpningen. Så långt torde vara klart att de företag som idag har formellt godkännande som allmännyttigt bostadsföretag innefattas i begreppet. Något klagande om vad som varit lagstiftarens avsikt finns inte i de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen (se prop. 1974:150 s. 470 ff och s. 500). Regeringen uttalade i prop. 1993/94:199 (s. 79) att de

”företag som är godkända som allmännyttiga bostadsföretag kan även i fortsättningen vara förstahandsnorm för bestämmande av skälig hyra, även om antalet allmännyttiga bostadsföretag troligen kommer att minska på sikt”. Detta uttalande talar för att regeringen avsett en snäv tillämpning av hyreslagens begrepp. Ett avgörande från senare års rättspraxis talar i samma riktning. I RH 1999:90 betraktade Svea hovrätt nationsstiftelser som allmännyttiga bostadsföretag. Vid den bedömningen beaktades särskilt att stiftelserna i samband med statlig belåning godkännts som sådana av länsmyndigheterna ”samt att någon ändring av besluten inte därefter skett”. Att hovrätten betonar att godkännandet inte återkallats talar för en tolkning av begreppet som innebär att med allmännyttiga bostadsföretag i hyreslagens mening avses endast företag med godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. En sådan tolkning av begreppet innebär att en det stora antal SABO-företag som inte har godkännande som allmännyttigt bostadsföretag, inte är förstahandsnorm för bestämmande av skälig hyra enligt hyreslagens bruksvärdesregel.

Bruksvärdessystemet bygger på att hyresgästerna skall ha ett reellt besittningsskydd, vilket förutsätter att det finns en gräns för hur högt hyran kan höjas. 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 bilaga 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 birstorter. 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 birstortsbegreppet. 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.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet hade regeringens uppdrag att utvärdera bruksvärdessystemet. I betänkandet Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering (SOU 2000:33) angav utredningen att en sammanfattande slutsats av de studier som genomförts är att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Utredningen framhöll även (s. 130) att dagens obetydliga nyproduktion hos allmännyttan i flera avseenden leder till problem för hyressättningen och bruksvärdessystemet samt pekade på (s. 132) olika möjligheter att möta dessa svårigheter, bl.a. genom en återgång till en särskild birstortsreglering.

Bruksvärdessystemet och dess effekter på hyresmarknaden har kommit att stå i fokus för en väsentlig del av den bostadspolitiska debatten under senare år. Enligt kritikerna svarar dagens hyresstruktur dåligt mot rådande konsumentvärderingar. Främst anses den s.k. lägesfaktorn tillämpas på ett sätt som leder till att attraktiva, centralt belägna lägenheter blir underprissatta samtidigt som hyran blir högre än vad en marknadsbedömning skulle leda till för mindre attraktiva lägenheter (se t.ex. kritiken hos vissa av motionärerna i bet. 1999/2000:BoU3). Om detta är en korrekt beskrivning bidrar bruksvärdessystemet till att minska andelen hyresbostäder i attraktiva delar av tätorterna, eftersom det stimulerar ombild-

ning till bostadsrätt och skapar medel för olaglig handel med hyreskontrakt.

En annan kritik mot dagens sätt att fastställa hyrorna tar fasta på svårigheterna att bygga nya hyresfastigheter med tillräcklig lönsamhet. Allmännyttans låga hyror i den begränsade nyproduktionen leder till att privata investerare i stället väljer bostadsrätter. Det hävdas även att en bidragande orsak till detta är hyresgästens rätt att efter kort tid få hyran för en nyproducerad lägenhet prövad. Detta kan eventuellt leda till sänkt hyra med förluster för fastighetsägaren som följd.

2.4 Gällande rätt

2.4.1 Om allmännyttiga bostadsföretag

Sedan 1940-talet har i författningar om statliga bostadslån och bidrag till bostadsproduktionen funnits regler om erhållande av status som allmännyttigt bostadsföretag. (se t.ex. SOU 1997:81 s. 29 och 1999:148 s. 130.)

Det fanns i äldre reglering på området – exempelvis bostadslånekungörelsen (1967:522) – inget krav på att det allmännyttiga bostadsföretaget skulle vara helägt av kommun. År 1975 skärptes dock reglerna för det kommunala ägandet av allmännyttiga bostadsföretag. De nya reglerna innebar att kommunen måste tillskjuta hela grundkapitalet och utse samtliga styrelseledamöter för att ett bostadsföretag skall kunna förklaras som allmännyttigt. Detta gällde dock inte bostadsföretag som redan hade godkännande som allmännyttigt. (se t.ex. SOU 1997:81 s. 32.) Ändringen av förutsättningarna för godkännande som allmännyttigt bostadsföretag innebär att det i företag som godkänts som allmännyttiga före år 1975, kan finnas intressenter vid sidan av kommunen (se t.ex. prop. 1986/87:168 s. 3). Bestämmelser här om återfanns i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag (32 §) som är den senaste regleringen i frågan.

Bostadslånekungörelsen liksom bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) och förordningen om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag, upphävdes den 1 januari 1992. Enligt övergångsbestämmelserna gäller de upphävda författningarna dock fortfarande i ärenden i vilka bostadslån hade beviljats före utgången av år 1991 (förordningen [1991:1932] om upphävande av vissa författningar om bostadslån och räntebidrag). Detta innebär även att de företag som i enlighet med dessa bestämmelser godkänts som allmännyttigt bostadsföretag alltjämt har denna status (om den inte återkallats).

Bostadslånekungörelsen innehöll inga regler om återkallelse av godkännande. Enligt 32 § andra stycket i den numera upphävda förordningen om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag, skulle ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag återkallas, om aktier eller en andel i bolaget överläts till någon annan än kommunen eller om det annars gjorts ändringar i fråga om bolaget som innebär att förutsättningarna för godkännande som allmännyttigt bostadsföretag inte längre är uppfyllda (förutsättningarna anges i 32 § första stycket samma förordning, se ovan).

Det finns idag ingen reglering som gör det möjligt för ett bostadsföretag att godkännas som allmännyttigt. Begreppet finns dock som nyss sades kvar i de förordningar som antogs före år 1992 och som fortfarande (trots att förordningarna är upphävda) gäller om bostadslån har beviljats före utgången av år 1991. Länsstyrelserna skall också fortfarande upphäva rätten att vara allmännyttigt bostadsföretag för ett företag som inte uppfyller villkoren (SOU 1997:81 s. 31).

Om man bortser från numera upphävda författningar som reglerade bostadslån och räntebidrag till bostadsföretagen, finns det idag regler om allmännyttiga bostadsföretag i endast två författningar:¹

¹ 55 § hyreslagen (12 kap. jordabalken) innehåller endast en hänvisning till allmännyttiga bostadsföretag, vid tvist om hyrans storlek och prövning av skälig hyra för bostads-

1) 8 § i nu gällande lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. (sanktionslagen), innehåller en regel om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag för kommunala bostadsföretag. Återkallelse skall ske om kommunen genom att vid ett eller flera tillfällen avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget, eller om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över och som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter, genom att vid ett eller flera tillfällen avyttra aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget. Fråga om återkallelse prövas av länsstyrelsen. Sanktionslagen behandlas ingående av kommittén i delbetänkande Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104). Lagen trädde i kraft den 19 juni 1999 och tillämpas på avyttringar och beslut om frivillig likvidation till och med den 30 juni 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 30 juni 2002. Lagen tillämpas dock inte på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

2) Enligt 2 § nu gällande förordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m., skall om ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag har återkallats, under vissa förutsättningar villkoren för lånet ändras på samma sätt som om lånen hade övertagits av någon som inte är ett allmännyttigt bostadsföretag. Förutsättningarna är att återkallelse skett enligt 8 § sanktionslagen 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.

Genom ett riksdagsbeslut år 1987 (bet. 1987/88BoU:3, rskr. 1987/88:94) fastställdes hur stor utdelning kommunen kan

lägenhet (se avsnitt 2.3) och reglerar således de allmännyttiga bostadsföretagen inte i någon materiell mening. Allmännyttiga bostadsföretag omnämns även i lagen (1975:132) om förvärv av hyresfastighet m.m., enligt vilken sådana företag inte behöver tillstånd vid förvärv av fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet (2 §).

erhålla från sitt bostadsföretag utan att detta förlorar sin allmännyttiga status. I propositionen anförde föredragande statsrådet (prop. 1986/87:168 s. 6) att en avkastning som ger en utdelning på aktiekapitalet utöver vad som svarar mot normal upplåningsränta för långfristiga krediter, inte kan anses förenlig med kravet att företaget skall arbeta utan vinstsyfte. I prop. 1993/94:100 bilaga 8 (s. 122) anger regeringen att förbudet mot vinstutdelning bara bör avse ett beslut av företaget att av ett års överskott som aktieutdelning till ägarna dela ut ett sammanlagt belopp som överstiger normal årsränta på av ägarna direkt tillskjutet kapital, dvs. på det s.k. grundkapital som ett allmännyttigt bostadsföretag är skyldigt att ha.

Riksdagsbeslutet från år 1987 kompletteras genom förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag, i vilken föreskrivits att skälig avkastning vid beslut om utdelning från kommunala bostadsföretag under kalenderåret 1999 skall var högst 5 procent och för kalenderåret 2000 högst 7,5 procent (1999:610, ändrad genom 1999:1194). Regeringen har inte funnit skäl att justera räntesatsen för år 2001. Även för år 2001 gäller således en utdelningsbegränsning på 7,5 procent på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet (1999:610, ändrad genom 2000:1388).

Mot den bakgrund som ges i detta avsnitt skulle man kunna hävda att det idag finns två olika kategorier av allmännyttiga bostadsföretag; de som är godkända i enlighet med tidigare räntebidragförordningar och de som är allmännyttiga i kommunallagens mening.

2.4.2 Om kommunala bostadsföretag

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting bedriva näringsverksamhet om det sker utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Att företagen skall drivas utan vinstsyfte utgör det s.k. *spekulations-*

förbudet. Bestämmelsen innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig i verksamhet som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst. Regeln innebär givetvis inget förbud mot att verksamheten faktiskt går med vinst. En viss vinst är normalt nödvändig för företagets fortbestånd. I vilken mån kommunal verksamhet får ge överskott och hur detta får användas bedöms som regel med tillämpning av *självkostnadsprincipen* (Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunallagen, 2 uppl., 1997, s. 106). Självkostnadsprincipen innebär enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Principen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna för flera verksamheter får inte läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Omständigheter som kan ha betydelse för avgränsningen av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet är bl.a. i vad mån verksamheten omfattas av särskild lagstiftning, om den riktar sig till olika kategorier av kommunmedlemmar, om avgifterna bestäms kommunövergripande eller på annat sätt samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter (a.a. s. 283).

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet och oberoende av om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom anlitan­de av utomstående entreprenör. Avsteg från principen kan ske genom bestämmelser om grunderna för avgiftsättningen i en speciallag. Principen gäller dock inte beträffande en kommuns (eller ett landstings) medelsförvaltning. Den är inte heller tillämplig i fråga om annan förvaltning av kommunal egendom. Till det sistnämnda området räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom. Till bilden hör att hyra inte anses vara en avgift i kommunallagens mening utan regleras i jordabalken (a.a. s. 281 f, se även Bohlin, Kommunallagens grunder, 2 uppl., 1999, s. 101 och kommunallagsgruppens betänkande Den eko-

nomiska förvaltningen i kommuner och landsting [Ds C 1987:5 s. 60]). I departementspromemorian Avgifter inom kommunal verksamhet – förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16 s. 47) sägs ett sådant undantag från självkostnadsprincipen ha stöd i 8 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen, där det sägs att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet innefattande bl.a. att de skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Slutsatsen av det sagda är att självkostnadsprincipen inte torde vara tillämplig beträffande överskott och användningen av det i kommunala bostadsföretag (se även prop. 1993/94:188 s. 83, SOU 1997:81 s. 88 och Riberdahl i JT 1998–99 s. 1046–49).² Slutsatsen är dock omdebatterad (se t.ex. SOU 1999:148 s. 136 samt JT 1998–99 s. 574–583 och JT 1999–2000 s. 230–233). Tillämpligt är emellertid spekulationsförbudet. Detta anses inte hindra att viss utdelning på det insatta kapitalet lämnas till ägarerna. De bestämmelser i kommunallagen som reglerar frågan om utdelning – 2 kap. 7 § (spekulationsförbudet) och 8 kap. 3 c § (självkostnadsprincipen) – avser all kommunal näringsverksamhet. Tillämpningen av dessa bestämmelser är inte lika snäv som det vilket enligt räntebidragsförordningarna gäller för de bostadsföretag som klassats som allmännyttiga enligt respektive förordnings villkor.

I helägda kommunala företag skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten. Syftet är att minimera riskerna för kompetensöverskridanden. Enligt förarbetena bör detta ske i bolagsordningen för aktiebolag, men det är inget uttryckligt krav att så sker. Fullmäktige skall alltid utse samtliga styrelseledamöter samt minst en revisor i kommunala aktiebolag. Tidigare har en alternativ lösning varit att bolagsstyrelsen utsetts på bolagsstämma. Detta är inte längre möjligt. I kommunallagen

² Även när en kommun överlämnar till privaträttsliga organ att bedriva viss verksamhet måste denna fall inom den kommunala kompetensen som den framgår av 2 kap. kommunallagen. Samma principer som styr kommunal verksamhet i förvaltningsform skall också styra verksamhet som bedrivs i företagsform (se prop. 1990/91:117 s. 49 f, SOU 1998:71 s. 39 och även t.ex. Höök/Lundin i JT 1998–99 s. 578).

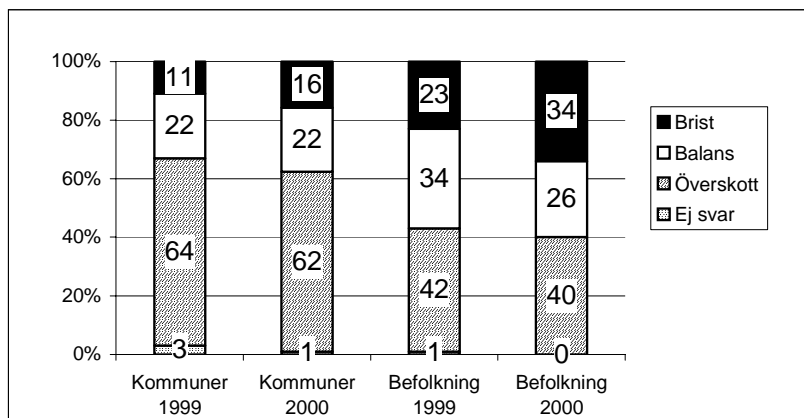
(3 kap. 17 § första stycket 3) finns ett uttryckligt krav på att kommunen skall se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Lagkrav på att fullmäktige skulle godkänna besluten har ansetts leda till problem i förhållande till associationsrättens regler (prop. 1990/91:117 s. 54). Lagstiftaren har dock inte angett vari dessa problem skulle bestå och har dessutom förutsatt att kommunerna på frivillig grund skulle kunna gå längre och i bolagsordningen skriva in krav på att vissa principiellt viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige (a.a. s. 163, se även Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunal-lagen, 2 uppl., 1997, s. 140 f).

2.5 Allmännyttans framtida roll – utgångspunkter för kommitténs överväganden

2.5.1 En marknad i obalans

Den svenska bostadsmarknaden är idag en marknad i obalans. Parallellt med bristen på bostäder i Stockholm och andra tillväxtregioner är det stora antalet tomma lägenheter i andra delar av landet en stor finansiell påfrestning på bostadsföretagen och kommunerna. Enligt beräkningar av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag AB – SABO – kan de tomma lägenheterna komma att kosta upp till nästan 29 miljarder kronor fram till år 2010 för de kommuner som fortsatt har befolkningsminskning (Midnattstimmen – en fråga om överlevnad, SABO, 2001). I många kommuner är det inget realistiskt alternativ att sälja bostadsbestånd eftersom det inte finns någon köpare. I flera kommuner rivs idag bostäder. Regionalpolitiska utredningen drar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:87) slutsatsen att två tredjedelar av landet lokala arbetsmarknadsregioner kommer att få en stagnerande eller negativ befolkningsutveckling. 84 procent av kommunerna (där 66 procent av befolkningen bor) har en bostadsmarknad i balans eller med överskott på bostäder (se tabellen nedan).

Av nedanstående diagram framgår att allt fler människor bor på de bostadsmarknader som av kommunerna uppges ha brist på bostäder, dvs. att bristen ökar. År 2000 bodde 34 procent av befolkningen i kommuner som uppges ha en bristsituation. Antalet kommuner med bostadsbrist har också ökat. Hur förändringen kan antas komma att se ut år 2001, bedöms av Boverket i dess bostadsmarknadsenkät vilken redovisas i mars 2001. Preliminära resultat från enkäten visar enligt Boverket på en betydande ökning av antalet kommuner som redovisar bostadsbrist.



Källa: Boverket, bearbetad statistik.

En bidragande orsak till de problem som föreligger på bostadsmarknader med brist på bostäder är självfallet den låga nyproduktionen av bostäder. Under en rad av år under 1990-talet minskade nyproduktionen. Antalet påbörjade lägenheter i flerbostadshus uppgick i genomsnitt till cirka 8 000 lägenheter årligen under åren 1993–1998 (Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2000, SCB). En rekordlåg nivå nåddes under år 1998 då endast cirka 5 900 lägenheter påbörjades. Under år 1999 skedde

en viss ökning då sammanlagt cirka 7 600 lägenheter i flerbostadshus påbörjades och för år 2000 är prognosen att cirka 9 000 lägenheter påbörjades. Den långsiktiga byggprognosen enligt SCB indikerar ett ökat byggande fram till år 2005 (prop. 2000/01:26).

Boverkets bedömningar visar också på en ökning av byggande för riket som helhet. För år 2006 beräknas 36 000 bostäder totalt att påbörjas. Av dessa är 21 000 småhus och 15 000 flerbostadshus (Prognos för 2000–2006, Boverket, februari 2001). Problemet är att det inte byggs tillräckligt med bostäder i tillväxtregionerna. Boverket konstaterar att t.ex. Stockholmsregionen skulle behöva en årlig nyproduktion på cirka 10 000 bostäder fram till år 2010, medan kommunerna uppger att endast 5 000 bostäder förväntas byggas årligen i regionen fram till år 2004 (Bostadsbyggande i tillväxtregionerna – möjligheter och hinder, Boverket, januari 2001). Bostadsbyggandet skulle således behöva fördubblas i denna region. Boverket är mycket tveksam till om byggandet i tillväxtregionerna når önskad nivå ens år 2005.

Produktionen är i hög grad koncentrerad till bostadsrättssektorn. Bostadsbristen i landet är akut i framför allt tillväxtregionerna och på högskoleorterna, men olika indikatorer visar att även andra orter är i behov av fler bostäder. Produktionen av studentbostäder har ökat (Boverkets indikatorer, oktober 2000), men intresset för att bygga vanliga hyresrätter är fortfarande svagt (Bostadsmarknadsenkäten 2000, Boverket). Ett problem för tillväxten är att byggandet av hyresbostäder i Stockholmsregionen, enligt Boverkets bedömningar (se ovan), även fortsättningsvis kommer att ligga på en låg nivå. Förutsättningarna för att nyproducera hyresrätter har förändrats radikalt under 1980- och 90-talen. Bristande incitament att investera i hyresbostäder är, enligt Boverket, det viktigaste hindret mot en ökad nyproduktion.

Enligt en rapport från OECD i februari 2001 är Sverige det av medlemsländerna där det byggs minst, detta trots att bostadsbristen pekas ut som en viktig faktor för den ekonomiska utvecklingen i tillväxtregionerna. Det är oklart exakt vilka orsa-

ker som ligger bakom den låga nyproduktionen. I debatten framhålls olika faktorer som avregleringen av bostadsmarknaden, markpriser, omläggningen av skattesystemet och konkurrenssituationen inom byggsektorn. Sannolikt är dagens situation en följd av en kombination av dessa och andra faktorer.

Kommittén anser att situationen på bygg- och bostadsmarknaden indikerar att det krävs ekonomiska stimulanser för att åstadkomma nyproduktion av hyresrätter. Detta kan ske exempelvis genom exploateringsbidrag till kommunerna eller genom investeringsbidrag till bostadsföretagen. I syfte att motverka en generell kostnadsökning för boendet bör eventuella framtida ekonomiska stimulanser utformas och villkoras på ett sådant sätt att det försvårar möjligheterna för byggsektorn att diskontera bidraget.

2.5.2 Den bostadspolitiska ansvarsfördelningen

I Sverige har det under lång tid rätt bred enighet om det övergripande välfärdspolitiska mål som formulerats för bostadspolitiken. Enligt 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen (RF) skall det särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till bl.a. bostad; en av de s.k. sociala rättigheterna. Föreskriften är ett uttryck för den vikt bostadspolitiken skall ha och anger också politikens huvudsakliga inriktning.

De mål som idag gäller för bostadspolitiken antogs av riksdagen, på förslag av bostadsutskottet, våren 1998, se avsnitt 1.5.1. För att det bostadspolitiska målet skall uppnås förutsätts ett aktivt engagemang både från statsmakterna och kommunerna. Så sent som i slutet av november 2000 uttalade bostadsutskottet att det inte fanns anledning till något nytt ställningstagande från riksdagen såvitt gäller det övergripande målet för bostadspolitiken. (Se 2000/01:BoU1 s. 32.)

Bakgrunden till den breda uppslutningen kring bostadspolitikkens målsättningar låter sig förklaras relativt enkelt. Det handlar om människors hem och förutsättningar för ett gott liv över-

huvudtaget. Det är viktigt med en god bostad under hela livstiden. Det är därför också motiverat med ett särskilt samhällsansvar på detta område.

Ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken grundas på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella medel finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare. Det är kommitténs uppfattning att denna uppdelning är ändamålsenlig. Se dock kommitténs utgångspunkter i avsnitt 1.5.

Enligt kommunallagen får kommunen inte driva näringsverksamhet i vinstsyfte (se avsnitt 2.4.2). Att vinstmaximera verksamheten får således aldrig bli det övergripande målet för kommunen i bostadsförsörjningen. De kommunala bostadsföretagen agerar på i stort sett samma villkor som andra aktörer på den konkurrensutsatta bostadsmarknaden. Den särlagstiftning som tidigare fanns för de kommunala bostadsföretagen är borttagen och idag är regelverket i skatte- och bidragshänseende lika för de kommunägda och privata bostadsföretagen. Det är dock inte möjligt eller ändamålsenligt att i alla avseenden eftersträva en fullständig konkurrensneutralitet.

För det enskilda kommunägda bostadsföretaget kan lagstiftningen innebära att det blir svårare att konkurrera gentemot de privata fastighetsägarna. Denna konkurrensnackdel måste de kommunägda bostadsföretagen kunna hantera, även om det ibland kan innebära avsevärda begränsningar i konkurrensen samt att det kan försvåra ett affärsmässigt agerande i alla avseenden.

Mot bakgrund av att de allmännyttiga bostadsföretagen inte längre skyddas av några särregler kan hävdas att de inte bör omfattas av t.ex. lagen om offentlig upphandling (LOU). De allmännyttiga bostadsföretagen agerar i allt väsentligt utifrån affärsmässiga grunder och kan inte motivera bristfälliga upphandlingar. Regelverket om upphandling upplevs också av många företag som hämmande i konkurrensen på marknaden. LOU försvårar t.ex. upphandling av lokala leverantörer samt

sätter upp hinder för en samordnad och kostnadseffektiv fastighetsförvaltning i kommunen. Problemet är att lagen inte beaktar att den kommunala verksamheten kan bedrivas i olika former, exempelvis i förvaltningsform eller i bolagsform. För att samordna fastighetsförvaltningen (som kan bedrivas i båda formerna inom samma kommun) krävs upphandling enligt LOU. Lagen ger således inte tillräckligt utrymme för ett s.k. koncernperspektiv och begränsar kommunernas möjlighet att själva bestämma om hur den kommunala verksamheten skall organiseras. Även om det finns anledning för en sådan kritik från företagets sida måste ändå slutsatsen vara, innan en rättslig prövning kommit till stånd, att företagen har att tillämpa dessa upphandlingsregler. Inom ramen för Upphandlingskommitténs (Fi 1998:08) arbete kan vissa förändringar komma att föreslås som förbättrar möjligheten för de kommunägda bostadsföretagen att konkurrera på lika villkor (dir. 1998:58 och 1999:34).

Tryckfrihetsförordningens regler om offentlighet kan t.ex. försvåra företagets rekrytering genom att andra företag begär in handlingar som i normala affärsförbindelser på den privata marknaden inte är föremål för insyn. Många allmännyttiga bostadsföretags verksamhet innefattar även att inkomma med underlag för den långsiktiga bostadsförsörjningen till kommunen samt att besvara olika typer av remissärenden. Det är en självklar och nödvändig uppgift för dessa bostadsföretag som följer av det kommunala ägandet, men icke desto mindre tar det tid och resurser i anspråk från det enskilda bostadsföretagets kärnverksamhet.

Även om man således kan anlägga vissa negativa aspekter på förutsättningarna för kommunal verksamhet på bostadsmarknaden är det kommitténs uppfattning att det i grunden är positivt för utvecklingen inom branschen och för samhället i stort, att många kommuner har valt att ha egna bostadsföretag och driva dem på affärsmässiga grunder i konkurrens med övriga aktörer på marknaden. Väl förvaltade bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla grupper av invånare bör enligt kommitténs uppfattning även i framtiden vara ett grund-

läggande inslag i den svenska bostadspolitiken. Enligt kommitténs huvuddirektiv (se bilaga 1) skall kommittén medverka till att det även framöver finns ett tillräckligt utbud av hyresbostäder till självkostnad och med begränsade vinstutdelningsmöjligheter som ett medel i kommunens bostadspolitik. Det är enligt kommitténs uppfattning viktigt att den sektor på bostadsmarknaden som bedriver verksamhet utan vinstsyfte inte blir väsentligt mindre än den är idag.

2.5.3 Vad som utmärker de allmännyttiga bostadsföretagen

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.

Valfriheten på arbetsmarknaden, valfriheten att välja utbildning och bostadsort blir allt större. Utvecklingen, inte minst på kommunikationsområdet, skapar en enorm potential för individer och företag att göra rationella val utifrån egna behov och värderingar. Detta gäller inom landet och mellan olika länder. Det är i ljuset av detta självklart med väl fungerande bostadsmarknader. Det behövs lokala bostadsmarknader som erbjuder möjligheter att snabbt och utan stora ekonomiska uppoffringar byta bostad. Det är väsentligt för människors möjlighet till inflytande över sina egna liv, men också för tillväxt och sysselsättning. Skatteregler och historiskt hög inflation har gjort det privatekonomiskt lönsamt att investera sparmedel i ägda bostäder. Baksidan av detta är den högre risknivån för enskilda som följer av att bli beroende av priserna på fastighetsmarknaden när det kommer erbjudanden om nya arbetsmöjligheter på andra

orter eller till och med i andra länder. Detta talar för att hyresrätten även framdeles är en efterfrågad upplåtelseform.

Det kommunala bostadsföretaget är ett mycket betydelsefullt verktyg för de kommuner som valt att genom eget fastighetsbestånd uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område. Som framgår av avsnitt 2.4.2 skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med de kommunägda bostadsföretagens verksamhet för att minimera riskerna för kompetensöverskridanden. Enligt förarbetena bör detta ske i bolagsordningen för aktiebolag, men det är inget uttryckligt krav att så sker. Fullmäktige skall alltid utse samtliga styrelseledamöter samt minst en revisor i kommunala aktiebolag. Lagstiftaren har dessutom förutsatt att kommunerna genom ägardirektiv eller i bolagsordningen ställer krav på att vissa principiellt viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige. Kommunen – ägaren – kontrollerar i praktiken verksamheten i det allmännyttiga bostadsföretaget. Kommunen har ett ansvar för att företaget används som ett medel i uppfyllandet av kommunens bostadspolitiska uppgifter.

De allmännyttiga bostadsföretagen har alltsedan sin tillkomst förutsatts arbeta utan enskilt vinstintresse och dess bostäder är till för alla utan 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.

Sett mot denna bakgrund blir det allt viktigare att det finns ett tillräckligt stort antal aktörer på hyresmarknaden. Inte minst blir det ur kommunernas synvinkel allt viktigare att ha tillgång till och inflytande över aktör på denna marknad.

Det är enligt kommitténs bedömning främst tre egenskaper som utmärker de allmännyttiga bostadsföretagen och som tydliggör företagets framtida roll:

- 1) Den första egenskapen för de allmännyttiga bostadsföretagen är att de drivs utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Denna princip innebär, mycket förenklat, att intäkterna i form av en självkostnadsberäknad årshyra skall

täcka driftkostnader, finansieringskostnader, avskrivningar för förslitning, investeringsbehov samt skälig ränta på insatt kapital. I förlängningen innebär detta att det finns ett självkostnadsalternativ på bostadsmarknaden för medel- och låginkomsttagare. Denna egenskap utgör grunden för den sociala bostadspolitik som formades efter andra världskriget i vårt land.

2) Den andra egenskapen handlar om på vilket sätt samhället har valt att ta sitt sociala ansvar. I Sverige har bostadspolitiken med allmännyttan som ett viktigt medel utformats på ett sätt som innebär att samhället inte pekar ut speciella grupper. Detta kan jämföras med andra länders strategi med s.k. socialbostäder, som i praktiken innebär att bostäderna endast fördelas till de mest utsatta i samhället. I Sverige har man lyckats undvika detta genom att samtliga fastighetsägare har förväntats ta ett ansvar. Det har ändå visat sig att de allmännyttiga bostadsföretagen ofta tar ett större ansvar för de mest utsatta och drabbade grupperna (se avsnitt 6.6). De kommunägda bostadsföretagen har dock hittills lyckats ta detta ansvar, utan konsekvensen att vissa människor blir utpekade som en följd av var i kommunen de bor. Den grundläggande förklaringen till varför detta har varit möjligt är att kommunerna har haft ett tillräckligt omfattande bestånd. Därigenom har de kunnat erbjuda bostäder till en något högre andel av de människor som inte klarar av att lösa sin bostadssituation på egen hand. Till detta skall dessutom läggas den viktiga aspekten att de kommunägda bostadsföretagens lägenheter har efterfrågats av människor från olika samhällsgrupper, vilket har inneburit att bostadsföretagen har kunnat bibehålla en hög attraktionsgrad.

På den lokala bostadsmarknaden är det viktigt att allmännyttans andel av bostadsmarknaden kan täcka eventuellt behov av lägenheter för utsatta människor. I annat fall är risken överhängande att utvecklingen går i riktning mot ett system med särskilda socialbostäder. I andra länder i Europa har man ofta valt denna modell. Det finns många exempel på sådant boende utomlands. Det är inte ovanligt förekommande att bostäderna är

i så dåligt skick att de med svenska utgångspunkter sannolikt hade dömts ut som otjänliga.

3) En ytterligare aspekt på allmännyttans framtida roll är att den utgör grunden för att bruksvärdessystemet skall fungera. Det handlar om den formella hyresnormerande rollen, men också om att det finns ett allmännyttigt bestånd av tillräcklig omfattning för att dessa bostadsföretags hyror skall kunna inverka dämpande på den allmänna hyresnivån (se avsnitt 2.3).

Kommittén har i uppdrag att utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt. I uppdraget ingår även att klargöra förutsättningarna för och om så är möjligt utarbeta förslag till författningar och motiv för att den nya lagstiftningen om allmännyttiga bostadsföretag, även skall innefatta icke kommersiella bostadsföretag som väljer att som allmännyttiga företag arbeta enligt samma förutsättningar som gäller för kommunala bostadsföretag.

I inledningskapitlet (se avsnitt 1.5) beskriver kommittén motiven för ett särskilt regelverk om allmännyttiga bostadsföretag. Med utgångspunkt från dessa motiv och vad som sägs ovan är det kommitténs bedömning att det inte är enbart verksamheten i kommunala bostadsföretag som behöver regleras utan all allmännyttig bostadsverksamhet. Den lagstiftning som föreslås nedan är ägarneutral, dvs. det spelar inte någon avgörande roll vem som äger bostadsföretaget. Avgörande är i stället under vilka förutsättningar verksamheten bedrivs.

Ur kommunaldemokratisk synvinkel får det föreslagna regelverket till följd att det bidrar till att tydliggöra förutsättningarna för kommunal verksamhet på bostadsområdet och att öka möjligheterna för kommunmedlemmarna att följa förvaltningen av de kommunala bostadsföretagen.

En utgångspunkt för det förslag till lag som presenteras i det följande är kommunallagen. Detta eftersom merparten av dagens allmännyttiga bostadsföretag är kommunägda och då kommunerna även i framtiden kan antas komma att dominera som ägare till allmännyttan. När kommunerna driver näringsverksamhet har de att iaktta vissa restriktioner. En av dessa är att verksam-

heten måste drivas utan vinstsyfte (se avsnitt 2.4.2). De kommunalrättsliga principerna bör dock inte generellt göras tillämpliga även på privata aktörer. Detta måste beaktas i lagen. Se mer om detta i avsnitt 2.6.2, 2.6.3 och 2.6.7.

De nya reglerna föreslås inte ersätta de regler i tidigare upphävda författningar som fortfarande är tillämpliga och vilka innehåller bestämmelser om räntebidrag m.m. (se avsnitt 2.4.1).

2.5.4 Det sociala ansvaret i kommunerna

De allmännyttiga bostadsföretagen tar idag ett stort socialt ansvar. Detta förefaller naturligt eftersom de flesta företagen är kommunägda och det är kommunen som har ansvaret för den lokala boendepolaneringen (se kapitel 4). Kommittén har inte sett anledning att föreslå ytterligare reglering om det sociala ansvaret. Ytterligare reglering skulle medföra konkurrensackdelar för de allmännyttiga bostadsföretagen i förhållande till de privata aktörerna på bostadsmarknaden. Det är viktigt att hitta en balans i ansvaret mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och övriga aktörer på bostadsmarknaden. En lagreglering av det sociala ansvaret skulle kräva att de allmännyttiga bostadsföretagen kompenseras ekonomiskt, vilket dock är en fråga som ligger utanför kommitténs uppdrag.

Enligt kommitténs uppfattning är en lag om allmännyttiga bostadsföretag en viktig plattform för utvecklingen av den framtida bostadspolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagens roll i denna.

Enligt kommitténs uppfattning kan någon form av ekonomisk stimulans riktad till kommunerna eller till de företag som tar ett större socialt ansvar bidra till utvecklingen av en stark och livskraftig hyresmarknad. En ekonomisk stimulans kan också bidra till att tydliggöra de nationella bostadspolitiska målen, dvs. att statsmakterna ger en signal om att kommunerna noga bör analysera hur de skall uppfylla sitt bostadspolitiska ansvar om de överväger att sälja sitt bostadsföretag eller stora delar av det-

samma. En stimulans riktad till kommunerna kan dessutom uppfattas som en åtgärd som får en ekonomisk och avgörande betydelse på marginalen för de kommuner som utifrån mer ideologiska utgångspunkter överväger om kommunen behöver ha tillgång till ett eget allmännyttigt bostadsbestånd i tillräcklig omfattning. Som tidigare redogjorts för ligger dock frågan om ekonomiska stimulanser utanför kommitténs uppdrag.

2.6 Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag

2.6.1 Begreppet allmännyttigt bostadsföretag

Kommitténs förslag: Begreppet allmännyttigt bostadsföretag används även beträffande privata företag som bedriver verksamhet utan vinstsyfte på bostadsmarknaden.

Kommittén har inledningsvis ställt sig frågan om begreppet allmännyttigt bostadsföretag bör användas i lagstiftningen även som beskrivning på privata aktörer på bostadsmarknaden.

Begreppet *allmännyttigt* kan historiskt härledas till det ursprungliga, i viss mån filantropiska, syfte som låg bakom några av de första allmännyttiga aktörerna på bostadsmarknaden. I modern tid kan begreppet allmännyttigt närmast härledas till kommunallagens föreskrift om att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av *allmänt intresse* som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar (2 kap. 1 §). Paragrafen utgör den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Utgångspunkten för bedömningen av det tillåtna är således allmänintresset. Paragrafen kompletteras av kommunallagens bestämmelse om det s.k. spekulationsförbudet (se avsnitt 2.4.2); kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den bedrivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (2 kap. 7 §). Begreppet

allmännyttigt är således i princip det samma som något som är av allmänt intresse (jfr Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunallagen, 2 uppl., 1997, s. 52 och 106).

Även om det redan idag finns exempel på allmännyttiga bostadsföretag som inte ägs av kommuner och därmed måste följa kommunallagens bestämmelser, är merparten av dagens allmännyttiga kommunägda.

Den privata allmännyttiga verksamheten har, åtminstone historiskt, innefattat ett inslag av allmänintresse såtillvida att dessa företag ofta tagit ett visst socialt ansvar vilket även kommit övriga kommunmedlemmar till nytta.

Man kan åtminstone på rent språkliga grunder ifrågasätta om kooperativa hyresrättsföreningar som uppfyller den föreslagna lagens definition av allmännyttigt bostadsföretag, kan betraktas som allmännyttiga i egentlig mening. Föreningarna är i princip skyldig att ta tillvara endast de egna medlemmarnas intresse. Kommittén ser dock inte detta som ett problem i sig.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till det faktum att begreppet allmännyttigt är så väl inarbetat och för de flesta har en positiv klang, finns det enligt kommitténs mening inget som hindrar att begreppet allmännyttigt bostadsföretag används i den nedan föreslagna lagstiftningen.

2.6.2 Definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag

Kommitténs förslag: Ett allmännyttigt bostadsföretag definieras som ett kommunalt bostadsföretag eller annat bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och vars verksamhet primärt innefattar ägande eller förvaltning av fastigheter vari upplåts bostäder med hyresrätt.

Att verksamheten drivs utan vinstsyfte hindrar dock inte företaget från att lämna skäligen utdelning på den del av grundkapitalet som ägaren skjutit till kontant.

Allmännyttiga bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda de boende möjlighet till inflytande i företaget.

Bostadsföretag som har godkänts som allmännyttiga före år 1975 behöver inte vara helägda av kommunen. I dessa kan finnas även andra intressenter, dock inte i större omfattning än att kommunen alltjämt har ett bestämmande inflytande över företaget. De genomgripande förändringar av de statliga bostadsfinansieringsreglerna som gjordes år 1991 medförde att nya godkännanden som allmännyttigt bostadsföretag inte längre kan lämnas.

I avsnitt 2.5 gjorde kommittén avslutningsvis bedömningen att en lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag bör vara ägarneutral eftersom enligt kommitténs uppfattning det primära är att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte, inte vem som äger företaget. Det finns idag cirka 350 allmännyttiga bostadsföretag. Flertalet ägs av kommuner. Det finns ett femtontal privata allmännyttiga bostadsföretag, t.ex. studentbostadsstiftelser, kooperativa hyresföreningar och bostadsstiftelser för speciella ändamål som äldreboende (se SOU 1999:148 s. 35). En del talar för att det i framtiden blir vanligare att de boende i form av kooperativa hyresrättsföreningar kan komma att överta ägande av bostadsfastigheter eller bostadsföretag. I vilken utsträckning utvecklingen kan tänkas gå i denna riktning är svårt att förutse, men det är viktigt att underlätta för andra självkostnadsalternativ än kommunala på bostadsmarknaden.

Kommittén har valt att definiera gränsen mellan det allmännyttiga bostadsföretaget och dess konkurrenter på marknaden så att de allmännyttiga bostadsföretagen kan dela ut vinst endast i begränsad utsträckning och relaterat till det kapital som ägaren tillskjutit företaget (se mer om det i avsnitt 2.6.5). Den kommunala principen att näringsverksamhet får bedrivas endast utan vinstsyfte beskrivs närmare i avsnitt 2.4.2. Det andra kriteriet som skiljer allmännyttig bostadsverksamhet från annan bostadsverksamhet är att den allmännyttiga bedrivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

De allmännyttiga bostadsföretagen tillkom ursprungligen för att komma till rätta med den då svåra situationen på bostadsmarknaden. Det är självklart att företagens kärnverksamhet har

varit och även i framtiden kommer att vara att bygga och förvalta bostäder. Företagen bör även fortsättningsvis ha möjlighet att ta ett mer samlat ansvar för boendemiljöer och boendekvaliteter i bostadsområdena. Bostadsföretaget är i normala fall den ekonomiskt och kompetensmässigt starkaste aktören i många bostadsområden. Detta för med sig ett behov av att äga och förvalta också fastigheter som innehåller lokaler av olika slag. Till en god boendemiljö hör en väl fungerande kommersiell och offentlig service. Det är naturligt att bostadsförvaltaren också tar aktiv del i strävandena att tillhandahålla sådan service i bostadsområdena. Dagens allmännyttiga bostadsföretag förvaltar ett omfattande lokalbestånd. Kommittén föreslår att detta blir möjligt även för de bostadsföretag som i framtiden vill bedriva allmännyttig verksamhet.

Enligt kommitténs uppfattning bör kriterierna för ett allmännyttigt bostadsföretag således vara ett bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och vars verksamhet primärt innefattar ägande eller förvaltning av fastigheter vari uppläts bostäder med hyresrätt.

Undantag från regeln att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte bör gälla endast beträffande rätten till skälig utdelning (se vidare om denna fråga i avsnitt 2.6.5). En tvingande bestämmelse med detta innehåll utgör en skärpning i förhållande till de kriterier som gäller allmänt beträffande vinstutdelning i 12 kap. aktiebolagslagen (1985:1385) och 10 kap. lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar; föreningslagen. I stiftelser kan vinstutdelning i egentlig mening inte ske eftersom en stiftelse inte har några ägare utan så att säga äger sig själv, man brukar tala om en självständig förmögenhet, dvs. ett särskilt rättssubjekt (se Isoz, Stiftelselagen, 1997, s. 3 f).

Enligt kommitténs uppfattning måste de boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet öka. För att skapa likvärdiga sociala villkor krävs att skillnaderna i delaktighet och inflytande minskar mellan olika upplåtelseformer. Detta förutsätter att frågan om ökat boendeinflytande regleras i någon mån. Frågan om reglering av boendeinflytande kan lösas på olika

sätt. Det finns internationella exempel på reglering av boendeinflytande: I Nederländerna är bostadsföretagen enligt lag skyldiga att engagera hyresgästerna i företagens skötsel och policybeslut (se SOU 2000:104 s. 64).

Många hyresgäster har en vilja och ett berättigat intresse av att ta ett större ansvar för sitt boende och sina boendekostnader. Arbetet för ökat hyresgästinflytande har pågått sedan 1970-talet. Några viktiga steg har varit de rekommendationer om lokala boinflytandeavtal som lämnats av SABO och Hyresgästernas Riksförbund år 1979 respektive år 1986 (se SOU 1999:148).

Som framgår av de allmänna övervägandena i avsnitt 2.5 har de allmännyttiga bostadsföretagen en viktig roll att spela när det gäller ökat boendeinflytande. Utveckling av boendeinflytande är den mest betydelsefulla av de frågor som kommittén med den nödvändiga prioritering som gjorts (se tilläggsdirektiven, bilaga 2) inte närmare analyserat. Frågan diskuteras kort i kapitel 5. Enligt kommitténs uppfattning är det dock redan på detta stadium rimligt att det i den nya lagen tas in vad som närmast kan karaktäriseras som en målformulering, nämligen att allmännyttiga bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda de boende möjlighet till inflytande i företaget.

2.6.3 En självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag

Kommitténs förslag: De allmännyttiga bostadsföretagen skall enligt lag driva verksamheten utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Den närmare utformningen av en lagfäst självkostnadsprincip för allmännyttiga bostadsföretag analyseras och övervägs inom ramen för en särskild utredning.

En av de egenskaper som utmärker de allmännyttiga bostadsföretagen är att de drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. Detta är en av grundvalarna för allmännyttig bostadsverk-

samhet. Detta talar för att den nya lagen om allmännyttiga bostadsföretag bör innehålla en självkostnadsprincip.

Vidare finns det åtskilliga exempel på att kommuner fört över vinstmedel från kommunala bostadsföretag till annan kommunal verksamhet. I praktiken innebär det att bostadsbolagets intäkter används till att bekosta verksamhet inom andra kommunala ansvarsområden; verksamhet som skall finansieras av samtliga skattebetalande kommunmedlemmar och inte enbart av hyresgästkollektivet. Företeelsen torde strida både mot icke-vinstsyftet och mot självkostnadsprincipen. Detta förfarande hotar dessutom att underminera bruksvärdessystemet och hela hyresättningssystemet, vilket kan få negativa samhällsekonomiska effekter. Enligt kommitténs mening talar detta med styrka för att det i den nya lagen införs en lagfäst självkostnadsprincip. Enligt kommitténs mening är det principiellt stötande att det är möjligt att föra medel – utöver tillåten ägarutdelning – från ett allmännyttigt bostadsföretag till annan kommunal verksamhet eller annan verksamhet inom en koncern.

Enligt kommitténs mening är det dessutom viktigt att de boende känner en trygghet i att de hyror som de betalar till företaget används enbart till att utveckla bostadsföretaget. Även detta talar för att den nya lagen om allmännyttiga bostadsföretag innehåller en självkostnadsprincip.

Kommitténs bedömning utifrån det sagda är att det är av stor betydelse att det i lagen om allmännyttiga bostadsföretag - utöver kravet att företaget drivs utan vinstsyfte – även finns en bestämmelse som går ut på att företagen drivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip.

Frågan om hur en sådan självkostnadsprincip skall formuleras är dock inte okomplicerad. I den bostadspolitiska debatten förekommer minst tre olika självkostnadsbegrepp; (i) den övergripande självkostnadsprincip som sägs gälla för all allmännyttig bostadsverksamhet, (ii) det kommunala självkostnadsbegreppet vilket framgår av 8 kap. 3 c § kommunallagen och (iii) den självkostnadsprincip som sägs gälla för de företag som är hyresnormerande enligt 55 § hyreslagen (se avsnitt 2.3). I vilken mån

dessa begrepp korresponderar med varandra och vad som skiljer dem åt behöver bli föremål för en ingående analys. Utan en sådan analys ser kommittén det inte möjligt att formulera den nyss föreslagna självkostnadsprincipen. Frågan bör bli föremål för ytterligare analys och överväganden inom ramen för en särskild utredning. Se närmare om fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor i avsnitt 1.6.

För att kunna ta ställning till hur självkostnadsprincipen skall formuleras behöver utredningen bl.a. analysera vilken hänsyn som skall tas till lokalhyresintäkter som är hänförliga till samma fastighet eller samma bostadsbestånd och hur stor utjämning mellan nyproduktion och äldre bestånd som får göras samt hur självkostnadsprincipen skall tillämpas i en hyressättningstvist. Utredningen bör vidare noggrant analysera vilka effekter om några en lagfäst självkostnadsprincip får på hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagen samt i övriga bostadsföretag, dvs. på den allmänna hyresnivån. I arbetet bör även ingå att överväga om självkostnadsprincipen skall vara ett frivilligt åtagande, dvs. om återkallelse av godkännandet är den enda sanktion som ett handlande i strid med den kan medföra. Ett alternativ är att ett handlande i strid med principen förknippas med någon ytterligare sanktion. En ytterligare fråga som kan övervägas i sammanhanget är om man bör rikta någon form av ekonomisk stimulans till de allmännyttiga bostadsföretagen i syfte att förhindra andra överföringar av vinstmedel än tillåten utdelning till annan kommunal verksamhet eller annan verksamhet inom en koncern.

Om det i den fortsatta analysen av självkostnadsprincipen visar sig att en sådan svårligen kan formuleras utan att det får negativa konsekvenser för t.ex. hyressättningssystemet måste utredningen ha mandat att överväga alternativa lösningar för att förhindra att det från allmännyttiga bostadsföretag förs ut medel utöver tillåten vinstutdelning.

2.6.4 Grundkapital

Kommitténs bedömning: Att de allmännyttiga bostadsföretagen har ett tillräckligt grundkapital är viktigt för att de även i fortsättningen skall kunna stå sig väl i konkurrensen. Att de allmännyttiga bostadsföretagen blir bättre konsoliderade är en fråga för ägaren.

Enligt 16 § första stycket i den numera upphävda bostadslånekungörelsen (1967:522) krävdes för att ett allmännyttigt bostadsföretag skulle beviljas bostadslån (och i följd därav erhålla räntebidrag), att företagets grundkapital uppgick till minst en procent av det fastighetskapital som företaget förvaltade. Motsvarande bestämmelse fanns även i 22 § bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), 21 § nybyggnadslåneförordningen (1986:692) och 18 § ombyggnadslåneförordningen (1986:693).

Med *grundkapital* avses det egna rörelsekapital som det allmännyttiga bostadsföretaget förfogar över i form av aktiekapital (aktiebolag), andelskapital (ekonomiska föreningar) eller grundfond (stiftelser). Grundkapital är således ett samlingsbegrepp för skilda juridiska personer. Stiftelser torde inte beröras av regeln om skälig utdelning på insatt kapital eftersom en stiftelse äger sig själv och inte kan lämna utdelning till sig själv och inte heller till stiftaren.

Det grundkapital som i ett allmännyttigt bostadsföretag enligt räntebidragsförordningarna skall utgöra beräkningsgrund för skälig utdelning (Se avsnitt 2.6.5) utgörs av aktiekapitalet/andelskapitalet och detta skall ha tillskjutits av ägaren (se Boverkets beslut i dnr. B3121-652/98 [MKB Fastighets AB] s. 6 och där gjorda hänvisningar). Detta innebär t.ex. att om staten till en kommun lämnat bidrag för att täcka förlust, skall detta tillskott inte betraktas som tillskjutet av kommunen även om det redovisas som ett ägartillskott.

Eftersom det sedan år 1992 inte är möjligt att erhålla bostadslån ställs inga krav på att en procent av det nyproducerade fas-

tighetskapitalet skall tillskjutas grundkapitalet. I och med att den administrativa förutsättningen för att bli betraktad som allmännyttigt bostadsföretag upphörde, försvann således också möjligheten att ställa krav på grundkapitalets storlek. Konsekvensen av detta är att vissa företag, t.ex. de som har nyproducerat bostäder under senare år, kan ha ett grundkapital som uppgår till mindre än en procent av det totala fastighetskapitalet.

För att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle vara berättigade till räntebidrag för underhålls-, energibesparings- och reparationsåtgärder enligt de räntebidragsregler som infördes år 1983 krävdes en konsolideringsfond (förordning 1983:974). Konsolideringsfonden ersatte den underhållsfond som företagen tidigare hade haft. Orsaken till att regeringen införde krav på en konsolideringsfond för att företagen skulle bli berättigade till räntebidrag enligt de nya reglerna, var att säkerställa företagens finansiella kapacitet och att de även fortsättningsvis skulle ha en tillräcklig likviditetsgrad.

Reglerna innebar att konsolideringsfonden skulle motsvara minst två procent av förvaltad fastighetskapital för bostäder äldre än tio år. Lokaler och lokaldelar undantogs, eftersom bidrag inte gavs för underhåll som avser sådana utrymmen. Allmännyttiga bostadsföretag som hade ett aktiekapital som avsevärt översteg en procent av fastighetskapitalet kunde genom beslut av sedermera länsstyrelsen få jämställa överskottet med konsolideringsmedel, dvs. dessa företag behövde inte inrätta en särskild konsolideringsfond.

När räntebidrag inte längre utgår, innebär detta att kravet på en konsolideringsfond inte längre behöver infrias av företagen. Konsekvensen blir att företagen kan använda de samlade medlen för konsolideringsfonden till att täcka andra behov eller förluster i företaget. Konsolideringsfondens medel överfördes i samband med införandet av konventionell beskattning år 1994 till reservfonden.

En del företag har dock upplöst reservfonden för att klara ökade krav på kapitaltillskott och skulle således behöva stärka upp det egna bundna kapitalet i företaget. För dessa företag är

kassaflödena tillräckligt goda för att det skall kunna vara möjligt att infria ett ökat krav på grundkapitalet på relativt kort tid. För bostadsföretag som har problem med kassaflödena p.g.a. att många lägenheter är lediga för uthyrning används ibland reservfondens medel för den löpande driften. På sikt är detta inte en hållbar strategi.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148) föreslog att grundkapitalets storlek bör uppgå till två procent av fastighetskapitalet. Förslaget att öka grundkapitalets storlek motiverades främst av det ökade behov av eget kapital som skapats genom avregleringen av kreditmarknaden.

Statens räntesubventioner håller på att avskaffas med undantag av det 30-procentiga räntebidraget (subventionsräntan ändras vart femte år). Därmed är bostadsföretagen helt exponerade för ränteförändringar på den globala kreditmarknaden. Den ökade ränterisken har dramatiskt förändrat förutsättningarna för företagens ekonomiska planering och leder till ett avsevärt större behov av ekonomisk konsolidering för att möta dessa svängningar.

För bostadsföretag som har en hög belåningsgrad är det angeläget att det finns ett tillräckligt grundkapital för att på egna meriter kunna tillförsäkra sig bättre lånevillkor. Dessutom måste en del företag vara rustade för att klara kortsiktiga likviditetsproblem som kan uppstå om hyresintäkterna minskar radikalt på orter med kraftig befolkningsminskning eller av annan anledning.

Att företagen har ett tillräckligt grundkapital framstår mot bakgrund av detta som ett rimligt krav. Det är av betydelse att företagen även i fortsättningen skall kunna stå sig väl i konkurrensen. Enligt uppgift från SABO har en känslighetsanalys genomförts utifrån 1999 års ekonomiska statistik för SABO-företagen, i syfte att undersöka effekterna av ett ökat krav på grundkapitalets storlek. Analysen visar enligt SABO att det endast är ett fåtal – ett drygt tiotal – företag som inte skulle kunna infria ett krav på att grundkapitalet skall uppgå till minst två procent. Analysen visar att det nödvändiga tillskott som

krävs för att uppnå det utökade kravet i sig inte är särskilt omfattande. Att några företag ändå kan få problem beror på otillräckliga kassaflöden och att det egna bundna kapitalet redan idag är för litet. Det finns anledning att förutsätta att flera av dessa företag kommer att uppvisa negativa resultat i boksluten även framdeles.

För att komma till en lösning angående grundkapitalets storlek för de företag som idag har problem, måste fokus riktas mot andra faktorer och förändringar i samhället. Den främsta orsaken till den ekonomiska situationen beror på 1990-talets utveckling med strukturomvandlingen och den tilltagande befolkningsminskningen i många kommuner. Detta har inneburit att många företag idag har ett betydande överskott av lägenheter, som i sin tur resulterar i otillräckliga hyresintäkter.

Kommittén förutsätter att ägaren tillser att de ökade kraven på grundkapitalets storlek uppfylls i samband med att mer genomgripande åtgärder genomförs för att komma tillrätta med de strukturella problemen i företaget. Detta är också åtgärder som måste komma till stånd, oavsett vilka krav som ställs angående grundkapitalet.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan har kommittén inte sett anledning att föreslå att storleken på grundkapitalet i ett allmännyttigt bostadsföretag regleras i lag.

2.6.5 Skälig utdelning

Kommitténs förslag: Storleken på den skäliga utdelning som ett allmännyttigt bostadsföretag har möjlighet att lämna utan att det strider mot icke-vinstsyftet, bestäms av regeringen genom förordning.

En möjlighet att utge skälig utdelning i upp till tre år i efterskott bör bli föremål för ytterligare överväganden inom ramen för en särskild utredning.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148)

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslog i SOU 1999:148 att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara icke vinstutdelande företag, dock att den som har skjutit till medel till företaget skall ha rätt till skälig avkastning på kontant tillskjutet kapital. Någon utdelning därutöver föreslog utredningen inte vara tillåten. Det överskott som företaget bör sträva efter föreslogs användas för att konsolidera och utveckla företaget.

Flertalet av de företag som kommer att omfattas av ett nytt regelverk för allmännyttan ägs av kommunerna. Utredningen ansåg därför att utgångspunkten måste vara att anpassa detta regelverk till vad som sedan länge gäller för dessa företag. Därigenom minimeras enligt utredningen de förändringar i företagets verksamhet som ett nytt regelverk i annat fall kan leda till.

Utredningen valde att definiera gränsen mellan det allmännyttiga bostadsbolaget och dess konkurrenter på marknaden så att de allmännyttiga bolagen kan dela ut vinst endast i begränsad utsträckning. Utdelningen skall vara relaterad till det kapital som ägaren i form av likvida medel ställt till företagets förfogande. Huvudprincipen kan sägas vara att företagen är icke vinstutdelande samtidigt som en skälig utdelning på det ursprungliga och kontant tillförda ägarkapitalet är tillåten.

Utredningens förslag sägs utgöra en viss modernisering av vad som gällt alltsedan den moderna allmännyttan skapades för femtio år sedan. Förslaget vad gäller förutsättningarna för vinstutdelning utgår från de kommunalrättsliga principer som gällt under lång tid, men som kommit att tillämpas litet friare under senare år. Utredningens förslag anknyter till dessa principer. På detta sätt undviks enligt utredningen en diskussion om huruvida det i framtiden kommer att vara förenligt med den kommunala kompetensen för kommunerna att behålla ägaransvaret för dessa bostadsföretag.

Utredningen föreslog vidare att den tillåtna utdelningen skall baseras på det kapital som ägaren tillfört som grundkapital, det

vill säga med undantag för lån, apportegendom och kapital som tillkommit genom fondemission.

Många allmännyttiga företag har av historiska skäl en begränsad soliditet, verkar på svaga bostadsmarknader och är utsatta för svängningar på marknaden som inte går att möta genom intäktsökningar eller snabba anpassningar av kostnadsbilden. Dessa företag behöver därför från tid till annan tillfälliga ägartillskott för att finansiera outhyrda lägenheter, eller för att åstadkomma mer genomgripande anpassningsåtgärder som syftar till att förbättra framtida års resultat. Utredningen menade att det är rimligt att de kommuner som på detta sätt tagit sitt ägaransvar för bostadsföretaget kompenseras i den utsträckning företagets resultat i framtiden skapar utrymme för detta. Utredningen föreslog därför att i det kapital som ger rätt till utdelning också får inräknas den del av företagets egna kapital som tillförts i form av kontanta ägartillskott utöver grundkapitalet.

Kommitténs överväganden och förslag

Erfarenheten visar att det råder oklarheter om hur begreppet skälig avkastning skall tolkas trots att det finns många klargöranden beträffande hur stor utdelningen får vara i allmännyttiga bostadsföretag. Enligt kommitténs bedömning är det nödvändigt och ändamålsenligt att fastställa regler om skälig utdelning i lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Reglerna bör knyta an till tidigare bestämmelser om skälig utdelning till ägaren. Kommittén har valt att använda begreppet skälig utdelning. Med utdelning avses utbetalning till ägarna av vinstmedel. Avkastning är ett vidare begrepp som omfattar varje form av utbyte av insatt kapital.

Beräkningen av skälig utdelning skall utgå från grundkapitalet. Grundkapitalet i ett allmännyttigt bostadsföretag utgörs av aktiekapitalet/andelskapitalet och detta skall ha tillskjutits av ägaren (se t.ex. Boverkets beslut i dnr. B3121-652/98 [MKB

Fastighets AB] s. 6 och där gjorda hänvisningar). Enligt praxis får grundkapitalet inte tillskjutas i form av apportegendom eller lån (jfr 32 § första stycket förordningen [1986:694] om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag). Detta innebär att begreppet grundkapital när det gäller allmännyttiga bostadsföretag inte är identiskt med det associationsrättsliga begreppet grundkapital (aktiekapital/andelskapital, se avsnitt 2.6.4) i vilket apportegendom kan ingå. Detta innebär även att om staten till en kommun lämnat bidrag för att täcka förlust, skall detta tillskott inte betraktas som tillskjutet av kommunen även om det redovisas som ett ägartillskott (se avsnitt 2.6.4). Enligt kommitténs uppfattning bör den tillåtna utdelningen i enlighet med praxis baseras på det kapital som ägaren kontant tillskjutit företaget.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att ägaren skall ha rätt att erhålla skälig utdelning på grundkapitalet motsvarande den genomsnittliga upplåningsräntan som under verksamhetsåret tillämpats beträffande långfristiga krediter (prop. 1986/87:168 s. 6). Kommittén föreslår vidare att regeringen ges i uppdrag att i förordning fastställa den övre gränsen för tillåten utdelning till ägarna av de allmännyttiga bostadsföretagen. Denna ordning motsvarar vad som gäller idag beträffande kommunala bostadsföretag, enligt förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag.

Det är möjligt att det allmännyttiga bostadsföretaget uppvisar ett överskott efter att högsta tillåten utdelning har lämnats till ägaren. Detta överskott skall då – i linje med icke-vinstsyftet – stå kvar i företaget för att förbättra dess solvens och kan t.ex. användas för att utveckla bostadsbeståndet. Den utdelningsbegränsning som kommitténs föreslår skall givetvis inte tolkas så att det är fritt fram att gå med vinst så länge vinsten stannar kvar i företaget genom fonderingar och liknande. Det är viktigt att vinsterna används för en nödvändig konsolidering av företaget; att utveckla verksamheten genom att stärka boendeinflytande, för underhåll och reparationer eller för nyproduktion på brist-

orter. Ett agerande som innebär att vinst används enbart för utdelning och inte även för att utveckla verksamheten strider enligt kommitténs uppfattning mot den grundläggande principen att allmännyttig bostadsverksamhet inte får drivas med vinstsyfte.

Kommittén har haft uppe frågan om apportegendom bör tillåtas ingå i det grundkapital som skall ligga till grund för beräkningen av skälig utdelning. Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslog (se ovan) att apportegendom inte skulle få ingå i beräkningsgrunden för tillåten utdelning. Kommittén har inte sett det möjligt att med den prioritering som gjorts i kommitténs tilläggsdirektiv närmare analysera frågeställningen.

Kommittén har även övervägt om det är möjligt att med förebild i Finland fastställa även en undre gräns för utdelningen (se även avsnitt 2.4.2). Det finska systemet bygger på att man i lag satt en nedre gräns för den avkastning ägaren till ett privat allmännyttigt bostadsföretag kan dela ut till ägaren (minst två procent mer än räntan på statens femåriga obligationslån) och att staten accepterar att denna avkastning får finansieras genom motsvarande hyreshöjning. Taket för tillåten avkastning sätts genom närmare föreskrifter av finska regeringen (se bl.a. 15 a § första stycket p. 3 i den finska aravalagen och den finska regeringens proposition RP 274/1988 rd, för år 2000 uppgick tillåten utdelning till åtta procent av det egna tillskjutna kapitalet). Systemet kan sägas garantera ägarna viss avkastning. Nackdelen är att avkastningen får betalas av hyresgästerna oavsett om verksamheten gått med vinst eller inte. Med en sådan effekt ser kommittén inte anledning att vidare överväga modellen.

I några uppmärksammade fall har det kommunägda bostadsföretaget förlorat sin allmännyttiga status. Skälet har varit att kommunen avstått från utdelning under en tidsperiod för att sedan erhålla mer än vad som varit tillåtet ett enskilt år. Nuvarande regler liksom de som föreslås i detta betänkande kan leda till att de kommuner som har möjlighet kräver årlig utdelning, även om den kommunala ekonomin tillåter att man avstår och

det skulle vara det är mer fördelaktigt för verksamheten om dessa medel stannade kvar i företaget.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslog att det skulle finnas en möjlighet att utge den skäligen avkastningen upp till tre år i efterskott. Med en sådan bestämmelse skulle dessa kommuner kunna avvakta med krav på utdelning eftersom de då alltid, om förutsättningarna tillåter, kan erhålla utdelning i efterskott.

En ordning av det slag som utredningen föreslår skulle ge allmännyttiga bostadsföretag möjligheter att möta ekonomiska svängningar på ett sätt som bättre motsvarar de vilka gäller för företag som inte har utdelningsrestriktioner. Kommittén har dock inte med den prioritering som gjorts i kommitténs tilläggsdirektiv, kunnat överväga de närmare detaljerna i en sådan reglering. Kommittén föreslår att frågan blir föremål för ytterligare överväganden inom ramen för en särskild utredning. Se närmare om fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor i avsnitt 1.6.

2.6.6 Företagsformer för allmännyttiga bostadsföretag

Kommitténs förslag: Allmännyttigt bostadsföretag får drivas i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Om inget annat framgår av den nya lagen gäller beträffande sådana bostadsföretag vad som föreskrivs i aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar respektive stiftelselagen (1994:1220). För kooperativ hyresrättsförening som godkänns som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen gäller om inget annat framgår av denna lag även lagen (2001:000) om kooperativ hyresrätt.

Allmännyttigt bostadsföretag föreslås kunna drivas i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Detta överensstämmer med de former de allmännyttiga bostadsföretagen drivs i idag. Om inget annat framgår av den nya lagen gäller beträff-

fande sådana bostadsföretag vad som föreskrivs i aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar respektive stiftelselagen (1994:1220). En erinran om detta bör tas in i den nya lagen. Regleringen i den föreslagna lagen om allmännyttiga bostadsföretag innebär inte att det tillskapas någon ny företagsform eller associationsform (en stiftelse är dessutom från rättslig synpunkt ingen association).

För en kooperativ hyresrättsförening som valt att ansöka om godkännande och som godkänts som allmännyttigt bostadsföretag innebär den här förslagna lagen en inskränkning i förhållande till vad som föreslås gälla för kooperativa hyresrättsföreningar. I förslaget till lag om kooperativ hyresrätt saknas bestämmelser om vilka överskottsutdelningar som får göras i en kooperativ hyresrättsförening. Det medför (jfr 1 kap. 3 § första stycket i förslaget) att föreningslagens regler kommer att gälla. I 10 kap. 2 § föreningslagen föreskrivs att vinstutdelning inte får överstiga vad som i den fastställda balansräkningen för det senaste räkenskapsåret redovisas som föreningens fria egna kapital dock med avdrag för vissa, närmare preciserade belopp. Den utdelningsbegränsning som föreslås i lagen om allmännyttiga bostadsföretag utgör således en inskränkning i förhållande till vad som föreslås gälla generellt för utdelning i kooperativa hyresrättsföreningar. En erinran om detta bör tas in i den nya lagen.

2.6.7 Kommunallagens tillämplighet, m.m.

Kommitténs förslag: I den nya lagen tas in en erinran om att för kommunala bostadsföretag gäller – utöver de förutsättningar som följer av den nya lagen – också föreskrifterna i kommunallagen (1991:900) och 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommu-

nens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 § kommunallagen). Denna bestämmelse innehåller den s.k. lokaliseringsprincipen. En erinran om att denna och vissa andra kommunala principer (se avsnitt 2.4.2) liksom andra regler i kommunallagen är tillämpliga på de allmännyttiga bostadsföretag där en kommun har det rättsligt bestämmande inflytandet, bör tas in i den nya lagen. Detta eftersom vad som är associationsrättsligt möjligt, för kommunala företag begränsas av kommunalrättens kompetensregler (jfr Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunallagen, 2 uppl., 1997, s. 140).

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning har varje person rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, TF). En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är inkommen eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 3 § första stycket TF). Vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta innebär att offentlighetsprincipen är tillämplig på kommunala bostadsföretag. En erinran härom bör tas in i den nya lagen.

2.6.8 Godkännande/upphävande av status som allmännyttigt bostadsföretag

Kommitténs förslag: Aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som uppfyller de kriterier som ställs upp i definitionen av allmännyttigt bostadsföretag i den nya lagen, skall efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

Kommunala bostadsföretag liksom aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som enligt äldre författning har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag skall vid tidpunkten

för lagens ikraftträdande anses vara godkända som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen.

Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen, skall återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte är uppfyllda eller om företaget anmäler att det inte längre önskar vara allmännyttigt bostadsföretag.

Frågor om godkännande och återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen, prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

Möjligheten att godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt upphörde fr.o.m. år 1992. Det har emellertid senare varit möjligt att återkalla godkännande som allmännyttigt bostadsföretag, se senast 8 § lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunal bostadsföretag, m.m. (sanktionslagen, se avsnitt 2.4.1). Den lagreglering som föreslås i detta betänkande medför i princip inga rättigheter för de allmännyttiga bostadsföretagen utan ställer enbart krav på företagen i vissa avseenden, bl.a. såvitt gäller grundkapitalets storlek och omfattningen på utdelning till ägaren. Det finns därför anledning att överväga om det överhuvudtaget finns skäl att återinföra möjlighet till godkännande som allmännyttigt bostadsföretag.

Det finns idag företag vars verksamhet är allmännyttig i samma mening som den verksamhet som de företag vilka erhållit godkännande enligt äldre författningar. Av de företag som är anslutna till SABO – dvs. flertalet av de bostadsföretag som bedriver allmännyttig verksamhet – har cirka 45 procent inte godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Detta är ett resultat av att ett stort antal kommunala stiftelser under 1990-talet upplöstes sedan man sålt fastighetsbeståndet till kommunala aktiebolag (se t.ex. bet. 1998/99:BoU11 s. 53).

För att reglerna om vilka företag som uppfyller villkoren för allmännyttighet, framför allt när det gäller tillåten utdelning, skall få en praktisk betydelse krävs det någon form av sanktions-system. Detta utformas enklast genom godkännande som kan återkallas vid överträdelser. Detta talar för att möjligheten till godkännande återinförs.

Ur kommunal synvinkel spelar allmännyttan en viktig roll i framtiden. De allmännyttiga bostadsföretagen utgör ett medel för att tillgodose det behov och den efterfrågan på bostäder som finns idag och i framtiden. Enligt kommitténs bedömning är det avgörande tillgången till goda och välskötta bostäder.

En poäng med ett system med godkännande/återkallelse är att den allmännyttiga statusen blir en varudeklaration som kan bidra till finansiering i verksamhet utan något större risktagande, och även till att attrahera nya intressenter t.ex. boende i form av kooperativa hyresrättsföreningar. En annan poäng är att det skapas tydlighet gentemot hyresgästerna, dvs. ändamålsenlig konsumentupplysning, samtidigt som begreppet allmännyttig inte kan missbrukas. En ytterligare poäng är att marknadsföringen underlättas för de företag som väljer att godkännas som allmännyttiga.

Med beaktande av vad som sagts ovan bör det för de bostadsföretag som idag driver sin verksamhet bl.a. utan vinstsyfte, enligt kommitténs mening öppnas en möjlighet att få godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Godkännande skall efter ansökan ges till aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som uppfyller de kriterier som ställs upp i definitionen av allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen. En bestämmelse härom bör tas in i den nya lagen. Frågor om godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen, föreslås prövas av länsstyrelsen. Det bör dock framhållas att enligt förslaget krävs inte att de som redan har godkännande enligt äldre lagstiftning, behöver söka nytt godkännande (se nedan).

I praktiken innebär den prövning som skall föregå ett godkännande t.ex. för ett aktiebolag, att det av bolagsordningen måste framgå att det övergripande syftet med verksamheten inte är att

bereda vinst åt aktieägarna. Därutöver skall bolagsordningen innehålla bestämmelser bl.a. om användningen av vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation. För det fall bolagsordningen inte innehåller sådana bestämmelser, föreligger hinder mot godkännande.

Om ett företag som fått godkännande eller automatiskt anses vara godkänt enligt den nya lagen (se nedan), inte uppfyller villkoren för ett godkännande, skall godkännandet återkallas. Det samma gäller för det fall företaget anmäler att det inte längre önskar vara allmännyttigt bostadsföretag. Frågor om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen, föreslås även de prövas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i frågor som nu sagts föreslås få överklagas till Boverket. Boverkets beslut föreslås inte få överklagas. Denna ordning överensstämmer med vad som idag gäller enligt sanktionslagen (se avsnitt 2.4.1). Enligt artikel 6 i Europakonventionen följer att envar, när det gäller prövning av hennes eller hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Eftersom det med ett godkännande enligt den föreslagna lagen om allmännyttiga bostadsföretag inte följer några civila rättigheter eller skyldigheter och då ett nekande av godkännande eller återkallelse av godkännande inte innebär förlust av några civila rättigheter, har kommittén inte sett anledning att föreslå en ordning där frågor om godkännande som allmännyttigt bostadsföretag kan komma under domstolsprövning. (Det bör erinras om att vissa förvaltningsbeslut kan komma under domstolsprövning enligt lagen [1988:205] om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.) För det fall staten avser att i framtiden ge allmännyttiga bostadsföretag ekonomiska fördelar, kan det finnas anledning att överväga en ordning där frågor om godkännande och upphävande av godkännande kan prövas av domstol.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet anger i sitt delbetänkande (SOU 1999:148 s. 58 f) att det, med utgångspunkt i kommunallagens allmänna kompetensstadgande, är

naturligt att samtliga kommunägda bostadsföretagen automatiskt förklaras som allmännyttiga när den nya lagstiftningen träder i kraft. Detta eftersom det är svårt att tänka sig att det skulle vara förenligt med den kommunala kompetensen om kommunerna gavs möjlighet att äga bostadsföretag som inte har till syfte att just tillgodose ett allmänt intresse.

Kommittén delar bedömningen att kommunala bostadsföretag är allmännyttiga just genom de begränsningar som bl.a. det kommunala spekulationsförbudet (2 kap. 7 § kommunallagen) innebär. Kommittén ser dessutom stora administrativa fördelar med en ordning där de kommunala bostadsföretagen som idag inte är godkända, slipper ansöka om godkännande. Detta eftersom merparten av de allmännyttiga bostadsföretagen idag ägs av kommuner. Kommittén föreslår därför att det i lagen om allmännyttiga bostadsföretag – i form av en övergångsbestämmelse – tas in en regel varigenom kommunala bostadsföretag automatiskt får status som allmännyttigt. Det bör erinras om att de krav som ställs i den nya lagen för de kommunala bostadsföretagen i princip redan följer av kommunallagen.

Även de företag som enligt äldre författningar har godkänts som allmännyttiga bostadsföretag bör enligt kommitténs mening automatiskt kunna erhålla samma status. Om ett företag redan har godkänts saknas det enligt kommitténs mening anledning att de på nytt skall söka godkännande. En sådan ordning skulle ytterligare minska behovet av administration av den nya lagen. Situationen blir således den samma som för de kommunala bostadsföretagen (se ovan). I den nya lagen bör – i form av en övergångsbestämmelse – tas in en regel om att aktiebolag, ekonomisk förening som enligt äldre räntebidragsförordningar har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag skall anses vara godkänt som allmännyttigt bostadsföretag även enligt den nya lagen.

Kommittén har övervägt om det framför allt med hänsyn till efterlevnaden av förbudet mot vinstutdelning är nödvändigt med tillsyn över att det föreslagna regelverket följs. Den påföljd som risken för återkallelse av godkännande som allmännyttigt

bostadsföretag utgör talar enligt kommitténs mening emot behov av tillsyn. Ett avsteg från utdelningsbegränsningen medför konsekvenser, på sin höjd, endast för de boende i det aktuella fastighetsbeståndet. Dessa har möjlighet att fästa länsstyrelsens uppmärksamhet på frågan. Dessutom är flertalet av de allmännyttiga bostadsföretagen kommunala och kan förväntas förbli så. Utöver de regler som finns om den kommunala revisionen (se avsnitt 2.7), vilken numera omfattar även kommunala företag, har kommittén inte sett skäl som motiverar särskild tillsyn av att det nya regelverket följs.

För det fall lagen om allmännyttiga bostadsföretag kompletteras med regler om ekonomiskt stöd i någon form bör frågan om tillsyn av regelverket övervägas på nytt.

För att underlätta länsstyrelsernas administration av frågor om godkännande/återkallelse liksom för att minimera deras kostnader föreslås att ett allmännyttigt bostadsföretag som är godkänt enligt den nya lagen varje år till länsstyrelsen skriftligen skall lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats.

2.6.9 Allmännyttiga bostadsföretag i koncerner

Kommitténs bedömning: Utan en kartläggning och analys av dels befintliga koncernbildningar där allmännyttiga bostadsföretag ingår, dels skälen till varför man valt att lägga allmännyttig bostadsverksamhet i en koncern, är det inte möjligt att överblicka effekterna av en regel som tillåter att allmännyttiga bostadsföretag ingår i koncerner endast om samtliga dotterföretag i koncernen bedriver allmännyttig bostadsverksamhet.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslog (i SOU 1999:148) att allmännyttiga bostadsföretag skulle kunna ingå i en koncern *endast* under förutsättning att samtliga dotterbolag i koncernen är allmännyttiga. Motivet för detta angavs

(s. 64) vara för att underlätta genomlysningen av företagen och för att de boende skall kunna känna en trygghet i att de hyror som de betalar till företaget används enbart till att utveckla bostadsföretaget.

Koncernen – är en samarbetsform under moderföretagets ledning mellan juridiskt självständiga företag. Samarbetet syftar till att samordna de i koncernen ingående företagens verksamhet. Det grundläggande syftet bakom koncernbildningar är i allmänhet att möjliggöra en skattemässig kvittning av vinster och förluster mellan företagen som ingår i koncernen. Därutöver finns dock även andra motiv som att samordna ägarfunktionen. De juridiska personer varav koncernen består behåller efter koncernens bildande sin rättsliga självständighet (se t.ex. Kedner, Former för koncerninterna vinstöverföringar, 2 uppl., 1990, s. 17 och 81 och SOU 1999:148 s. 64).

Kommittén sympatiserar med utredningens förslag (se även övervägandena i avsnitt 2.6.3). Med den prioritering som gjorts i kommitténs tilläggsdirektiv har det inte varit möjligt att närmare analysera vad en sådan regel skulle få för konsekvenser för befintliga koncernbildningar där allmännyttiga bostadsföretag ingår. Ett förbud skulle kunna leda till sammanslagningar av företag vilket i sig kan försämra möjligheterna att på ett effektivt sätt hantera verksamheten inom en koncern. Kommittén saknar en kartläggning och analys av dels befintliga koncernbildningar där allmännyttiga bostadsföretag ingår, dels skälen till varför man valt att lägga allmännyttig bostadsverksamhet i en koncern. Utan en sådan analys är det inte möjligt att överblicka effekterna av en regel som tillåter att allmännyttiga bostadsföretag ingår i koncerner endast om samtliga dotterföretag i koncernen bedriver allmännyttig bostadsverksamhet.

2.6.10 Konsekvenser för bruksvärdessystemet

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag påverkar i grunden inte bruksvärdessystemet. Förslaget får dock den effekten att det öppnas för en breddning av basen för systemet, dvs. en ökning av antalet jämförelseobjekt.

Bruksvärdessystemet ligger utanför kommitténs uppdrag. Emellertid har kommittén i uppdrag enligt tilläggsdirektiven att utarbeta regler som klargör när ett företag är att anse som allmännyttigt. Enligt kommitténs bedömning är det oundvikligt att en lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag får konsekvenser på bruksvärdessystemet. Detta eftersom bruksvärdesregeln i 55 § andra stycket hyreslagen (12 kap. jordabalken) uttryckligen hänvisar till "allmännyttiga bostadsföretag". Enligt kommitténs uppfattning blir ett allmännyttigt bostadsföretag som har godkännande enligt den föreslagna lagen som regel hyresnormerande enligt hyreslagen.

Enligt kommitténs bedömning påverkar det lagförslag som lämnas i detta betänkande inte bruksvärdessystemet i grunden. Förslaget bidrar till ökade möjligheter för systemet att leva kvar och fungera i enlighet med lagstiftarens intentioner. Detta eftersom det återinförs en möjlighet för företag att få godkännande vilket leder till att mängden jämförelseobjekt kan öka. Med den snäva tolkning av hyreslagens begrepp "allmännyttiga bostadsföretag" som diskuteras i avsnitt 2.3, dvs. att med sådana företag avses endast företag med godkännande som allmännyttigt bostadsföretag, leder ett genomförande av kommitténs förslag till en utveckling mot den situation som rådde vid bruksvärdesregelns tillkomst.

I de kommunala bostadsföretagen bestäms hyrorna efter kollektiva förhandlingar. Systemet innehåller vissa garantier för att hyrorna hamnar på en – över tiden och vid en jämförelse mellan olika företag – jämn och stabil nivå, vilket närmast är en förutsättning för att bruksvärdessystemet skall kunna fungera.

Den definition av allmännyttigt bostadsföretag som föreslås av kommittén innebär emellertid att det även kommer att bli möjligt för privata bostadsföretag, t.ex. kooperativa hyresrättsföreningar att bli godkända som allmännyttigt bostadsföretag.

De kooperativa hyresföreningarna föreslås själva få bestämma över sina hyror (se SOU 2000:95 s. 159 ff). De behöver sålunda inte följa hyreslagens bestämmelser om hyrans storlek. De får alltså ta ut en hyra som kan vara väsentligt högre än bruksvärdeshyran på orten. Bakgrunden till detta är att föreningen själv får bestämma kapitaltillskottet och ett högre kapitaltillskott ger möjlighet till lägre hyror och vice versa. En särskild reglering av hyrans storlek har då ansetts meningslös. Dessutom måste små föreningar kunna hantera ett underskott.

Slutsatsen av det sagda är att hyror i en kooperativ hyresrättsförening kan variera både från förening till förening och över tiden. Hyror kommer framförallt att vara beroende av kapitalinsatsens storlek men även av andra faktorer som t.ex. det sätt på vilket investeringar i byggnaderna finansierats. Likväl kommer föreningen att drivas utan vinstsyfte. Enligt kommitténs bedömning måste det därför bedömas från fall till fall vilka av de företag som blivit godkända som allmännyttiga bostadsföretag som skall betraktas som hyresnormerande i hyreslagens mening. Om lagen om kooperativ hyresrätt genomförs i enlighet med förslaget innebär det enligt kommitténs mening att de kooperativa hyresrättsföreningarna inte utan vidare kan vara hyresnormerande.

Redan idag medges enligt rättspraxis att enstaka jämförelseobjekt utesluts vid tillämpningen av bruksvärdesregeln, se Svea hovrätts beslut i det s.k. Oxtorgsmålet (RH 1999:90). Hovrätten framhöll att upprätthållandet av tilltron till bruksvärdessystemet kräver att det vid hyressättningen inte har gjorts några väsentliga avsteg från självkostnaden för det aktuella projektet. Kommittén ser således inte att en användning av begreppet allmännyttiga bostadsföretag som omfattar även kooperativa hyresrättsföreningar, får konsekvenser som är oförenliga med bruksvärdessystemet.

2.6.11 Reserveringsregler

Kommitténs förslag: En särskild utredning tillsätts med uppdrag att ta fram regler för att förbättra möjligheterna för de allmännyttiga bostadsföretagen att genom fonderingar reservera medel för framtida underhållsinsatser.

Det ligger utanför kommitténs uppdrag att analysera och göra överväganden i skattefrågor. Det ingick inte heller i uppdraget till Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet. Utredningen framförde emellertid (SOU 1999:148 s. 66 f) vissa tankar beträffande de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att reservera medel för framtida underhållsinsatser. Eftersom utredningen föreslog att dessa företag bör kännetecknas av en högre grad av boendeflytande, måste regelverket också möjliggöra för dessa företag att utvecklas i den riktningen. En tanke var att företagen ges en något utvidgad möjlighet att arbeta med periodiseringsfonder. Det skulle enligt utredningen vara av värde för företagen att få avsätta åtminstone 30 procent av årets vinst till en periodiseringsfond som inte behöver upplösas förrän efter 15 år. En på detta sätt uppkommen skattekredit, som inte behöver tas i anspråk för den löpande underhållsverksamheten under denna tidsperiod, återförs därefter till beskattning.

Eftersom skatteregler inte ligger inom ramen för kommitténs uppdrag lämnas inget förslag i sak. Kommittén har dock sett sig oförhindrad att lämna förslag i syfte att förstärka det regelverk som föreslås i detta betänkande. Kommittén föreslår utifrån vad som nyss sades att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att ta fram regler för att förbättra möjligheterna för de allmännyttiga bostadsföretagen att genom fonderingar³ reservera medel för framtida underhållsinsatser. I arbetet med direktiven till den särskilde utredaren bör beaktas att den här diskuterade frågan om utökade möjligheter till fonderingar har

³ Med fondering avses en avsättning till en fond, vanligen av vinstmedel som inte delas ut.

bäring på bostadsföretag generellt och inte enbart allmännyttiga bostadsföretag. Se närmare om fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor i avsnitt 1.6.

2.7 Laglighetsprövning av beslut i kommunala bostadsföretag?

Kommitténs bedömning: Den politiska prövningen i ett kommunalt bostadsföretag sker i första hand genom att ägaren – kommunen – genom de valda ombuden vid bolagsstämman eller motsvarande ger styrelsen direktiv t.ex. om utdelning. Den kommunala revisionen har ett stort ansvar i detta avseende.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslog i SOU 1999:148 att det blir möjligt att genom laglighetsprövning överklaga beslut av kommunägda bostadsföretag på samma sätt som om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform. Enligt utredningen bör kommunmedlemmars och politiska partiers insyn och kontroll vara lika omfattande i det allmännyttiga bostadsföretaget som om verksamheten bedrivs i förvaltningsform.

Kommunerna har traditionellt möjlighet att bedriva verksamhet i privaträttslig form. Rättsutvecklingen har inneburit att lagstiftaren och domstolarna har tolererat kommunal verksamhet oavsett i vilken rättslig form den drivits om det kommunalrättsliga regelverket i övrigt iakttagits. Kommunal verksamhet genom privaträttsliga rättssubjekt innebär enligt gällande rätt att kommunernas och andra kommunala enheters samt kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn, inflytande och kontroll över verksamheten är mindre än om en drivs inom ramen för den vanliga kommunala förvaltningen (se t.ex. Lundin, Kommunal revision, 1999, s. 271).

De privaträttsliga organen följer primärt associationsrättens (och stiftelserättens) regelsystem. Även när en kommun över-

lämnar till privaträttsliga organ att bedriva viss verksamhet måste denna dock falla inom den kommunala kompetensen som den framgår av 2 kap. kommunallagen. Samma principer som styr kommunal verksamhet i förvaltningsform – t.ex. spekulationsförbudet i 2 kap. 7 § kommunallagen – skall också styra verksamhet som bedrivs i företagsform (se prop. 1990:91:117 s. 49 f, SOU 1998:71 s. 39).

Kontrollen av kommunal verksamhet kan vara dels intern, dels extern. Till den *interna* kontrollen hör nämndernas kontroll av den egna förvaltningen, styrelsens kontroll av den totala verksamheten och revisorernas kontrollverksamhet. (Sedan den 1 januari 2000 ingår det i de kommunala revisorernas uppdrag också att granska de kommunala företagen [9 kap. 9 § kommunallagen]. Förändringen kom till som ett led i samordningen av den kommunala revisionen och revisionen av de kommunala företagen [se SOU 1998:71 och prop. 1998/99:66].)

Den *externa* kontrollen består av kontroll från organ som saknar kommunal anknytning. Det är framför allt statens kontrollverksamhet som innefattas i begreppet extern kommunal kontroll. Statens kontroll över kommunerna kan utövas i olika former. Enligt traditionell uppfattning brukar domstolskontrollen, de centrala och regionala myndigheternas kontroll samt tillsynen av JO (12 kap. 6 § RF) och av JK (lagen [1975:1339]) klassificeras som kärnan i den statliga kontrollen över kommunerna (se Ds 2000:52).

Domstolskontrollen sker framför allt vid prövning i förvaltningsdomstol genom dels förvaltningsbesvär, dels överklagande enligt reglerna om laglighetsprövning (förr kommunalbesvär).

Bestämmelser om kommunalbesvär infördes redan i 1862 års kommunallagstiftning. I en strävan att ta bort begreppet besvär ur författningsmaterian infördes begreppet laglighetsprövning vid kommunallagsrevisionen år 1991. Laglighetsprövningen regleras i 10 kap. kommunallagen.

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har enligt kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos läns-

rätten (10 kap. 1 § första stycket). Genom denna rätt kan kommunmedlem dock inte få prövat lämpligheten i ett kommunalt beslut. Detta är helt och hållet en politisk fråga.

Ett överklagat beslut skall upphävas bl.a. om det inte har tillkommit i laga ordning, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller beslutet strider mot lag eller annan författning (10 kap. 8 §). Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffande förhållanden (10 kap. 9 §).

Rätten till laglighetsprövning kan ses som ett medel för kommunmedlemmarnas kontroll över den kommunala förvaltningen (Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2 uppl., 1998, s. 219).

Det finns dock begränsningar beträffande vilka beslut som får överklagas. Laglighetsprövning kan ske endast i fråga om (i) beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund, (ii) beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, (iii) beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt (iv) sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 § (beslut av revisorerna om sin förvaltning och om jäv) (10 kap. 2 §).

Ett beslut om viss utdelning från ett kommunalt bostadsföretag till kommunen kan ha föregåtts av ett beslut i kommunen, t.ex. av kommunstyrelsen. I en sådan situation har varje kommunmedlem rätt att begära laglighetsprövning av beslutet. Det är emellertid även möjligt att en utdelning inte föregås av något formellt beslut i kommunen. I en sådan situation finns således inget beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning. Det kan diskuteras om detta är tillfredsställande från dels ett kommunaldemokratiskt perspektiv, dels – om det gäller ett kommunalt bostadsföretag – ett boendeperspektiv.

Den politiska prövningen i kommunala företag sker i första hand genom att ägaren – kommunen – genom de av kommunen

valda ombuden vid bolagsstämman eller motsvarande kan ge styrelsen direktiv om att t.ex. ändra inriktningen av verksamheten om den inte uppfyller vissa formella krav. Denna ordning överensstämmer med associationsrättsliga principer vad gäller styrning av verksamheten och ansvarsfördelningen. En möjlighet till laglighetsprövning - som föreslås i SOU 1999:148 - strider mot de nyss nämnda, grundläggande villkoren för en verksamhet som bedrivs i företagsform, enligt den uppfattning som Konstitutionsutskottet framförde med anledning av ett antal motioner för några år sedan, se 1996/97:KU12 s. 18.

Den kommunala revisionen har ett stort ansvar i detta avseende. Sedan den 1 januari 2000 ingår det i revisorernas uppgift även att granska de kommunala företagen: De kommunala revisorerna granskar - genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företagen - årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet i de kommunala företagen. Om revisionen visar t.ex. att ett kommunalt bostadsföretag brutit mot spekulationsförbudet (se avsnitt 2.4.2) torde det åligga revisorerna att ange detta i revisionsberättelsen till fullmäktige. Enligt kommunallagen kan visserligen anmärkning - revisionsansvar - inte riktas mot styrelsen/stämman i ett kommunalt företag. Anmärkning kan riktas endast mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Det anses dock inte föreligga några rättsliga hinder för revisorerna att använda sig av påpekanden eller erinringar (Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunallagen, 2 uppl., 1997, s. 322).

3 Analys av förutsättningarna för annan än kommun att köpa allmännytta

3.1 Uppdraget

I delbetänkandet SOU 2000:104 lämnar kommittén förslag på särskilda beslutsregler vid överlåtelse av kommunalt bostadsbestånd i syfte att motverka förhastade försäljningsbeslut. Kommittén skall enligt sina tilläggsdirektiv klarlägga de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsföretag till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala. Detta klarläggande ligger till grund för kommitténs ställningstagande till behovet av ett regelverk för förköp av kommunalt bostadsbestånd (se kapitel 4). (Med annat allmännyttigt bostadsföretag än kommunalt avses här företag som till mindre än 50 procent ägs av kommun eller kommuner.) Kommittén har sett uppdraget som tvådelat; antingen att privata professionella investerare tar över eller att de boende tar över genom en kooperativ hyresrättsförening.

Syftet med uppdraget i förevarande del är att klarlägga de finansiella förutsättningarna för att – i slutänden – det allmännyttiga beståndet inte skall minska avsevärt. Enligt kommitténs mening skulle ett genomförande av det förslag till särskilda beslutsregler som lämnas i delbetänkandet eller av ett alternativ med effekt att försvåra för förhastade beslut, minska attraktiviteten hos ombildning till bostadsrätt. Detta kan bidra till att bibehålla en stor allmännyttig sektor på bostadsmarknaden. Det kan även bidra till att öka intresset för bildande av kooperativ hyresrättsföreningar. En av förutsättningarna för kommitténs överväganden är att förslagen från Utredningen om kooperativ

hyresrätt (se avsnitt 3.3) genomförs och därmed kommer att reglera upplåtelseformen i sig.

Motiven till varför en kommun vill sälja hela eller delar av sitt bostadsbestånd kan vara flera. I vissa kommuner anser man att kommunen inte bör äga och förvalta bostäder då detta inte är en kommunal kärnverksamhet (som t.ex. skola och omsorg) eller att kommunen prioriterar sådan kärnverksamhet. Ett annat motiv kan vara att kommunen vill minska sin riskexponering som ägare av bostäder om bostadsmarknaden är instabil eller vikande. Detta kan innebära att kommunen vill bredda ägandet av eller avyttra hela bostadsbeståndet. Ett ytterligare motiv kan vara en vilja att förbättra konkurrenssituationen på den lokala bostadsmarknaden. Oavsett vilket motivet är medför en försäljning av allmännyttan i vissa situationer och i vissa kommuner till att det finns en risk för att hyresbeståndet på sikt minskar till förmån för bostadsrätter.

3.2 Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148)

I diskussionsbetänkandet SOU 1999:148 föreslås att de boende skall få förköpsrätt om kommunen vill sälja kommunala bostadsföretag eller fastigheter. Utredningen anför:

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att ta ställning till om kommunen skall äga ett allmännyttigt bostadsföretag eller inte. Om kommunen anser att bostadsföretaget främjar genomförandet av den lokala bostadspolitiken, bör kommunen också ange syfte med att äga företaget samt utforma ägardirektiv med ledning av detta. De kommuner som anser att bostadsföretaget inte utgör ett verktyg som krävs för att säkerställa det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen, bör på motsvarande sätt ange alternativa lösningar. De kommuner som inte längre vill äga ett allmännyttigt bostadsföretag bör således ha möjlighet att avstå från detta.

Om kommunen vill sälja sitt bostadsföretag måste detta ske med respekt för de hyresgäster som bor i företagets fastigheter. Hyres-

gästerna har valt inte bara en bestämd upplåtelseform, utan också en trygg och professionell hyresvärd som arbetar utan enskilt vinstsyfte. Ett ägarbyte innebär stora förändringar och erfarenheten visar att det skapar en oro bland hyresgästerna.

Förslaget innebär att hyresgästerna ges en förköpsrätt i det fall kommunen vill sälja en del av eller samtliga aktier i ett bostadsföretag. En motsvarande förköpsrätt föreslås också gälla i de fall bostadsföretaget säljer fastigheter. Hyresgästernas förköpsrätt förutsätter att det finns ett dokumenterat intresse bland hyresgästerna, vilket inte bara skall ses som en nödvändig juridisk formalitet. Intresse och engagemang bland hyresgästerna är också en förutsättning för att företaget skall kunna förena ett utvecklat hyresgästinflytande, hög kvalitet och affärsmässighet. Om inte detta intresse finns hos hyresgästerna bör de inte heller kunna utöva förköpsrätten.

För att de boende skall kunna utöva sin förköpsrätt föreslås att det krävs att de bildar en ekonomisk förening som har till syfte att upplåta bostäderna med kooperativ hyresrätt. För närmare detaljer se avsnitt 4.1.3.

3.3 Utredningen om kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95)

Utredningen om kooperativ hyresrätt föreslår i SOU 2000:95 en särskild lag om kooperativ hyresrätt. Upplåtelseformen kan beskrivas som en mellanform mellan traditionell hyresrätt och bostadsrätt. Det skall enligt förslaget finnas två huvudtyper av kooperativa hyresrättsföreningar. *Ägarmodellen* innebär att föreningen äger det eller de hus där lägenheterna finns. *Hyresmodellen* innebär i stället att föreningen hyr samtliga lägenheter i ett hus som den i sin tur upplåter med kooperativ hyresrätt.

Utredningen om kooperativ hyresrätt berör intresset för kooperativ hyresrätt i förhållande till bostadsrätt: I såväl kooperativ hyresrätt som bostadsrätt betalas insats. Men till skillnad från en bostadsrättsinnehavare skall en kooperativ hyresgäst inte

kunna göra en vinst genom att sälja sin hyresrätt, utan endast få tillbaka erlagt kapitaltillskott. Chansen till vinst medför att bostadsrättshavaren är beredd att erlægga ett större kapitaltillskott än den som saknar denna möjlighet. Bostadsrättshavarens chans till vinst är ersatt av chansen till en på sikt lägre boendekostnad för kooperativa hyresgäster. Utredningen gör bedömningen att 10 procent utgör en övre gräns för vad folk i allmänhet är villiga att betala i insats för en kooperativ hyresrätt. En kooperativ hyresrättsförening måste då, allt annat lika, finansiera 15–20 procent med ett topplån. Detta medför enligt utredningen troligen högre kapitalutgifter för den kooperativa hyresrätten i förhållande till bostadsrätt.

3.4 Förutsättningar för köp av professionella investerare

3.4.1 En undersökning och analys

För att klargöra de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av bostadsföretag från kommunen till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala har kommittén – i december 2000/januari 2001 – undersökt intresset hos några större fastighetsägare och andra privata investerare av att överta kommunalt allmännyttigt bostadsbestånd. Utgångspunkten för diskussionen med de privata investerarna var dels förutsättningarna på kapitalmarknaden, dels att det övertagna beståndet även framdeles uppläts med hyresrätt och att verksamheten baseras på samma grundläggande principer om självkostnad och begränsning i vinstutdelning som gäller för kommunala bostadsföretag (f.n. 7,5 procent på eget tillskjutet kapital, se avsnitt 2.4.2).

Följande frågeställningar diskuterades.

Är det möjligt att skapa en allmännytta som ägs av privata investerare?

Kan privata investerare acceptera att utdelning på tillskjutet kapital begränsas till 7,5 procent?

Är privata investerare beredda att ikläda sig socialpolitiska åtaganden vid förvärv av ett bostadsbestånd från allmännyttan?

Är privata investerare beredda att ta ett boendesocialt ansvar vid förvaltningen av ett bostadsbestånd?

Är privata investerare beredda att göra åtaganden om att sälja ett bostadsbestånd enligt särskild försäljningsordning?

Investerarna uttryckte en mycket positiv grundinställning till investeringar i bostadsfastigheter, särskilt på lång sikt. Enligt deras uppfattning leder dock bruksvärdessystemet till att de säljer sina bostadsfastigheter till bostadsrättsföreningar. Enligt investerarna återspeglar den köpeskilling som en bostadsrättsförening kan betala, i vart fall delvis, det värde som en bostadsfastighet skulle representera vid en marknadsanpassad hyressättning.

Investerarna uppgav att en begränsning av den utdelning som kan ske på tillskjutet kapital är otänkbar och gör en investering i allmännyttan ointressant. De är beredda att göra boendesociala åtaganden, t.ex. krav på förmedlingsrätt, vid förvärv av fastigheter. Det är dock viktigt att omfattningen av de sociala åtagandena preciseras noggrant inför förvärvet. Endast då är det möjligt att bedöma vilka kostnader som är förknippade med åtagandena. Endast då går det att bestämma hur åtagandena skall påverka den köpeskilling som skall utgå för fastigheterna. Det är emellertid en helt annan sak med ett åtagande som kommer efter det att en investering genomförts. Enligt investerarna är det dock mer tveksamt om man skulle acceptera åtaganden, av vad slag det vara må, som avser längre tid än cirka fem år.

3.4.2 Slutsatser

Kommittén drar av diskussionen slutsatsen att det torde vara svårt att finna eller påvisa något större intresse hos professionella investerare för att investera i allmännyttig

bostadsverksamhet. Stötesten förefaller vara just det som utgör fundamentet för allmännyttig verksamhet dvs. att verksamheten drivs utan vinstsyfte och – i förlängningen – med utdelningsbegränsningar. En sådan är ur investerarnas synvinkel inte acceptabel. I övrigt kan de i princip acceptera andra villkor som t.ex. boendesocial åtaganden under förutsättningar att villkoren är kända och kan beaktas vid prissättningen och att villkoren inte binder investeraren i mer än några år.

Den långsiktighet som kommunerna har för sina bostadsföretag innehåller enligt kommitténs uppfattning ett tidsperspektiv som inte är jämförbart med de privata investerarnas långsiktighet, vilken sträcker sig som längst cirka fem år. De avtalslösningar som eftersträvas med de privata investerarna och som kan säkerställa ett långtgående socialt ansvarstagande kan således inte ses längre än vad denna tidshorisont anger. Erfarenheten visar också att avtal om bostadsförmedling är möjliga att uppnå, men att det samtidigt oftast är de kommunägda bostadsföretagen som får ta hand om de mest utsatta hushållen inom gruppen förtursfall (se vidare kapitel 4).

Slutsatsen av detta resonemang är att det enligt kommitténs mening inte är möjligt att tillmötesgå de krav investerarna skulle ställa för övertagande bl.a. eftersom detta förutsätter borttagande av utdelningsbegränsningen. Detta ser kommittén som uteslutet eftersom det skulle innebära att den begränsning som särskiljer allmännyttig verksamhet från annan verksamhet på bostadsmarknaden tas bort. Kommittén utesluter i och för sig inte att det kan tänkas finnas ett visst intresse hos privata investerare av att förvärva bostadsfastigheter eller hela bostadsbestånd t.ex. i syfte att med en sådan relativt sett säker placering balansera högriskplaceringar.

Kommittén har även övervägt en lösning utifrån en modell man har i Finland och som går ut på att staten skapar en form av garanti för att privat allmännytta, dvs. ickekommunal allmännytta (t.ex. försäkringsbolag och pensionsstiftelser) kan göra viss utdelning. Det finska systemet bygger på att man i lag satt en nedre gräns för den utdelning ägaren till ett privat allmän-

nyttigt bostadsföretag kan göra till ägaren (minst 2 procent mer än räntan på statens femåriga obligationslån) och att staten accepterar att denna utdelning får finansieras genom motsvarande hyreshöjning. Taket för tillåten utdelning sätts genom närmare föreskrifter av finska regeringen (se bl.a. 15 a § första stycket p. 3 i den finska aravalagen och den finska regeringens proposition RP 274/1988 rd, för år 2000 uppgick tillåten utdelning till 8 procent av det egna tillskjutna kapitalet). Systemet kan sägas garantera ägarna viss utdelning. Nackdelen är att utdelningen får betalas av hyresgästerna oavsett om verksamheten gått med vinst eller inte. Enligt kommitténs bedömning är det uteslutet att införa ett liknande system i Sverige eftersom det torde strida mot dels de grundläggande principerna bakom allmännyttig bostadsverksamhet, dels tankarna bakom bruksvärdessystemet (se avsnitt 2.3). Enligt uppgift har den finska lösningen i praktiken inte lett till något intresse för ickekommunal allmännyttan eftersom det fortfarande finns en utdelningsbegränsning.

3.5 Förutsättningar för köp av de boende

3.5.1 Allmänt

Den primära förutsättningen för att de boende skall ta över sina bostäder genom köp av en kooperativ hyresrättsförening (av ägarmodellen, se avsnitt 3.3) är att de är intresserade av ett sådant övertagande. I praktiken torde det vara mindre vanligt att det finns ett intresse av att ta över ett helt eller delar av ett företag, särskilt om dess bostadsbestånd är stort och utspritt. Kommittén har dock inte uteslutit möjligheten eftersom frågan beror på t.ex. engagemanget hos de aktuella föreningsmedlemmarna och på situationen på den lokala bostadsmarknaden. De boendes intresse är i sin tur beroende av framförallt de finansiella villkor under vilka ett övertagande kan ske.

3.5.2 Finansiella förutsättningar

Frågan om de boendes finansiering av ett köp av den fastighet de bor i eller av ett större fastighetsbestånd innehåller två beståndsdelar, nämligen dels den kooperativa hyresrättsföreningens finansiering av köpet av fastigheten/fastigheterna, dels de boendes finansiering av respektive lägenhet (insats).

När det gäller de boendes insats gäller (enligt förslaget i SOU 2000:95), till skillnad mot vad som gäller vid bostadsrätt, att en kooperativ hyresgäst inte skall kunna göra en vinst genom att sälja sin hyresrätt, utan endast få tillbaka erlagt kapitaltillskott. Utredningen om kooperativ hyresrätt gör bedömningen att 10 procent utgör en övre gräns för vad folk i allmänhet är villiga att betala i insats för en kooperativ hyresrätt. Denna insats finansieras på sedvanligt sätt genom egna sparade medel eller genom lån eller genom en kombination av dessa. Med hänsyn till att insatsen är relativt låg har kommittén inte sett att denna del av finansieringen har avgörande betydelse för de boendes intresse av övertagande.

Det avgörande torde i stället vara *föreningens* finansiering av lägenheterna. Eftersom de boendes egna ursprungliga insatser är lägre än t.ex. för bostadsrätter, måste en större del av den totala kostnaden för övertagandet finansieras genom att föreningen tar lån. Med hänsyn till att de boendes insats är relativt låg är det sannolikt att behovet av topplån – dvs. utan säkerhet i fastigheten – är större än för t.ex. en bostadsrätt. Den lägre insatsen liksom det förhållandet att den kooperativa hyresrätten inte på samma sätt som en bostadsrätt kan generera vinst till innehavaren, leder sannolikt till att den kooperativa hyresrättsföreningen ses som en mer osäker kredittagare än en bostadsrättsförening. Eller med andra ord att kreditgivaren ser det som en potentiellt högre risk att låna ut pengar till kooperativa hyresrättsföreningen jämfört med t.ex. en bostadsrättsförening.

Det faktum att den kooperativa hyresrätten är en relativt ny upplåtelseform och att den av olika skäl inte har fått något större genomslag utgör ett grundläggande problem i kredithänseende.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148) beskriver hur man har löst detta i några andra europeiska länder genom att inrätta olika typer av garantifonder. Detta har inneburit att bostadsföretagen kan få lån med en ränta som t.o.m. ligger någon procentenhet lägre än för andra låntagare på den allmänna kreditmarknaden.

En eventuell högre risk får den kooperativa hyresrättsföreningen betala genom en högre riskpremie, dvs. högre ränta. Storleken på riskpremien – om någon – beror dock sannolikt i stor utsträckning även på bl.a. attraktiviteten hos det lokala området eller den lokala bostadsmarknaden. Denna eventuella merkostnad påverkar hyran för den kooperativa hyresrätten. (Den högre hyresnivån kan i vissa situationer i sin tur göra att området blir mindre attraktivt vilket ökar risken att förlora insatsen.)

Avgörande för de boendes intresse är således möjligheterna till föreningens finansiering av köpet och de närmare villkoren härför och hur detta påverkar storleken på hyran. Som nyss sades beror detta i sin tur bl.a. på attraktiviteten i det aktuella området och den aktuella lokala bostadsmarknaden. Om kreditkostnaden och därmed hyran blir för hög – satt i relation till den tidigare hyran och det inflytande man uppnår genom ett övertagande samt övriga faktorer – torde intresset hos de boende för övertagande vara svalt.

En möjlighet att minska eventuella finansieringsproblem för kooperativa hyresrättsföreningar som kommittén övervägt är en statlig kreditgaranti. Statens bostadskreditnämnd, BKN, som för närvarande lämnar kreditgarantier i huvudsak för ny- och ombyggnad av bostäder, skulle kunna ges möjligheter att lämna kreditgarantier för lån för omvandling av allmännyttiga bostäder till kooperativa hyresrätter.

I enlighet med riksdagens principbeslut om statliga garantier skall garantisystemet dock vara subventionsfritt. Utredningen om utvärdering av statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar lämnade i betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder (SOU 2000:13) förslag som går ut på att kreditgarantin

skall vara civilrättsligt bindande, att avgifterna för kreditgarantin skall vara differentierade och riskrelaterade, att avgifterna tas ut för hela eller delar av garantiperioden i förväg (och därmed helt eller delvis kan lånefinansieras) och att BKN får fastställa garantivillkoren. Detta innebär i praktiken att kreditgivaren till en kooperativ hyresrättsförening som anses ha relativt låg kreditvärdighet, får en relativt hög kostnad för garantin. Denna kostnad får i slutänden hyresgästerna betala. Denna effekt torde i praktiken – åtminstone delvis – ta udden av en kreditgaranti utifrån dagens system för statliga kreditgarantier. Det ligger utanför kommitténs uppdrag att överväga förändringar i systemet.

3.5.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis ser kommittén positivt på hyresformen kooperativ hyresrätt. Först genom permanent lagstiftning blir det möjligt för den att utvecklas. Enligt kommitténs uppfattning kan den kooperativa hyresrätten komma att bli ett betydelsefullt alternativ på den framtida bostadsmarknaden och för möjligheterna till ökat boendeflytande. Även om det idag inte är möjligt att med säkerhet fastställa intresset hos de boende eller de exakta finansiella förutsättningarna vid ett övertagande av de boende, är det kommitténs uppfattning att det förslag till permanent lag om kooperativ hyresrätt som lämnas i SOU 2000:95, bör kompletteras med regler om förköpsrätt för de boende. Frågan om förköpsrätt övervägs närmare i nästa kapitel.

4 Förförköp av kommunalt bostadsbestånd, m.m.

4.1 Förförköp av kommunalt bostadsbestånd

4.1.1 Uppdraget

Kommittén har i denna del enligt sina tilläggsdirektiv att ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd. (För det fall det rör sig om försäljning av fast egendom är det i praktiken *det kommunala bostadsföretaget* som säljer. Rör det sig om försäljning av aktier i det kommunala bostadsföretaget är det *kommunen* som säljer.)

Kommittén lämnade i delbetänkandet (SOU 2000:104) förslag om särskilda regler för kommunala beslut vid försäljning av kommunala bostäder, m.m. Kommittén aviserade (s. 33) att det fortsatta arbetet bl.a. skulle inrikta sig på en analys av om dessa regler behöver kompletteras med ett regelverk för förköp av kommunalt bostadsbestånd. Ett ställningstagande i förköpsfrågan angavs behöva föregås av en särskild analys av framför allt de finansiella förutsättningarna för överlåtelse av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsföretag till privata allmännyttiga aktörer. Denna analys görs i kapitel 3 i detta betänkande.

4.1.2 Gällande regler om förköp, m.m.

Förförköp av fast egendom

Förförköpslagen (1967:868) innehåller regler som ger kommun förköpsrätt vid försäljning av fast egendom som bl.a. behöver rustas upp eller som behöver byggas om för att tillgodose bostadsförsörjningen eller något ändamål som anknyter till den

(1 §). Förköpsrätten är begränsad till kommun och härmed avses borgerlig primärkommun; landsting får alltså inte utöva förköpsrätt. Inte heller har kommunalt bostadsföretag motsvarande rätt. Vidare kan förköp inte ske för att mer allmänt trygga bostadsförsörjningen i kommunen. Lagen torde således inte vara tillämplig för en kommun som vill förvärva fast egendom för att utvidga sitt bostadsbestånd. Syftet med lagen är att förbättra kommunernas möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen i fråga om sådan mark (se t.ex. prop. 1967:90 och Beckman/Bäarnhielm/Nilsson/Synnergren, Fastighetsrätt, 1999).

Bestämmelser om förköp av fast egendom finns även för ombildning till bostadsrätt i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt (*ombildningslagen*). Som rubriken antyder är det i samband med att fastighetsägaren har för avsikt att avyttra sin fastighet som särskilda möjligheter finns till ombildning. I korthet går reglerna ut på att hyresgästerna bildar en bostadsrättsförening. Denna anmäler till inskrivningsmyndigheten sitt intresse av att förvärva fastigheten. Detta antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Genom anmälan får bostadsrättsföreningen en förköpsrätt. För bostadsrättsföreningen beslut om förvärv gäller vissa formella regler vilka framgår av 9 kap. 19–21 §§ bostadsrättslagen (1991:614), BRL (se SOU 2000:95). Intresseanmälan förutsätter bl.a. att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna skriftligen har förklarat sig intresserade av en ombildning till bostadsrätt, och att dessa hyresgäster är medlemmar i bostadsrättsföreningen (3 §).

Om intresseanmälan gjorts får fast egendom som utgör hyres- eller småhusenhet inte överlätas helt eller delvis genom köp eller byte utan att den bostadsrättsförening som har gjort intresseanmälan har erbjudits att förvärva hela hyreshus- eller småhusenheten. Ett sådant erbjudande kallas hembud. Med överlåtelse genom köp eller byte likställs överlåtelse genom tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller före-

ning samt fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) (6 §). Hembud sker hos hyresnämnden genom skriftlig anmälan av fastighetsägaren. Fastighetsägaren skall härvid ge in ett av honom undertecknat skriftligt förslag till köpeavtal som skall innehålla uppgift om köpeskillingen för den hembjudna egendomen och övriga villkor för förvärvet (7 § första stycket). Hembudet antas genom att bostadsrättsföreningen inom tre månader från den dag då hembudet skedde, skriftligen anmäler till hyresnämnden att föreningen beslutat att förvärva den hembjudna egendomen på villkor som anges i förslaget till köpeavtal. När anmälan har kommit in prövar nämnden om hembudet rätteligen har antagits. (10 §) Om hembudet har antagits, skall det anses som om fastighetsägaren och bostadsrättsföreningen har slutit avtal om köp av den hembjudna egendomen på de villkor som anges i förslaget till köpeavtal. (11 §).

När det gäller skälen för de år 1982 införda reglerna om ombildning till bostadsrätt konstaterades i förarbetena (prop. 1981/82:169 s. 18 ff) att bostadspolitiken tidigare hade varit inriktad främst på att komma tillrätta med bostadsbrist samt låg utrymmes- och utrustningsstandard. Tiden ansågs vara mogen för att flytta tyngdpunkten mot annat, bl.a. de boendes inflytande. Man bedömde dock att det inte är möjligt att uppnå samma inflytande för hyresgäster som för dem som bor med ägande- eller bostadsrätt. Bostadsrätten borde därför öka, särskilt i områden där hyresrätten dominerar. Då åstadkommer man, enligt departementschefen, en större variation mellan upplåtelseformerna, varigenom bl.a. bostadskonsumenternas önskemål bättre kan tillgodoses. I korthet motiverades alltså reglerna med att man ville stimulera den boendeform som ansågs ge de bästa och mest omfattande möjligheterna till boendeinflytande. (Se även SOU 2000:95.)

Utredningen om kooperativ hyresrätt anförde i sitt betänkande (SOU 2000:95) i frågan om huruvida det finns skäl att gynna någon av upplåtelseformerna kooperativ hyresrätt och bostadsrätt bedömningen att det utifrån förarbetena till ombildningslagen (se ovan) inte finns skäl att missgynna kooperativa

hyresrätter jämfört med bostadsrätter. Detta eftersom en av grundidéerna med kooperativ hyresrätt är just att hyresgästerna skall få möjligheter till medinflytande, ungefär på samma sätt som bostadsrättshavare har. Utredningen bedömde samtidigt att det utifrån dessa skäl inte heller finns skäl att gynna de kooperativa hyresrätterna på bostadsrätternas bekostnad.

Förköp av aktier

Aktier kan principiellt, med begränsade undantag, överlåtas och förvärfas fritt utan hinder i lag eller bolagsordning. Överlåtbarheten bidrar till att göra investeringar i aktier attraktiva och är för företag med mera kapitalkrävande verksamhet en nödvändig förutsättning för deras finansiering (se t.ex. Nial/Johansson, Svensk associationsrätt, 7 uppl., 1998). Enligt 3 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385), ABL, måste inskränkning av rätten att fritt överlåta och förvärva aktie följa av lag. Här bortses från vissa regler om hembud (3 kap. 3 § ABL) som saknar intresse i detta sammanhang.¹

Regler om förköp av aktier är få i svensk lagstiftning. Enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m., krävs tillstånd av hyresnämnd för förvärv av aktier i vissa fall. Enligt samma lag har kommun förköpsrätt vid tillståndspliktig försäljning av aktier i bl.a. vissa fåmansföretag som äger hyresfastighet. Lagen – ofta benämnd Lex Backström – har varit föremål för omfattande kritik. I bl.a. SOU 1994:23 och i flera riksdagsmotioner har framförts förslag om att lagen avskaffas. Dessa förslag avvisades dock av riksdagen våren 1998, då den ställde sig bakom ett uttalande om att lagen fortfarande är ett viktigt instrument för att hindra oseriösa eller på annat sätt olämpliga förvärvare att komma in på fastighetsmarknaden (se 1997/87:BoU7 s. 8 och senast 2000/01:BoU4 s. 12, se även Karnov 2000/2001 s. 826).

¹ I förslaget till ny aktiebolagslag som lades fram av Aktiebolagskommittén i dess slutbetänkande (SOU 2001:1) föreslås i sak ingen ändring av 3 kap. 2 § (se s. 301 och även SOU 1997:22 s. 315).

Förköpsreglerna i 1975 års lag kompletterar regleringen i förköpslagen (från år 1967, se ovan), som enbart omfattar överlåtelse av fast egendom och tomträtt, och har utformats i överensstämmelse med denna. Förköpsrätten utövas genom att kommunen inom samma tid som gäller för kommunens begäran om hyresnämndens prövning av aktieförvärvet, till hyresnämnden anmäler beslut att utöva förköpsrätten. Det är såvitt kommittén känner till oklart om rätten att förköpa aktier utnyttjas av kommunerna. I SOU 1994:23 konstaterades (s. 87) att inte något enda ärende angående förköp såvitt bekant avgjorts vid hyresnämnderna under den senaste tioårsperioden.

4.1.3 Förslaget från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (SOU 1999:148)

I direktiven till Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (dir. 1999:32) angavs att utredaren skulle analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för allmännyttiga bostadsföretag. Det framhölls även att utredningen skulle lämna förslag till hur de kommunägda företagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, bland annat genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna äger fastigheterna. Utredningen hade dessutom i uppdrag att pröva alternativet att överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser, eller någon form av kooperativ hyresrätt på sätt som skett i vissa andra europeiska länder.

Med utgångspunkt från uppdraget i denna del lämnade utredningen i diskussionsbetänkandet (SOU 1999:148) följande förslag (s. 105). 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 bland en majoritet av de berörda hyresgästerna. Kommunens rätt till ersättning vid sådana överlåtelser föreslås bli föremål för ytterligare överväganden. Om det vid försäljning av aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag uppkommer en "realisationsvinst" skall

denna till minst hälften reserveras för åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Detta gäller till den del vinsten överstiger nuvärdet av den skäliga utdelningen på av kommunen tillfört kapital.

Utredningen utvecklade sitt förslag om *försäljning av aktier* i bostadsföretaget enligt det följande (s. 107 f). För att hyresgästerna skall kunna utöva förköpsrätten krävs att de bildar en ideell förening som representerar mer än hälften av företagets hyresgäster (innehavare av bostadshyresavtal) genom medlemskap eller fullmakter. Om hyresgästerna vill utnyttja förköpsrätten skall aktierna förvärvas av en särskild och för ändamålet bildad stiftelse. Denna stiftelse skall enligt stiftelseförordnandet ha till syfte att äga aktier i det allmännyttiga bostadsbolaget. Enligt förordnandet skall styrelsen utses av en förening där alla berörda hyresgäster har rätt att vara medlemmar. Vidare skall av förordnandet framgå att aktierna inte får avyttras. Om stiftelsen i en framtid väljer att likvidera företaget skall överskottet inbetalas till kommunen och användas för att främja bostadsförsörjningen i kommunen. För att kunna utnyttja förköpsrätten måste hyresgästerna lämna en intresseanmälan till Boverket, som sedan kommunen skall underrättas om. För att garantera att försäljning inte sker utan att hyresgästerna erbjudits möjlighet till förköp skall varje aktieförsäljning i ett allmännyttigt bostadsbolag anmälas till Boverket.

Utredningen utvecklade sitt förslag om *försäljning av fast egendom* enligt det följande (s. 108 f). För att hyresgästerna skall kunna utöva förköpsrätten krävs att de bildar en ekonomisk förening som har till syfte att upplåta bostäderna med kooperativ hyresrätt till föreningens medlemmar. Hyresgäster som väljer att inte bli medlemmar i föreningen behåller enligt hyreslagen sina rättigheter fullt ut. Föreningen måste som medlemmar samla minst hälften av hyresgästerna (innehavare av bostadshyresavtal) i den eller de berörda fastigheterna. Förslaget innebär i praktiken att nuvarande förköpsrätt för en bostadsrättsförening även skall gälla för en kooperativ hyresrättsförening (i stora drag i överensstämmelse med det förslag till lagändringar

som lämnades i betänkandet Kooperativ hyresrätt [SOU 2000:95], se avsnitt 4.1.3). Om både en bostadsrättsförening och en kooperativ hyresrättsförening gör anspråk på förköpsrätten, föreslås denna i första hand tillkomma den kooperativa hyresrättsföreningen, eftersom denna upplåtelseform ligger närmare den befintliga.

Utredningen utvecklade även sitt förslag om *priset vid hyresgästernas förköp* (s. 109 f): Vid försäljning uppkommer frågan om prissättning. En värdering av ett bostadsföretag eller av enstaka fastigheter kan göras på olika sätt. En utgångspunkt vid sådana värderingar är att beräkningen görs på grundval av förväntad framtida avkastning. Vid förköp både enligt förköpslagen och lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt, betalar den som utnyttjar förköpsrätten det ursprungligen bestämda priset (se avsnitt 4.1.2). Fördelen med denna metod är att priset redan är bestämt. Nackdelen är densamma; säljaren och köparen som utnyttjar förköpsrätten har ingen möjlighet att diskutera priset. Det finns därmed en risk att priset drivs upp till en högre nivå, särskilt om förköpsrätten förväntas bli utnyttjad. Vad gäller prissättning på företaget vid förköp bör en avvägning göras av de olika intressen som rimligen bör tillvaratas i sammanhanget. Det handlar om det kommunala ägarintresset och självstyrelsen, om förutsättningarna för finansiering samt om möjligheterna att stimulera en övergång till nya former för ägande och hyresgästinflytande. Frågan bör enligt utredningen bli föremål för ytterligare analys och överväganden.

4.1.4 Förslaget från Utredningen om kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95)

Utredningen om kooperativ hyresrätt föreslår i sitt betänkande Kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95) vissa ändringar i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt (se om lagen i avsnitt 4.1.2), som i princip går ut på

att kooperativa hyresrättsföreningar får samma rätt till ombildning av hyresrätt som bostadsrättsföreningar har idag.

Utredningen föreslår även en särskild lag om kooperativ hyresrätt. Upplåtelseformen kan beskrivas som en mellanform mellan traditionell hyresrätt och bostadsrätt. Det skall enligt förslaget finnas två huvudtyper av kooperativa hyresrättsföreningar. *Ägarmodellen* innebär att föreningen äger det eller de hus där lägenheterna finns. *Hyresmodellen* innebär i stället att föreningen hyr samtliga lägenheter i ett hus som den i sin tur upplåter med kooperativ hyresrätt. Enligt utredningen är den kooperativa hyresrätten bl.a. tänkt som ett framtida alternativ för att i de allmännyttiga bostadsföretagen kunna utveckla ett långtgående boinflytande för hyresgästerna.

4.1.5 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: En företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunalt bostadsföretag regleras i lag. I första hand skall kommunen sälja till annat allmännyttigt bostadsföretag. I andra hand skall kommunen sälja till en kooperativ hyresrättsförening av ägarmodell som hyresgästerna bildat. Först därefter skall kommunen kunna sälja till bostadsrättsförening eller annan. Frågan om den närmare utformningen av en reglering av företrädesordningen och med den sammanhängande frågor som t.ex. avsteg från den kommunala lokaliseringsprincipen liksom frågan om priset vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd kan eller bör regleras, bör bli föremål för ytterligare analyser och överväganden inom ramen för en särskild utredning.

En kommun som önskar sälja sitt allmännyttiga bostadsbestånd har flera möjliga vägar att gå. Kommunen kan överlåta enstaka eller flera fastigheter. Kommunen kan även överlåta hela eller delar av ett bostadsföretag. I kommitténs delbetänkande All-

männnyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104) lämnades olika förslag på reglering för att försvåra förhastade försäljningar av kommunala bostadsföretag och fast egendom inom den kommunala allmännyttan.

Enligt regeringens och kommitténs uppfattning är det av största betydelse att det finns en tillräckligt stor sektor av bostadsmarknaden där verksamheten bedrivs utan vinstsyfte. Detta har stor betydelse för det bostadspolitiska målet att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader (jfr prop. 1997/98:119). En tillräckligt stor hyresmarknad underlättar även kommunernas boendeplanering. Kommitténs principiella utgångspunkt är därför att överlåtelse av hela eller delar av kommunalt bostadsbestånd så långt det är möjligt bör ske under förutsättningar som gör det möjligt att bostäderna även framdeles utgör hyresrätter. Den stora samhällsekonomiska fördelen med hyresrätten är att den erbjuder ett rörligare alternativ än ägande av sitt boende, tack vare att det inte krävs någon kapitalinsats. Därigenom sker inträde eller utträde ur en marknad enklare och till lägre kostnader än om man skall köpa/sälja sin bostad. Följaktligen är det av stort värde att det finns en fungerande hyresmarknad, och behovet av en sådan marknad är större ju snabbare strukturomvandlingen går. En icke-fungerande hyresmarknad är därför en hämmande faktor i en tillväxtregion. Den begränsar rörligheten på arbetsmarknaden och påverkar därigenom nivån på den strukturella arbetslösheten. Enligt kommitténs bedömning säkerställs hyresrättens fortbestånd bäst genom någon form av företrädesordning.

I den skrivelse från kommittén till regeringen den 26 oktober 2000 där kommittén bl.a. begärde förlängd tid för utförande av sitt uppdrag och som legat till grund för kommitténs tilläggsdirektiv (se bilaga 2), redovisade kommittén sitt preliminära ställningstagande i fråga om en företrädesordning vid försäljning av kommunalt bostadsbestånd. Kommittén angav att en förköpsreglering exempelvis kunde utgå från att bostäderna i första hand överläts till annat kommunalt ägt bostadsföretag, i

andra hand till de boende i form av kooperativ hyresrätt/stiftelse och i tredje hand erbjuds till bostadsrätt eller övrig bostadsmarknad. Den kooperativa hyresrätten har enligt kommitténs uppfattning den fördelen att möjligheterna till boendeinflytande ökar. Detta främjar gemenskap, boendedemokrati, ansvarstagande och aktsamhet. I en kooperativ hyresrättsförening är även möjligheterna goda att påverka boendekostnaderna.

I linje med det resonemang som förs i kapitel 2 och den ägarneutrala lag om allmännyttiga bostadsföretag som föreslås där har kommittén efter ytterligare överväganden delvis reviderat den uppfattning som framförs i skrivelsen till regeringen. En försäljning bör i första hand ske till ett annat allmännyttigt bostadsföretag, inte nödvändigtvis ett kommunägt. I andra hand bör försäljning ske till de boende i form av en kooperativ hyresrättsförening (av ägarmodellen). (Hyresgästerna bör således tillförsäkras rätt till förköp av den fastighet de bor i, för ombildning till kooperativa hyresrätter. Se vidare om detta nedan.) Mot bakgrund av det förslag till lag om kooperativ hyresrätt som lämnas i SOU 2000:95 har kommittén inte längre sett anledning att överväga det alternativ som går ut på att bostäderna förvärvas av en särskild stiftelse som i sin tur hyr ut bostäderna till en kooperativ hyresrättsförening. Först sedan hyresgästerna erbjuds att ta över bör bostäderna kunna ombildas till bostadsrätter eller säljas på den övriga bostadsmarknaden.

Kommittén har vid sina överväganden inte begränsat sig till den situationen att de boende övertar fast egendom. Det är visserligen kommitténs uppfattning att förköp av aktier normalt torde vara ett mindre attraktivt alternativ för de boende, men kommittén har inte uteslutet att det i vissa fall kan finnas ett sådant intresse. En reglering som endast tog sikte på försäljning av fast egendom skulle dessutom lätt kunna kringgås genom att kommunen i stället säljer aktier eller andelar i bostadsföretaget.

Kommittén föreslår således att en företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunalt bostadsföretag regleras i lag: I första hand skall kommunen sälja till annat allmännyttigt bostadsföretag. För det fall det

råder konkurrens mellan flera allmännyttiga bostadsföretag och den ena intressenten är en kooperativ hyresrättsförening som godkänts som allmännyttigt bostadsföretag skall föreningen träda tillbaka för ett annat allmännyttigt bostadsföretag. I andra hand skall kommunen sälja till hyresgästerna genom en kooperativ hyresrättsförening av ägarmodell som hyresgästerna bildat. Först därefter skall kommunen kunna sälja till bostadsrättsförening eller annan. En företrädesordning av angett slag kompletterar det förslag om särskilda beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder m.m.. som kommittén lämnar i delbetänkandet (se SOU 2000:104 s. 33).

Det främsta argumentet för att annat allmännyttigt bostadsföretag ges företräde framför de boende i form av en kooperativ hyresrättsförening är att det med en omvänd ordning är sannolikt att antalet hyresrätter riskerar att minska i större utsträckning, eftersom det finns en risk att de kooperativa hyresrätterna ombildas till bostadsrätter.

Med den prioritering som gjorts i kommitténs tilläggsdirektiv har det inte varit möjligt att utarbeta förslag till författningstext eller närmare överväga vilken lagteknisk lösning som är mest lämplig. Kommittén har fått nöja sig med att skissera hur en sådan lagreglering kan se ut. Frågan om den närmare utformningen av en reglering av företrädesordningen liksom frågan om priset vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd kan eller bör regleras (se nedan) bör bli föremål för ytterligare analyser och överväganden inom ramen för en särskild utredning. Se närmare om fortsatt utredande av bostadspolitiska frågor i avsnitt 1.6.

Skyldigheten för kommunen att i första hand sälja den fasta egendomen/aktierna, behöver sannolikt regleras i en ny lag. Kommittén ser inte att sådan reglering har någon given plats i befintlig lagstiftning. En fråga som behöver övervägas är om regleringen bör utformas med förebild i ombildningslagen, dvs. att annat allmännyttigt bostadsföretag anmäler intresse och därigenom får en förköpsrätt eller om det mer aktivt skall ligga på kommunen att undersöka intresset hos övriga allmännyttiga

aktörer på den lokala bostadsmarknaden. En skyldighet av skisserad art kan visserligen sägas utgöra ett visst åsidosättande av den kommunala självstyrelsen. Det kan mot detta argument invändas att ingreppet i kommunens bestämmanderätt endast avser vem kommunen får sälja till. Det innebär inte att kommunen inte får sälja. Ur denna synvinkel framstår åsidosättandet av den kommunala självstyrelsen inte större än vad som är situationen då en bostadsrättsförening med stöd av ombildningslagen (se avsnitt 4.1.2) utnyttjar förköpsrätt vid försäljning av kommunägd fastighet. Kommittén ser därför inte att en lagreglering med skisserat innehåll kan angripas från konstitutionell synpunkt. En annan fråga som behöver lösas i detta sammanhang är eventuell konkurrens mellan flera allmännyttiga bostadsföretag. Som framgår ovan är kommitténs förslag att annat allmännyttigt bostadsföretag än kooperativ hyresrättsförening som godkänts som allmännyttigt bostadsföretag skall ha företräde. För det fall det är fråga om att flera kooperativa hyresrättsföreningar eller flera andra allmännyttiga bostadsföretag konkurrerar får företrädesrätten lösas genom tidpunkt för intresseanmälan eller på annat sätt.

En ytterligare fråga i detta sammanhang som behöver analyseras är ett avsteg från den kommunala lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § kommunallagen) i syfte att möjliggöra för kommuner att när det är bostadspolitiskt motiverat kunna agera över kommungränserna. Lokaliseringsprincipen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. Principen är emellertid redan idag försedd med viktiga modifikationer, som har samband med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen (se Paulsson/Riberdahl/Westerling, Kommunallagen, 2 uppl., 1997, s. 85). Enligt kommitténs uppfattning skulle en möjlighet för ett kommunalt bostadsföretag att köpa hela eller delar av fastighet/bostadsföretag i annan kommun underlätta för kommunerna att utföra sina bostadspolitiska uppgifter. Det är därför enligt kommitténs uppfattning motiverat med ett avsteg från lokaliserings-

principen. Frågan behöver dock bli föremål för närmare analys och överväganden.

I likhet med Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet menar kommittén att kommunens rätt till ersättning vid överlåtelse bör bli föremål för ytterligare överväganden. Kommittén har inte haft möjlighet att på djupet analysera denna komplicerade fråga. Priset på fastigheten har ett omedelbart samband med boendekostnaden. För att det inte skall vara dyrare att bo i en kooperativ hyresrätt än i en vanlig hyresrätt, är det nödvändigt att priset på fastigheten som den kooperativa hyresrättsföreningen övertar i stora drag motsvarar ett objektivi avkastningsvärde, dvs. de hyror som en fastighet kan antas generera i egenkap av hyresfastighet eller med andra ord det marknadspris som kan uppnås om köparen avser att även framdeles upplåta bostäder med hyresrätter i fastigheten. Kommittén har mot bakgrund av den beskrivning som ges i SOU 1999:148 ställt sig frågan om priset vid försäljningen överhuvudtaget kan eller bör regleras. Flera invändningar kan resas mot en sådan reglering. En är den uppenbara risken för snedvridning av konkurrensen på bostadsmarknaden. En annan är att det torde vara förenat med stora svårigheter att fastställa en objektiv beräkningsgrund för priset. Enligt kommitténs uppfattning är frågan om att reglera priset vid försäljningen i annan ordning än vad som sker idag vid förköp enligt förköpslagen respektive ombildningslagen komplicerad. Det är kommitténs uppfattning att frågan bör bli föremål för ytterligare analys och överväganden.

Det andra ledet i företrädesordningen är hyresgästernas rätt att för det fall inget allmännyttigt bostadsföretag visat intresse, köpa fastigheten respektive aktierna i det kommunala bostadsföretaget. I denna del kan enligt kommitténs bedömning sannolikt de ändringar i ombildningslagen som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt i SOU 2000:95 tjäna som utgångspunkt. Utredningen föreslår att vid sidan om dagens förköpsrätt för bostadsrättsföreningar skall kooperativa hyresrättsföreningar få förköpsrätt för förvärv av fast egendom. I det fortsatta beredningsarbetet med kommitténs förslag om företrä-

desordning i denna del får bl.a. övervägas om ytterligare regler bör föras in i ombildningslagen, eller om en annan lösning är att föredra. Att observera särskilt är att ombildningslagen endast tar sikte på förköpsrätt av fast egendom. Som konstateras i avsnitt 4.1.2 finns det få regler om förköp av aktier i svensk lagstiftning, och det saknas helt regler som ger privata utomstående rätt till förköp av aktier. Regelverket behöver således täcka rätten för en kooperativ hyresrättsförening att både köpa fast egendom och aktier i kommunalt bostadsföretag. Om ombildningslagen bör kompletteras med förköpsregler för aktier eller om samtliga regler bör samlas i en särskild lag får övervägas vid beredningen av kommitténs förslag.

Enligt kommitténs mening bör – oavsett hur man lagtekniskt väljer att utforma regelverket – vid konkurrens en kooperativ hyresrättsförening ges företräde framför en bostadsrättsförening. Utredningen om kooperativ hyresrätt föreslår i SOU 2000:95 att de olika föreningarna skall vara likställda i förköpshänseende. Det är kommitténs uppfattning att en kooperativ hyresrättsförening bör ha företräde framför en bostadsrättsförening, eftersom överlåtelse av hela eller delar av kommunalt bostadsbestånd så långt det är möjligt bör ske under förutsättningar som gör det möjligt att bostäderna förblir hyresrätter.

En annan fråga som närmast rör konkurrens mellan en kooperativ hyresrättsförening och en bostadsrättsförening är om det skall vara lättare för en kooperativ hyresrättsförening att aktualisera förköpsrätten än vad det är för en bostadsrättsförening (se avsnitt 4.1.2 om beslut om ombildning av hyresrätt till bostadsrätt).

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslår i SOU 1999:148 att en grupp om hälften av de boende skall kunna aktualisera den förköpsrätt en kooperativ hyresrättsförening skall ha.

Enligt förslaget från Utredningen om kooperativ hyresrätt (i SOU 2000:95) krävs att minst två tredjedelar av de boende har förklarat sig intresserade av ombildning (se 5 kap. 2 § i förslaget till lag om kooperativ hyresrätt i SOU 2000:95).

Kommittén har övervägt om det finns anledning att ha andra regler än vad som gäller för bostadsrätt och vad som föreslås i SOU 2000:95. Majoritetskravet för ombildning till bostadsrätt ändrades så sent som den 1 juli 1999 från minst hälften till två tredjedelar. De skäl som anfördes för detta var i korthet följande (prop. 1998/99:191 s. 12 f). Ju fler som deltar i ombildningen, desto större är möjligheten att övergången till bostadsrätt blir lyckad. Boendet har en stor social betydelse. Det är därför inte rimligt att en ombildning skall få genomföras om ett stort antal hyresgäster, kanske närmare hälften, motsätter sig den. Ombildning innebär också en risk för att föreningen sätter sina egna medlemmars intressen framför de kvarvarande hyresgästernas.

Enligt kommitténs uppfattning är dessa motiv relevanta även när det gäller ombildning till kooperativ hyresrätt. Kommittén ser därför inte anledning att frångå vad som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt.

4.2 Förhindra eller försvåra ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt

4.2.1 Uppdraget

I kommitténs uppdrag har ingått att klarlägga möjligheten att förhindra eller försvåra eventuell ombildning från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt. Även om uppdraget i denna del inte är prioriterat enligt tilläggsdirektiven vill kommittén i detta avsnitt redovisa sina överväganden i frågan liksom bakgrunden till övervägandena.

4.2.2 Närmare om ombildningen

Rent rättsligt föreslår Utredningen om kooperativ hyresrätt (i SOU 2000:95) att en ombildning från kooperativ hyresrätt till bostadsrätt går till så att den kooperativa hyresrättsföreningen beslutar dels att föreningen skall likvideras, dels att tillgångarna – fastigheten – skall säljas. Fastigheten säljs sedan till en av hyresgästerna bildad och registrerad bostadsrättsförening (även den en form av ekonomisk förening). Samma resultat kan uppnås om fastigheten säljs utan beslut om likvidation. Efter förebild i bostadsrättslagen (1991:614), BRL, upphör då den kooperativa hyresrätten (se 4 kap. 10 § i förslaget till lag om kooperativ hyresrätt i SOU 2000:95 s. 264). För att ett beslut om överlåtelse av ett hus som tillhör föreningen i vilket det finns en eller flera lägenheter som är upplättna med kooperativ hyresrätt, skall vara giltigt krävs att det har fattats på en föreningsstämma och på det sätt som gäller för likvidation enligt 11 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (se nedan). Dessutom skall minst två tredjedelar av de kooperativa hyresgästerna i det hus som skall överlätas ha gått med på beslutet (4 kap. 9 § i förslaget till lag om kooperativ hyresrätt).

Resonemanget i övervägandena nedan förutsätter att det förslag till lag om kooperativ hyresrätt som utredningen lämnade, genomförs i enlighet med förslaget. Enligt detta skall bl.a. föreningslagens regler gälla vid likvidation av en kooperativ hyresrättsförening (se 3 § första stycket i lagförslaget). Beslut om likvidation av en ekonomisk förening fattas av föreningsstämman (11 kap. 1 § föreningslagen). Ett beslut om likvidation är i normalfallet giltigt endast om samtliga röstberättigade har förenat sig om beslutet eller detta har fattats på två varandra följande föreningsstämmor. I det sistnämnda fallet gäller dessutom att det andra stämmobeslutet skall ha biträtts av minst två tredjedelar av de röstande. Längre gående villkor kan föreskrivas i stadgarna. (Enligt föreningslagen gäller samma principer för ändring av stadgarna som för beslut om likvidation, dvs. enighet eller två stämmobeslut dör det andra beslutet biträtts av två

tredjedelar av de röstande.) De undantagsfall som finns, bl.a. att föreningen är i konkurs, är inte av intresse här. För bostadsrättsföreningar gäller de nyss återgivna reglerna i föreningslagen om likvidation (9 kap. 29 § BRL).

Utredningen om kooperativ hyresrätt hade enligt sina direktiv i uppgift bl.a. att överväga hyresgästernas möjligheter att omsätta sina kooperativa hyresrätt till kapital, t.ex. genom ombildning till bostadsrätt. Enligt regeringens mening talar därvid starka skäl för att en sådan ombildning i princip inte bör vara möjlig att genomföra. En motsatt ordning skulle, enligt direktiven, bl.a. stå i strid med den övergripande målsättningen att den kooperativa hyresrätt skall vara en boendeform utan spekulativa moment. Utredningen skulle därför, avslutar direktiven, utgå från att utrymmet för hyresgästerna att på sådant sätt omsätta sina nyttjanderätter bör vara mycket begränsat.

Utredningen anförde i denna fråga (s. 262):

Kraven på beslut om frivillig likvidation är förhållandevis höga. De ger enligt vår mening ett tillräckligt skydd för de kooperativa hyresgästerna. Att ytterligare höja gränserna för frivillig likvidation eller rent av omöjliggöra sådan likvidation är inte meningsfullt. För ekonomiska föreningar finns det, liksom för andra liknande associationer, regler om tvångslikvidation och likvidation i samband med konkurs. För stränga begränsningar beträffande frivillig likvidation skulle kunna kringgås genom att alla medlemmar utträder, betalningar ställs in etc.

Reglerna om likvidation innebär alltså enligt vår mening ett tillräckligt skydd för föreningen och dess kooperativa hyresgäster. Att generellt helt förhindra att kooperativ hyresrättsföreningar upphör och i stället blir bostadsrättsföreningar bedömer vi, mot bakgrund av det sagda, inte heller motiverat. Det är t.ex. svårt att se skälen för det beträffande en förening som vid bildandet har byggt ett hus och där medlemmarna efter ett antal år är överens om att man bör byta upplåtelseform.

Däremot kan särskilda skäl, exempelvis omständigheterna vid föreningens tillkomst, motivera ytterligare hinder. Ett sådant exempel är de överväganden som för närvarande görs i frågan om man inom ramen för de allmännyttiga bostadsföretagens fastighets-

bestånd skall använda kooperativa hyresrättsföreningar som en form för ökat hyresgästinflytande. Det kan då finnas skäl att säkerställa att detta fastighetsbestånd förblir hyresrätter och inte blir bostadsrätter. I så fall bör inskränkningar göras som är anpassade efter vad som efter omständigheterna framstår som rimligt.

4.2.3 Överväganden

Kommitténs bedömning: Föreningslagens regler om likvidation i kombination med de regler om överlåtelse av föreningens hus som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt, utgör ett tillräckligt skydd för den kooperativa hyresrättsföreningen och dess hyresgäster. Att helt förhindra att en kooperativa hyresrättsföreningar upphör och blir bostadsrättsföreningar bedöms inte vara meningsfullt.

Förmögenhetsöverföringar från kommunen till det privata bör lösas avtalsvägen, där kommunen som förutsättning för försäljning till den kooperativa hyresrättsföreningen, ställer krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för frivillig likvidation.

Uppdraget i denna del går ut på att klargöra möjligheten att förhindra eller försvåra att en kooperativ hyresrätt ombildas till en bostadsrätt. Härmed avses primärt den situationen att den kooperativa hyresrättsföreningen äger den fastighet som de kooperativa hyresrätterna är upplåtna i. (För det fall en kooperativ hyresrättsförening hyr sina lägenheter, krävs först att föreningen förvärvar fastigheten.) Som framgår av avsnitt 4.1.3 föreslår Utredningen om kooperativ hyresrätt vissa ändringar i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt, som i princip går ut på kooperativa hyresrättsföreningar får samma rätt till ombildning av hyresrätt som bostadsrättsföreningar har idag. Rätten för en kooperativ hyresrättsförening att ta över den fastighet medlemmarna bor i, ger dessa

en möjlighet att gemensamt ta ansvar för ett fortsatt boende till självkostnad.

En förutsättning för uppdraget torde vara att hyresgästerna – genom en av dem bildad kooperativ hyresrättsförening – har kunnat förvärva fastigheten för ett pris som svarar mot vad den är värd som hyresfastighet, dvs. det marknadspris som kan uppnås om köparen avser att även framdeles upplåta bostäder med hyresrätter i fastigheten. En fastighet vari är upplåtet bostäder med bostadsrätt har ett högre marknadsvärde och betingar följaktligen ett högre pris.

Kommitténs utgångspunkt är att det i princip inte bör vara möjligt för hyresgästerna att omsätta sina kooperativa hyresrätter till kapital genom ombildning till bostadsrätt. En motsatt ordning skulle enligt kommitténs uppfattning bl.a. stå i strid med den övergripande målsättningen att hyresrätten skall vara en boendeform fri från spekulativa moment. Ett totalförbud mot ombildning skulle emellertid enligt kommitténs mening strida mot grundläggande föreningsrättsliga principer och mot tankarna bakom den grundlagsfästa positiva föreningsfriheten (2 kap. 1 § 5 regeringsformen).

Mot denna bakgrund är det kommitténs uppfattning att utrymmet för hyresgästerna att genom ombildning av kooperativ hyresrätt till bostadsrätt omsätta sina nyttjanderätter, bör vara mycket begränsat och att det är befogat med regler som försvårar sådan ombildning.

En första fråga är då om de hinder som ställs upp i dagens lagstiftning i kombination med de regler om kooperativa hyresrättsföreningar som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt (i SOU 2000:95, se avsnitt 4.2.1), utgör tillräckliga hinder.

Som redovisats ovan i avsnitt 4.2.1 krävs för ombildning från kooperativ hyresrätt till bostadsrättsförening dels att beslut har fattats på en föreningsstämma, dels att samtliga röstberättigade har förenat sig om beslutet eller beslut har fattats på två varandra följande föreningsstämmor (i det sistnämnda fallet gäller dessutom att det andra stämmobeslutet skall ha biträtts av minst två

tredjedelar av de röstande), dels att minst två tredjedelar av de kooperativa hyresgästerna i det hus som skall överlätas har gått med på beslutet. Samma krav gäller både vid ombildning genom likvidation och vid ombildning genom försäljning av fastigheten.

De krav som ställs på den kooperativa hyresrättsföreningens beslut om frivillig likvidation är således förhållandevis höga. De ger enligt kommitténs mening ett tillräckligt skydd för de kooperativa hyresgästerna. Att ytterligare höja gränserna för frivillig likvidation eller rent av omöjliggöra sådan likvidation är inte meningsfullt. För ekonomiska föreningar finns det, liksom för andra liknande associationer, regler om tvångslikvidation och likvidation i samband med konkurs. För stränga begränsningar för frivillig likvidation skulle kunna kringgås genom att alla medlemmar utträder, betalningar ställs in etc.

Kommitténs bedömning är således att föreningslagens regler om likvidation i kombination med de regler om överlåtelse av föreningens hus som föreslås av Utredningen om kooperativ hyresrätt, utgör ett tillräckligt skydd för den kooperativa hyresrättsföreningen och dess hyresgäster. Att helt förhindra att kooperativa hyresrättsföreningar upphör och blir bostadsrättsföreningar bedömer kommittén inte vara meningsfullt.

Frågan om hur man förhindrar en förmögenhetsöverföring från kommunen till det privata bör (här bortses från de förslag kommittén lämnar i delbetänkandet SOU 2000:104) enligt kommitténs uppfattning lösas avtalsvägen, t.ex. på så sätt att kommunen som förutsättning för försäljning till den kooperativa hyresrättsföreningen, ställer upp villkor som går ut på att kommunen skall godkänna försäljning som sker inom viss tid. För att förhindra spekulativa köp enbart i syfte att kort därefter ombilda de kooperativa hyresrätterna till bostadsrätter, förutsätter kommittén att kommunen inte lämnar sitt godkännande om sådant begärs kort tid efter köpet från kommunen. Inte heller bör godkännande lämnas om inte den kooperativa hyresrättsföreningen kan lämna en sakligt godtagbar förklaring till varför den önskar likvidera sig. Kommunen kan även ställa krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för

frivillig likvidation. Enligt 11 kap. 1 § föreningslagen får stadgarna i en ekonomisk förening innehålla villkor som går längre än vad lagen föreskriver för att beslut om frivillig likvidation skall vara giltigt (jfr 4 kap. 9 § andra stycket förslaget till lag om kooperativ hyresrätt). Exempel på sådana ytterligare villkor som kan ställas är krav på ännu större stämmomajoritet eller godkännande från kommunens sida (jfr Mallmén, Lagen om ekonomiska föreningar, 2 uppl., 1995, s. 249 och 396). Visserligen kan stadgarna i en ekonomisk förening ändras – se sist i avsnitt 4.2.2 – men de krav som ställs i detta avseende, är enligt kommitténs uppfattning tillräckligt höga. Högre krav skulle enligt kommitténs uppfattning vara svärförenligt med föreningsrättsliga principer.

Kommittén har övervägt om kommunen bör vara skyldig att ställa krav på ytterligare villkor i föreningens stadgar för frivillig likvidation. Kommittén har dock stannat för att en lagreglerad skyldighet inkräktar på det kommunala självstyret.

Kommittén har även övervägt möjligheten från kommunens sida att villkora köpet för att förhindra spekulativa ombildningar. Enligt fastighetsrättsliga principer får köps fullbordning eller bestånd emellertid inte göras beroende av villkor under mer än två år från den dag då köpehandlingen upprättades. Har längre tid avtalats, är köpet ogiltigt. (4 kap. 1 § första stycket jordabalken). Kommittén har inte sett anledning att föreslå lagreglering om avsteg från denna princip (jfr 4 kap. 1 § andra stycket samma balk).

5 Boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen

Kommitténs förslag: Regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att närmare analysera de förslag som lämnades av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i SOU 1999:148 samt även i övrigt analysera och lämna förslag som leder till ökat boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen.

Regeringen skriver i huvuddirektiven (bilaga 1) under rubriken 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 infly-

tande i de allmännyttiga bostadsföretagen och lämna förslag till åtgärder med detta syfte. Kommittén skall särskilt överväga lämpliga former för ett ökat boendeinflytande på företagsnivå.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet lämnade i diskussionsbetänkandet SOU 1999:148 en rad förslag som syftar till ökat hyresgästinflytande. Enligt utredningen bör ett ökat hyresgästinflytande bygga på följande fyra principer, vilka också utgör grunden för förslagen; (i) beslut bör fattas så nära de berörda som möjligt, (ii) bostadsföretagen bör underlätta och röja hinder, (iii) inflytande förutsätter engagemang, och (iv) makt förutsätter ansvar.

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. Men det måste också råda balans mellan å ena sidan hyresgästernas besittningsskydd och andra rättigheter och å andra sidan möjligheterna för hyresvärdar att erbjuda stor flexibilitet och individuell valfrihet.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslår därför (s. 82) att det blir möjligt för allmännyttiga bostadsföretag att på vissa områden göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler. Motivet för detta är att de företag som omfattas av reglerna för allmännyttiga bostadsbolag har verksamheten och inte vinsten som mål, och därför saknar motiv att utnyttja sin starkare position på hyresgästernas bekostnads. I företagen finns också möjligheter till demokratisk insyn, en möjlighet som utredningen dessutom föreslår skall förstärkas ytterligare.

De områden där avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler för bostadshyresavtal bör enligt utredningens mening kunna föras är följande:

Tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster, hyresavtal utan förhandlingsklausul från början, individuella överenskommelser ges företräde framför kollektiva,

hyresavtal med indexklausul och hyresavtal på bestämd tid.

Hyresgästernas inflytande över bostadsområdet bör enligt utredningens och kommitténs uppfattning 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.

Det mest utvecklade formen för hyresgästinflytande är den kooperativa hyresrätten. Ett genomförande av förslagen i Kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95) stärker en utveckling mot ökat hyresgästinflytande.

I de fall hyresgästerna inte vill ta det stora ansvar som den kooperativa hyresrätten innebär, bör de kunna ha inflytande i ett mer begränsat antal frågor. En förutsättning för att detta skall kunna fungera i praktiken är enligt Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (s. 92) att det finns en ideell förening som består av de boende i området och som har egen rättskapacitet. Detta kräver ingen förändring av gällande lagstiftning.

Som ett komplement till de 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, inom de ramar som fullmäktige har fastställt. I det kommunala bostadsföretaget är det hyresgästerna som är brukar och som bör få denna möjlighet.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet föreslår (s. 100) att hyresgästerna i ett allmännyttigt bostadsföretag som är helägt av kommunen bör ges möjlighet att nominera minst en tredjedel av ledamöterna i företagens styrelse. En förutsättning för detta är att hyresgästerna bildat en organisation, i vilken minst hälften av företagens hyresgäster är medlemmar.

De ovan redovisade frågorna utgör en del av det komplex som rör ökat hyresgästinflytande som kommittén med hänsyn till den prioritering som följer av kommitténs tilläggsdirektiv

(bilaga 2) inte arbetat med. Enligt kommitténs uppfattning är det av största vikt att hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen får ett ökat inflytande.

Våren 2000 uppmanades kommitténs experter från Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, att tillsammans diskutera vilka önskvärda ändringar i hyreslagstiftningen som är förbundna med ökat hyresgästinflytande. Slutsatserna av diskussionerna har redovisats i skrift till kommittén: Företrädarna för såväl fastighetsägare som hyresgäster är överens om att regelsystemet bör förändras så att hyresgästerna kan välja olika typer av standarder, utrustning och tjänster knutna till bostaden efter individuella önskemål och att fastighetsägare skall kunna erbjuda möjligheter till sådana val. Företrädarna har delvis olika uppfattningar om hur det framtida regelsystem bör utformas men de är i grunden ense om att en förändring har avgörande betydelse för hyresrättens framtid.

Ett ytterligare led i en utveckling mot ökat boendeinflytande utgör den överenskommelse om utveckling av hyresboendet som träffades den 25 januari 2001 mellan Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund och SABO. Parterna är överens om att diskutera hur hyresrätten kan utvecklas för att få en väl fungerande hyresmarknad med hyresbostäder som hyresgäster efterfrågar. Målsättningen är vara att hyresrätten skall vara ett minst lika attraktivt boende som andra upplåtelseformer. Parterna är överens om att gemensamt diskutera olika områden för att förbättra hyresboendet. Tanken är att sådana diskussioner skall kunna tas upp när olika områden blir aktuella. Inledningsvis är parterna överens om att ta upp bl.a. följande områden; dels hur tryggheten i hyresboendet kan utvecklas, dels hur hyresgästernas inflytande över sitt boende, individuellt och gemensamt i ett hus, kan utvecklas.

Enligt kommitténs uppfattning utgör diskussionen ovan och överenskommelsen från januari 2001 ett steg i rätt riktning. Frågan om ökat boendeinflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen är dock av sådan vikt att det enligt kommitténs mening

finns anledning att fortsätta att i utredningsformen analysera och lägga fram på förslag som leder till ökat boendeinflytande. Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att närmare analysera de förslag som lämnades av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet i SOU 1999:148 samt även i övrigt analysera och lämna förslag som leder till ökat boendeinflytande och inflytande i bostadsföretagen.

I avsnitt 1.6 föreslår kommittén att detta utredningsuppdrag tillsammans med de andra förslag om fortsatt utredande – bl.a. utökade möjligheter till fonderingar (avsnitt 2.6.11) – som kommittén lämnar i detta betänkande, samlas inom ramen för en särskild utredning. I den del utredningsuppdraget rör ökat boendeinflytande m.m. bör utredaren beakta överenskommelsen om utveckling av hyresboendet som träffades den 25 januari 2001 mellan Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund och SABO. I arbetet med direktiven till den särskilde utredaren bör beaktas att merparten av de frågor som berörs i detta kapitel och som ligger till grund för kommitténs förslag i denna del, är frågor som rör hyresgäster generellt och inte enbart hyresgäster inom allmännyttan.

Del II Kommunernas boendeplanering

6 Den enskildes rätt till bostad och kommunens ansvar för boendeplanering

6.1 Uppdraget

Kommittén ska enligt sina tilläggsdirektiv (se bilaga 2) analysera kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klarlägga om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar. Detta uppdrag lag tidigare delvis på Boendesociala beredningen.

Kommittén har identifierat följande centrala led i uppdraget

att redovisa gällande reglering av kommunernas ansvar för boendet och bostadsförsörjning och av den enskildes rätt till bostad,

att redovisa om behov finns av förtydligande av den enskildes rätt till bostad, t.ex. i anslutning till socialtjänstlagen,

att överväga behovet av att kommunerna med en viss regelbundenhet skall besluta om riktlinjer för bostadsförsörjningen och diskutera innehållet i dessa riktlinjer och i program för bostadsförsörjning,

att klarlägga om kommunen därutöver bör tillföras ytterligare instrument för att klara sina uppgifter inom bostadsförsörjningen,

att som ett led i analysen av kommunernas verktyg för bostadsförsörjningen redovisa dels befintliga möjligheter för kommunerna att få rätt att förmedla viss andel av de privata och allmännyttiga hyreslägenheterna som blir lediga inom kommunen, dels i vilken omfattning som dessa möjligheter faktiskt används, och

att mot denna bakgrund klarlägga och ta ställning till om en ny lag om kommunal bostadsanvisningsrätt behöver införas eller om tillräcklig effekt kan uppnås genom frivilliga överenskommelser med enskilda privata fastighetsägare eller föreningar för privata fastighetsägare eller om andra metoder kan tillämpas för att göra den kommunala bostadsförmedlingen mer effektiv.

6.2 Bostadspolitikens mål och kommunernas roll och styrmedel

Bostadspolitikerna är en väsentlig del av välfärdspolitikerna. De bostadspolitiska målsättningar som redovisas i 1998 års bostadspolitiska proposition och som riksdagen har anslutit sig till anger bl.a. att bostaden är en social rättighet och att bostadspolitikerna skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader (se avsnitt 1.5.1).

Samtidigt som bostadsutskottet vid samma tillfälle kunde konstatera att det råder bred politisk enighet i målsättningen för bostadspolitikerna kunde utskottet också konstatera att denna enighet inte sällan förbyts i sin motsats vid beslut om hur och med vilka insatser målsättningens skall förverkligas.

I avsnitten 6.2–6.5 redovisas med utgångspunkt i målen för bostadspolitikerna:

gällande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun (avsnitt 6.2),

gällande regler om kommuners befogenheter samt kommunernas ansvar och skyldigheter med anknytning till bostadsförsörjningen (avsnitt 6.3),

socialtjänstlagens regler om individens rätt till stöd i boende (avsnitt 6.3), och

styrmedel som tillämpas i lokal bostadspolitik (avsnitt 6.4).

I avsnitt 6.5 sammanfattas 1990-talets diskussion om kommunernas roll i och ansvar för bostadsförsörjningen och om

kommunernas styrmedel. Avsnittet tecknar viktigare förändringar i förutsättningarna för kommunernas bostadspolitiska arbete. I avsnitt 6.6 redovisas vissa uppgifter om hushållens boendesituation. Skillnaderna mellan olika upplåtelseformer samt mellan privat och allmännyttig hyresrätt redovisas och kommenteras. Syftet med dessa två avsnitt är att ge underlag för den fördjupade analys av kommunernas bostadsförsörjningsansvar som redovisas inledningsvis i avsnitt 6.7.

6.2.1 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningsområdet är enligt direktiven en av utgångspunkterna för kommitténs arbete.

Som framgår av kommitténs direktiv har den svenska bostadspolitiken under mer än femtio år grundats på en *uppgiftsfördelning* där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet och där kommunen har det övergripande ansvaret på lokal nivå. De ekonomiska förutsättningarna liksom finansieringssystem och regelverk har successivt förändrats i syfte att anpassas till de ändrade förhållandena i samhället. Kommunerna svarar tillsammans med andra aktörer för att de bostäder som behövs kan erbjudas kommunens invånare. Avgörande för en framgångsrik bostadspolitik är att den är förankrad där den skall förverkligas, dvs. i kommunerna.

Bostadspolitiska kommittén identifierade i sitt slutbetänkande år 1996 (SOU 1996:156) fyra centrala *kommunala uppgifter* inom bostadspolitiken:

Skapa goda boendemiljöer för alla

Ha ett övergripande ansvar för bostadsförsörjningen

Främja ett integrerat boende

Säkra bostadsförsörjningen för människor med särskilda behov i boendet eller med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Varje kommun måste dock utforma sina åtgärder för att klara dessa mål utifrån sin egen bostadspolitiska historia och med sina lokala och regionala förutsättningar.

6.2.2 Den rättsliga grunden för ansvarsfördelningen

En central utgångspunkt för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är följande bestämmelse i regeringsformen (RF):

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. (1 kap. 2 § andra stycket)

Denna bestämmelse handlar om s.k. sociala rättigheter. Dessa innebär enligt förarbetena att den enskilde får ställa krav på samhället att tillhandahålla positiva nyttigheter, vilket i regel är kostnadskrävande. Samhällets möjligheter att verkligen tillhandahålla utlovade sociala rättigheter är beroende av tillgängliga samhällsresurser. Det går därför inte att i grundlag föreskriva en viss standard som en rättighet. I stället har helt allmänt den enskildes välfärd skrivits in som central målsättning för all offentlig verksamhet. Man avstår från att ange en minimistandard därför att den skulle kunna ge en missvisande bild av den verkliga, högre ställda målsättningen. (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12 uppl., 1980, s. 19 f)

6.3 Kommunernas befogenheter och skyldigheter i bostadsförsörjningen

I dag preciseras kommunernas ansvar och befogenheter inom bostadspolitiken i huvudsak dels i de tre ramlagarna kommunallagen (avsnitt 6.3.1), plan- och bygglagen (avsnitt 6.3.3) och socialtjänstlagen (avsnitt 6.3.4–6.3.5), dels i den nya lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (avsnitt 6.3.2), som gäller fr.o.m. 1 januari 2001. Lagen om kommunalt stöd till boendet redovisas i avsnitt 6.3.6 och vissa regler av intresse i hyreslagen och bostadsrättslagen redovisas i avsnitt 6.3.7.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen reglerades tidigare även i lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (1974:523, bostadsförsörjningslagen). Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt gav tidigare kommunerna ökade möjligheter att få fram lägenheter till sin bostadsförmedling. Båda dessa lagar upphävdes år 1993; ungefär samtidigt som kommunernas uppgifter i tidigare stödssystem upphörde, se avsnitt 6.5. Regler som motsvarar de centrala bestämmelserna i bostadsförsörjningslagen har införts igen genom lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (se avsnitt 6.3.2).

6.3.1 Kommunallagen (1991:900)

Kommunallagen (KL) reglerar kommunernas kompetens inom det frivilliga området. Lagen ger kommunerna rätt att engagera sig i verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. I det ingår att arbeta för bostadsförsörjning lokalt. Lagen har bedömts ge kommunerna en omfattande kompetens och anses inte resa något hinder för en kommun att t.ex. skapa och driva bostadsföretag och stödja det egna företaget på olika sätt. Rättspraxis har bekräftat den kommunala kompetensen på det bostadspolitiska området även

om KL inte innehåller några specifika regler om bostadsförsörjningen i kommunen.

Enligt en särbestämmelse i kommunallagen (2 kap. 6 §) får Stockholms läns landsting ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det kan t.ex. avse frågor om miljö, infrastruktur eller bostadsförsörjning.

6.3.2 Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar skall varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige. Lagen anger inte hur ofta sådana beslut kan fattas. Den innehåller inte heller några formkrav. Vid planeringen av bostadsförsörjningen skall kommunen vid behov samråda med andra kommuner som berörs av planeringen.

Kommunen skall vidare anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Regeringen får förelägga en kommun att anordna bostadsförmedling, om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, skall dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling. Enligt propositionen (2000/01:26 s. 19 f) är en bostadsförmedling kommunal om den är en sådan kommunal tjänst som kommunen har beslutat att tillhandahålla kommuninvånarna efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper. Den form i vilken verksamheten bedrivs bör inte inverka på om en bostadsförmedling skall anses vara kommunal eller inte. Även om en kommun lägger ut verksamheten på entreprenad så har

kommunen alltjämt huvudmannaskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten. Det åligger därför kommunen att ange bl.a. mål och riktlinjer för verksamheten i samband med att den lämnar över värden av den kommunala angelägenheten.

Länsstyrelsen skall lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen.

En kommun skall lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär. Av författningskommentaren till lagen (prop. 2000/01:26 s. 53) framgår att avsikten inte är att införa någon årlig och formaliserad redovisning till statliga myndigheter av kommunernas bostadsförsörjningsplanering. Det kan emellertid finnas behov för regeringen att i en viss situation begära uppgifter från kommunerna. Regeringens befogenhet att begära in uppgifter från en kommun är avsedd att utnyttjas.

6.3.3 Plan- och bygglagen (1987:10)

Plan- och bygglagen (PBL) ger kommunerna ett planmonopol. Kommunerna har ett allmänt ansvar för användningen av mark och vatten och för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. Det är kommunen som fastställer översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning.

PBL:s portalparagraf (1 kap. 1 §) syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

Denna allmänna målsättning innefattar ett indirekt ansvar för att goda boendemiljöer skapas. För områden med sammanhållen bebyggelse gäller att miljön skall utformas med hänsyn till behovet av parker och grönområden, samhällservice, kommersiell service m.m.

Förarbetena till PBL och socialtjänstlagen (se nästa avsnitt) innehåller likalydande texter om kommunernas arbete med boende och livsmiljö.

Plan- och bygglagen innehåller numera krav på en aktualitetsförklaring av översiktsplanen under varje mandatperiod. Kommunernas första aktualitetsförklaring skulle ske senast under år 1998.

Kommuner kan enligt PBL vid behov samarbeta i regionplanering. I prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag anfördes att det ofta förekommer att åtgärder i en kommun påverkar markanvändning och bebyggelsefrågor i andra kommuner på ett sådant sätt att samverkan framstår som en förutsättning för att undvika felinvesteringar och underlätta från regional synpunkt gynnsam utveckling av samhällsbyggandet och levnadsförhållandena. Det kan bl.a. gälla fördelning av utbyggnad på kommuner och tätorter liksom regionala prioriteringar mellan olika markanvändningsbehov.

Regeringen beslutar om regionplaneorganet, som kan vara ett befintligt kommunalförbund eller ett särskilt regionplaneförbund.

Enligt lagen (1987:147) om regionplanering i Stockholms län skall Stockholms läns landstingskommun för kommunerna i Stockholms län som regionplaneorgan ha hand om regionplanering enligt PBL.

Staten får enligt PBL ingripa i kommunal planering om en plan eller ett beslut inte tillräckligt beaktar s.k. mellan-kommunala intressen. Regeringen får förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det behövs för att tillgodose dessa intressen.

6.3.4 Socialtjänstlagen (1980:620)

Enligt socialtjänstlagen (SoL) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov,

eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (6 §). Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå (6 a §). Lagen ger dock inte en generell rätt att få bistånd till bostad. Varje persons behov av bistånd skall prövas individuellt.

SoL innehåller en koppling till regeringsformens bestämmelse om det allmännas ansvar för bostad (se avsnitt 6.2.2). Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning (7 §).

Socialtjänstens verksamhet kan delas in i tre områden:

Strukturinriktade insatser som avser förbättring av samhällsmiljön,

allmänna insatser som avser åtgärder riktade till grupper och

individinriktade insatser som avser arbetet med enskilda personer eller familjer.

Strukturinriktade insatser

SoL ger kommunens socialtjänst ett mer allmänt ansvar för att bidra till goda levnadsförhållanden för invånarna, s.k. strukturinriktade insatser. Socialnämnden skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer och enskilda främja goda miljöer i kommunen.

Särskilt ansvar för äldres och funktionshindrades boende

SoL ger kommunerna ett särskilt ansvar för boende för äldre med behov av särskilt stöd och personer med funktionshinder (19–20 a §§ och 21–21 a §§).

Socialnämnden skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt och under trygga förhållanden och med respekt för deras självbestämmande och integritet. Nämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan

lättåtkomlig service. Kommunen skall inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor med behov av särskilt stöd.

Socialnämnden skall verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Nämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och att han eller hon får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. Kommunen skall inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter behöver ett sådant boende.

Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor och människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

SoL:s regler kompletteras av särskilda regler om stöd och service till vissa funktionshindrade enligt lagen (1993:387) därom, (förkortad LSS).

Syftet med LSS är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de som omfattas av lagen. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

I lagen preciseras tre grupper som kan beviljas stöd. Det är personer med:

1. utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och uppenbart inte beror på normalt åldrande, om hindren är stora och medför ett omfattande behov av stöd eller service.

Personer som omfattas av lagen har rätt till stöd och service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade; de skall anpassas till mottagarens individuella behov.

Kommunerna har ansvaret för flertalet insatser enligt LSS, bl.a. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

6.3.5 Individinriktade åtgärder och rätten till bostad

Stöd till boende och bostad för övriga grupper lämnas enligt SoL:s regler om bistånd. Regler om bistånd i form av hjälp med anskaffning av bostad ändrades år 1997 så att en tidigare rätt för den enskilde blev en möjlighet för kommunen att lämna bistånd. Reglerna om bidrag till boendekostnader har också förändrats över tid.

Reglering av rätten till bistånd i form av bostad före 1 januari 1998

Individens rätt till stöd i boende och med bostadskostnader regleras av SoL:s regler om den enskildes rätt till bistånd (6 §).

Dessa regler ändrades den 1 januari 1998 (1997:313), genom en precisering av både rätten till försörjningsstöd och annat bistånd och genom en inskränkning av rätten att genom förvaltningsbesvär överklaga beslutens materiella innehåll. Ändringen har tolkats som en försämring i praktiken av den enskildes rätt till bostad.

6 § SoL hade före ändringen 1 januari 1998 följande lydelse

Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Beslut om bistånd enligt 6 § kunde överklagas genom förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär innebär att den överprövande myndigheten gör en materiell prövning av beslutets innehåll och kan göra positiva förändringar.

Någon närmare precisering av särskilda grupper eller typ av bistånd fanns dock inte. Inte heller begreppet skälig levnadsnivå preciserades i lagen eller dess förarbeten. I propositionen (1979/80:1) framhölls att vad som avses med skälig levnadsnivå inte skall fastställas en gång för alla utan måste bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever; bedömningen måste anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig.

Huruvida bistånd i form av en bostad av viss kvalitet skulle ingå i "skälig levnadsnivå" har prövats av Regeringsrätten i t.ex. RÅ 1990:119: En sjuk, ensamstående kvinna med flera barn hade anvisats en husvagn som bostad, men överklagade beslutet. Socialstyrelsen hävdade i sitt yttrande att det av 6 § i SoL måste följa att i det som kallas skälig levnadsnivå skall ingå en bostad av viss minimistandard. Trots att kommunen hävdade att man inte hade tillgång till sådant bistånd (en bostad) förpliktigades kommunen att tillhandahålla en bostad som uppfyllde kraven på en skälig levnadsnivå.

Före år 1998 fanns alltså en möjlighet för den enskilde, om denne helt saknade möjlighet att själv skaffa en bostad, att ansöka om bistånd i form av en bostad enligt 6 § SoL och innehållet i kommunens beslut kunde prövas genom förvaltningsbesvär.

SoL:s ursprungliga utformning, från år 1980, kritiserades emellertid både från kommunerna och brukare/intresseorganisationer bl.a. för den oprecisa utformningen av rätten till bistånd i 6 §. Ett stort utrymme för godtycke var här parat med

en rätt till överklagande. Kostnaderna för socialbidrag i olika former accelererade också med början under 1990-talets första hälft.

Reglering av möjligheten till bistånd i form av bostad sedan 1 januari 1998

Sedan den 1 januari 1998 (se prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen) gäller beträffande rätten till bistånd att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på särskilt angivna villkor. Vad som skall anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lagen och en riksnorm som innefattar skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift fastställs av regeringen för varje år. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskilde rätt till bistånd för skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Vad som avses med annat bistånd preciseras också i lagen, nämligen hjälp i hemmet samt särskilt boende för service och omvårdnad för äldre eller bostad med särskild service för funktionshindrade.

Kommunen har därutöver getts en befogenhet att kunna utge bistånd även i annan form eller utöver vad som anges om det finns skäl för det. Sådant bistånd är dock inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen.

Biståndsbeslut som avser försörjningsstöd eller annat bistånd kan överklagas av den enskilde genom förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen prövar såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Övriga biståndsbeslut kan enbart bli föremål för laglighetspröv-

ning enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser (se avsnitt 2.7)

Dessa ändringar i socialtjänstlagen innebär att efter den 1 januari 1998 avser ansökningar om bistånd i form social förtur till bostad, socialt kontrakt m.m. bistånd i annan form, dvs. sådant bistånd som är utformat som en möjlighet för kommunen och inte som en rättighet för den enskilde. De kan därmed bara överklagas genom laglighetsprövning, dvs. besluten kan inte ändras till innehållet. Kommittén har inte genom uppföljningar kunnat bedöma vad ändringen betytt för praxis i kommunerna.

Genom lagändringen blev således vissa rättigheter för den enskilde att söka bistånd hos socialtjänsten omvandlade till möjligheter för kommunen att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen.

Ny reglering av möjligheten till bistånd i form av bostad är under beredning

Ändringar i socialtjänstlagen förbereds för närvarande mot bakgrund av Socialtjänstutredningens slutbetänkande Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97).

Utredningen föreslår bl.a. att bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i form av socialbidrag skall utformas som rättighetsbestämmelser. Några förändringar när det gäller socialtjänstens uppgifter att verka för att människor skall ha goda levnadsförhållanden och svara för enskildas behov av upplysningar, råd, stöd, omsorg och vård föreslås i princip inte. Det skall emellertid införas en bestämmelse i socialtjänstlagen om att den enskilde som har behov av stöd och hjälp, service, vård, omsorg och behandling skall ha rätt till bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Utredningen föreslår att det skall finnas möjlighet för enskilda att kunna överklaga beslut om socialbidrag och andra biståndsbeslut genom förvaltningsbesvär. I betänkandet

behandlas inte frågan om kommunens roll och ansvar för boendeförsörjningen närmare.

Betänkande bereds för närvarande i Socialdepartementet. En lagrådsremiss med förslag till lagändringar beslutades av regeringen den 8 februari.

I lagrådsremissen föreslås att alla former av biståndsbeslut ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Den enskildes rätt till bistånd – försörjningsstödet – preciseras. Den tvingande miniminormen (riksnormen) som regeringen fastställer varje år finns kvar. Därutöver preciseras vad som ingår i försörjningsstödet så som boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, medlemskap fackförening och i arbetslöshetskassa. Begreppet livsföring i övrigt vidgas utan att preciseras. Med det menas alla de behov den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det kan vara tandvård, glasögon, möbler, vård för missbrukare, etc.

6.3.6 Lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet

Lagen om kommunalt stöd till boendet är en av de s.k. befogenhetsutvidgande lagarna. Den ger en kommun möjlighet att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa och inneha en permanentbostad. Stödet kan t.ex. ha formen av kommunal borgen till enskilda personer för att både bygga eller överta bostäder eller av bostadsbidrag utöver de regler som staten fastställt. Kommunens befogenhet (och skyldighet) att ge bostadsstöd i form av socialbidrag följer inte av denna lag utan av SoL.

Lagen om kommunalt stöd till boendet infördes när 1947 års bostadsförsörjningslag avskaffades eftersom det ansågs viktigt att kommunerna ekonomiskt kan bidra till att minska hushållens kostnader för att skaffa sig bostäder. Den tidigare rätten att ge stöd till enskilda företag upphörde samtidigt.

Kommunens befogenhet enligt bostadsförsörjningslagen var i princip begränsad till verksamhet inom den egna kommunen

men den fick också utövas inom område i vilket kommunen ingick och som kunde anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Verksamhet i annan kommun fick bedrivas om den kommunen gett sitt samtycke (1 § första stycket i den lydelse lagen hade när den upphävdes).

6.3.7 Hyreslagen (12 kap. jordabalken) och bostadsrättslagen (1991:614)

I *hyreslagen* regleras vissa förhållanden, t.ex. skydd av hyresgäster mot vräkning och rätt för kommunen att upplåta en hyresrätt i andra hand, som ger kommunen möjlighet att påverka individens möjlighet att få och behålla en bostad.

Hyresgästen har alltid rätt att överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet, om hyresvärden tillåter det. Hyresgästen får dessutom enligt 35 § överlåta hyresrätten till sin bostadslägenhet för att genom byte få en annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Om en kommun medverkar till att hyresgästen får en annan bostad genom att förmedla denna, får kommunen ansöka hos hyresnämnden om ett sådant tillstånd. Regeln möjliggör för kommunens bostadsförmedling att komma över successionslägenheter till sin verksamhet.

Om en bostadslägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen enligt 37 § överlåta hyresrätten till lägenheten, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om överlåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Tillståndet kan förenas med villkor. Om en bostadslägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen enligt 39 § andra stycket upplåta lägenheten i dess helhet i andra hand. Hyresvärden skall genast underrättas om upplåtelsen. Reglerna utgör en grund för socialtjänstens arbete med att anskaffa bostad till vissa mottagare av bistånd.

Reglerna om vräkningar har genom ändringar i början av 1990-talet blivit både mer och mindre gynnsam för utsatta hushåll. Hyresgäster har fått längre tid för att betala hyresskulder,

men hyresvärden har samtidigt fått rätt att säga upp allvarligt störande hyresgäster, t.ex. psykiskt sjuka eller missbrukare, utan att varsko kommunen först.

Enligt *bostadsrättslagen* har kommunen bl.a. en generell rätt att förvärva en bostadsrätt utan föreningens samtycke och att hyra ut bostadsrätten i andra hand.

6.4 Kommunernas styrmedel i bostadspolitiken

För att lösa sina bostadspolitiska uppgifter förfogar kommunerna med stöd i den redovisade lagstiftningen över följande styrmedel.

- Samhällsplanering, lovgivning och markpolitik
- Bostadsförsörjningsplanering
- Kommunala bostadsföretag
- Bostadsförmedling och ackvisition av bostäder
- Stöd och information till enskilda hushåll
- Regional samverkan

I detta avsnitt beskrivs de olika styrmedlen närmare, bl.a. med utgångspunkt i Boverkets bostadsmarknadsenkät och kommitténs egna uppföljningar.

6.4.1 Samhällsplanering, lovgivning och markpolitik

Den kommunala planeringen utgör ett viktigt underlag för beslut om kommunala insatser och fungerar som ett eget styrmedel. Den huvudsakliga kommunala planeringen sker enligt plan- och bygglagens bestämmelser med översikts- och detaljplaner som viktiga styrmedel.

I de kommunala styrmedlen ingår också kommunala markinnehav och strategiska köp och försäljningar av byggbar mark: Ett kommunalt markinnehav kan underlätta exploatering och byggande och möjlighet att påverka markpriserna inom kommu-

nens område. Kommunen kan genom exploateringsavtal ställa långtgående krav på markreglering, kostnadsfördelning och bebyggelsens utformning innan marken är detaljplanelagd.

Exploateringsavtal kan också användas i bostadssociala syften, t.ex. för att säkra lägenheter till socialtjänstens behov eller för att ge kommunen en förmedlingsrätt i den kommande bostadsbebyggelsen eller för att påverka lägenhetssammansättning och upplåtelseform (Lantmäteriverket, Genomförandeavtal, Inriktning mot ekonomiska regleringar, LMB-rapport 1993:13). Exempel på kommuner som arbetar på ett sådant sätt är Jönköping, Hälaryda, Kungälv och Tyresö.

Konstruktionen av avtalen kan belysas med den standardiserade mall som används i Tyresö kommun.

Kommunen kräver regelmässigt anvisningsrätt för bostäder med hyresrätter. Antalet varierar från 50 procent till samtliga bostäder. Kommunen kräver dessutom att få fortsatt förmedlingsrätt till 50 procent av ledigblivna lägenheterna från detta bestånd. Följande utdrag är hämtat från Tyresö kommuns standardiserade mall:

10 § Förmedlingsrätt

Kommunen äger rätt men ej skyldighet att anvisa boende till 50 % av hyreslägenheterna. Denna anvisningsrätt är i varje särskilt fall förverkad om skriftligt avtal beträffande hyra ej kommit till stånd senast 3 månader innan inflyttning.

Efter det att samtliga hyresrättslägenheter förmedlats första gången är parterna överens om att kommunen även fortsättningsvis ska förmedla 50 % av ledigblivna hyreslägenheter. Detta motsvarar vad som avtalats mellan Stockholms Fastighetsägareförening och Stockholms Stads Bostadsförmedling AB.

Kommunen äger rätt men ej skyldighet att förvärva sex bostadsrättslägenheter. Dessa bostadsrättslägenheter med tillhörande parkeringsplatser ska vara anpassade för funktionshindrade personer och ska utformas och väljas ut i nära samråd med kommunens handikappomsorgsavdelning. Denna förvärvsrätt är i varje särskilt fall förverkad om skriftligt avtal beträffande köp ej kommit till stånd senast 12 veckor innan byggstart. Kommunen har rätt att hyra ut bostadsrättslägenheterna i andra hand.

Härryda kommun skriver regelmässigt in i exploateringsavtalen att "förmedling av bostäderna i första hand skall ske till sökande i kommunens bostadskö i den ordning bostadsförmedlingen bestämmer." Detta krav förs in i avtalet oberoende av om bostäderna ska upplåtas med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt.

Avtalen kan också användas för att i samband med exploateringen även få viss tillgång till fastighetsägarens lägenheter i befintlig bebyggelse. En kommun som ibland ställer sådant krav så är Jönköping.

Boverkets påpekar i sin rapport Bostadsbyggandet i tillväxtregionerna (Dnr B3017-963/99) på att kommunerna kan välja att stödja tillväxt genom en medveten politik för markpriser, anslutningsavgifter och exploateringsavtal, t.ex. infrastrukturkostnader och baskrav. Eftersom miljöfrågor och överklaganden ofta försenar planprocessen kan det finnas skäl att i tillväxtområdena arbeta med flera alternativa planer så att en viss reserv av detaljplaner byggs upp.

Boverket fick genom regleringsbrevet för år 2000 regeringens uppdrag att öka sina insatser för att förmedla kunskaper till kommunerna om hur planberedskapen kan förbättras och om möjliga förenklingar inom ramen för gällande lagstiftning.

6.4.2 Bostadsförsörjningsplanering

Sedan 1947 års bostadsförsörjningslag upphävdes år 1993 har allt fler kommuner valt att inte utarbeta särskilda bostadsförsörjningsprogram. Enligt Boverkets årliga undersökningar tog 177 kommuner eller 72 procent av de kommuner som svarat fram ett bostadsförsörjningsprogram år 1992. Antalet har därefter successivt minskat. För år 1998 angav endast 47 kommuner eller 17 procent att de gjort ett årligt bostadsförsörjningsprogram som antas av kommunfullmäktige. Motsvarande uppgift för år 2001, är 28 kommuner, eller 10 procent; drygt hälften av dessa kommuner är högskoleorter eller ligger i tillväxtregionerna. Det är samma antal som under år 2000.

Samtidigt redovisar allt fler kommuner att bostadsförsörjningsfrågorna behandlas i översiktsplaneringen eller i någon form av strategisk plan för kommunen. Av de kommuner som inte gör bostadsförsörjningsprogram för år 2001 uppgav 140 kommuner eller 49 procent att man arbetar med frågorna i översiktsplanen eller i fördjupningar av översiktsplanen. Antalet kommuner som redovisar att de behandlar bostadsförsörjningsfrågorna även i någon annan form av strategisk plan ökar starkt, från 53 år 2000 till 106 i årets enkät. Bostadsfrågorna kan också behandlas i en årlig bostadsöversikt, mark- och bostadsplan eller motsvarande, som till skillnad från ett bostadsförsörjningsprogram inte behandlas i kommunfullmäktige.

Den låga planeringsaktiviteten i kommunerna har sannolikt haft flera orsaker utöver det bostadsöverskott som råder i de flesta kommuner. Planeringsresurserna har av besparingsskäl skurits ned kraftigt och kommunerna arbetar i en ny bostadspolitisk verklighet i stort sett utan statliga incitament eller stimulanser.

För att underlätta kommunernas arbete har regeringen gett Boverket i uppdrag i regleringsbrevet för år 2001 att ta fram och sprida exempel som närmare belyser hur kommunerna i olika situationer konkret kan arbeta med bostadsförsörjningsplaneringen. En viktig fråga i tillväxtregionerna kan t.ex. vara att se till att ha en tillfredsställande mark- och planberedskap.

6.4.3 Kommunala bostadsföretag

Kommunerna äger genom sina bostadsföretag en stor del av landets fastighetsbestånd, 22 procent av bostäderna i alla upplåtelseformer och cirka 55 procent av hyreslägenheterna. Drygt vart femte hushåll bor i en lägenhet som ägs av ett kommunägt bostadsföretag.

Enligt kommitténs direktiv är de allmännyttiga bostadsföretagen 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. En i huvudsak liknande inriktning har präglat den icke-vinstdrivande sektorn i vissa andra europeiska länder, t.ex. Danmark, Nederländerna och Storbritannien, jämför SOU 2000:104, s. 60–62. I Storbritannien har dock den kommunala sektorn blivit allt mer segregerad åtminstone sedan början av 1980-talet.

Kommunerna har goda möjligheter att styra sina bostadsföretag utifrån de bostads- och socialpolitiska mål som kommunfullmäktige fastställt. De egna bostadsföretagen ger kommunerna möjlighet att direkt påverka produktion och förvaltning av bostäder på den lokala bostadsmarknaden. Dessa bostadsföretag har en fortsatt roll att främja de bostadssociala målen om en jämn bostadsproduktion, försvärande av spekulation och stabilitet i förvaltningen. Företagen medverkar också till att hålla hyresnivån nere och de kan underlätta bostadsförsörjningen för hushåll som är svaga på bostadsmarknaden genom att ha en tillräckligt stor del av den lokala bostadsmarknaden.

De allmännyttiga bostadsföretagens framväxt, roll och uppgifter redovisas närmare i kapitel 2.

6.4.4 Kommunal bostadsförmedling och ackquisition av lägenheter

Kommunal bostadsförmedling har traditionellt tillskrivits tre roller:

1. att vara en marknadsplats som samlat visar upp så många av de lediga hyreslägenheter som möjligt,
2. att vara ett instrument vid fördelning efter fastställda principer av bostäder bland sökande på bostadsmarknaden, och
3. att förmedla bostäder till de som har starka skäl att få en bostad, men som inte på egen hand klarar att lösa sin

bostadsfråga. Det avser förturer och olika bostäder med kommunala/sociala kontrakt för särskilt utsatta hushåll.

De två första rollerna sammanfattas i det följande i uttrycket *den generella bostadsförmedlingen*. Den tredje uppgiften, som kallas *stöd till utsatta hushåll*, behandlas i avsnitt 6.6.5. Den kan skötas direkt av socialförvaltningen ensam eller i samarbete med bostadsförmedlingen.

Enligt tidigare lagstiftning (4 § bostadsförsörjningslagen) var kommunen skyldig att anordna bostadsförmedling om det behövdes för att främja bostadsförsörjningen. Reglerna gav även regeringen möjlighet att ålägga en kommun att anordna sådan förmedling, liksom möjlighet att förordna att flera kommuner skulle anordna gemensam bostadsförmedling och tillämpa enhetliga grunder vid anvisning av bostäder. Kommunala bostadsförmedlingar har i övrigt varit ett frivilligt åtagande och antalet kommunala förmedlingar har växlat beroende på dels situationen på den lokala bostadsmarknaden, dels kommunernas ekonomiska situation. Regler om kommunernas skyldighet att ordna bostadsförmedling har nyligen införts, se avsnitt 6.3.2.

Kommunerna har genom kommunala bostadsförmedlingar tagit ett stort ansvar för förmedling av bostäder baserat på bostadssociala hänsyn även under tider med bostadsbrist. Regeringen konstaterar i prop. 2000/01:26 att i en besvärlig bostadsmarknadssituation med brist på bostäder är en kommunal bostadsförmedling ofta det lämpligaste sättet att se till att även resurssvaga hushåll ges rimliga möjligheter att få tillgång till en god bostad (s. 19). Regeringen konstaterar dock vidare att bostadsförmedlingen i flertalet kommuner avvecklats eller skurits ner. På vissa håll har endast den delen av verksamheten som avser förtursförmedling behållits. Samtidigt har nya former utvecklats för hur bostadsförmedlingen i en kommun kan organiseras.

Omfattning av kommunal bostadsförmedling omkring år 1990

Enligt en undersökning som Boverket genomförde år 1990 fanns en kommunal bostadsförmedling i 105 kommuner eller i 39 procent av kommunerna. Nästan alla kommuner med minst 50 000 invånare hade bostadsförmedling.

Enligt betänkandet Bostadsförmedling i nya former (SOU 1992:71) hade 39 av 41 kommuner med mer än 50 000 invånare kommunal bostadsförmedling år 1991. Villkoren i samband med statligt stöd och överenskommelser med privata fastighetsägare var kommunernas viktigaste sätt att få fram lägenheter till sin bostadsförmedling. Bostadsförmedlingen förfogade oftast över 100 procent av allmännyttans ny- och ombyggnad och successionslägenheter och normalt över 100 procent av ny- och ombyggda privata lägenheter och 50 procent av successionslägenheterna. Det var vanligt att kooperativa byggherrar lämnade en tredjedel av nybyggda lägenheter till kommunen för förmedling.

När betänkandet överlämnades år 1992 var en omprövning på gång i 34 av de 39 kommunerna. Under 1990-talet har sedan kommunerna i snabb takt avvecklat eller dragit ner på denna service till kommuninvånarna.

Omfattning av kommunal bostadsförmedling år 2000

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät fanns i januari 2000 kommunal bostadsförmedling eller delvis kommunägd bostadsförmedling i 16 kommuner. Av dessa lade en kommun ner sin bostadsförmedling våren 2000. Fem kommuner redovisar att det finns bostadsförmedling som drivs i samarbete mellan flera fastighetsägare. Vidare har 100 kommuner redovisat att det finns någon form av förtursverksamhet. Enligt Boverket saknar 85 procent av kommunerna helt någon form av samordnad förmedling av bostäder. Av de 45 kommuner som nu redovisar

bostadsbrist har 6, varav 4 i Stockholmsregionen, kommunal bostadsförmedling.

Av de 15 kommuner som år 2000 hade kommunal bostadsförmedling är det enligt kommitténs uppföljning 8 som förmedlar privata lägenheter. I 6 fall sker det genom exploaterings- eller förmedlingsavtal, bl.a. Kungsbacka, Kungälv (där förmedlingen ägs gemensamt med två allmännyttiga företag och HSB), Härryda och Borås. En kommun, Malmö, där bostadsförmedlingen – BoForum – ingår i stadsbyggnadskontoret, förmedlar bara privata lägenheter, eftersom det kommunala bolaget MKB har hand om sin egen förmedlingsverksamhet.

I Stockholms kommun, där bostadsförmedlingen är ett kommunalt bolag, har privata hyresvärdar åtagit sig att lämna 50 procent av sina lägenheter till den kommunala förmedlingen. Under senare tid har privata värdar dock svarat för en allt lägre andel av de lägenheter som lämnas till bostadsförmedlingen samtidigt som det totala antalet lägenheter minskar. År 1997 svarade privata värdar för 25 procent av de 6 300 lägenheter som lämnades, medan de år 1999 svarade för 18 procent av de 5 000 lägenheter som lämnades. Antalet privata lägenheter minskade ytterligare under år 2000, bl.a. till följd av minskad rörlighet på bostadsmarknaden och omvandlingar till bostadsrätter.

De ekonomiska villkoren för de fastighetsägare som deltar i bostadsförmedlingen varierar mycket från kommun till kommun, liksom förmedlingens karaktär.

Preliminära resultat från Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2001 visar på en ökning i antalet kommuner som anger att de har kommunal bostadsförmedling från 16 till 28. Ökningen kan delvis vara en följd av en definitionsändring i enkäten. Kommitténs uppföljning visar att tillkommande kommuner i regel bara förmedlar allmännyttiga lägenheter. Ofta sköts förmedlingen av det allmännyttiga företaget självt. Två undantag är Täby och Växjö. Täby hänvisar kommunen till det bestånd som ägs av AB Täbyhus, vilket äger merparten av hyresrätterna i kommunen, och är ett dotterbolag till Skandia Fastigheter. Lägenheter i Täbyhus bestånd anvisas av förvaltaren Arsenalen AB i första

hand efter kötid. I Växjö förmedlas i huvudsak bostäder från de kommunala bostadsföretagen, men vissa privata värdar har anslutit sig till förmedlingen.

Knappt 100 kommuner anger vidare att det i kommunen finns bostadsförmedling i annan form än kommunal bostadsförmedling. I det stora flertalet fall rör det sig enligt preliminära uppgifter i BME endast om det kommunala bostadsföretagets förmedling av sina egna lägenheter. Bostadsförmedlingen i Göteborg, Boplats Göteborg, som ägs gemensamt av staden (40 procent), privata hyresvärdar (30 procent) och större kommunala bostadsföretag (30 procent), ingår i denna grupp.

Hur får kommunerna tag i lägenheter till förmedling?

Kommunerna får tag i lägenheter till sin bostadsförmedling på en rad sätt

Avtal med fastighetsägare, privata eller allmännyttiga, om förmedling.

Successionslägenheter i samband med sin förmedling med stöd av 35 § hyreslagen.

Villkor i exploateringsavtal.

Villkor i samband med försäljning av kommunägda bostäder.

Hyra själv i första hand. Drygt 80 procent av kommuner har någon form av socialt eller kommunalt kontrakt för enskilda eller hushåll som behöver stöd på väg till ett eget boende.

Köpa egna hem eller bostadsrätter. Nästan 30 procent av kommunerna äger bostadsrätter eller egna hem.

Av dessa sex alternativ handlar de två sista i princip helt om förmedling av bostäder till svaga grupper. Det behandlas därför i nästa avsnitt, 6.4.5.

Vad innebar tidigare statliga regler om bostadsanvisning och ackvisition?

De tidigare statliga reglerna om förmedlings- eller anvisningsrätter var inte tvingande för kommunerna utan gav kommunerna möjlighet att under vissa förutsättningar få tag i lägenheter till sin förmedling. Kommunen hade ingen skyldighet att använda de medel som staten ställde till förfogande. Reglerna kunde fungera som påtryckning för att få till stånd frivilliga överenskommelser med privata fastighetsägare. Reglerna närmast utvidgade den kommunala kompetensen.

Tre olika sätt för kommunerna att få tillgång till bostäder att förmedla har funnits historiskt:

Villkor som på begäran av kommunen ställdes av länsbostadsnämnden i samband med statligt lån eller räntestöd (fram till 1991).

Bostadsanvisningslagen (1981:94) som var i kraft från 1 juli 1980 till 31 december 1987. Lagen ledde till beslut om bostadsanvisningsområden i cirka fem kommuner och till frivilliga avtal i 15–20 kommuner (se Ds Bo 1987:2). Erfarenheterna av försök att tillämpa lagen ledde relativt snabbt till en översyn av den, vilket resulterade i en helt ny lag år 1987.

Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt som var i kraft från 1 januari 1988 till 30 juni 1993. Lagen byggde på frivilliga avtal och en möjlighet för kommunen att vända sig till hyresnämnden om avtal inte kunde uppnås.

Lagen om *kommunal bostadsanvisningsrätt* innehöll bestämmelser som gav en kommun rätt att anvisa bostadssökande till bostadslägenhet som skulle upplåtas med hyresrätt eller bostadsrätt. Lagen byggde på tanken att i första hand skulle frivilliga överenskommelser om anvisningsrätt skulle träffas mellan kommunen och fastighetsägarna. Om parterna inte kunde nå fram till en överenskommelse gav lagen kommunen möjlighet att hos hyresnämnden ansöka om ett beslut om anvisningsrätt i den utsträckning det behövdes för bostadsförsörjningen.

Hyresnämnden fick dock inte besluta om anvisningsrätt i den mån det var oskäligt med hänsyn till de särskilda villkor som gällde för upplåtelseerna av lägenheterna i huset, det intresse som husägaren kunde ha att förfoga över lägenheterna eller övriga omständigheter. Beslutet, som kunde förenas med vite, innebar bl.a. ett förbud för husägaren att upplåta en ledig lägenhet som omfattades av beslutet till någon annan än den som kommunen anvisat eller till kommunen.

Lagen innehöll vidare regler om ersättning till husägare för skada och om omprövning, ändring eller upphävande av beslut om anvisningsrätt.

Kommittén har undersökt om hyresnämnderna fått några sådana ärenden. Alla 12 nämnderna har besvarat kommittén förfrågan; ingen av nämnderna har haft något sådant ärende.

Kommunernas nuvarande syn på behovet av statliga regler om en kommunal bostadsanvisningsrätt

Frågan om att återinföra någon form av statliga regler om bostadsanvisningsrätt till kommunernas generella bostadsförmedling har tagits upp med kommunerna i de tre storstadsregionerna, som kommittén har träffat. Den övervägande uppfattningen bland företrädare för kommunernas stadsbyggnads- och bostadsfunktioner har varit att några sådana regler inte behövs för den generella bostadsförmedlingen och att reglerna till och med skulle kunna motverka sitt syfte. Kommunföreträdarna hänvisar dels till behovet att bygga upp ett positivt klimat och en samsyn i kontakterna med fastighetsägarna, dels till de styrmedel och möjligheter till frivilliga överenskommelser som kommunerna redan förfogar över.

En mer splittrad bild har kommit fram vid kontakterna med företrädare för kommunernas socialtjänst. Tveksamheter av olika skäl – praktiska, principiella, politiska eller erfarenhetsbaserade – uttrycks oftast av socialtjänstens företrädare till en kommunal bostadsanvisningsrätt. Samtidigt uppfattar några

företrädare statliga ingrepp i form av regler om bostadsanvisning som en nära nog nödvändig åtgärd. Till bakgrunden hör att de bostadssociala problemen vuxit påtagligt under senare år i kommuner med stor bostadsbrist.

Internationella erfarenheter av bostadsförmedling och bostadsanvisning

Följande erfarenheter finns från forskarstudier om situationen i Danmark, Nederländerna, Finland och Storbritannien samt genom kommitténs uppföljningar:

- kommunal förmedlingsrätt förekommer i samband med statligt stöd till allmännyttan (både den privata och den offentligt ägda),
- stor lokal frihet ges vid tillämpningen av förmedlingsrätten, så att andra överväganden om bl.a. segregation, kan ges högre prioritet,
- mera marknadslänkande system för bostadsförmedling som kombinerar kötid med intresseanmälan för enskilda lägenheter används allt oftare efter i första hand nederländsk förebild,
- kommuner hyr in utsatta hushåll även i privat vinstdrivande hyresrätt, t.ex. en procent av den privata hyresrätt i Storbritannien,
- statligt stöd förekommer till kommuner att användas som incitament till privata vinstdrivande fastighetsägare som lämnar bostäder till kommunal förmedling.

I Danmark kan en kommun besluta om anvisningsrätt till var fjärde ledig lägenhet i den allmännyttiga sektorn för att lösa påträngande bostadssociala uppgifter, dvs. normalt akut bostadsnöd. Kommunerna gör mer än 6 000 sådana anvisningar varje år. Olika regler finns om lokala anpassningar av denna anvisningsrätt. Dessutom gör kommunerna 3 000–4 000 anvisningar till kommunägda hyresbostäder varje år.

Danska kommuner kan också få en anvisningsrätt till privata hyresbostäder för att ge kommunen möjlighet att säkra en balanserad befolkningssammansättning i enskilda bostadsområden i kommunen. I lag ges kommunen möjlighet att mot ersättning till fastighetsägaren ingå frivilliga, tidsbegränsade avtal på sex år om anvisningsrätt till var fjärde lägenhet i privata hyresfastigheter i kommunen. Staten ersätter kommunens kostnad upp till 14 000–18 000 kronor beroende på lägenhetens storlek.

En uppföljning av de 50 kommunerna i köpenhamnsregionen har nyligen visat att kommunerna med stora bostadssociala problem använder anvisningsmöjligheterna mer än andra kommuner i regionen.

6.4.5 Stöd till enskilda hushåll, m.m.

I detta avsnitt behandlas såväl socialtjänstens insatser för enskilda hushåll som bostadspolitiska insatser som riktar sig till alla hushåll i kommunen.

Stöd till utsatta hushåll

Boendesociala beredningen konstaterade att många kommuner upplever att ekonomiskt svaga hushåll har svårigheter att få tillgång till bostäder. Fastighetsägare ställer allt högre krav på bostadssökande, till exempel med avseende på hushållens ekonomi. Beredningen noterade också att det är svårt för hushåll med svag ekonomi att erhålla bostad oberoende av om det råder generell brist eller överskott i kommunen (SOU 1999:48, s. 121 f).

Kommittén har undersökt kommunernas arbete med utsatta hushåll på två sätt. Dels genom underlag från Boverkets bostadsmarknadsenkäter, dels genom egna intervjuer med ett 15-tal kommuner, företrädesvis kommuner med bostadsbrist och

kommuner där socialtjänsten enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät hade behövt flera lägenheter att anvisa till utsatta hushåll.

Enligt *Boverkets bostadsmarknadsenkät* för år 2000 gavs våren samma år sociala och medicinska förturer till bostäder i 35 procent av kommunerna. Preliminära resultat från förevarande års bostadsmarknadsenkät visar en svag ökning till 37 procent, eller 103 kommuner. Andelen kommuner med sådan verksamhet år 1996 var 49 procent.

En majoritet av kommunerna arbetar med åtminstone någon form av sociala kontrakt för att kunna erbjuda bostäder åt personer och familjer som inte blir godkända som hyresgäster på den öppna bostadsmarknaden. Sjuttio procent av kommunerna har enligt preliminära resultat från årets enkät ett regelbundet samarbete med allmännyttan för att få fram lägenheter till särskilt utsatta grupper, men bara 23 procent har sådant samarbete med privata värdar. Under år 2000 fick totalt sett omkring 3 500 särskilt utsatta hushåll bostad genom sådant samarbete mellan kommunerna och bostadsföretagen. Ofta behövs någon form av kommunal hyresgaranti vid förmedling till utsatta grupper, dvs. att kommunen garanterar hyresvärden att hyran betalas. En fjärdedel av kommunerna, företrädesvis i storstadsregionerna, fick inte tag i det antal lägenheter de hade behövt anvisa till hushåll som inte själva kan få en bostad på bostadsmarknaden. Det är samma nivå som i förra årets enkät.

Över 80 procent av kommunerna har hushåll som bor med särskilda kontrakt, t.ex. i tränings- eller försökslägenheter eller på härbärgen. Totalt berördes drygt 20 000 hushåll i januari 2001 enligt årets enkät. Den vanligaste formen är försöks- eller övergångslägenheter, oftast inom allmännyttan. Sådana lägenheter förekom i knappt 60 procent av kommunerna och uppgick till 6 700 lägenheter. Hyresgarantier eller borgensåtaganden fanns för knappt 3 000 lägenheter i drygt 100 kommuner. Mer än var tredje kommun hade enligt förra årets enkät egna hyreslägenheter för särskilt utsatta grupper. Totalt finns 1 700 lägenheter. Kommunerna har också 1 800 småhus och bostadsrätter som kan upplåtas till utsatta hushåll. Sådan verksamhet finns i 25 procent

av kommunerna jämfört med 28 procent år 2000. Drygt 30 procent av kommunerna har olika former av tillfälligt logi för utsatta hushåll. Totalt finns omkring 3 400 sådana tillfälliga bostäder.

Kommitténs sekretariats intervjuundersökningar, som dock omfattar relativt få kommuner, ger följande kompletterande bild.

Sätten att arbeta med bostadssociala frågor skiljer sig mellan kommunerna liksom förutsättningarna för arbetet varierar. Den stora skillnaden föreligger mellan kommuner med bostadsbrist och kommuner som har tomma lägenheter eller balanserad bostadsmarknad. Skillnader finns också i organisationsformen och ansvarsfördelningen både inom socialförvaltningen och mellan socialförvaltningen och kommunens fastighetssida. Avgörande för situationen är ofta förhållandet till det egna bostadsbolaget både vad gäller det formella förhållandet och de personliga kontakterna. Givetvis är man också beroende av de ekonomiska ramar man arbetar inom. Förutom den allmänna bostadssituationen i kommunen är den politiska inställningen till frågekomplexet helt avgörande.

Kommunerna skiljer på omsorgsbostäder och sociala bostäder. Flyktningbostäder är i flera fall en tredje urskiljbar grupp.

Omsorgsbostäder är bostäder för psykiskt och fysiskt handikappade. Bostäderna byggs vanligtvis in i det normala bostadsbeståndet som gruppbeständ. Men det förekommer också enstaka lägenheter i normalbeståndet. Bostäderna byggs i den omfattning kommunen anser sig ha råd. Gruppbestäder är personalkrävande. Behovet är oftast större än tillgången.

Bostadssociala lägenheter går framför allt till två olika grupper. Den ena är missbrukare och psykiskt störda. Den andra gruppen är hushåll som inte får lägenhet genom bostadsköerna av ekonomiska skäl eller som hamnat i en akut situation. Det är t.ex. vissa ungdomar, misshandlade kvinnor och barnhushåll med betalningssvårigheter som blivit vräkta. I förhållande till behovet är tillgången till sociala bostäder mycket sämre än tillgången till omsorgsbostäder.

Bostadssociala bostäder förekommer i alla former. De förekommer som lägenheter i normalbeståndet och i särskilda fastigheter. Kommunen liksom det allmännyttiga bostadsbolaget kan vara ägare. Mera sällan är det privata fastighetsägare som upplåter för bostadssocialt ändamål. Någon kommun köper systematiskt upp bostadsrättslägenheter.

Handläggarna inom socialtjänsten har normalt regelbundna kontakter med det egna bostadsbolaget. Ibland organiseras samarbetet i samverkansgrupper och bedrivs relativt formellt, ibland sker det enbart genom personliga kontakter. En viktig uppgift för bostadssekreterare kan vara att arbeta förebyggande för att förhindra vräkningar, som bl.a. skulle öka behovet av bostäder med särskilda kontrakt.

Kommunens inställning till det egna bolaget i förhållande till de privata fastighetsägarna varierar. Det vanliga är att det egna bolaget tar merparten eller hela ansvaret för bostadsanskaffning, men inte alltid. Någon kommun löser hela problemet med kommunägda bostäder.

Oftast står socialförvaltningen för hyreskontraktet och sedan hyr ut i andra hand. Kontrakts- och uppsägningstiderna kan vara mycket korta. I några fall borgar kommunen för förstahandskontrakt.

Kommunerna upplåter också bostäder för akutfall från natt till natt. Några kommuner har egna lägenheter för detta ändamål. I andra kommuner är det privata härbärgen eller vandrarhem som löser problemet.

För missbrukare och andra störande hyresgäster organiserar flera kommuner en s.k. boendetrappa. Genom ett kvalifikationssystem kan den boende avancera från boende med ständig tillsyn till boende med eget kontrakt i det normala beståndet.

I kommuner med stor bostadsbrist har de bostadssociala problemen vuxit påtagligt under senare år. En del handläggare förtvivlar. Handläggare i kommuner med god tillgång till bostäder tycker i större utsträckning att det fungerar bra.

Information till bostadssökande

Av de kommuner som saknar kommunal bostadsförmedling erbjuder flertalet, eller 89 procent, information eller rådgivning till bostadssökande. I två tredjedelar av kommunerna utan kommunal bostadsförmedling kan de bostadssökande få en lista över lokala fastighetsägare med telefonnummer. Knappt var femte kommun uppger i årets bostadsmarknadsenkät att de inte ger någon service alls till bostadssökande.

Enligt den numera upphävda bostadsförsörjningslagen skulle kommunen genom lämpligt organ fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som en bostadssökande behöver kännedom om (2 § andra stycket).

Bestämmelsen byggde på den uppfattningen om att det är av vital betydelse för bostadsförsörjningen att den bostadssökande allmänheten får tillgång till allsidiga och sakliga upplysningar om bostadstillgången (prop. 1967:101, utl. 1967:L3U43).

Avskaffandet motiverades i nu aktuell del med att man kunde förutsätta att bostadsinformation tas fram av marknaden (prop. 1992/93:242, bet. 1992/93:BoU19). Uppgifter om olika upplåtelseformer och om enskilda lägenheter ansågs också lämnas bäst av respektive fastighetsägare eller där bostäderna faktiskt finns för visning. Kommunerna skulle själv få bestämma om informationsverksamheten.

6.4.6 Regional samverkan

Bostadspolitiken har av flera skäl en regional dimension. Det handlar bl.a. om det ömsesidiga beroendet, på gott och ont, mellan kommuner inom en bostads- och arbetsmarknadsregion. Detta beroende ökar genom s.k. regionförstoring, dvs. processen där tidigare separata regioner knyts ihop till en ny

större region genom arbetspendling. Inom varje gemensam bostadsmarknadsregion har en kommuns åtgärder inom bostadspolitiken och även en rad andra politikområden konsekvenser för övriga kommuners bostadsmarknad.

Antalet regioner minskar successivt. Från år 1970 till år 1998 nästan halverades antalet lokala arbetsmarknader i Sverige från 187 till 110. En ny studie från Nutek pekar på en näraliggande framtid med ett 80-tal bostads- och arbetsmarknadsregioner. I denna framtid är det bara 24 kommuner i hela Sverige som bildar egen region. Av dessa finns 20 i Norrland.

Bostadsförsörjningsfrågor hanteras t.ex. i regionalplaneringen i både Stockholm och Göteborg och i Göteborgsregionen finns ett gemensamt allmännyttiga bostadsföretag för fyra kranskommuner (Härryda, Kungälv, Lerum och Mölndal). Bostadsfrågans betydelse för tillväxten inom en region uppmärksammas allt mer. En genomgång av aktuella regionala samarbeten som dokumenterats av bl.a. Kommunförbundet visar dock på ett mycket begränsat samarbete i boendefrågor.

Lagstiftningen erbjuder möjligheter för samverkan mellan kommuner i en region. Det handlar t.ex. om regionplanering enligt PBL, om inrättande av kommunalförbund eller bildande av gemensamt ägda bolag. Samarbete inom bostadsförmedling och planering av bostadsförsörjning förordas vid behov. I ett fall ger kommunallagen det regionala organet, Stockholms läns landsting, möjlighet att ta en särskild roll i det interkommunala samarbetet inom bostadsförsörjningen (2 kap. 6 §).

Det statliga utjämningsystemet för kommunerna lägger enligt de uppgifter kommittén hämtat in från Kommunförbundet inga hinder i vägen för ett mellankommunalt samarbete i utvecklingen av bostadsområden, service och infrastruktur. Kostnader som en kommun drar på sig för att t.ex. erbjuda skola till barn i ett bostadsområde i en angränsande kommun eller annan service och infrastruktur kan ersättas mellan kommunerna utan att kommunerna sammantaget får mindre ersättning genom utjämnningen.

6.5 Kommunernas uppgifter och styrmedel i en ny bostadspolitisk verklighet

Förutsättningarna för kommunernas bostadspolitiska arbete har förändrats på centrala punkter under 1990-talet. Avvecklingen av de statliga subventionerna har fått betydande konsekvenser för de kommunala bostadsföretagens ekonomi. Samtidigt har bostadsmarknaden avreglerats och mycket tyder på att segregationen tilltagit på många bostadsmarknader. Strukturomvandlingen i ekonomin har haft betydande effekter, både positiva och negativa, på kommunerna och deras bostadsföretag. De flesta kommuner har idag relativt svag ekonomi; de generella statsbidragen till kommunerna har också minskat under 1990-talet.

I denna nya situation har bostadspolitiken haft låg prioritet på den politiska agendan i många kommuner. Det har inte funnits några incitament genom statligt stöd för arbete med bostadsförsörjningsfrågor. Bostadsbyggande kan innebära kommunal-ekonomiska påfrestningar. Ofta hävdas att dessa påfrestningar inte beaktas tillräckligt i gällande system för transfereringar till kommunerna. Bostadsmarknaderna omfattar allt oftare flera kommuner.

Samtidigt är satsningar på bostadspolitiken väsentliga i ett tillväxt perspektiv. Dels kan attraktiva bostäder och bostadsmiljöer påverka företag att etablera sig i en kommun, dels behövs en tidig och tillräcklig utbyggnad av bostäder och service när näringslivet växer och inflyttningen ökar. Den nya situationen på bostadsmarknaden gör därför att många av de kommunala styrmedlen kommer att behöva utnyttjas i nya former och med ökad flexibilitet. Betydelsen av strategiskt handlande och en aktiv hantering av styrmedlen ökar.

Regeringen gör i propositionen Bostadspolitik för hållbar utveckling (prop. 1997/98:119) följande bedömning av de framtida insatsernas inriktning (s. 42):

Den övergång från en produktionspolitik till en boendepolitik som nu sker innebär att insatserna i framtiden i betydligt större omfattning än hittills kommer att riktas mot de bostadsområden som

redan finns. Insatser inom olika politikområden måste samordnas. Åtgärderna måste i varje särskilt fall avpassas efter de förutsättningar och problem som är aktuella för dem som bor i det enskilda bostadsområdet. De behov som nu kan förutses innebär att kommunernas samordnings- och planeringsuppgifter ytterligare accentueras.

Frågan om kommunernas styrmedel skall var obligatoriska, om de är tillräckliga och om de används i tillräcklig omfattning har mot bakgrund av den genomförda regleringen diskuterats återkommande under 1990-talet.

Regeringen gjorde i nyss nämnd proposition bedömningen att de *styrmedel* som kommunerna förfogar över är tillräckliga och att de inte bör ändras (s. 62).

När denna bedömning redovisas är det viktigt att påminna att styrmedel som tidigare varit obligatoriska för kommunerna hade blivit frivilliga under 1990-talet. Det gällde t.ex. bostadsförsörjningsplanering, bostadsförmedling och bostadsanvisning. Kommunerna har liksom tidigare möjlighet att bedriva bostadsförsörjningsplanering och upprätta särskilda bostadsförsörjningsprogram och att engagera sig i förmedlingen av bostäder.

När den tidigare regleringen avskaffades var utgångspunkten för reformen att kommunen självmant vidtog de åtgärder som behövdes för att kommuninvånarna skulle kunna få godtagbara bostäder. I propositionen framhölls bl.a. att statliga regler borde utfärdas bara om staten hade krav på att kommunen skulle vidta åtgärder som annars inte skulle komma till stånd. Det ströks särskilt under att ett slopande av kravet på särskilda kommunala bostadsförsörjningsprogram m.m. inte syftade till att ändra den hävdvunna principen om kommunernas grundläggande ansvar för boendefrågor (se prop. 1992/93:242 s. 20).

Bostadspolitiska kommittén gjorde år 1996 i betänkandet Bostadspolitik 2000 (SOU 1996:156) bedömningen att bostadsförsörjningen i stort sett fungerade bra och att det inte fanns skäl till någon ytterligare lagreglering eller behov av nya styrmedel för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

Regeringen gör i propositionen Bostadsförsörjningsfrågor, m.m. (prop. 2000/01:26 s. 15) en ny bedömning mot bakgrund både av utvecklingen på bostadsmarknaden och av skilda uppfattningar om kommunernas ansvar.

Trots att, som ovan framhållits, kommunernas ansvar i grunden inte förändrades till följd av att bostadsförsörjningslagen upphävdes visar situationen på bostadsmarknaden att det nu tycks finnas en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar man har för bostadsförsörjningen. I vissa kommuner byggs det ingenting alls även om det finns ett stort behov. Vidare förekommer också missuppfattningen att bostadsförsörjningen inte är ett kommunalt ansvar.

Mot bakgrund av att bostadsförsörjningen har en grundläggande betydelse för välfärdspolitiken i samhället och för kommunernas möjligheter att utvecklas anser regeringen att det är viktigt att bostadspolitikerna får en mer framskjuten plats i den kommunala debatten. Varje kommun, inte bara kommunerna i tillväxtregionerna, behöver en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i olika delar av kommunen skall utvecklas. Enligt regeringens uppfattning finns det därför ett behov av att förtydliga det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen bör framgå av en särskild lag. I lagen bör bl.a. slås fast en skyldighet för kommunerna att planera bostadsförsörjningen.

6.6 Bostadsmarknadens utveckling och hushållens boendesituation i olika upplåtelseformer

Utvecklingen på bostadsmarknaden under 1990-talet har redovisats översiktligt i avsnitt 2.5.1. Till de viktigaste dragen i utvecklingen hör

Långvarig minskning av nyproduktionen till historiskt låga nivåer och en ännu starkare minskning av nyproduktionen av hyresrätter.

Svängning mellan överskott och brist på bostadsmarknaden.

Tilltagande regional obalans med en tredelad bostadsmarknad där brist, balans och överskott förekommer samtidigt på olika regionala och lokala bostadsmarknader.

Ekonomiska problem för kommuner i samband med överskott på den lokala bostadsmarknaden.

En tilltagande försäljning av kommunägda bostäder och i särskilt attraktiva lägen, t.ex. Stockholms innerstad, en omfattande försäljning av privata hyresfastigheter med ombildning bostadsrätter.

Ökade boendekostnader, särskilt i hyresrätt; hyrorna har dock varit i stort oförändrade de senaste två åren och tycks nu vara stabila.

Bakgrunden till utvecklingen står delvis att finna i efterverkningarna av skattereformen och subventionsomläggningen, som inneburit att bostadssektorn blivit en inkomstkälla för staten i stället för ett utgiftsområde. Avregleringen av bostadsmarknaden och strukturomvandlingen i ekonomin har också påverkat bostadsmarknaden.

En följd av 1990-talets utveckling med tilltagande olikheter mellan lokala bostadsmarknader är att skillnaderna i bostadspolitiken i olika kommuner tenderar att öka. Vissa medel, t.ex. bostadsförmedling, blir allt viktigare ju mer ansträngd bostadsmarknaden blir. I en bristsituation är de grupper som drabbas hårdast just de grupper som har svårast att på egen hand hävda sig på bostadsmarknaden. Därmed blir socialtjänstens situation mer ansträngd. Behovet av regionalt samarbete i bostadsförsörjningen kan väntas öka, i regioner med bostadsbrist. Det avgörande på dessa marknader är att upprätthålla den långsiktigt nödvändiga nivån på bostadsbyggandet. I kommuner med bestående överskott kan andra medel eller arbetsätt bli särskilt framträdande. I synnerhet i de många kommuner, som har befolkningsminskning och där förutsättningarna för nyproduktion saknas, kan kommundelsvisa diskussioner som förs i fördjupade översiktsplaner lämpa sig bäst som bostadspolitisk åtgärd.

Vad gäller hushållens boendesituation visar de underlag som Boendesociala beredningen inhämtade från Boverket bl.a. en koncentration av svagare hushåll till hyresrätten, särskilt allmännyttig hyresrätt, och ökande skillnader i bl.a. utrymmesstandard mellan hushåll i hyresrätt och övriga hushåll.

De indikatorer på sämre levnadsnivå som Boverket redovisar i sitt underlag ger en rangordning mellan upplåtelseformerna. Hushåll i allmännyttan har i högre utsträckning bostadsbidrag, låga förvärvsinkomster, och socialbidrag och de är i högre utsträckning trångbodda än hushåll i såväl privat hyresrätt som övriga upplåtelseformer. Hushåll i privat hyresrätt ligger i genomsnitt något bättre till på dessa indikatorer än hushåll i allmännyttig hyresrätt. Av de hushåll som bor i bostadsrätt är det betydligt färre som har låg levnadsnivå med dessa enkla mått mätt och av dem som bor i egnahem är det ännu färre.

Tabell 6.1. Andel hushåll med låg levnadsnivå i allmännyttig och privat hyresrätt, samt bostadsrätt och egnahem år 1997, procent av hushållen per upplåtelseform

Några indikatorer på låg levnadsnivå	Allmännyttan	Privat hyresrätt	Bostadsrätt	Äganderätt	Summa
med låg förvärvsinkomst*	42	39	14	6	100
som är trångbodda	38	35	16	11	100
med bostadsbidrag	42	33	13	12	100
med hög bostadsutgiftsprocent**	28	26	18	27	100
med socialbidrag	49	34	10	7	100
Alla hushåll	22	23	18	37	100

Källa: Boverket, bearbetad statistik.

* 1:a decilen, dvs. den tiondel av alla hushåll som har lägst förvärvsinkomster.

** Bostadsutgiftsprocent är nettobostadsutgift/disponibel inkomst exkl. bostadsbidrag. Hög bostadsutgiftsprocent är mer än 30 procent av nettoinkomsten.

Fördelningen av hushåll med hög bostadsutgiftsprocent mellan upplåtelseformerna ligger däremot närmare fördelningen av alla hushåll. I stort sett lika stor del av hushållen inom varje upplåtelseform lägger mer än 30 procent av den disponibla inkomsten på boendet (sedan bostadsbidraget dragits från).

Boverkets underlag visar också att allmännyttig hyresrätt har en relativt stor andel ensamstående med barn och ensamstående pensionär. Privat hyresrätt har den relativt sett största andelen enpersonshushåll; denna grupp är också överrepresenterad i allmännyttig hyresrätt.

Socialstyrelsens undersökningar av segregation i storstadsområdena (Social rapport 1997) visar på en tilltagande boendesegregation i alla tre storstadsområden. Man har kunnat se en negativ tendens i bostadsområden, ofta bebyggda med allmännyttans bostäder, vars invånare har mycket svaga ekonomiska, sociala och politiska resurser. I samma bostadsområden finns en tydlig överrepresentation av invandrare. Invånarnas levnadsförhållanden försämras där över tid medan i andra typer av bostadsområden är tendensen den motsatta.

Tabell 6.2. Hushållssammansättning i allmännyttig och privat hyresrätt och i bostadsrätt och äganderätt 1997, procent

Hushållstyp	Allmännyttan	Privat hyresrätt	Bostadsrätt	Äganderätt	Summa
enpersonshushåll	31	38	19	12	100
samboende utan barn	15	19	14	51	100
ensamstående med barn	39	30	12	19	100
samboende med barn	14	12	11	63	100
ensamstående pensionär	29	25	25	21	100
samboende pensionärer	14	15	20	51	100
övriga hushållstyper	17	13	13	58	100
Alla	22	23	18	37	100

Källa: Boverket, bearbetad statistik.

Redovisningen i avsnitt 6.4 visar slutligen på en begränsad användning av de bostadspolitiska medlen. Det framgick också att många kommuner upplever betydande problem i sitt arbete för särskilt utsatta hushålls boende.

6.7 Överväganden och förslag

6.7.1 Inledande överväganden

Kommitténs bedömning: Kommunerna bör bättre och oftare använda de bostadspolitiska medel de redan förfogar över. Kunskap om medlen för lokal bostadspolitik har glömts bort under 1990-talets år med lågt byggande och överskott på bostadsmarknaden. Samordningen av bostadsfrågor brister ofta inom kommunerna.

I bl.a. socialtjänstens arbete med boende för svaga grupper efterfrågas ökat erfarenhetsutbyte och goda exempel. Motsvarande behov uttrycks i fråga om metodutveckling för boendeplanering.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Traditionellt formuleras uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadspolitiken på en odetaljerad och övergripande nivå. Staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunen har det övergripande ansvaret på den lokala nivån. Kommunerna svarar tillsammans med andra aktörer för att de bostäder som behövs kan erbjudas kommunens invånare. Avgörande för en framgångsrik bostadspolitik är att den är förankrad där den skall förverkligas, dvs. i kommunerna. Denna allmänna formulering av ansvarsfördelningen återfinns också i kommitténs direktiv.

Det kan här vara av intresse att försöka precisera vilka förutsättningar som krävs för en så övergripande ansvarsfördelning.

En *första förutsättning* är att en kommun väntas självmant vidta erforderliga åtgärder som behövs för att kommunens invånare skall kunna få godtagbara bostäder i kommunen. Framför allt kommunallagen liksom socialtjänstlagen och plan- och bygglagen anses ge kommunerna erforderliga befogenheter och skyligheter.

En *andra förutsättning* är att staten måste ha möjlighet att förvissa sig om att kommunerna förmår fullgöra sina uppgifter inom bostadsförsörjningen. Staten har härvid ett intresse av att tillräcklig samordning sker mellan flera kommuner i en regional bostadsmarknad, att kommunernas ambitionsnivå inte blir för låg och att skillnaderna i hushållens bostadssituation inte skiljer för mycket mellan kommunerna.

Staten kan vidare behöva ingripa för att kommunerna skall ha möjlighet att hantera externa händelser med kraftiga effekter på bostadsförsörjningen i kommunen. Statens bostadsdelegation är ett uttryck för detta intresse. Staten behöver också beakta nationella och regionala konsekvenser av utvecklingen i kommunen och av den lokala politiken. Mellankommunala intressen utgör exempel på en s.k. ingripandegrund vid länsstyrelsens granskning av kommunernas planering och beslut om användning av mark och vatten. Staten behöver vidare en översikt över vad som händer i kommunerna som underlag för ev. beslut om krav/stimulans. Under senare år har t.ex. rambegränsade eller riktade investeringsbidrag, som förutsätter kunskaper om den lokala och regionala behoven och utvecklingen, blivit allt vanligare.

Staten har också ett intresse av att de resurser som staten tillfört har medverkat till uppbyggnaden av de allmännyttiga bostadsföretagen behålls inom bostadsförsörjningen. Enligt direktiven till kommittén är de allmännyttiga bostadsföretagen ett mycket betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område.

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. Kommitténs syn på hur dessa två intressen, ett kommunalt (de allmännyttiga bostadsföretagen som verktyg) och ett statligt (utbud av hyresboende till självkostnad), kan beaktas när kommunen önskar sälja en betydande del av sitt bostadsinnehav tas upp i kapitel 2 och 4 och i kommitténs delbetänkande.

En *tredje förutsättning* vid uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är att särskild lagstiftning bara borde tillgripas om staten har krav på att kommunerna vidtar åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om de grundläggande lagarna, dvs. KL, SoL, PBL, lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, inte ger kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder.

I direktiven till Bostadspolitiska utredningen (dir. 1995:20) sägs t.ex. följande om en statlig reglering av kommunernas roll i bostadsförsörjningen:

Utgångspunkten (för kommitténs förslag) skall vara att varje kommun själv och på eget ansvar förfogar över instrumenten. För kommunerna tvingande regler bör inte genomföras i vidare mån än vad som krävs för att skydda tredje man och för att slå vakt om medborgarnas rätt till insyn och stärka deras inflytande i frågor som rör kommunens utveckling eller användningen av mark och vatten.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun inom bostadspolitiken har utvecklats på ett sätt som kan sägas belysa två modeller för relationen mellan stat och kommun, nämligen

den autonoma modellen, där statliga och kommunala uppgifter skiljs åt och kommunerna agerar i så stor utsträckning som möjligt oberoende av centralmakten och *integrationsmodellen*, som framhåller sambandet och det ömsesidiga beroendet mellan den nationella och den kommunala nivån.

Debatten om vilken av de två modellerna som skall vara vägledande rent allmänt för förhållandet stat-kommun har fortfarande hög aktualitet. Utvecklingen under nittiotalet har stärkt kommunernas självständighet. På det sociala området diskuteras t.ex. tvingande lagstiftning för att garantera nationellt formulerade mål.

Samverkan inom bostadspolitiken följde tidigare i hög grad integrationsmodellen. Den kunde bygga på tvingande (numera frivilliga) styrmedel och samtidigt fick starka incitament till kommunerna stor betydelse för boendet. Om kommunernas insatser skall bidra till att genomföra nationellt formulerade mål för bostadspolitiken krävs en ökad tydlighet om statens förväntningar på kommunerna och om hur staten önskar att de numera frivilliga styrmedlen ska komma till användning.

Staten har nyligen infört ny lagstiftning om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (se avsnitt 6.3.2).

Ytterligare behov av att precisera kommunernas roll och ansvar och av att tillföra nya verktyg eller befogenheter

Kommittén vill inledningsvis understryka att det inte är dess avsikt att ändra på principen att det är kommunens ansvar att anpassa sina åtgärder till lokala och regionala förhållanden. Denna frihet behövs för att ta hänsyn till olikheterna i kommunernas behov och förutsättningar och för att kommunerna skall kunna använda sina resurser på det mest ändamålsenliga sättet.

En ytterligare precisering av kommunernas roll och ansvar kan ur statens synpunkt t.ex. avse:

4. förtydligande av gällande ansvar,
5. nya skyldigheter,
6. krav på en mer utförlig eller frekvent redovisning av kommunens planering, program eller åtgärder, eller
4. nya befogenheter eller instrument.

Den nya lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kan sägas innehålla både förtydliganden av gällande ansvar, t.ex. om planeringen för bostadsförsörjningen, och nya skyldigheter, t.ex. att vid behov anordna en bostadsförmedling.

Krav på en mer utförlig eller frekvent redovisning från kommunen kan ställas i olika former och med olika syften. En reglering som syftar till att främja debatten samt lokal och regionalt ansvarstagande i frågor om bostadsförsörjning, uttrycker statens vilja utan att för den skull reglera vilka lösningar som kommunen väljer inom bostadsförsörjningen.

Den redovisning som statliga myndigheter har behov av bör i regel kunna samlas i frivilliga former genom länsstyrelserna. Det kan dock ibland finnas behov för staten att infordra material från kommuner i en viss fråga eller om en viss bostadsmarknad.

Nya befogenheter eller instrument kan t.ex. vara en bostadsanvisningsrätt, en fråga som hänskjutits till kommittén.

Kommittén har tagit upp frågan om ytterligare precisering av kommunernas roll och ansvar eller behovet av nya befogenheter vid sina kontakter med kommuner.

Dessa kontakter har i allt väsentligt tagits med kommuner i storstadsregionerna och med andra kommuner med brist på bostadsmarknaden. De kommunkontakter som tagits kring bostadsförsörjningsfrågor ger följande bild (jfr avsnitt 6.4.4, s. 150):

inga ytterligare statliga regleringar önskas eller behövs för att förse kommunerna med verktyg för bostadsförsörjningen generellt,
socialtjänstens arbete med förturer och med sociala/kommunala kontrakt blir allt tyngre, samarbetet i många kommuner går trögt, främst med privata fastighetsägare men även med kommunens eget bostadsföretag,
staten kan stödja kommunernas arbete genom att sprida goda exempel och genom att stödja nya initiativ med stimulansbidrag. Tänkbara områden är t.ex. utsatta grupperns boende och metodutveckling för bostadsförsörjning.

En fråga som kommittén övervägt och som rör kommuner utanför tillväxtregionerna är regionala eller statliga stiftelser som tar över allmännyttan i krisdrabbade kommuner.

Kommittén framförde i sitt delbetänkande (SOU 2000:104 s. 75 ff) argument för införande av beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder. Argument som framfördes var dels betydelsen av de allmännyttiga bostäderna för den enskilda kommunen, för angränsande kommuner och för landet i sin helhet, dels vikten av de allmännyttiga bostäderna för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter inom bostadsförsörjningen, dels allmännyttans roll i bruksvärdessystemet. Argumenten är giltiga som argument även för statliga initiativ om kommunen vill sälja bostäder. Kommittén anser dock att införande av statliga stiftelser skulle utgöra ett avsteg från den ansvarsfördelning som råder idag dvs. att staten tillhandahåller de legala instrumenten medan kommunerna har det mer direkta ansvaret för genomförandet av bostadspolitiken på lokal nivå.

Kommitténs slutsatser om behov av ytterligare preciseringar kring kommunernas roll, ansvar, befogenheter och verktyg

Även om de bostadspolitiska instrument som kommunerna har till sitt förfogande för närvarande bedöms tillräckliga har kommittén mot bakgrund av sina direktiv och egna iakttagelser övervägt följande vägar att precisera kommunernas roll och ansvar eller att för tillföra kommunerna nya befogenheter.

ytterligare förtydligande av kommunernas bostadspolitiska ansvar för att medverka till att lösa enskildas bostadssituation enligt socialtjänstlagen (avsnitt 6.7.2),
ytterligare reglering av kommunernas planering för bostadsförsörjning, främst vad gäller redovisning som främjar en lokal debatt om bostadspolitiska frågor (avsnitt 6.7.3),
förstärkning av den kommunala bostadsförmedlingen, t.ex. genom att kommunerna tillförs nya möjligheter att få en förstärkt förmedlingsrätt (avsnitt 6.7.4).

Kommittén har funnit att de instrument som f.n. står till kommunernas förfogande inte alltid används när de skulle kunna vara till nytta. De används inte heller alltid på bästa sätt. Kommittén har även i flera fall uppmärksammat brister i samordningen av bostadsfrågorna inom kommunen. En hel del kunskap om instrumenten för den lokala bostadspolitiken tycks ha fallit i glömska under 1990-talets år med lågt byggande och överskott på bostadsmarknaden. Det är särskilt allvarligt eftersom många av besluten har långsiktiga konsekvenser, vilket talar för ett konsekvent och långsiktigt agerande. Tidigare fungerande samarbetsformer med parterna på bostadsmarknaden har inte alltid upprätthållits och nya aktörer har tillkommit som behövt viss tid att anpassa sig.

I vissa fall efterfrågas aktivt i kommunerna ökat erfarenhetsutbyte och mer kunskaper om goda exempel. Det gäller särskilt socialtjänstens arbete med boende för svaga grupper, där stor efterfrågan, liten rörlighet och lågt byggande av hyresrätter och försäljning eller ombildning av allmännyttiga bostäder sammantaget skapat särskilda svårigheter. Motsvarande behov uttrycks i fråga om metodutveckling för boendeplanering.

6.7.2 Rätten till bostad enligt socialtjänstlagen

Kommitténs förslag: Boverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna ges i uppdrag att kartlägga hur bostadsfrågor för hushåll som inte kan få en bostad på egen hand hanteras inom socialtjänsten. Det gäller andra än äldre och funktionshindrade med behov av särskilt stöd. Med utgångspunkt från resultatet av denna kartläggning bör analyseras om kommunerna behöver tillföras ytterligare bostadspolitiska instrument.

Boverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att med utgångspunkt från resultatet av kartläggningen i samråd med kommunerna sprida goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med att ordna bostad till utsatta grupper.

Betydelsen av ändringarna i rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen har uppmärksammats och diskuterats tidigare i detta kapitel (avsnitt 6.3.5). Dessa ändringar har utan tvekan försvagat det materiella innehållet i rätten till bistånd i form av bostad.

Det har vid utredningens kommunkontakter framkommit att allt fler vänder sig till socialtjänsten för stöd med anskaffning av bostad. Erfarenheterna av samarbetet med fastighetsägare varierar från kommun till kommun. På en del håll finns samarbete mellan socialtjänsten och kommunen som leder till bostäder till hushåll med behov. På andra håll fungerar inte detta tillräckligt väl, jämför avsnitt 6.4.5. Boverkets bostadsmarknadsenkät visar t.ex. en avsevärd minskning i antalet kommuner med förtursverksamhet. I kommuner med förtursverksamhet blir det allt svårare att få fram bostäder till de vars förtur tillstyrks av socialtjänsten. Vidare redovisar en betydande andel kommuner att de hade behövt fler lägenheter att anvisa till hushåll som inte kan få bostad på egen hand på bostadsmarknaden.

Enligt kommitténs uppfattning är det idag i praktiken inte helt klart vilket ansvar kommunen/socialnämnden har för att hjälpa utsatta grupper i sin bostadssituation, dvs. vilket ansvar kommunens socialtjänst har att lämna bistånd i form av hjälp med bostad till hushåll eller enskilda som av olika skäl inte kan hävda sig på den öppna bostadsmarknaden.

De former av bistånd som avses, är bl.a. förtursärenden där socialtjänsten tillhandahåller en enskild en bostad eller tillstyrker sådan förtur och erhåller s.k. sociala eller kommunala kontrakt som innebär att hushåll eller enskilda hyr från kommunen i andra hand (se t.ex. RÅ 1990 ref 119, RÅ 1994 not 574). En utgångspunkt för biståndet är socialnämndens skyldighet enligt 7 § 2 stycket att i sin verksamhet att bl.a. främja den enskildes rätt till bostad.

Kommittén anser att en mer grundlig analys av kommunens skyldigheter vid bistånd i form av hjälp med anskaffning av bostad därför är både proportionerlig och önskvärd.

För att få ett bättre underlag för en sådan analys föreslår kommittén att Boverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna ges i

uppdrag att kartlägga hur bostadsfrågor hanteras inom socialtjänsten för andra grupper än de som ges en särskild rätt till bostad enligt LSS och 19–21 §§ SoL. Med utgångspunkt från resultatet av denna kartläggning bör analyseras om kommunerna behöver tillföras ytterligare bostadspolitiska instrument. Det är kommitténs uppfattning att finansieringsprincipen skall tillämpas i den mån analysen leder till ökat bostadspolitiskt ansvar för kommunerna.

Boverket och Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att med utgångspunkt från resultatet av kartläggningen i samråd med kommunerna sprida goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med att ordna bostad till utsatta grupper.

Statliga incitament bör övervägas för att premiera goda exempel och för att stödja nya initiativ. Det kan ske antingen genom ändrad inriktning av befintligt stöd eller genom att ett nytt stöd införs.

Behovet av åtgärder för att stärka behandlingen av boendesociala frågor i kommunernas boendeplanering tas upp i avsnitt 6.7.3. Frågan om en kommunal bostadsanvisningsrätt för att underlätta för socialtjänsten att få tag i bostäder från privata fastighetsägare diskuteras i avsnitt 6.7.4.

6.7.3 Komplettering av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Kommitténs förslag: Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med en regel om att kommunfullmäktiges beslut om kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning skall fattas genom ett särskilt beslut av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod.

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar innehåller f.n. inga krav på fullmäktiges beslut om riktlinjer för bostadsförsörjningen. Sådana krav skulle t.ex. kunna avse hur ofta sådana beslut fattas, hur besluten tas och dokumenteras eller vilket innehåll de skall ha.

Regeringen hänvisade i prop. 2000/01:26 när det gäller frågan om formkrav för besluten om dessa riktlinjer till Allbo-kommittén (s. 26):

Regeringen anser att det är lämpligt att avvakta Allbo-kommitténs förslag innan några särskilda formkrav ställs på behandlingen av riktlinjer för bostadsförsörjningen i kommunfullmäktige. Detta gäller exempelvis kravet från några remissinstanser att kommunfullmäktige bör ta ställning till kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen med viss regelbundenhet.

Bostadsutskottet skriver i sitt betänkande (BoU 2000/01:2, s. 10) om bostadsförsörjningsfrågor m.m. att beslut om riktlinjer bör fattas av fullmäktige minst en gång per mandatperiod för att garantera att frågan hålls aktuell och anpassas efter förändringar i de lokala förutsättningarna. Utskottet, som noterar att frågan skall behandlas av Allbo-kommittén, förutsätter att så kommer att ske utan att frågan närmare regleras i lagen. I den mån detta inte blir fallet finns det anledning för utskottet att på nytt ta upp frågan till bedömning.

Krav på fullmäktiges behandling av riktlinjerna

Kommittén noterar att en ordning där kommunerna förutsätts besluta om riktlinjer en gång per mandatperiod kan riskera att leda till att bostadspolitiska frågor överskuggas av andra angränsade frågor om inte särskilda krav ställs på fullmäktiges beslut om riktlinjerna.

Några av de instanser till vilka Finansdepartementets promemoria Kommunernas bostadsförsörjningsansvar remitterades, bedömde att beslut kan behövas oftare, t.ex. vartannat år, för att säkra en kontinuerlig demokratisk förankring. Som t.ex. Boverket framförde skulle det dock med en sådan ordning i många fall räcka med att en aktualitetsförklaring beslutas. Kommittén anser därför att ett krav på beslut om riktlinjer för bostadsförsörjningen minst vartannat år är en onödigt långtgående reglering.

Ett exempel på en fråga som kan överskugga behandlingen av riktlinjer för bostadsförsörjningen en gång per mandatperiod är den aktualitetsförklaring av översiktsplanen som numera ska beslutas i fullmäktige en gång per mandatperiod. Som framgår av avsnitt 6.4.2 behandlar många kommuner bostadsförsörjningsfrågor i översiktsplanen eller i lokalt avgränsade fördjupningar av översiktsplaner för olika orter i kommunen. Översiktsplanen och fördjupade översiktsplaner för olika orter i kommunen är ett av kommunens viktigaste medel för styra förändringar i den byggda miljön är det naturligt att en kommuns ambitioner för bostadsbeståndets utveckling också kommer till uttryck i översiktsplanen. Översiktsplanen och dess fördjupningar kan också vara ett bra sätt att engagera medborgarna i boendeplanering. Kommittén ser ändå ett stort värde i att bostadsfrågorna ges en självständig behandling i fullmäktige med viss regelbundenhet.

Kommittén anser mot denna bakgrund att en tillräcklig belysning och förankring av bostadspolitiska frågor i kommunerna kan åstadkommas om frågorna tas upp till särskild debatt i fullmäktige minst en gång per mandatperiod. Kommittén föreslår

att en regel med motsvarande innehåll tas in i 1 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Riktlinjernas innehåll

Kommittén anser inte att staten närmare bör reglera innehållet i dessa kommunala riktlinjer. Boverket har som kommittén konstaterat i uppdrag att ta fram och sprida exempel som närmare belyser hur kommunerna i olika situationer konkret kan arbeta med bostadsförsörjningsplaneringen.

Kommittén delar den syn på riktlinjernas och planeringens innehåll som uttrycks i prop. 2000/01:26 (s. 16 f). Kommittén ser ändå anledning att något kommentera innehållet i sådana kommunala riktlinjer, inte minst för den betydelse de kan komma att få i den lokala debatten om allmännyttans framtida roll i kommunen. Sådana kommunala riktlinjer bör enligt kommitténs mening uppfylla följande krav:

planeringen måste bygga på en utvecklad dialog med alla berörda,
innefatta tillräckligt med tid för eftertanke och andra bedömningar,
vid behov vara mellankommunalt sammanvägd,
innehålla en helhetssyn på boendet, omfattande alla invånares behov,
innebära ett arbete baserat på aktuell statistik och kunnande,
leda till åskådliga, tydliga och gripbara prognoser med mål och konsekvensbeskrivningar, och
leda till ett program för genomförande.

Som framgår av redovisningen av Boendesociala beredningens arbete i kapitel 7 inriktas kommunernas redovisningar av boendesociala frågor i sin boendeplanering på ett fåtal svaga grupper, nämligen de som kommunen enligt tydliga lagdirektiv har ansvar för. Genomgående är det således mest boendesituationen för äldre samt fysiskt och psykiskt funktionshindrade som tas upp

till diskussion i dokumenten. Ett fåtal kommuner belyser t.ex. problematiken med hemlösa, ungdomsbostäder, studentboende, och bostäder för personer med utländsk bakgrund. Kommittén anser att det är angeläget att planeringen utvecklas så att den i framtiden omfattar bl.a. åtgärder för att tillgodose svaga grupperns behov.

Något om begrepp kring bostadsförsörjning och boendeplanering

Det bör stå kommunerna fritt att själva välja hur man vill benämna sina riktlinjer och program för bostadsförsörjningen. Men det kan ändå enligt kommitténs mening vara på sin plats att kort beröra hittills rådande terminologi. "Bostadsförsörjningsplanering" liksom "kommunalt bostadsförsörjningsprogram" är enligt kommitténs mening begrepp som inte fullt ut ger en adekvat och uttömmande beskrivning av de aktuella planeringsaktiviteterna.

Planeringen och programmen måste omfatta såväl nyproduktion, ombyggnad och bestånd som boendesociala frågor. Klara kopplingar behöver upprätthållas till annan lokal och regional planering. Exempel på begrepp som enligt kommitténs uppfattning ger en mer adekvat beskrivning av aktiviteterna är "boendeplanering" och "boendeprogram".

Ett begreppsskifte skulle kunna förenkla, förtydliga och markera ett förnyat synsätt och en förväntan på en modern och mer ändamålsenlig planering. Det handlar om en planering som tar stor hänsyn till de boendes villkor, till hur olika bostadsområden och bostadsmarknader utvecklas och till kommunens roll både som ägare av allmännyttiga bostäder och som samordnande aktör lokalt.

En ytterligare markering av det samlade kommunala ansvaret för boendefrågor lokalt vore om det i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar infördes hänvisningar till vissa bestämmelser i plan- och bygglagen och socialtjänstlagen som rör kommunernas boendeplanering och om det till lagen om kom-

munernas bostadsförsörjningsansvar överförs den materiella regeln i lagen om kommunalt stöd till boendet.

Incitament i form av statligt stöd bör övervägas för att stödja utvecklingen av boendeplaneringen i kommunerna. Det kan t.ex. gälla samverkan mellan boendeplanering och socialtjänsten.

6.7.4 En kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra åtgärder att stärka kommunal bostadsförmedling

Kommitténs bedömning: 1. En bostadsanvisningsrätt för den allmänna bostadsmarknaden bör inte införas nu trots problem på lokala bostadsmarknader, särskilt sådana med brist på bostäder. Ett viktigt skäl är en utbredd tveksamhet i kommunerna. Ett ställningstagande bör avvakta kommunernas försök de närmaste åren att nå frivilliga överenskommelser med lokala fastighetsägare. Det gäller inte minst i kommuner där beslut fattas om att inrätta en obligatorisk bostadsförmedling enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2. Utvecklingen av utsatta gruppers boende inger stark oro och bör följas noggrant. Goda skäl finns att redan nu allvarligt överväga någon form av anvisningsrätt för socialtjänsten, för både förturer och sociala, eller kommunala, kontrakt, särskilt i orter med bostadsbrist. Ett ökat medvetande behövs bland alla fastighetsägarekategorier, både allmännyttiga och privata, om vikten av att aktivt samarbeta för att klara utsatta gruppers boende genom bl.a. förturer och sociala, eller kommunala, kontrakt. Kommittén förordar dock inte att en anvisningsrätt för socialtjänsten införs nu. Även i detta fall anser kommittén att effekter av föreslagna statliga insatser bör avvaktas (avsnitt 6.7.5) och att parternas agerande på bostadsmarknaden de närmaste åren bör beaktas.

Former för de privata fastighetsägares medverkan i både bostadsförmedling och bostadsanvisning bör vid sidan av ev. överenskommelser med kommunen dokumenteras lokalt som en

värdefull komplettering av de riktlinjer om goda sed som antagits av Fastighetsägareförbundet.

De allmännyttiga företagens medverkan både i den generella bostadsförmedlingen och arbete med socialtjänsten bör underlättas genom ägardirektiv från kommunen.

Regeringen hänvisade i prop. 2000/01:26 när det gäller frågan om en kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra instrument för att stärka den kommunala bostadsförmedlingen till Allbo-kommittén (s. 16):

Regeringen anser att man bör avvakta Allbo-kommitténs överväganden när det gäller frågan om behovet av en särskild lag om kommunal bostadsanvisningsrätt eller andra instrument för att stärka den kommunala bostadsförmedlingen.

Till bakgrunden hörde att flera remissinstanser har påpekat att en förutsättning för att en kommunal bostadsförmedling skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt är att den får möjlighet att förmedla i princip alla lediga hyreslägenheter. Förslaget om skyldighet för kommunerna att anordna bostadsförmedling borde då enligt remissinstanserna kompletteras med en ny bostadsanvisningslag.

En kommunal bostadsanvisningsrätt skulle i praktiken rikta sig till privata fastighetsägare och kan ses som ett komplement till de ägardirektiv som kommunen kan besluta för kommunägda bostadsföretag (se även diskussionen i avsnitt 2.8).

Bostadsutskottet skriver bl.a. följande om behovet av en bostadsanvisningslag i sitt betänkande om Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (bet. 2000/01:BoU2, s. 15):

Det är uppenbart att kommunala bostadsförmedlingar inte kan fylla sin funktion om de inte erhåller lägenheter att förmedla. Kommunerna måste ges verktyg för detta. Ett verktyg som skulle kunna användas i detta sammanhang är...ett återinförande av en bostadsanvisningslag. I likhet med regeringen anser utskottet att Allbo-kommitténs överväganden...bör avvaktas innan ställning tas i frågan.

Kommittén har som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen förutsatt att sådana anvisningsregler – i den utsträckning de avser bostäder i det befintliga beståndet – skulle ha samma principiella uppbyggnad som motsvarande regler i lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt. Det innebär att reglerna i första hand skulle fungera som medel för att stärka kommunens ställning vid diskussioner om frivilliga överenskommelser om bostadsförmedling och bostadsanvisning.

Allmänna argument för en kommunal bostadsanvisningsrätt

Bostadsutskottet pekar i citatet ovan på ett "symmetriargument" för att införa en anvisningsrätt. Rätten behövs enligt detta synsätt för att ge innehåll – i form av bostäder att förmedla – till den bostadsförmedling som kommunerna nu blir skyldiga att inrätta vid behov. Att införa regler om obligatorisk bostadsförmedling utan att samtidigt säkra ett tillflöde av lägenheter till förmedlingen anses i detta synsätt som att vältra över ett ansvar på kommunerna utan att ge dem tillräckligt med medel för att leva upp till ansvaret.

Andra argument som kan föras fram för en kommunal anvisningsrätt är:

Minskad omfattning av bostadsförmedling sedan tidigare regler om förmedlings- eller anvisningsrätt togs bort.

Redovisade svårigheter för existerande förmedlingar att få tag i lägenheter.

Redovisade svårigheter för utsatta hushåll att på egen hand få tillgång till bostad oavsett om det råder generell brist eller överskott i kommunen.

Redovisade ökande svårigheter för socialtjänsten att få tag i lägenheter till förtursförmedling och till sociala, eller kommunala, kontrakt.

Försäljning av allmännyttiga bostäder, som stått för huvuddelen av lägenheter både till kommunal bostadsförmedling och till socialtjänstens behov.

Risk därmed för att svaga hushåll koncentreras alltmer i allmännyttiga bostäder.

Allmänna argument mot en kommunal bostadsanvisningsrätt

Bland annat följande argument har å andra sidan förts fram i kommunkontakter m.m. mot en lag om kommunal bostadsanvisningsrätt.

En skyldighet för fastighetsägare att lämna bostäder till bostadsförmedling skapar inte fler bostäder utan kan möjligen leda till en annan fördelning av de bostäder som blir lediga. Därmed saknar den direkt betydelse för huvudproblemet, bristen på och låg nyproduktion av hyresbostäder.

Ytterligare reglering snarast minskar intresset av att alls bedriva privat bostadsförvaltning. På överhettade marknader är problemet kanske snarare om privat hyresrätt kommer att finnas kvar i rimlig omfattning än vilka som bor i den boendeformen.

Kommunal bostadsförmedling kan behövas, särskilt i kommuner med bostadsbrist, men den lyckas bäst när den betonar sin serviceroll i stället för en myndighetsuppgift. Inriktningen är snarare att etablera en dialog med lokala fastighetsägare. Staten kan bäst hjälpa till i detta arbete genom att upplysa om kommunernas möjligheter och sprida goda exempel.

De privata fastighetsägarnas ovilja att medverka i förtursverksamheten och hjälpa kommunerna med sociala/kommunala kontrakt kan ofta förklaras av kommunens bristande förmåga att tydliggöra rollfördelningen och att lämna tillräckligt stöd. Viljan att medverka ökar i takt med att dessa osäkerheter undanröjs.

Kontrollsvårigheter vid bevakning av anvisningsrätten i befintliga hyresrätter.

Kommitténs bedömning av tidigare regler om bostadsanvisningsrätt

Kommittén har översiktligt granskat tidigare regler om kommunal bostadsanvisningsrätt. Granskningen har inriktats på lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.

Kommittén gör bedömning att lagens avvägning mellan kommunens bostadsförsörjningsintresse och fastighetsägarens intressen kan betraktas som rimlig med hänsyn till att tillgång till en bostad kan ses som ett angeläget allmänt intresse. Lagen innehåller skyddsregler som förhindrar diskriminering av enskilda fastighetsägare eller annat oacceptabelt ingrepp i någon enskild fastighetsägarens intresse. Anvisningsrätten var tidsbegränsad och undantag fanns för mindre fastigheter. Bostadsutskottet gjorde bedömningen att regler om bostadsanvisning m.m. med motsvarande innehåll inte strider mot skyddet för äganderätten enligt 2 kap. 18 § första stycket RF (bet. BoU 1987/88:4 s. 3 ff). Kommittén delar denna bedömning.

Lagen medförde inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan innebar att staten ställde ett verktyg till kommunernas förfogande. Det stod sedan kommunerna fritt att med kunskap om sin egen situation välja att tillämpa eller att avstå från att tillämpa verktyget.

Kommittén utesluter inte att ny lag med motsvarande regler om bostadsanvisningsrätt skulle kunna vara ett effektivt verktyg för kommuner som har svårigheter att få till stånd frivilliga överenskommelser. För denna bedömning talar dels tidigare uppföljningar av äldre regler, dels de redovisningar som lämnats vid kommitténs kommunkontakter och diskussioner om frivilliga avtal mot bakgrund av då gällande lagregler om anvisningsrätt.

Mot detta måste vägas bl.a. de ovan redovisade argumenten mot regler om en kommunal bostadsanvisningsrätt. Det bör dessutom understrykas att en generell kommunal bostadsförmedling finns endast i ett fåtal kommuner. Å andra sidan är socialtjänstens svårigheter mycket utbredda. En allmänt redovisad erfarenhet är att de allmännyttiga företagen tar ett opro-

portionerligt stort ansvar. Det gäller även om socialtjänsten kan ha stora svårigheter att placera hushåll också i detta bestånd. Det finns dock exempel på kommuner där privata fastighetsägare tar ett lika stort ansvar som allmännyttan.

Enligt kommittén är det därför också viktigt att se närmare på i vilket sammanhang regler om anvisningsrätt skulle tillämpas. Det bör erinras om att man skiljer mellan de två olika situationer få kommunen behöver få tillgång till lägenheter (se avsnitt 6.4.4). Det gäller

7. att vara ett instrument vid fördelning efter fastställda principer av bostäder bland sökande på *den generella bostadsförmedlingen* och
8. att svara för förtursverksamhet, främst som *stöd för utsatta/svaga hushåll*, och sociala/kommunala kontrakt m.m.

Behovet av en anvisningsrätt för den allmänna bostadsmarknaden

Frågan om en anvisningsrätt för den allmänna bostadsmarknaden måste ses mot bakgrund av dagens ringa omfattning av bostadsförmedling i kommunerna. Bostadsförmedling är av störst betydelse för den allmänna bostadsmarknaden när det är brist på bostäder på den lokala bostadsmarknaden. Det är bl.a. därför som antalet bostadsförmedlingar minskat under 1990-talet, jämför avsnitt 6. 4.4.

En följd av den omsvängning som nu är på gång på bostadsmarknaden och av det nya lagkravet på kommunerna att om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ordna bostadsförmedling, kan bli att flera bostadsförmedlingar inrättas de närmaste åren.

Det är naturligt att mot denna bakgrund fästa störst avseende vid de bedömningar som görs av de kommuner som f.n. har en egen bostadsförmedling när det gäller behovet av en kommunal bostadsanvisningsrätt. Av dessa kommuner förmedlar omkring hälften, däribland Stockholm, privata hyreslägenheter, i regel med stöd i ett frivilligt förmedlingsavtal eller i exploaterings-

avtal. Exempel på ytterligare kommuner är Kungälv, Kungsbacka och Härryda. Kommuner som förmedlar lägenheter från privata hyresvärdar ligger oftare i tillväxtregioner än andra kommuner med samordnad kommunal bostadsförmedling. I flera fall har bostadsförmedlingen tillgång till nyproducerade bostadsrätter och tar också hand om kommunens tomtkö.

Kommittén har haft kontakt med cheferna för bostadsförmedlingen eller motsvarande verksamhet i Stockholm, Göteborg och Malmö:

I Stockholm har Stockholms Fastighetsägareförening träffat en överenskommelse med staden om att 50 procent av ledigblivna lägenheter skall lämnas till Bostad Stockholm för förmedling. Fastighetsägareföreningen rekommenderar sina medlemmar att följa överenskommelsen. Svea hovrätt har i ett mål om förvärvstillstånd uttalat att det får anses att den fastighetsägare som illojalt åsidosätter rekommendationen inte iakttar god sed i hyresförhållanden (Beslut 2000-07-06, nr SÖH 249).

Stockholms bostadsmarknad präglas av låg rörlighet, ombildning av både privata och kommunala bostäder till bostadsrätter, låg nyproduktion av hyresbostäder och den situationen av flera stora fastighetsägare säljer fastigheter med hyresrätter för ombildning till bostadsrätter. Tillsammans utgör detta det största problemet för bostadsförmedlingen. Bostadsförmedlingen är inriktad på att bygga upp en arbetsrelation med berörda fastighetsägare och får successivt allt flera förmedlingsuppdrag från privata fastighetsägare i angränsande kommuner. En kommunal bostadsanvisningsrätt ses av bostadsförmedlingen inte som ett relevant verktyg för verksamheten.

Även andra kommuner i stockholmsregionen med egen bostadsförmedling pekar på vikten av dessa bostadsmarknadsfaktorer för tillströmningen av både allmännyttiga och privata lägenheter till förmedling. Andra kommuner i regionen har dock inte lika lätt som Stockholm att komma till tals med privata fastighetsägare.

Cheferna för Boplats Göteborg och BoForum i Malmö delar den bedömning som görs av bostadsförmedlingen i Stockholm.

Verksamheten i dessa två städer är i hög grad marknadsdriven; det är i princip hyresvärden och inte den bostadssökande som är kunden. Verksamheterna, som byggts upp i en tid med en relativt god tillgång på bostäder, kommer dock framöver att behöva verka i en svårare situation på den lokala bostadsmarknaden. Verksamheten i Malmö vänder sig uteslutande till privata fastighetsägare. I Malmö har dessutom det allmännyttiga bostadsföretaget helt hand om sin egen bostadskö. I Göteborgs fall finns interna köer vid företagets medverkan sidan av Boplats Göteborg; samma upplägg finns i Stockholm.

Styrelsen i Sveriges Fastighetsägareförbund antog under år 2000 riktlinjer om god sed för hyresvärdar. Dessa riktlinjer ger en orientering om gällande regler och lagar samt om vad som anses vara god sed i ett hyresförhållande. Enligt riktlinjerna främjar ökad kännedom om vad som är god sed i hyresförhållande förtroendet mellan hyresvärd och hyresgäst och kan förebygga missförstånd. Att iaktta god sed har dessutom ekonomisk betydelse för hyresvärden – en god hyresgästrelation skapar nöjda och därmed trognare och mer aktsamma hyresgäster. Förbundet understryker vikten av att hyresvärden samarbetar med bostadsförmedlingen och erbjuder lägenheter för svårplacerade hushåll:

Det finns numera olika slag av bostadsförmedlingar. På vissa orter sker förmedlingen i samarbete mellan olika fastighetsägare, på andra har man kvar en kommunal bostadsförmedling. Det är viktigt att samarbeta med bostadsförmedlingen för att underlätta omsättningen av lägenheter. Det är också viktigt att erbjuda lägenheter till kommunen för svårplacerade hushåll, bl.a. för att undvika tvingande lagstiftningsåtgärder. (God sed för hyresvärdar, Sveriges Fastighetsägareförbund, 2000)

Större fastighetsföretag som nyligen köpt kommunägda bostäder har uttryckt en likartad syn i kontakter med kommitténs sekretariat.

Kommittén gör mot denna bakgrund den sammantagna bedömningen att en anvisningsrätt för den generella bostads-

förmedlingen inte bör införas nu. Kommittén bedömer samtidigt att allt fler kommuner kommer att överväga att inrätta egen bostadsförmedling med medverkan av privata fastighetsägare.

Den bästa lösningen är, enligt kommitténs mening, därför att alla aktörer på den lokala bostadsmarknaden inser vikten av att medverka när bedömningen görs att det måste inrättas en bostadsförmedling enligt 3 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Ett beslut att inrätta bostadsförmedling bör ses som en viktig markering av läget på den lokala bostadsmarknaden. Att medverka fullt ut bör därför betraktas som god sed på fastighetsmarknaden (jämför ovan). Ett slutligt ställningstagande i fråga om en bostadsanvisningsrätt för kommunernas generella bostadsförmedling bör avvakta de närmaste årens försök i kommunerna att i ett hårdnande bostadsmarknadsläge genom avtal bygga upp förmedlingsverksamheter som ger bostadssökande tillgång till både allmännyttiga och privata bostäder. Om en sådan allsidig förmedlingsverksamhet inte utvecklas och kommunerna redovisar problem med att få till stånd förmedlingsavtal med aktörerna på den lokala bostadsmarknaden bör frågan om en lagstadgad kommunal anvisningsrätt tas upp på nytt.

Former för de privata fastighetsägarnas medverkan i både bostadsförmedling och -anvisning bör dokumenteras för att bidra till utvecklingen av god sed vid sidan av ev. överenskommelser med kommunen. De allmännyttiga företagens medverkan bör underlättas genom ägardirektiv från kommunen.

Under tiden kan det vara värdefullt om staten genom t.ex. Boverket medverkar till att sprida kunskap om hur samarbetet kring bostadsförmedlingen sker i olika kommuner. Kommittén anser också att staten bör medverka till frivilliga överenskommelser med privata fastighetsägare, t.ex. genom överläggningar med företrädare för fastighetsägarna.

Bakom kommitténs överväganden att på detta stadium inte förorda en kommunal bostadsanvisningsrätt i den allmänna bostadsmarknaden ligger naturligtvis en viss ovilja att störa det

samarbete som nu byggs upp tillsammans med privata fastighetsägare kring bostadsförmedling i det befintliga beståndet. Det stärks av de principer om god sed som Fastighetsägarförbundet uttalat. Kommittén har också beaktat att några kommuner som arbetar långsiktigt med bostadsfrågor under 1990-talet kunnat behålla och utveckla en bred bostadsförmedling utan en särskild anvisningsrätt. Ofta har de använt ett brett register av bostadspolitiska och boendesociala medel.

Behovet av en anvisningsrätt för att främja svaga hushålls boende

Innan kommittén diskuterar behovet av generellt verkande regler om en kommunal bostadsanvisningsrätt till privata hyresrätter för att främja utsatta hushålls boende kan det vara lämpligt att kort påminna om de bostadssociala verktyg som kommunerna förfogar över och som redovisats i tidigare avsnitt.

Kommunen har – mycket kortfattat – f.n. följande verktyg för bostadssocial verksamhet inom ramen för sin boendeplanering och sina insatser enligt plan- och bygglagen, socialtjänstlagen och lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (jämför avsnitt 6.4):

1. *Bostadsförmedling*, dvs. antingen egen bostadsförmedling med förtursregler eller genom en samverkan med flera fastighetsägare eller med en privat bostadsförmedling,
2. *samverkan med ett kommunägt bostadsbolag*, antingen när bolagets uthyrningsverksamhet samverkar med socialförvaltningen eller när ägardirektiv till företaget ger förtursregler,
3. *frivillig samverkan med privata fastighetsägare*, t.ex. genom en samordningsgrupp med kommunens större fastighetsägare och socialförvaltningen för anvisning av hyreslägenheter med förtur,
4. *villkor i exploaterings- eller marköverlåtelseavtal*, t.ex. krav på hyresrätt som upplåtelseform i en del av produktionen, krav på anvisningsrätt för en andel av lägenheterna i alla upplåtelseformer och krav på visst antal bostäder för särskilda

behov, i insprängda lägenheter eller i hela hus inom ett projekt,

5. *eget ägande av bostäder* – antingen bostäder för särskilda behov som byggs i egen regi eller inköp av bostadsrätter eller småhus för uthyrning och
6. *aktiv markpolitik och boendeplanering*, där kommunen för en långsiktig markpolitik integrerad med planering för utbyggnad och utveckling av kommundelar och bostadsområden.

Kommittén anser att dessa verktyg ger kommunerna ett brett register av medel, men konstaterar samtidigt dels att alla medel inte används på bästa sätt, dels att stora brister funnits i förverkligandet av det medel som bygger på frivillig samverkan, nämligen privata fastighetsägares medverkan i socialtjänstens arbete med särskilt utsatta hushåll.

Kommittén har vid sina kommunkontakter (avsnitt 6.4.5) kunnat konstatera att bostadsmarknaden blir allt hårdare för svaga grupper. I tillväxtregionerna försvåras socialtjänstens möjligheter att ordna bostäder till dessa grupper av bl.a. låg rörlighet, stor efterfrågan och lågt byggande. Det gäller bl.a. missbrukare, störande hyresgäster och hushåll som av ekonomiska skäl själva inte kan ordna en egen bostad. Enligt uppgift från flera kommuner har kraven för att få bistånd i form av hjälp med anskaffning av bostad, antingen genom förtur eller genom kommunala/sociala kontrakt, skärpts betydligt under 1990-talet.

På många håll noteras dessutom för närvarande en mycket starkt ökning av antalet hushåll som vänder sig till socialtjänsten endast för att få hjälp med att skaffa bostad. Fastighetsägare ställer allt högre krav på bostadssökandes ekonomi, och i t.ex. Malmö är det endast det kommunala bostadsföretaget som tar emot hyresgäster med betalningsanmärkningar.

Under de senaste åren hade enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 25 procent av kommunerna behövt fler lägenheter att anvisa till hushåll som inte själva kan ordna en bostad på bostadsmarknaden utan måste ha kommunens stöd i form av

hyresgaranti eller speciellt kontrakt eller speciell boendeform. Flertalet av dessa kommuner ligger i storstadsregionerna.

Kommunerna har ofta köpt in bostadsrätter och egna hem för att klara av en del av sitt behov. I vissa kommuner avvecklas dock detta innehav, medan några andra kommuner fortfarande köper.

Oftast redovisar socialtjänsten att det allmännyttiga bostadsföretaget får ta störst ansvar bland hyresvärdarna för att klara behovet av bostäder genom förturer och genom sociala/kommunala kontrakt. Det är samtidigt inte alltid som de allmännyttiga bostadsföretagen uppfyller sina åtaganden.

Problem med att anvisa bostäder till svaga grupper redovisas även i kommuner där frågan uppmärksammats av den politiska ledningen i kontakter med privata fastighetsägare.

En bedömning som kan göras med ledning av de kontakter kommittén haft med kommuner är att behovet av bostäder med kommunala kontrakt uppgår som riktmärke till omkring 1–2 procent av hyresbeståndet. En förutsättning för en anvisningsrätt för socialtjänsten bör vara att kommunen genom ägardirektiv gett sitt kommunägda företag i uppdrag att medverka i motsvarande utsträckning.

Kommitténs kontakter med socialtjänsten i de kommuner som redovisat problem i sina enkätsvar till Boverket har dock inte visat på något direkt och entydigt stöd i kommunerna för en lagstadgad bostadsanvisningsrätt för socialtjänsten. I flera fall har förståelse uttryckts för att ett sådant ställningstagande föregås av ytterligare ansträngningar att nå frivilliga överenskommelser och spridning av goda exempel på lokalt samarbete om förmedling och anvisning (jämför avsnitt 6.4.4, s 149).

Enligt företrädare för privata fastighetsägare kan ett skäl till dessa fastighetsägares obenägenhet att lämna bostäder till socialtjänsten vara att kommunen inte tillräckligt tydligt klargör de olika rollerna och vilket stöd som kommunen kommer att ställa upp med i olika situationer.

Kommittén anser sammantaget att goda skäl finns att redan nu allvarligt överväga någon form av anvisningsrätt för social-

tjänsten, för både förturer och sociala eller kommunala kontrakt, till andra bostäder än bostäder i kommunägda företag. Kommittén förutsätter därvid att kommunen genom ägardirektiv säkrar tillgången till kommunägda bostäder. Ett ökat medvetande behövs bland alla fastighetsägarekategorier, både allmännyttiga och privata, om vikten av att aktivt samarbeta för att klara utsatta gruppers boende genom bl.a. förturer och sociala eller kommunala kontrakt.

Kommittén väljer dock även när det gäller stödet till utsatta grupper boende att inte föreslå att en bostadsanvisningsrätt i befintliga bostäder införs nu. Frågan bör prövas på nytt när resultaten av den uppföljning och kunskapsspridning som föreslagits genom olika myndigheter finns till hands och när utvecklingen av samarbetet på lokala bostadsmarknader under de närmaste åren kan bedömas. Kommittén fäster här stort avseende på de synpunkter som kommit från kommunerna och den syn som kommer till uttryck i Fastighetsägarförbundets riktlinjer om god sed för hyresvärdar.

Kommittén ser här god sed på hyresmarknaden och ägardirektiv som komplement vilka skall säkra att kommunen får tillgång till bostäder i princip lika självklart både från det kommunägda bolaget och åtminstone större privata aktörer på den lokala bostadsmarknaden.

En anvisningsrätt i nyproduktion

Kommittén anser att så långtgående hänsyn till fastighets-ägarintressen, som tagits i diskussionen av anvisningsrätter i det befintliga beståndet, inte behöver tas vid nybyggnation. Kommittén anser därför att en kommunal bostadsanvisningsrätt kan övervägas vid framtida statliga stöd till bostadsinvesteringar. En sådan rätt kan t.ex. avse en viss andel av de lägenheter som berörs av stödet. Kommunen borde inte behöva påkalla rätten i samband med beslutet om stöd. Det borde inte heller vara en förutsättning för stödet att kommunen beslutat att inrätta en bostadsförmedling enligt 3 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Rätten borde avse både den generella bostadsförmedlingen och bostäder till svaga grupper, dvs. för-turer och hushåll med s.k. sociala eller kommunala kontrakt.

6.7.5 Statens roll i sammanfattning

Staten bör delta i processen med att utveckla arbetet med boendeplaneringen i kommunerna, kommunernas boendesociala insatser och kommunal bostadsförmedling genom att:

Förtydliga begrepp och ansvar i anslutning till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och socialtjänstlagen på det sätt kommittén föreslår (avsnitt 6.7.2 och 6.7.3).

Markera sambanden för kommunernas bostadspolitiska arbete mellan centrala lagar som plan- och bygglagen, socialtjänstlagen och lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (avsnitt 6.7.3).

Sprida exempel på goda metoder för boendeplanering och genom bidrag stödja försök med nya arbetsmetoder som kan få en bred tillämpning (avsnitt 6.7.3) så att kommunerna använder de möjligheter som redan finns.

Sprida exempel av kommunal bostadsförmedling på den generella marknaden, av förtursverksamhet m.m. för utsatta grupper och av andra verktyg för boendesocialt arbete så att

kommunerna använder de möjligheter som redan finns (avsnitt 6.7.4).

Medverka till frivilliga överenskommelser om bostadsförmedling och -anvisning med privata fastighetsägare, inkl. förmedling som drivs på kommunens uppdrag i samverkan mellan flera parter.

Uppmuntra utvecklingen av samarbete kring förmedling och -anvisning som en del i utvecklingen av god sed på hyresmarknaden, både för svaga grupper och för den allmänna bostadsmarknaden. Kommittén har i avsnitt 6.7.2 föreslagit att Boverket och Socialstyrelsen både skall lämna bidrag till nya initiativ och premiera samlarbetsformer.

Mot bakgrund av resultaten av den uppföljning som föreslås i avsnitt 6.7.2 av socialtjänstens arbete för svaga gruppers boende, allvarligt överväga behovet av att införa särskilda regler om en kommunal bostadsanvisningsrätt.

Följa utvecklingen inte minst för utsatta grupper, så att ev. ytterligare åtgärder kan vidtas om de behövs i framtiden, t.ex. genom särskilda uppdrag till Boverket, Socialstyrelsen eller länsstyrelserna.

7 Boendesociala beredningen

7.1 Beredningens direktiv

Den 25 juni 1998 beslutade regeringen om direktiv för en bostadssocial beredning med parlamentarisk sammansättning (dir. 1998:56). Beredningen, som antog namnet Boendesociala beredningen (In 1998:05), inledde sitt arbete under september 1998.

Enligt sina direktiv hade beredningen i uppdrag att följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skulle som underlag för sina bedömningar och förslag göra en bostadssocial kartläggning av situationen på bostadsmarknaden. Beredningen hade vidare i uppdrag att inledningsvis redovisa de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner för boende i bostadsrätter och egnahem och att föreslå hur problemen med oseriösa bostadsförmedlare bör hanteras.

Beredningen, som skulle ha varit verksam till och med utgången av år 2000, övergick i januari 2000 i Allbo-kommittén. Inom Boendesociala beredningens område fick Allbo-kommittén i uppdrag att i huvudsak fullfölja de uppgifter som Boendesociala beredningen hade att följa utvecklingen på det bostadssociala området och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

7.2 De särskilda deluppdragen till beredningen

Beredningens två särskilda deluppdrag redovisades till regeringen den 1 juni 1999 i betänkandena Oseriösa bostadsförmedlare (SOU 1999:71) och Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner (SOU 1999:72). Arbetet med övriga uppdrag inleddes i praktiken först därefter.

I betänkandet "Oseriösa bostadsförmedlare" (SOU 1999:71) konstateras att en marknad för oseriös verksamhet finns i regioner med bostadsbrist. Det förekommer att bostadssökande betalar in förmedlingsavgifter i förskott och att några lägenheter i realiteten aldrig förmedlas. Den bostadssökande får trots detta inte igen sina pengar eftersom förmedlingen försvunnit eller gått i konkurs. Också där förmedlingen ger resultat i någon form av kontrakt förkommer otillåtet höga förmedlingsavgifter och andra ersättningar. Beredningen föreslår bl.a. att yrkesmässig bostadsförmedling skall omfattas registreringskyldighet hos Fastighetsmäklarnämnden och att en översyn görs av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal. Alternativ eller komplement till gällande taxa bör därvid prövas. Betänkandet utgjorde i den del det avsåg taxor vid bostadsförmedling en del av underlaget för prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor.

Betänkandet "Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egnahem" (SOU 1999:72) innehåller främst en beskrivning av hur obeståndssituationer (konkurser, rekonstruktioner och exekutiva försäljningar) har drabbat de boende. Beredningen konstaterar att såväl många bostadsrättsinnehavare som egnahemsägare har drabbats av betydande förluster i samband med obestånd. Särskilt allvarligt är det när hushållen har en kvarstående skuld på en bostad som de inte längre förfogar över. Detta kan komma att påverka hushållets boendesituation under lång tid framöver. Regeringen beslutade på beredningens förslag att överlämna delbetänkandet till Bostadsrättsutredningen i den del det avsåg bostadsrättsföreningar.

7.3 Beredningens senare arbete

Boendesociala beredningen hade sammanlagt tio sammanträden. Beredningens ordförande och sekretariat besökte ett antal kommuner, bl.a. Gävle, Karlskrona, Lund, Uddevalla, samt Kista stadsdelsnämnd. Beredningen besökte Helsingborg i samband med bostadsmässan. Beredningen hade vidare kontakt med flera myndigheter, bl.a. Boverket, Socialstyrelsen, SCB, LMV, BKN och Statens Bostadsdelegation, och samrådde med Kommittén för hemlösa (S 1998:09), Utredningen om Kooperativ Hyresrätt (Ju 1999:14), Familjepolitiska utredningen och Senior 2005 (S 1998:08). I september 1999 gjordes en studieresa till England och Nederländerna. Beredningen beställde vidare ett antal underlag för sitt arbete och ordnade ett antal seminarier.

7.3.1 Beredningens internationella studieresa

Syfte med beredningens studieresa till England och Nederländerna var dels att undersöka arbete med särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden i dessa länder, dels att informera sig om det allmännyttiga boendets utveckling och ställning i dessa länder. Resultaten från studieresa har bl.a. legat till grund för den internationella redovisningen i Allbo-kommitténs delbetänkande.

Beredningen kunde konstatera att kommunernas verksamhet i allmänhet och även deras arbete med bostadsförsörjning i dessa länder var föremål för en mycket hårdare och mer detaljerad statlig reglering än i Sverige. Olika mått och indikatorer på bostadsmarknaden och hushållens boende användes i stor utsträckning för fördelning av resurser till kommunal nivå inom bostadsförsörjningen. En följd var att staten i dessa länder förfogar över en i jämförelse med Sverige mycket utförlig statistik över boendeförhållanden i kommuner och upplåtelseformer. Utrymmet för lokala kommunala initiativ i bostads-

frågorna var däremot förhållandevis begränsat, särskilt i England.

I båda länderna har privata allmännyttiga bostadsföretag getts en mycket större roll än i Sverige. I båda fallen är detta till stor del en följd av en medveten statlig politik, även om det särskilt i Nederländerna sedan länge funnits en tradition av privat allmännyttig verksamhet inom boendet. I Nederländerna anses det strida mot kommunernas samordnande roll i den lokala bostadspolitiken att också vara en betydande aktör genom sitt eget företag. Kommunernas bostadsföretagen här därför förts över till den privata allmännyttiga sektorn. I England har den kommunala allmännyttiga sektorn åtminstone sedan början av 1980-talet allt mer inriktas på att ta hand om de svagaste grupperna i samhället, samtidigt som nya offentliga resurser för bostadsförsörjning alltmer lagts på privata allmännyttiga aktörer. I England finns också stora eftersatta behov att rusta upp det kommunala beståndet av bostäder.

Beredningen drog två slutsatser om allmännyttans roll genom sin internationella utblick. En välfungerande allmännytta av tillräcklig omfattning är av stor betydelse för att människor med behov av stöd ska få goda boendeförhållanden. Det kan vidare vara värdefullt att tillföra bostadsmarknaden privata allmännyttiga aktörer vid sidan av de kommunala.

Vad gäller de särskilt utsatta gruppernas boende uppvisade både länder vissa likheter med Sverige. Bland likheterna kan behovet av en närmare samordning av bostadsfrågor och frågor om vård och omsorg nämnas. Åtgärder och uppmärksamhet inriktas på i stort sett samma grupper: äldre människor, fysiskt och psykiskt funktionshindrade, ungdomar och studerande, personer med utländsk bakgrund, hemlösa personer och slutligen ekonomiskt svaga hushåll.

Ett initiativ som särskilt intresserade beredningen var den s.k. Social Exclusion Unit i England som inrättats direkt under premiärministern och med personal från ett stort antal departement. Syftet med initiativ är att genom kraftsamling och effektivare samordning (s.k. joined-up government) lösa särskilt

svåra och sammansatta problem, som rör antingen vissa grupper eller vissa typer av områden. Arbete inleddes under 1999 om förnyelse av utsatta bostadsområden. Initiativet är därmed ett uttryck för att boendesociala frågor tillmäts stor politisk betydelse.

7.3.2 Underlag och rapporter beställda av beredningen

Från Boverket beställdes med stöd i verkets regleringsbrev en bostadssocial kartläggning av bostadsmarknaden. Kartläggningen belyser genom bearbetningar av SCB:s Bostads- och hyresundersökningar utveckling för hushållen och upplåtelseformer under åren 1989–1997. Boverkets avrapportering finns tillgänglig i kommitténs diarium. Viktiga resultat i kartläggningen visar på det meransvar för särskilt utsatta grupper som de allmännyttiga bostadsföretagen tar på den svenska bostadsmarknaden. Ett urval av dessa resultat redovisas i detta betänkande i avsnitt 6.6.

Beredningens sekretariat lät upprätta en översikt över utvecklingen av kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen enligt bostadsförsörjningslagen. Översikten följer olika teman, bl.a. bostadsförsörjningsplanering och bostadsförmedling, från lagens tillkomst 1947 fram till dess avskaffande 1993. Översikten, som bedöms ha stort värde som utgångspunkt för analyser av hur kommunernas bostadsförsörjningsansvar utvecklats, återfinns i detta betänkande som bilaga 3.

Adjungerad professor Gösta Blücher, högskolan i Karlskrona/Ronneby – som tidigare varit generaldirektör för Boverket, redovisade på beredningens uppdrag förslag till nya medel för bostadspolitik. Utgångspunkten för förslagen, som redovisas i idépromemoria "Kommunernas roll i bostadspolitik", är att de flesta medlen för bostadspolitik har utvecklats under 1990-talet. De få medel som samhället år 2000 fortfarande disponerar ligger främst i kommunernas händer. Samtidigt blir skillnaderna mellan kommunerna i olika

avseenden allt större. Förslagen rör plan- och bygglagen, de kommunala bostadsföretagen, individorienterade åtgärderna för boendet som krävs enligt socialtjänstlagen, en kommunal bostadsanvisningsrätt, statliga kreditgarantier och slutligen bostadspolitiska incitament kopplade till utjämningsbidragen till kommunerna. Promemorian återfinns i detta betänkande som bilaga 4.

En granskning av planer och program för bostadsförsörjning i ett 50-tal kommuner genomfördes för beredningens räkning vid Institutionen för fysisk planering vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby. Syftet med granskningen var att få en övergripande uppfattning om hur de femtio kommunerna löser sin bostadsförsörjningsplanering med tyngdpunkt på den boendesociala situationen. I första hand eftersöktes redovisningar av hur de svaga gruppernas behov och önskemål på bostadsmarknaden tillgodoses.

Granskningen visar att få kommuner redovisar behovet av bostäder för svaga grupper på ett sätt som kan leda till några större åtgärder. Kommunernas redovisningar inriktades vidare på ett fåtal svaga grupper, nämligen de som kommunen enligt tydliga lagdirektiv har ansvar för. Genomgående är det således mest boendesituationen för äldre och för fysiskt och psykiskt funktionshindrade som tas upp till diskussion i dokumenten. Ett fåtal kommuner belyser t.ex. problem med hemlösa. Ungdomsbostäder, studentboende och bostäder för personer med utländsk bakgrund nämns också.

För framför allt äldre, men även för gruppen fysiskt handikappade, uttalar många kommuner ett mål att dessa ska kunna bo kvar i sin invanda miljö. Detta kräver i äldre bebyggelse ofta fysiska förändringar och en del kommuner nämner bidrag till hjälp för detta. Enstaka kommuner nämner i sina dokument att förtur till en bostad också kan beviljas av särskilda skäl, till exempel medicinska, ekonomiska eller sociala skäl. Några kommuner bedömer också att behovet av nya bostäder i speciella former till viss del kan tillgodoses genom ombyggnad av lokaler,

skolor eller stora lägenheter till mindre lägenheter eller olika former av gruppboende.

En särskild studie av den boendesociala situationen för psykiskt störda beställdes av arkitekten Erik Hemström. Rapporten återfinns i detta betänkande som bilaga 5. Hemström konstaterar bl.a. att boendet eller bostadsfrågan utgjort ett viktigt inslag i den s.k. psykiatrireformen. Samtidigt har dock andra mera nära ting stått i förgrunden, t.ex. personligt stöd från anhöriga och andra närstående, från personliga ombud eller från personal. Det har också gällt sysselsättning, socialt liv, omsorg och vård, liksom förbättrat samarbete mellan vårdprofessionen i landsting och anställda i kommunal socialtjänst. Enligt Hemström bör mer utpräglade boende- eller bostadspolitiska frågor ges mera uppmärksamhet än vad som blivit fallet i reformarbetet. Vård- och socialpolitiska frågeställningar bör i högre grad kompletteras med bostadspolitiska frågor, och en ökad samordning bör eftersträvas. I ett sådant arbete har Socialstyrelsen och Boverket självklart centrala roller.

7.3.3 Seminarier ordnade av beredningen

Beredningen arrangerade tillsammans med Kommittén för hemlösa ett seminarium för bostadslösa, "Hemlösa i välfärdssamhället", i Rosenbad sensommaren 1999. I januari 2000 ordnades sedan ett seminarium i syftet att få till stånd en jämförande analys av studier som Socialstyrelsen och Expertgruppen för Offentlig Ekonomi (ESO) hade redovisat av hemlöshetens eller bostadslöshetens omfattning.

Ett seminarium "Utvecklingen av bostadsområden – utsatta grupper deltagande" ordnades av beredningen i Uddevalla under januari 2000. Utgångspunkten var det utvecklingsarbete som pågick i Uddevalla och Trollhättan, där olika ideella organisationer spelade en drivande roll. Seminariet, som bl.a. visade på hur frivilligorganisationer och samhällsorganen kan stödja varandra och utveckla sitt samarbete, har dokumenterats.

En rapport om bostadsmarknadens segregation och medborgarnas integration skrevs av fil.dr. Charlotta Stern när hon var sekreterare i beredningen. Rapporten behandlades vid ett forskarseminarium våren 2000 och bearbetades därefter.

Del III Övrigt

8 Konsekvenser av kommitténs förslag

8.1 För bostadsmarknaden i stort och för de allmännyttiga bostadsföretagen

Ett genomförande av förslaget till lagen om allmännyttiga bostadsföretag klargör förutsättningarna för allmännyttig verksamhet på bostadsmarknaden. Att dessa görs tydliga är viktigt eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen med ideella förtecken konkurrerar på en konkurrensutsatt bostadsmarknad.

Vid mitten av 1970-talet förändrades bruksvärdessystemet (se avsnitt 2.3), vilket fick till följd att allmännyttan blev förstahandsnorm vid all jämförelseprövning i alla marknadslägen. Det främsta motivet till den reformen var att hålla nere hyresnivån med hjälp av allmännyttans självkostnadsbaserade hyror. Under 1980- och 1990-talen förändrades förutsättningarna genom de många ombildningar av kommunala bostadsstiftelser till aktieföretag. Detta innebar att dessa företag blev av med sina godkännanden som allmännyttigt bostadsföretag.

För bruksvärdessystemet får förslagen den konsekvensen att basen av formellt allmännyttiga lägenheter ökar. Således förbättras förutsättningarna för att bruksvärdessystemet skall fungera i enlighet med de ursprungliga intentionerna. Genom regelförändringarna kommer jämförelsematerialet att utökas till den nivå som gällde under 1980- och 1990-talen. Konsekvenserna för bruksvärdessystemet beskrivs närmare i avsnitt 2.6.10.

8.2 För kommunerna

Ett genomförande av kommitténs lagförslag bidrar till att tydliggöra förutsättningarna för kommunal verksamhet på bostadsområdet och att öka möjligheterna för kommunmedlemmarna att följa förvaltningen av de kommunala bostadsföretagen.

De förslag som presenteras i kapitel 6 om kommunernas boendeplanering får konsekvenser bara för de kommuner som inte redan antar riktlinjer för bostadsförsörjning i fullmäktige minst en gång per mandatperiod eller genom ett särskilt beslut. För kommuner som behandlar frågan mer sällan blir följderna att bostadsfrågorna oftare blir föremål för politisk debatt i kommunens högsta beslutande organ. För kommuner som inte fattar ett särskilt fullmäktigebeslut om riktlinjerna för bostadsförsörjning innebär förslaget att debatten i fullmäktige i fortsättningen fokuseras mer på bostadsfrågor och att den inte riskerar att överskuggas av t.ex. plan- eller infrastrukturfrågor. Det gäller även kommuner som ofta behandlar bostadsfrågor, men gör det som en del i behandlingen av andra frågor.

De förslag som presenteras i kapitel 6 om socialtjänstlagen och som rör svaga gruppers boende kan leda till att kommuner ger bostadsfrågor inom socialtjänsten ökad uppmärksamhet och till ökad samverkan i boendesociala frågor i kommunen. På sikt kan förslaget i förening med förslag om bostadsförmedling och bostadsanvisning effektivisera kommunernas arbete med bostadsfrågor inom socialtjänsten. Den kunskapsspridning som föreslås genom Boverket och Socialstyrelsen bör ge möjlighet för kommunerna att uppnå effektiviseringar i sitt arbete.

8.3 Ekonomiska konsekvenser

Enligt 14 § kommitteförordningen (1998:1474) skall om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om

förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och in-täktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

Kommitténs förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag innebär att länsstyrelserna och Boverket åläggs visst arbete med godkännande och återkallelse av godkännande. För närvarande finns, varken för Boverket eller länsstyrelserna, några särskilda anslag, utöver ordinarie förvaltningsanslag, för de uppgifter myndigheterna utför enligt lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m. (sanktionslagen) och förordningen om återkallelse av godkännande av allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m.

Enligt det förslag till lag kommittén lägger fram kommer merparten av bostadsföretagen att godkännas automatiskt. Enligt kommitténs bedömning torde i följd härav de kostnader som förslaget till lag om allmännyttiga bostadsföretag föranleder hos länsstyrelserna och Boverket inte vara större än att de ryms inom ramen för befintliga anslag. De kostnader som förslaget leder till för de allmännyttiga bostadsföretagen bedömer kommittén vara försumbara.

De förslag som lämnas i kapitel 6 om vissa krav på periodicitet och formalitet rörande kommunala riktlinjer för boendeplane-ring, medför enligt kommitténs bedömning inga öka offentliga utgifter. Enligt kommitténs bedömning medför inte heller övriga förslag i kapitlet några ökade offentliga utgifter. De förslag i kapitel 6 som berör Boverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör enligt kommitténs bedömning kunna hanteras inom ramen för respektive myndighets ordinarie anslag.

8.4 Kommitténs förslag i relation till befintlig lagstiftning och EG-rätten

Kommunerna har när de driver näringsverksamhet att iaktta restriktionen att göra detta utan vinstsyfte, vilket således utgör grunden för kommitténs ställningstaganden. Det föreslagna regelverket tar sin utgångspunkt i kommunallagen och är således förenligt med dessa bestämmelser. Det kan sägas vara en naturlig följd av att merparten av de allmännyttiga bostadsföretagen ägs av kommuner.

Det föreslagna regelverket ger inte de allmännyttiga bostadsföretagen några konkurrensfördelar på bostadsmarknaden och torde därför inte komma i konflikt med EG-rätten på konkurrensområdet.

Företagen förutsätts bedriva ekonomisk verksamhet på en marknad i konkurrens med övriga aktörer, vilka i stor utsträckning arbetar i aktiebolagets form. Utifrån aspekten att det skall råda konkurrensneutralitet mellan olika fastighetsägare är det värdefullt att allmännyttiga bostadsföretag så långt det är möjligt och ändamålsenligt har att tillämpa ett likartat regelverk. Det föreslagna regelverket är förenligt med reglerna i aktiebolagslagen, föreningslagen och stiftelselagen.

8.5 Generella direktiv

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I de fall kommitténs förslag aktualiserar frågan om åsidosättande av den kommunala styrelsen anges detta ovan i anslutning till respektive förslag. Kommittén har i övrigt bedömt att de förslag som lämnas i detta betänkande inte har några konsekvenser på de områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag (2002:000) om allmännyttiga bostadsföretag

1 §

I *första stycket* anges grundförutsättningarna för allmännyttig bostadsverksamhet. För andra bostadsföretag gäller primärt ett krav på att verksamheten i ett allmännyttigt bostadsföretag skall drivas utan vinstsyfte. Det innebär att allmännyttiga bostadsföretag inte får bedriva verksamhet som har till huvudsakligt syfte att ge ägaren ekonomisk vinst. Kravet på att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte skall inte tolkas så att en åtgärd skall anses utgöra otillåten vinstutdelning om aktiekapitalet höjs till följd av att anläggningstillgångar i företaget stigit i värde, eller om ett överskott i verksamheten från ett år förs över till ny räkning. Det förhållandet att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte hindrar inte att det lämnas skälig utdelning på kontant tillskjutet kapital (se kommentaren till andra och tredje styckena).

Vidare skall enligt första stycket den huvudsakliga verksamheten gå ut på att förvalta hyresfastigheter. Detta hindrar dock inte att det i ett allmännyttigt fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel lokaler avser att lokalbeståndet inte får bli så stort att det inkräktar på det primära, dvs. att företagets huvudsakliga uppgift är att förvalta hyresbostadsfastigheter.

Bestämmelsens *andra stycke* innehåller en regel om högsta tillåten utdelning i ett allmännyttigt bostadsföretag. Med utdel-

ning avses utbetalning till ägarna av vinstmedel. Skälig utdelning skall beräknas på den del av grundkapitalet som ägaren skjutit till kontant, dvs. exklusive apportegendom och lån. En fondemission, som är en ren bokföringsåtgärd, betraktas inte som av ägarna tillskjutet kapital. Det aktiekapital som ökas genom en fondemission skall därför inte inräknas i grundkapitalet.

Bestämmelsens *tredje stycke* innehåller en regel varigenom regeringen ges i uppdrag att i förordning fastställa den övre gränsen för tillåten utdelning.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.5.

2 §

I bestämmelsen finns en regel om att verksamhet för att kunna godkännas som allmännyttigt bostadsföretag måste drivas i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Beträffande dessa gäller vad som föreskrivs i aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar respektive stiftelselagen (1994:1220). I lagen om allmännyttiga bostadsföretag finns vissa bestämmelser som utgör tillägg eller restriktioner i förhållande till den grundläggande regleringen för respektive kategori, t.ex. bestämmelsen i 1 § andra stycket om utdelningsbegränsning.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.6.

3 §

Enligt bestämmelsen skall ett allmännyttigt bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflytande och inflytande i företaget. Begreppet boendeflytande tar sikte på hyresgästernas inflytande över det egna boendet, dvs. den egna lägenheten. Exempel på inflytande över bostadsföretaget är att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i företagets styrelse. Ett exempel på

boendeinflytande är att företaget för en kontinuerlig dialog med hyresgästerna i frågor som t.ex. hur tryggheten i hyresboendet kan utvecklas och hur hyresgästernas inflytande över sitt boende, individuellt och gemensamt i ett hus, kan utvecklas. Förevarande bestämmelse kan närmast karaktäriseras som en målformulering.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.2.

4 §

Bestämmelsen innehåller en regel om att ett allmännyttigt bostadsföretag som är godkänt enligt denna lag årligen till länsstyrelsen skriftligen skall lämna uppgift om beslutad vinstutdelning och hur denna beräknats (se kommentaren till 1 § andra stycket). Uppgiften kan lämnas genom t.ex. ett revisorsintyg eller liknande.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.8.

5 §

Bestämmelsen innehåller en föreskrift genom vilket godkännande som allmännyttigt bostadsföretag kan lämnas till aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelse som uppfyller de kriterier som ställs upp i 1 § första stycket och 2 § första stycket. Fråga om godkännande prövas enligt 7 § av länsstyrelsen.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.8.

6 §

Bestämmelsen innehåller en regel om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Återkallelse skall ske om ett företag som enligt denna lag är allmännyttigt inte uppfyller villkoren i 1 § första stycket och 2 § första stycket. Åter-

kallelse skall även ske om företaget anmäler att det inte längre vill vara allmännyttigt bostadsföretag. Fråga om återkallelse prövas enligt 7 § av länsstyrelsen. Bestämmelsen innehåller inga närmare regler – undantaget egenanmälan – om hur en fråga om återkallelse väcks hos länsstyrelsen. Fråga om återkallelse kan i ett konkret fall initieras av länsstyrelsen själv. Frågan kan även aktualiseras t.ex. efter anmälan från hyresgäst eller hyresgästförening.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.8.

7 §

Bestämmelsen innehåller regler om ansvariga myndigheter och om överklagande. Frågor om godkännande och återkallelse av godkännande prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.8.

8 §

Bestämmelsen innehåller en erinran om att kommunallagen gäller för kommunala bostadsföretagen vilket innebär bl.a. att lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 §), likställighetsprincipen (2 kap. 2 §) och spekulationsförbudet (2 kap. 7 §) i kommunallagen är tillämpliga på företagen.

Bestämmelsen innehåller även en erinran om att offentlighetsprincipen gäller enligt samt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), jfr 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.7.

Övergångsbestämmelserna

Av övergångsbestämmelserna framgår att dels kommunala bostadsföretag, dels aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelser som enligt äldre räntebidragsförordningar har godkännande som allmännyttigt bostadsföretag, skall anses vara godkänt som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen. Bestämmelsen innebär i praktiken att dessa företag inte behöver söka godkännande enligt denna lag. Om ett sådant företag, fått godkännandet återkallat eller själv begärt att det återkallas, och om företaget åter vill bli godkänt som allmännyttigt får ansökan och prövning ske enligt 5 §.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 2.6.8.

9.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

1 §

I bestämmelsens *tredje stycke* görs ett tillägg varigenom kommunfullmäktige åläggs att anta riktlinjer för boendeplaneringen genom ett särskilt beslut minst en gång varje mandatperiod. Av kravet på särskilt beslut följer att riktlinjerna inte kan ingå endast som en del i t.ex. en aktualitetsförklaring av en översiktsplan. Med mandatperiod avses en fyraårsperiod räknat från och med den 1 november valåret (se 5 kap. 5 § första stycket kommunallagen).

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 6.7.3.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamöterna Mikael Odenberg (m), Ulla-Britt Hagström (kd) och Allan Widman (fp)

Moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet liberalerna avvisar i denna gemensamma reservation det förslag till en ny lag om allmännyttiga bostadsföretag som framläggs av kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (Allbo). Vi avvisar också kommitténs förslag till särskild företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunala bostadsföretag.

1 Utgångspunkterna för kommitténs arbete

Det råder inga delade meningar om det övergripande målet för bostadspolitik, nämligen att *"skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader"*. Det finns heller inget att invända mot betänkandets beskrivning av vilken bostadspolitisk ansvarsfördelning som bör gälla i samhället. *"Staten skall svara för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadspolitik verkställs på lokal nivå"*. Problemet är att socialdemokraterna, vänstern och miljöpartiet inte i praktiken respekterar den här uppgiftsfördelningen.

Idag tillhandahåller inte staten sunda finansiella förutsättningar för bostadsbyggande och bostadsförvaltning. Den tar ut extremt höga skatter på byggande och boende samt beskattar

bostäderna både som konsumtion (moms) och som kapital (fastighetsskatt). Den här politiken har ryckt undan grunden för nyproduktionen, vilket manifesterades under 1990-talet genom att bostadsbyggandet föll till nivåer som inte har förekommit sedan industrialismens genombrott på 1800-talet.

Staten tillhandahåller inte heller erforderliga legala instrument. Exempel på detta ges med regeringens oförmåga att komma med några som helst förslag i syfte att reformera hyres-sättningen. Man möjliggör inte tredimensionell fastighetsbildning och upplåtelse av ägarlägenheter – fastighetsrättsliga reformer ägnade att ge nya möjligheter till finansiering av byggandet. Ingenting har gjorts för att begränsa dagens vidlyftiga möjligheter att överklaga detaljplaner och byggnadslov.

I stället försöker socialdemokraterna, vänstern och miljöpartiet att genom olika riksdagsbeslut reglera den lokala bostadspolitik som kommunerna enligt den ovan angivna uppgiftsfördelningen skulle ha ansvaret för. Ett exempel på detta är den s k stopplagen, vars syfte är att inskränka kommunernas möjligheter att självständigt förfoga över sina bostadsföretag. Samma syfte hade de famösa förslagen i Allbo-utredningens delbetänkande (SOU 2000:104) om att ändra spelreglerna för beslutsfattandet i landets kommuner genom krav på två tredjedels majoritet för beslut om försäljning av kommunalt ägda fastigheter. Tidigare har riksdagen återinfört en bostadsförsörjningslag med pek-pinnar om både den lokala bostadsplaneringen och den lokala bostadsförmedlingen.

Ytterligare pek-pinnar och försök till begränsningar av kommunernas rätt att självständigt utöva sitt bostadspolitiska ansvar lämnas med majoritetsförslagen i detta slutbetänkande. Vi motsätter oss den inriktningen och reagerar starkt mot majoritetens påstående att det *"under senare år blivit allt tydligare att många kommuner inte förmår eller velat axla sitt bostadspolitiska ansvar"*. Det finns ingen grund för en sådan recension av den kommunala sektorn i Sverige.

Majoriteten säger sig anse *"att den lokala bostadsmarknaden i kommunerna bör präglas av mångfald. Det bör finnas bostäder med*

olika upplåtelseformer, dvs. såväl allmännyttig och privat hyresrätt som bostadsrätt och äganderätt, i en kommun och dess olika delar". Även detta framstår mest som en läpparnas bekännelse, eftersom alla konkreta förslag är inriktade på att försvåra avyttring av allmännyttiga hyresbostäder i allmänhet och ombildning till bostadsrätt i synnerhet.

Så sent som våren 1999 genomdrev socialdemokraterna, vänstern och miljöpartiet skärpta majoritetsregler för ombildning till bostadsrätt. Det var en skärpning som på intet sätt påverkar ombildningarna i de mest attraktiva bostadsområdena. Men i mindre attraktiva områden – t.ex. de miljonprogramområden som helt domineras av allmännyttig hyresrätt – är osäkerheten om ägandet större. Den nya lagstiftningen bidrar därför till att bostadsmarknaden segregeras ytterligare. Den försvårar ombildning till bostadsrätt i just de områden där sådan ombildning skulle vara bostadssocialt fördelaktig och bidra till ökad mångfald och en mer allsidig blandning av olika upplåtelseformer.

2 Omläggningen av bostadspolitiken

Vi påpekade redan i vår reservation till delbetänkandet (SOU 2000:104) att utredningen underlåtit att analysera och dra slutsatserna av den genomgripande omläggning som skedde av bostadspolitiken under det gångna decenniet.

Bostadssektorn är inte längre plan- och normstyrd. Byggande och bostadsförvaltning ställdes under 1990-talet inför stora – och nödvändiga – krav på anpassning till en mer konkurrensutsatt situation. De flesta statliga regleringar av den kommunala verksamheten på bostadsområdet avskaffades. Ett nytt bostadsfinansieringssystem infördes och subventioner avvecklades. Alla viktiga särregler för de kommunala bostadsföretagen slopades 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 växades 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 därmed genomgått ett systemskifte. Den är inte längre produktions- och utbudsorienterad, utan styrs i huvudsak av bostadsmarknadens efterfrågan.

Vi bejakar denna grundläggande förändring, eftersom den innebär att bostadsbyggandet nu 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.

2.1 Den nya situationen för kommunerna och deras bostadsföretag

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 var särskilt gynnade 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 är bostadsföretagen kraftigt underkapitaliserade. Det blev därför 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. SABO offentliggjorde för två månader sedan en rapport där man uppskattade allmännyttans kostnader bara för tomma lägenheter till cirka 29 miljarder kronor under perioden år 2000 till år 2010.

För många kommuner är det alltså en tvingande nödvändighet att minska riskexponeringen. De kommunala skattebetalarnas pengar behöver styras till reguljär kommunal verksamhet i stället för att riskeras på bostadsmarknaden. Det är i detta läge som socialdemokraterna, vänstern och miljöpartiet vill införa olika regler som skulle försvåra för kommunerna att göra just detta.

2.2 Vår syn på allmännyttan

Moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet liberalerna kan ha en något divergerande principiell syn på allmännyttan. Sålunda pekar folkpartiet liberalerna på de problem som är förknippade med att kommuner bedriver näringsverksamhet. Kommunal bolagsverksamhet försvårar insynen och konkurrensen sker inte på lika villkor, när bolagen i realiteten kan agera med den kommunala beskattningsrätten som eget kapital. Moderaterna har en likartad principiell syn medan kristdemokraterna anser att det också i framtiden kommer att finnas behov av ett allmännyttigt bostadsbestånd i våra kommuner. Kristdemokraterna betonar att kommunerna själva inte behöver äga och förvalta bostadsföretag för att kunna tillgodose sociala

behov men anser inte heller att en allmän utförsäljning av de kommunala hyresfastigheterna är ett mål i sig.

Inget av partierna vill emellertid pressa på kommunerna sitt principiella förhållningssätt. Tvärtom förenas vi i den bestämda uppfattningen att det är varje kommuns politiker som själva måste avgöra om förändringar skall ske i det kommunala fastighetsinnehavet. Riksdag och regering skall inte skriva de lokala beslutsfattarna i kommunerna på näsan vad som är bäst, vare sig i fråga om att stimulera en utförsäljning eller sätta upp speciella hinder för försäljningar. Det måste alltid vara kommunen själv som avgör hur mycket eller hur litet av bostadsbeståndet som skall vara i det allmännas ägo.

De fyra partierna understryker också alla vikten av valfrihet i boendet. Det måste finnas ett allsidigt utbud av olika upplåtelseformer – äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt. Att äga sin bostad har ett värde i sig. Men också hyresrätten är omistlig för alla dem som inte vill eller kan binda kapital i sitt boende eller som efterfrågar en hög servicenivå. Hyresrättens transaktionskostnader är låga och en väl fungerande och rörlig bostadsmarknad förutsätter att det finns ett tillräckligt inslag av hyresrätter.

Utredningsmajoriteten understryker att det även i framtiden måste finnas en aktör som kan erbjuda alla människor bostad till självkostnad. Som tidigare nämnts har emellertid 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.

3 Förslaget till lag om allmännyttiga bostadsföretag

Utredningens majoritet framlägger nu ett förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag. Enligt vår mening är detta förslag behäftat med en grundläggande svaghet. Majoriteten har glömt bort att, i enlighet med direktiven, analysera om det överhuvudtaget finns något behov av ett sådant regelverk. Vi menar att det inte gör det.

Begreppet "allmännyttig" hade tidigare stor betydelse för företagets ekonomiska villkor. Om företaget klassades som allmännyttigt tillämpades schablonbeskattning i stället för konventionell beskattning samt erhöles förmånligare bostadslån och större statliga subventioner. Efter 1975 har bara helägda kommunala bostadsföretag kunnat erhålla status som allmännyttiga.

Reglerna för om ett företag var att betrakta som allmännyttigt eller ej fanns i bostadslånekungörelsen, bostadsfinansieringsförordningen och förordningen om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag. Samtliga dessa författningar upphävdes den 1 januari 1992.

Sedan dess kan alltså inga nya företag erhålla status som allmännyttiga bostadsföretag. Detta är emellertid inget problem. För företagen har klassningen inte längre någon som helst betydelse, eftersom alla bostadsföretag numera är likställda i skatte- och lånehanvändning. Det finns kvar två lagrum – stopplagen och en förordning – som gör att länsstyrelsen kan återkalla ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Inte heller detta har någon praktisk betydelse för de berörda företagen.

Sanningen är att begreppet "allmännyttigt bostadsföretag" idag endast har praktisk betydelse i två lagrum. Det ena är lagen om förvärv av hyresfastighet m.m. (lex Backström). Där stadgas att ett allmännyttigt bostadsföretag inte behöver ansöka om förvärvstillstånd vid köp av hyreshus, något som andra förvärvare är tvungna att göra. Det andra lagrummet är 55 § hyreslagen (bruksvärdesregeln) där det anges att man vid prövningen av om en hyra är skäligen i första hand skall jämföra med lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.

Majoriteten motiverar den nya lagstiftningen på i huvudsak tre sätt. För det första vill man genom en ägarneutral lagstiftning öppna möjligheter för nya, privata allmännyttiga bostadsföretag. För det andra påstås det föreligga ett behov av att klargöra villkoren för allmännyttig bostadsverksamhet, främst att den bedrivs utan vinstsyfte. För det tredje påstås det föreligga ett behov av att tydliggöra vilka företag som skall vara hyresnormerande enligt 55 § hyreslagen.

Vi påvisar i det följande att inget av dessa skäl utgör något bärande motiv för att stifta den nya lagen.

3.1 Det finns inget behov av en ny lag

Det finns inget som hindrar ett privat bostadsföretag från att ålägga sig själv restriktioner för vinstutdelning eller ambitioner för hyresgästernas boinflytande. Någon ny lag erfordras alltså inte för att göra detta möjligt.

När det gäller den helt dominerande delen av allmännyttan – de kommunala bostadsföretagen – så är enligt vår mening kommunallagen tillräcklig för att reglera verksamheten. Kommunallagen anger de restriktioner som gäller när en kommun bedriver näringsverksamhet. Huvudregeln är att verksamheten skall bedrivs utan vinstsyfte (det s k spekulationsförbudet) och gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Av spekulationsförbudet följer en begränsning i kommunens möjligheter att ta ut utdelning från bolaget. Vi menar att någon ytterligare reglering utöver detta inte är behövlig.

Det sista återstående skälet för den nya lagen är vaktsläendet om ett ograverat bruksvärdessystem. Som vi kommer att redovisa i avsnitt 4 så anser vi att allmännyttans hyresnormerande roll skall avskaffas. Men även om vi hade delat majoritetens ståndpunkt i denna fråga så kvarstår fortfarande att det faktiskt inte finns något bärande skäl för att stifta den nya lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Om det skulle föreligga ett behov

av att precisera vad man avser med "allmännyttigt bostadsföretag" i 55 § hyreslagen så bör detta ske i just hyreslagen. Någon helt ny lagstiftning finns det däremot ingen anledning att införa.

3.2 Övriga frågor i anslutning till lagen

Utredningens konstateranden att det är viktigt att de allmännyttiga bostadsföretagen har ett tillräckligt grundkapital och att detta är en fråga för ägaren är två plattityder.

Problemet är att alltför få kommunala bostadsföretag har uppnått en tillräcklig konsolideringsgrad. Detta är också ett av skälen till att kommuner överväger att minska sin riskexponering genom att sälja hela eller delar av sitt bostadsbestånd. Enligt en rapport från Kommunförbundet (1998) gick 311 av rikets 355 allmännyttiga bostadsföretag med förlust utan subventioner. Många kommunala bostadsföretag har alltför dålig ekonomi och tvingas hålla hyrorna uppe på nivåer långt över en tänkt marknadshyra. Redan under åren 1990–1996 sålde elva kommuner (sju med socialistisk och fyra med borgerlig majoritet) sina bostadsbolag eller större delen av deras bostadsbestånd.

Vi noterar hur utredningsmajoriteten på en rad olika punkter erkänner att den inte har gjort några analyser, varefter den i stället föreslår nya utredningar. Det gäller vad som inom ramen för icke-vinstsyftet skall betraktas som skälig utdelning. Det gäller restriktioner för att låta kommunala bostadsföretag ingå i koncerner och det gäller utformningen av en ny, lagfäst självkostnadsprincip.

Utredningen föreslår också en utredning om att förbättra möjligheterna för de allmännyttiga bostadsföretagen att genom fonderingar reservera medel för framtida underhållsinsatser. Detta är en fråga av gammalt datum. Utan att nu ta närmare ställning konstaterar vi att sådana behov sannolikt löses bättre och enklare genom vidgade avskrivningsmöjligheter. Men fram-

för allt måste regelsystemen vara generella och konkurrensneutrala dvs. gälla för alla aktörer på marknaden och inte endast för allmännyttan.

4 Bruksvärdessystemet

Allbo-kommittén har enligt sina direktiv inte haft att behandla frågan om hyressättningssystemets utformning. Både delbetänkandets förslag till inskränkningar i den lokala demokratin och slutbetänkandets förslag till ny lag om allmännyttiga bostadsföretag motiveras dock uttryckligen med bruksvärdessystemet och den hyresnormerande roll som de allmännyttiga företagen tilldelats i detta. Vi finner det mot denna bakgrund nödvändigt att något utveckla vår syn i dessa frågor.

När hyresregleringen avskaffades 1956 infördes den s.k. besittningsskyddslagen. Besittningsskyddslagen ersattes 1968 med en spärregel i hyreslagen, den s.k. bruksvärdesregeln. Den återfinns i 55 § hyreslagen och har numera följande lydelse.

Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, skall hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid prövning skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.

När bruksvärdesregeln infördes 1968 gjorde lagtexten inte denna formella koppling till allmännyttan. Allmännyttans hyresnormerande roll, d.v.s. bestämmelsen om att bruksvärdesprövningen i första hand skall ske mot likvärdiga lägenheter i allmännyttan, tillkom först med 1974 års bostadspolitiska beslut.

Bruksvärdesregeln syftar till att trygga hyresgästernas besittningsskydd. Det skall alltså inte vara möjligt för en hyresvärd att kringgå besittningsskyddet och tvinga en hyresgäst att flytta genom att kräva en oskälig hyreshöjning. Vid en tvist mellan hyresvärd och hyresgäst kan skäligheten i hyreskravet därför

prövas av domstol (hyresnämnd) och ställas mot hyresnivåerna i jämförbara lägenheter – med hänsyn till storlek, standard, läge m.m.

Det är viktigt att notera att bruksvärdesregeln inte är ett hyressättningssystem, utan en spärr mot oskäligen hyreshöjningar. Bruksvärdesregeln säger t.ex. ingenting om vilka hyreskillnader som kan vara skäligen mellan lägenheter med olika bruksvärde, t.ex. en innerstadslägenhet respektive en förortslägenhet. Detta är främst en hyresförhandlingsfråga.

I förarbetena till bruksvärdesreformen framhöll regeringen att man inte såg någon motsättning mellan att slå vakt om den enskilde hyresgästens trygghet och intressen och samtidigt acceptera att hyrorna i princip skall bestämmas på marknadens villkor:

”Det är i sammanhanget viktigt att understryka att besittningsskyddet för bostadshyresgäst inte får utvecklas till ett skydd mot i och för sig motiverade hyreshöjningar. Lagens regler om bestämmande av hyresvillkoren...bör vara så avpassade att uppkomsten av en till marknadsförhållanden anpassad hyresbildning inte försvåras. (Prop. 1968:91)

I propositionen framhölls att bruksvärdet skall återspegla en lägenhets marknadsvärde på en marknad i balans:

”Fastighetsägaren bör i ett marknadsläge, när full balans råder mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter, vara berättigad att ta ut den hyra som han skulle kunna uppnå vid en fri uthyrning till vem som helst. Saken kan uttryckas så att hyresvärden bör få utnyttja lägenheternas fulla marknadsvärde.” (Prop. 1968:91)

4.1 Bruksvärdesregelns tillämpning idag

I dag tillämpas bruksvärdessystemet annorlunda. Hyresgästernas och de bostadssökandes preferenser får inte tillräckligt genomslag i hyressättningen. I större delen av landet bidrar den nu rådande ordningen till att hålla hyrorna uppe på nivåer långt över den som skulle ha gällt vid en ren marknadshyressättning.

På en del bostadsmarknader i landet har det skett en successiv marknadsanpassning av hyresstrukturen. Där har man i hyresförhandlingarna medvetet sökt hålla tillbaka hyrorna i bostadsområden med tomma lägenheter och i stället styrt hyreshöjningarna till de mer attraktiva kommundelarna. På alltför många orter är det dock fortfarande fastigheternas byggår snarare än lägenheternas bruksvärde som är den avgörande faktorn för hyressättningen.

I Stockholms innerstad ligger hyrorna generellt under vad folk är beredda att betala och inte sällan under hyresnivån i förorterna. Det blir därför inget utbud av hyreslägenheter som kan möta inflyttningen till staden. I stället kanaliseras all efterfrågan till bostadsrättsmarknaden med våldsamt stigande överlåtelsepriser som följd. Samtidigt grasserar svarthandeln i hyresbeståndet. Slutligen kan konstateras att byggandet av nya hyreslägenheter i stort sett har upphört.

De problem som har skisserats i det föregående skall inte skyllas på bruksvärdesregeln i sig. Den bristande dynamiken beror snarare på en kombination av orsaker – allmännyttans hyresledande roll, politiskt bestämda hyror (bl.a. i Stockholm under mandatperioden 1994–1998), att det omfattande kommunala bostadsägandet har givit allmännyttan en monopolliknande ställning på många lokala bostadsmarknader samt det kollektiva förhandlingssystemets sätt att fungera under dessa förutsättningar.

4.2 Slopa allmännyttans hyresnormerande roll

Moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet liberalerna anser att det är viktigt att slå vakt om hyresgästernas besittningsskydd och anser att de ursprungliga tankarna bakom bruksvärdesregeln bör återupprättas. Vi vill reformera bruksvärdesregeln genom att slopa allmännyttans hyresnormerande roll. Bruksvärdesregeln skulle därmed komma att få ungefär samma utformning som den hade när den infördes för drygt

tre-tio år sedan. Därmed skapas förutsättningarna för en mer flexibel hyressättning som tar större hänsyn till hyresgästernas och de bostadssökandes önskemål.

Innebörden av förslaget är att man vid en bruksvärdesprovning inte skall jämföra hyran bara med likvärdiga lägenheter i de kommunala bostadsföretagen. Alla likvärdiga lägenheter bör – oavsett vem som råkar äga fastigheten – få ingå i jämförelseunderlaget med samma vikt. Först då får man det omfattande och rättvisande jämförelseunderlag som avsågs när bruksvärdessystemet infördes.

Det finns en rad starka skäl som enligt vår mening talar för att de kommunala bostadsföretagen inte längre skall vara hyresnormerande:

Bostadsmarknaden har avreglerats och allmännyttans förmånliga låne- och skatteregler har tagits bort. Idag verkar de kommunala bostadsföretagen på i stort sett samma villkor som de privata fastighetsägarna. Allt detta innebär att de skäl som åberopades när allmännyttan 1974 tillerkändes sin hyresnormerande roll nu till stor del har fallit. Idag är det de hyresvärdar som har den mest professionella fastighets- och kapitalförvaltningen som – oavsett ägare – kommer att kunna hålla de lägsta hyrorna.

Många kommunala bostadsföretag är kraftigt underkapitaliserade och måste hålla hyrorna uppe långt över marknads-hyra för att kunna överleva. En hyresnormerande ställning driver då automatiskt upp hyrorna i hela kommunen inklusive i det privata fastighetsbeståndet.

Den hyresnormerande rollen bidrar till en skev hyressättning. Förhandlingarna sker inte uteslutande på de allmännyttiga bolagens egna meriter, eftersom avtalen får effekt också för hyressättningen i det privata hyreshusbeståndet. Detta bidrar till att motverka en hyressättning som speglar vad de olika lägenheterna ur konsumenternas/hyresgästernas synpunkt kan anses vara värda i förhållande till

varandra. I stället ökar risken för att man konserverar en skev och egentligen produktionskostnadsbaserad hyressättning.

Den gällande ordningen uppmuntrar fel beteende i fastighetsförvaltningen. När allmännyttans hyresavtal "översätts" till de privata fastighetsägarna gynnas värdar som tillhandahåller sämre produkter, exempelvis dålig service eller eftersatt underhåll. Värdar som har ambitioner att satsa på särskilt god service, täta underhållsintervall och trivsam utemiljö missgynnas däremot.

Den nuvarande ordningen öppnar möjligheter till en politiskt styrd hyressättning. Det skapar i sin tur osäkerhet om de ekonomiska förutsättningarna för att investera i hyresfastigheter och motverkar därmed nybyggnaden av hyreslägenheter.

Konkurrensen påverkas. Nu måste de hyresnormerande bostadsföretagen lämna ut företagsinterna uppgifter om sin hyressättning, medan andra värdar enkelt och billigt kan tillgodogöra sig förhandlingsresultaten utan närmare granskning eller uppmärksamhet.

5 Företrädesordning vid försäljning av kommunalt bostadsbestånd

Socialdemokraterna, vänstern och miljöpartiet vill lagstifta om en särskild företrädesordning vid försäljning av kommunalt fastighetsbestånd eller aktier i kommunala bostadsföretag. Det saknas även här underbyggda analyser och överväganden. Än mindre existerar det några författningstexter, utan de flesta resonemangen utmynnar i krav på nya utredningar. Det står dock klart att en lagstadgad företrädesordning skulle inskränka kommunernas rådighet över sin fasta egendom och därmed innebära ännu ett åsidosättande av den kommunala självstyrelsen.

I första hand skall överlåtelse ske till annat allmännyttigt bostadsföretag. De flesta kommuner i landet har bara ett bostadsföretag. Om den föreslagna regeln skall få någon praktisk betydelse så måste man därför utmönstra den s.k. lokaliseringsprincipen i 2 kap 1 § kommunallagen. Detta är en fråga som rör grundvalarna för den kommunala kompetensen och som alltså har en betydande principiell räckvidd. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att majoriteten utan någon som helst analys finner det "motiverat med ett avsteg från lokaliseringsprincipen". Vi delar inte den uppfattningen.

I andra hand skall överlåtelse ske till en kooperativ hyresrättsförening. Utredningen har i kapitel 3 Analys av förutsättningarna för annan än kommun att köpa allmännyttiga konstaterat att de ekonomiska förutsättningarna för sådana förvärv inte ter sig särskilt gynnsamma. Ett övertagande med kooperativ hyresrätt ställer sig dyrare än ett övertagande med bostadsrätt, dels till följd av större lån i föreningens regi, dels till följd av sämre kreditvärdighet.

På många orter skulle ett övertagande med kooperativ hyresrätt sannolikt medföra att boendet blev dyrare efter övertagandet än före. Därför vill utredningsmajoriteten låta utreda om man på något sätt kan reglera priset dvs. tvinga kommunen att sälja sina fastigheter till underpris om köparen är en kooperativ hyresrättsförening. Förslaget framstår som särskilt pikant mot bakgrund av att samma partier vill att försäljningarna i stället skall ske till överpris om det råkar vara en bostadsrättsförening som förvärvar.

Vår ståndpunkt är att kommunerna skall skydda sin förmögenhet och att kommunala fastighetsförsäljningar således skall ske på strikt marknadsmässiga grunder. Det innebär försäljning till marknadspriserna för hyresfastigheter, utan subjektiva avvikelser beroende på vem som råkar vara köpare.

Vi anser att det är positivt om hyresgästerna engagerar sig i sitt boende och ser gärna att det är hyresgästerna som tar över i de fall när försäljning av fastigheter aktualiseras. Ett uttryck för detta är lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för

ombildning till bostadsrätt som stiftades på förslag av en borgerlig regering. Enligt denna lag får hyresgästerna efter ingivande av en intresseanmälan förtur till förvärv av fastigheten.

I tredje hand skall överlåtelse ske till en bostadsrättsförening och i fjärde hand till annan köpare. Utredningsmajoriteten vill således införa regler som ger en hyresrättsförening försteg framför en bostadsrättsförening som är bildad av samma hyresgäster. Det skall också införas restriktioner som förhindrar eller försvarar för hyresgästerna i en kooperativ hyresrättsförening att senare ombilda sitt hus till bostadsrätt. Detta skall tillgå på så vis att kommunen ställer krav på utformningen av den kooperativa hyresrättsföreningens stadgar, dels påtvingar hyresrättsföreningen avtalsvillkor som gör att kommunen måste godkänna försäljning i nästa led.

Moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet liberalerna ser positivt på kooperativ hyresrätt som upplåtelseform. Valet mellan kooperativ hyresrätt och bostadsrätt måste dock träffas av hyresgästerna själva. I likhet med utredningen om kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95) anser vi att lagstiftningen härvidlag skall vara neutral.

Sammanfattningsvis avvisar vi utredningens förslag om en särskild företrädesordning.

6 Boendeinflytande

Enligt direktiven skulle Allbo-utredningen ta ställning till och värdera ett antal olika förslag om ökat boinflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen. Utredningen skulle särskilt överväga lämpliga former för ett ökat boendeinflytande på företagsnivå.

Inget av detta har blivit gjort, utan majoriteten föreslår även här en ny utredning. Vi beklagar att de viktiga boinflytande-frågorna på detta sätt har blivit helt åsidosatta.

7 Kommunerna och bostadsförsörjningen

Det framgår redan av regeringsformen att det allmänna har ett ansvar för att trygga den enskildes rätt till bostad. Som tidigare sagts är statens uppgift 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 omöjligen acceptera att staten medvetet försvårar för dem att använda vissa av dessa.

Den demokratiskt uttryckta folkviljan i kommunerna måste respekteras. Det är inte en statlig uppgift att reglera hur kommunerna handhar sina bostadsföretag, närmare utformar sin samhällsplanering och bostadsförsörjningsplanering eller inbördes samverkan. Alla 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 företagens 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 staten hindra lokala politiker, som exempelvis önskar sälja en del av kommunens bostadsinnehav för att kunna genomföra gentemot väljarna utlovade satsningar på kommunala kärnuppgifter som skola och äldreomsorg. 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 hyresmarknaden eller mot ökad mångfald på bostadsmarknaden genom exempelvis en ombildning till bostadsrätter. Varje kommun har en bostads-

marknad som i något avseende är unik. Kommunerna har också i övrigt skilda förutsättningar och behov.

Den risk som tidigare nästan uteslutande togs av staten måste nu bäras av företagens ägare – kommunerna och deras skattebetalare. Den logiska slutsatsen blir då att staten i stället måste underlätta kommunernas möjligheter att fullt ut bära sitt nya ansvar. Varje kommun måste därmed själv få avgöra hur olika bostadspolitiska instrument såsom t.ex. bostadsföretag, planmonopol och avtal med privata fastighetsägare används.

7.1 Modifiera förbudet mot dubbelupplåtelse av bostadsrätt

I 4 kap 3 § bostadsrättslagen stadgas att *"en lägenhet som är upplåten med hyresrätt får inte upplåtas med bostadsrätt så länge ett hyresförhållande består"*. Detta s k förbud mot dubbelupplåtelse tillkom i syfte att hindra vissa former av spekulativa bostadsrättsombildningar.

Före förbudets tillkomst var det möjligt för en fastighetsägare att exempelvis bilda en bostadsrättsförening i sin egen familj, upplåta samtliga hyreslägenheter till familjens medlemmar och därefter "erbjuda" hyresgästerna – som nu plötsligt befann sig vara andrahandshyresgäster hos en bostadsrättshavare – att köpa sina lägenheter. Förbudet mot dubbelupplåtelse är bra och bidrar till att skapa garantier för att bostadsrättsombildningar inte kan ske över huvudet på de boende, utan måste bygga på hyresgästernas aktiva medverkan.

Vi vill dock föreslå att det öppnas en möjlighet till undantag från förbudet mot dubbelupplåtelse när kommunala bostadsföretag överlåter fastigheter till hyresgästbildade bostadsrättsföreningar. I dag kan det kommunala bostadsföretaget vid en ombildning bara gå in som bostadsrättshavare till de lägenheter som vid överlåtelsepunkten står tomma. Med det föreslagna undantaget skulle det kommunala bostadsbolaget också kunna

gå in som bostadsrättshavare för de lägenheter där hyresgästen inte kan eller vill delta i ombildningen till bostadsrätt.

Det finns två skäl som talar för en sådan förändring:

Vid ombildningar i attraktiva bostadsområden skulle detta möjliggöra för de kommunala bostadsföretagen att gå in som bostadsrättshavare för de lägenheter där hyresgästen inte vill eller kan delta i ombildningen till bostadsrätt. Hyresgästen skulle alltså fortsätta att vara hyresgäst hos det kommunala bostadsföretaget. Det skulle lösa det påstådda problemet för dessa boende med att bli hyresgäst hos sina grannar. Men framför allt skulle det med rimliga investeringsutgifter ge bolagen tillgång till lägenheter spridda i bostadsrättsbeståndet. Vartefter dessa blir lediga kan de användas för sociala och andra förturer.

I mindre attraktiva bostadsområden skulle regeländringen underlätta bostadssocialt önskvärda ombildningar från hyresrätt till bostadsrätt. Här är det ofta svårt att uppnå stipulerade majoritetsregler i bostadsrättslagen. Det skulle göra ombildningen billigare för hyresgästerna om kommunen kunde träda in som bostadsrättshavare för de lägenheter där hyresgästen känner tvekan inför att delta i ombildningen. För de berörda hyresgästerna skulle förändringen bli minimal – det kommunala bostadsföretaget skulle ju fortsätta att vara deras hyresvärd.

8 Avslutning

I likhet med delbetänkandet innebär Allbo-utredningens slutbetänkande att det framläggs principiellt viktiga förslag till förändringar av det bostadspolitiska regelverket, utan att dessa förslag underbyggs med ordentliga analyser och med mer än knapphändiga överväganden och allmänt tyckande. Enligt vår mening uppfyller slutbetänkandet inte de kvalitetskrav som bör ställas på det offentliga utredningsväsendet.

Till betänkandet har fogats ett antal bilagor. Sävitt vi har kunnat förstå ersätter dessa bilagor bl.a. de egna överväganden som utredningen enligt sina ursprungliga direktiv skulle ha gjort i fullföljandet av den Boendesociala beredningens arbete.

Vi beklagar att Allbo-utredningen inte har kunnat fullfölja det viktiga arbete som påbörjades i Boendesociala beredningen. Men den omständigheten att en utredning inte har fullgjort sina direktiv kan inte rimligen motivera att betänkandet kompletteras med delvis tendentiösa underlagspromemorior som utredningen inte har haft tillfälle att ta ställning till.

Reservation av ledamoten Jan-Åke Ryberg (v)

Jag förordar att en lagstiftningen om kommunal bostadsanvisningsrätt återinförs

- för att ge kommuner ett verktyg att säkra en jämlik och rättvis fördelning av bostäder i det allt större antalet kommuner som nu upplever bostadsbrist och
- för att klara den allvarliga situation som socialtjänsten upplever i många kommuner.

Jag delar den uppfattning som uttrycktes av bostadsutskottet att det är uppenbart att kommunala bostadsförmedlingar inte kan fylla sin funktion om de inte erhåller lägenheter att förmedla. Som utskottet konstaterat måste kommunerna ges verktyg för detta och ett verktyg som skulle kunna användas i detta sammanhang är ett återinförande av en bostadsanvisningslag.

Det har ankommit på Allbo-kommittén att närmare värdera om en sådan lagstiftning bör införas eller om kommunernas bostadsförmedling kan stärkas på annat sätt.

Jag kan inte se att den mycket begränsade anvisningsrätt som förordas indirekt av kommittén håller måttet och kan räcka för att säkra ett tillnärmelsevis acceptabelt tillflöde av lägenheter till kommuns bostadsförmedling och till socialtjänsten.

Bostadssökande skall behandlas jämlikt och rättvist. Det gäller både i den ordinarie bostadskön och för hushåll som inte på egen hand kan hävda sig på bostadsmarknaden. Det är grunden för den medborgerliga legitimitet som den sociala bostadspolitikerna alltid kunnat ta brett stöd i.

En sådan rättvisa och jämlikhet förutsätter dels att en stor andel av de lediga lägenheterna blir tillgängliga att förmedlas efter turordning av de kommunala bostadsförmedlingarna, dels att socialtjänsten i sitt arbete för särskilt utsatta hushåll kan få tillgång till erforderliga bostäder inom hela hyresmarknaden och inte bara i det kommunägda beståndet. Kommunen har idag ingen lagstiftad rätt att begära in lägenheter för förmedling eller för socialtjänstens förturer och anvisningar.

Den tidigare lagen om kommunal anvisningsrätt upphörde 1993. Lagen innehöll bestämmelser som gav kommunen rätt att anvisa bostadssökande till bostadslägenheter. I första hand skulle överenskommelser träffas mellan kommunen och fastighetsägaren, men om det inte var möjligt kunde kommunen ansöka hos hyresnämnden om att få anvisningsrätt. Kommunerna kan besluta om ägardirektiv om bostadsförmedling och bostadsanvisning för det egna bostadsföretaget. Men efter lagens avskaffande kan kommunerna endast göra frivilliga överenskommelser med privata fastighetsägare. Det utredningsmaterial som kommittén fått fram visar med stor tydlighet att detta inte är tillräckligt för att åstadkomma en social bostadspolitik.

Utan ackquisition fungerar inte bostadsförmedlingarna i orter med stor bostadsbrist. En bostadsanvisningslag är ett nödvändigt komplement till bostadsförmedlingskravet och ägardirektiv. Den bör utformas som en dispositiv lag som kommunfullmäktige kan välja att sätta i kraft. Detta ger kommunen tillgång till både privata och kommunala hyresbostäder att förmedla i större delen av kommunens bostadsområden.

Reservation av ledamoten Rigmor Stenmark (c)

Ny lagstiftning

Centerpartiet avvisar förslaget om en ny lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag som framläggs av kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och boendesocial utveckling (ALLBO).

Det råder inga delade meningar om det övergripande målet för bostadspolitiken ” att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader”. Det finns inte heller något att invända mot betänkandets beskrivning av vilken bostadspolitisk ansvarspolitisk och ansvarsfördelning som bör gälla i samhället. ” Staten skall svara för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet medan kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadspolitiken verkställs på lokal nivå. ”

Det bekymmersamma är att ingen part tycks ta det fulla ansvaret för den snedvridna bostadssituationen som råder i Sverige.

Centerpartiet anser att man inte löser bostadsproblemet och allmännyttans framtid med en ny lagreglering. Kommitténs uppdrag var att bl.a. utarbeta en komplett lagreglering om våra överväganden ledde till detta . Jag har inte kommit fram till ett ställningstagande som innebär att det behövs en ny lagstiftning. Det finns redan idag en lagstiftning som rätt tillämpad ger möjligheter för människor i vårt land att erhålla bra bostäder, samt ger möjligheter för kommuner att bedriva verksamhet utan vinstintresse, detta bör även inbegripa bostadsbolag, (Allmännytta)

Nuvarande lagstiftning

Vi har redan i regeringsformen en rättighetslagstiftning. ”Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.” RF 1 kap. 2§

Kommunerna har ett tydligt ansvar för bostadsförsörjningen inom sina respektive territorium. Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret framgår och fastslås i kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen(1987:10). I plan- och bygglagen ges också kommunerna ett grundläggande ansvar för att planera markanvändningen, vilket är av betydelse för att människors rätt till bostad ska kunna uppfyllas. Översiktsplanen bör dock ses över.

På de boendes villkor

”På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet” det var namnet på det diskussionsbetänkande som kommittén hade att utgå ifrån.

På de boendes villkor – för människornas skull skall det finnas bra bostäder på en allsidig marknad. Det är det som måste styra bostadspolitiken i framtiden. Ett bra boende har avgörande betydelse för människors livskvalitet. Den som är bostadslös blir rotlös och förlorar sin personliga värdighet.

Boendesociala frågor

På de boendes villkor inrymmer i sig att det är de boendesociala frågorna som borde ha kommit i blickpunkten på ett mycket intensivare sätt än vad som varit fallet i kommittén. Allmännyttan har en betydande uppgift att även kunna tillgodose andra viktiga områden i samhället inom t.ex. skola, barn- och äldreomsorg. Utan bra hus att inrymma verksamheter i går det inte

att bedriva en bra verksamhet. I en framtidsutredning borde även nya verksamheter och idéer analyserats.

Undantag för förbud mot dubbelupplåtelse

Det borde även öppnas för en möjlighet till undantag från förbudet mot dubbelupplåtelse när kommunala bostadsföretag överlåter fastigheter till hyresgästbildade bostadsrättsföreningar. Idag kan det kommunala bostadsföretaget vid en ombildning bara gå in som bostadsrättshavare till de lägenheter som vid överlåtelsen står tomma. Med det föreslagna undantaget skulle bostadsbolaget kunna gå in som bostadsrättshavare för de lägenheter där hyresgästen inte kan eller vill delta i ombildningen till bostadsrätt. Hyresgästen kan fortsätta att vara hyresgäst hos det kommunala bolaget. Det skulle också vara till fördel för bostadsbolaget, som får tillgång till lägenheter, att använda dessa vid sociala och andra förturer som kommunen måste lösa.

Boendeinflytande

Majoriteten väljer att på nytt hänskjuta ett utökat boendeinflytande till en ny utredning. Denna gång föreslås den inte vara sammansatt av parlamentariker. Det anser jag är en brist. I viktiga boendedemokratiska frågor bör även demokratin vara avgörande. Därför bör en bred parlamentariskt utsedd kommitté även i den utredningen vara det gällande.

Obalans

Även i denna utredning har konstaterats att det råder en obalans mellan upplåtelseformerna. Främst har det fokuserats på den obalans som råder på hyresmarknaden. Det finns för få hyresrätter i de expansiva områdena i Sverige medan det på andra håll finns outhyrda hus. Detta råder man inte bot på med ny lag-

stiftning som kan leda till att "Allmännyttan" får en särställning bland boendeformerna. Det är viktigt att allmännyttan – kommunernas bostadsbolag får möjlighet till samma villkor som andra upplåtelseformer. Vi anser att det ska råda neutralitet mellan upplåtelseformerna.

Kommunalt självbestämmande

Kommunalt självbestämmande En viktig anledning till att centerpartiet inte anser att regering och riksdag genom central lagstiftning ska styra de lokala beslutsfattarna, är att ett sådant förfarande inskränker den kommunala självbestämmanderätten.

Värna allmännyttan

Allmännyttan har enligt centerpartiets syn en viktig funktion att fylla i dagens samhälle. Därför värnar vi om den upplåtelseformen. Vi ser att det även i framtiden finns ett klart behov att kunna hyra sin lägenhet eller hus. Det finns idag en ny marknad för hyreshus. Med dagens levnadsmönster – med en större rörlighet såväl inom som utom landet – utgör hyresrätten en viktig del för människors möjligheter till ett bra boende. Den är ofta det självklara alternativet när unga människor eller invandrare svenskar ska skaffa sig sitt första boende. Vi anser att det är fel att enbart betrakta hyresrätten som en sprängbräda till andra alternativa boendeformer. Alla kan inte eller vill inte äga sin bostad. Människor har olika behov i olika skeenden i livet. För att det ska fungera väl bör det finnas både allmännyttiga och privata bostadsföretag som kan erbjuda hyreslägenheter.

Det finns skäl att påminna om att även historiskt har allmännyttiga bostadsföretag hindrat den utveckling som vi kan se i andra länder, nämligen framväxande av s.k. social housing. Vi måste även i framtiden arbeta för att vi i Sverige har bostäder där

olika socialgrupper och kulturer kan mötas. Detta ansvar måste dock nu delas av samtliga aktörer på bostadsmarknaden .

En allmän utförsäljning av de kommunala bostadsbolagen är inget mål i sig. Det måste dock vara de enskilda kommunerna som beslutar om bostadsföretagens framtid och uppgifter. De hinder för detta, som riksdagsmajoriteten beslutat om, måste undanröjas, såväl stopplagstiftning som bestämmelser om två-tredjedelsmajoritets bestämmelser av lokala kommunfullmäktigeförsamlingar vid försäljning av kommunala bostadsbolag.

Förköpsrätt för hyresgäster

Om en kommun beslutar sig för att sälja hela eller delar av det kommunala bostadsbolaget anser centerpartiet att de boende dvs. hyresgästerna ska erbjudas förköpsrätt. Det är människors hem som det gäller. Förvärvet bör ske på samma villkor som för andra tänkbara köpare.

Bruksvärdessystem

Beträffande bruksvärdessystemets utformning och de allmännyttiga bostadsföretagens hyresnormerande roll är det frågor som tillsammans med andra ekonomiska styrinstrument ligger utanför kommitténs uppdrag. Jag vill dock kort i min reservation redovisa centerpartiets uppfattning eftersom det är framtidsfrågor som påverkar allmännyttans roll.

Det nuvarande bruksvärdessystemet måste förändras och göras mer flexibelt. Ofta pekas det nuvarande systemet ut som en bov i dramat när byggherrar inte bygger nya hyreshus. Verkligheten visar att det ligger mycket i det påståendet. Det är exempelvis svårt att bygga nya hyreshus som ska inrymma studentlägenheter (ungdomsbostäder) när det finns ett gammalt bestånd av studentbostäder med låga hyror. Efterfrågan på de nya lägenheterna är stora men om bruksvärdessystemet ska gälla

så blir hyresvärden tvungen att sänka hyreskostnaderna till en så låg nivå att det blir omöjligt att bygga nya hus. Om det ska bli några hyreslägenheter byggda för studenter och andra som står i kö, måste hyrorna bättre spegla efterfrågan.

Ökade boendekostnader

Under de senaste åren har statens satsning på boendet förändrats från att vara en nettokostnad till att vara en nettointäkt. Det betyder ökade kostnader för de boende. Det är en kostnad som inte fördelas lika över boendeformerna utan som belastar hyresrätten extra mycket. Den tredjedel som hyr sin bostad idag är klart missgynnad. Denna brist på skatteneutralitet mellan upplåtelseformerna måste uppmärksammas och åtgärdas i politiska beslut

Boendeplanering i översiktsplanen

Det finns anledning att se över översiktsplanen i PBL i syfte att förtydliga det ansvar som kommunen har för att aktivera boendeplanering. Idag är översiktsplanen inte bindande för myndigheter. Det tenderar därför att bli ett uddlöst instrument till intet förpliktande. Den bör därför göras bindande och hållas ständigt aktuell. Den bör antas av kommunfullmäktige två gånger per mandatperiod och vara ett reellt instrument för boendeplanering.

Särskilt yttrande av ledamöterna Mikael Odenberg (m) och Allan Widman (fp)

Lagen om bostadsförsörjningsplanering

Moderaterna och folkpartiet liberalerna motsatte sig tillsammans med kristdemokraterna och centern att en bostadsförsörjningslag återinfördes. Vi fann förslaget kläfingrigt och framhöll att en lagstadgad *"skyldighet för kommunfullmäktige att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen utgör ett nytt exempel på vad regeringens bristande respekt för den kommunala självstyrelsen kan leda till"* (bet. 2000/01:BoU2).

Kläfingriheten firar nu nya triumfer. Trots att mindre än tre månader har gått sedan bostadsförsörjningslagen trädde i kraft vill utredningens majoritet redan gå vidare och införa regler om hur ofta och i vilka former kommunfullmäktige skall fatta sina beslut om riktlinjer. Det är anmärkningsvärt.

Vi motsätter oss naturligtvis inte att kommunerna bedriver en aktiv och framsynt boendeplanering. En sådan planering är tvärtom viktig när kommunerna skall fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar men någon detaljreglering från statens sida är inte erforderlig. Det föreligger heller inget skäl i övrigt att precisera kommunernas roll, ansvar och befogenheter.

Påstädda ekonomiska konsekvenser vid ombildning till bostadsrätt (bilaga 5)

I bilaga 5 till utskottets betänkande redovisas påstädda ekonomiska konsekvenser vid ombildning av kommunägda hyresrätter till bostadsrätter i Stockholm.

Syftet med bilagan sägs vara att *"överslagsvis bedöma ekonomiska värden på hyresrätter i allmännyttiga bostadsföretag vid ombildning till bostadsrätter i Stockholms innerstad"*. Detta syfte ter sig något dubiöst, eftersom de kommunala bostadsföretagen inte överläter hyresrättslägenheter, utan hyresfastigheter. Därtill görs i bilagan fullständigt irrelevanta jämförelser mellan kvadrat-

meterpriserna på hyresfastigheter i innerstaden och kvadratmeterpriserna på bostadsrättslägenheter.

I bilagan bedöms att de priser som åsatts kommunala fastigheter vid försäljning till bostadsrättsföreningar klart överstiger avkastningsvärdena och följaktligen de priser som fastigheterna skulle betinga om de bjöds ut till försäljning på marknaden. Vi ifrågasätter inte att detta är sant. I ombildningssituationen så är inte fastigheten ute på marknaden – det finns bara en tänkbar köpare i form av den hyresgästbildade bostadsrättsföreningen och det är inte osannolikt att många föreningar kan förmås att betala ett överpris. **Vad promemorian visar med detta är att påståendena i den politiska debatten om att man "slumpar bort de allmännyttiga fastigheterna till reapris" alltså är fullständigt grundlösa.**

Försäljning av ett allmännyttigt hyreshus till en hyresgästbildad bostadsrättsförening är en form av affär som i ekonomiska termer bara har vinnare. Hyresgästen blir så småningom bostadsrättsinnehavare till sin lägenhet för en insats som understiger köpeskillingen för en "begagnad" bostadsrätt. Samtidigt får – som framgått ovan – det kommunala bostadsföretaget, d v s skattebetalarna, mer betalt för fastigheten än vad den egentligen är värd. När affären är slutförd har förmögenheten alltså ökat för både säljare och köpare.

Förmögenhetstillväxten för köparna uppkommer inte genom överlåtelsen av fastigheten, utan genom den upplåtelse av bostadsrätter som sker efter det att fastigheten bytt ägare. Utan fastighetsöverlåtelsen kan inte bostadsrättsupplåtelsen komma till stånd och följaktligen finns där heller ingen förmögenhetstillväxt som skattebetalarna skulle ha kunnat tillgodogöra sig om det kommunala bostadsföretaget i stället hade behållit fastigheten. **De påståenden som ibland förekommer i den politiska debatten om att försäljningarna skulle medföra en "förmögenhetsöverföring" är alltså helt felaktiga.**

Det övervägande antalet hyresgäster bor kvar i sina hem efter ombildning till bostadsrätt. De flesta får, till följd av kapitalkostnaderna, högre löpande boendekostnader efter ombildning

till bostadsrätt än de hade som hyresgäster före ombildningen. Det förmögenhetsvärde som bostadsrätten betingar märker bostadsrättshavaren bara av en gång om året och det är när han fyller i sin deklaration. Något "klipp" gör han inte med mindre än att han börjar tälta i Hagaparken.

I ett mindre antal fall sker snabba försäljningar av lägenheter som har ombildats till bostadsrätt. Det kan uppfattas som stötande när en hyresgäst som uppenbarligen inte har något behov av sin lägenhet på detta sätt kan tillgodogöra sig det mervärde som uppstår genom bostadsrättsupplåtelsen. Ur samhällets synpunkt är det dock bra att lägenheten kommer ut på bostadsmarknaden och blir till användning för någon som verkligen behöver den.

Slutligen upprepar bilagan de påståenden som förekommit i såväl utredningens delbetänkande som slutbetänkande, nämligen att det "planeras" ombildning av 15 400 hyreslägenheter i Stockholm. Siffran härrör från Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2000 och avser inte planerade försäljningar, utan antalet lägenheter som berörs av ingivna intresseanmälningar. Det är som framgår nedan något helt annat.

Per den 31 december 2000 hade 133 bostadsrättsföreningar tecknat köpekontrakt i Stockholms stad. Samtidigt hade 55 föreningar fått avslag på sina ansökningar därför att bolagens styrelser vid prövningen funnit skäl mot att avyttra fastigheterna och 16 föreningar hade tackat nej till erbjudanden om förvärv.

Särskilt yttrande av ledamoten Ulla-Britt Hagström (kd)

Boendeplanering

Målsättningen med den kristdemokratiska bostadspolitiken är att bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla människor och särskilt främja en god uppväxtmiljö för barn och ungdomar. Människors skiftande önskemål och behov av bostäder i livets olika skeden måste tillgodoses till rimliga kostnader. Bostäder och boendemiljöer ska också vara tillgängliga för människor med funktionshinder och fria från olika typer av negativ segregation. När det gäller kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen är det viktigt att betona att kommunerna själva inte behöver äga och förvalta bostadsföretag för att kunna tillgodose sociala behov.

Översiktsplan

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. I översiktsplanen ska redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (med gällande lydelse från 1999-01-01) som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, bl.a. kommunens syn på hur den byggda miljön ska bevaras och utvecklas samt miljö- och riskfaktorer. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige. Boendeplanering i samband med översiktsplanen är ett led i att stimulera en utveckling av möjlighet till olika boende- och upplåtelseformer i kommunen. Enligt subsidiaritetsprincipen är det viktigt och värdefullt att medborgarna i ett tidigt skede kan påverka planeringen av boendet i kommunen. Lokala initiativ kan bättre tas till vara. Om en boendeplan upprättas i samband med översiktsplanen, ges också mera underlag för regional och nationell uppföljning med syftet att kunna sprida goda exempel. Kommunens

självstyrande roll kan inte ifrågasättas genom den frihet kommunen har att verka för en balanserad sammansättning av ägar-, upplåtelse- och boendeformer i ett integrerat samhälle. Likaväl som kommunfullmäktige varje mandatperiod upprättar en skolplan, kan det kommunala ansvaret för boendet vara grund för en boendeplan.

Boendesociala frågor

Enligt regeringsformen (1 kap. 2§) har samhället till uppgift att trygga den enskildes rätt till bostad. Kommunerna har denna uppgift. Före 1998 kunde prövning ske genom förvaltningsbesvär. I Sverige finns (frånsett rätten till specialanpassad bostad för äldre och funktionshindrade) ingen rättslig reglering, ingen rätt till bostad ens för de mest utsatta individer som aldrig kommer att få en bostad på den vanliga marknaden. Varje persons rätt till bistånd prövas individuellt. Sociala förturer, sociala kontrakt och andra former av hjälp med att skaffa en bostad kan inte längre utkrävas som annat bistånd än med stöd av §6 SoL. Socialtjänstens yttersta mening måste dock genom §7 vara, att den enskilde också ska kunna få hjälp med en bostad.

Lagstiftningen vad gäller vräkning (jordabalken 12 kap. 42–44§§) är idag mycket restriktiv. Den enskildes möjligheter blir ytterst beroende av kommunens samarbete med fastighetsägaren. I flera kommuner finns ett gott samarbete, där socialtjänsten går in som stöd för den enskilde och fastighetsägaren. Ett samrådsförfarande inför vräkning borde ha analyserats av kommittén.

Det är angeläget att det finns ett tillräckligt utbud av hyresbostäder till självkostnad, vilka är attraktiva för alla grupper i samhället. Här spelar givetvis den kommunägda allmännyttan en viktig roll. Stödet bör dock riktas till den enskilde och kommunen använda en mångfald av boendeformer för de grupper som inte själva klarar att få ett stadigvarande boende. Här kan olika kontrakt slutas och metoder diskuteras för att uppnå målet

om en bostad för alla. De privata fastighetsägarna arbetar efter "God sed" och har stora möjligheter att stödja kommunerna för att uppnå ett boendesocialt mål som undanröjer behovet av "socialbostäder". Kommittén för hemlösa (SOU 2000:14) gör följande definition: *"En hemlös människa är en person som saknar tillgång till egen bostad och vars livsvillkor är sådana att han eller hon inte heller kan erhålla en reguljär bostad"*. Det är viktigt att varje kommun här känner ett tillräckligt lagstöd för att ge dessa personer tillgång till en bostad.

Tillväxtkommuner

Det är viktigt att det finns ett utbud av hyresrätter i tillväxtorter och större orter för att bevara mångfalden på bostadsmarknaden och erbjuda alternativ för medborgarna. Från fördelningspolitisk synpunkt är det också olyckligt med betydande förmögenhetsfördelningar på orter med efterfrågeöverskott på bostadsmarknaden. Kommunfullmäktige har ett ansvar för medborgarnas välfärd och därmed för utvecklingen av värderingsprinciper och beslutsregler för att inte öka klyftorna i välfärdssamhället. En god planering är också grunden för att minska den svarta marknad som håller på att få övertaget i storstäderna.

Kommuner med överskott av lägenheter

Många kommuner har idag svåra ekonomiska problem på grund av innehavet av kommunala bostadsföretag. För att trygga service inom området skola, vård och omsorg samt ge en god uppväxtmiljö för barnen, är det befogat att kommunerna minskar sin riskexponering för kommande förluster i sina bostadsföretag. Det är viktigt att ha en god boendeplanering, så att kommunerna inte hamnar i ett läge, där hyresgäster får höjda hyror, dels på grund av allmännyttans hyresledande roll, samt dels på grund av att tomma lägenheter också måste förvaltas och underhållas.

Regional samverkan

Den regionalpolitiska utredningen framhöll inte boendeplaneringen. Med målsättningen att "Hela Sverige ska leva", är det viktigt att bättre möjliggöra mellankommunal planering. Vissa kommuner hänvisar till att det kommunala utjämningsystemet utgör ett ekonomiskt hinder för att planera för ökade boenderesurser. Kristdemokraterna verkar för att staten ska ha det övergripande ekonomiska ansvaret för den kommunala utjämnningen, så att föreställningen att varje kommun inte kan utvecklas, elimineras. Ett sådant initiativ skulle öka den kommunala självstyrelsen och ge kommunerna incitament att genomföra en boendeplanering vart fjärde år.

Lagstöd för boendeplanering

Kristdemokraterna motsatte sig att en bostadsförsörjningslag återinfördes. Förslaget kom direkt från regeringen som en proposition på riksdagens bord, samtidigt som Allbo-kommittén hade uppdraget att utreda frågan. Vi har också motsatt oss obligatoriet för kommunerna att införa bostadsförmedlingar. Vi framhöll att en lagstadgad *"skyldighet för kommunfullmäktige att anta riktlinjer för bostadsförsörjningen utgör ett nytt exempel på vad regeringens bristande respekt för den kommunala självstyrelsen kan leda till"* (bet. 2000/01: BoU2). Tyvärr har inte Allbo-kommittén lyckats med att tillföra tillräckliga sakargument för de åtgärder kommittén föreslår. Undertecknad saknar en objektiv analys av betydelsen av lokala initiativ för demokratin, kommunens självstyrande roll genom att med stöd av en lag uppnå en möjlighet till regional samverkan i boendefrågor samt lagstöd för boendesociala frågor. Det torde dock inte vara orimligt att boendeplanering genomförs i samband med översiktsplanen varje mandatperiod.

Särskilt yttrande av experten Bengt Owe Birgersson

Olycklig sammankoppling i direktiven

De allmännyttiga bostadsföretagen har i sin moderna form verkat i drygt ett halvsekel. De har, som framgår av utredningens bakgrundsbeskrivning, under denna period mycket framgångsrikt medverkat till en starkt förbättrad bostadssituation i landet. Genom företagets inriktning på att erbjuda bostäder till alla grupper i samhället har vi i vårt land lyckats undvika en utveckling mot socialbostäder, byggda särskilt för människor med låga inkomster och en socialt skör situation. Denna inriktning av statens och kommunernas bostadspolitik är en viktig förklaring till att Sverige fortfarande i ett internationellt perspektiv måste beskrivas som ett väl integrerat samhälle.

Det är viktigt att den sammankoppling av två helt skilda uppgifter, som skett i direktiven till Allbo-kommittén, inte leder till missförståndet att de allmännyttiga bostadsföretagen skulle vara motiverade främst av kommunernas skyldighet enligt socialtjänstlagen att verka för allas rätt till bostad. Om man ska undvika en utveckling också i Sverige mot socialbostäder kan de allmännyttiga bostadsföretagen inte ensamma ta ansvaret för att erbjuda människor med sociala problem bostäder. Också andra fastighetsägare måste som kommittén framhåller förmås att ta sin del av detta ansvar.

Förändrade förutsättningar

Under 1990-talet har förutsättningarna för de allmännyttiga företagen förändrats i grunden. Genom det nya finansierings-system som infördes i början av årtiondet skärptes kraven på eget kapital samtidigt som bostadssubventionerna reducerades drastiskt. Med den valda metoden kom dessa förändringar i praktiken att få en retroaktiv verkan som skapade mycket stora svårigheter för företag med en omfattande nyproduktion eller ett omfattande nytt bestånd. Situationen förvärrades genom att

systemförändringarna genomfördes under den svåraste ekonomiska krisen i landet sedan andra världskriget med en omfattande bank- och fastighetskris som följd.

Det är ett uttryck för styrkan i den allmännyttiga affärsidén och den professionalism som finns i de allmännyttiga bostadsföretagen att de kunde hantera dessa svårigheter på ett sådant sätt att de endast marginellt bidrog till de statsfinansiella problemen som skapades av krisen på den övriga fastighetsmarknaden.

Under 1990-talet förändrades också förutsättningarna för företagens agerande på marknaden genom att de särbestämmelser som funnits inom finansierings- och skatteområdena togs bort. Den utmaning som detta innebar för de allmännyttiga bostadsföretagen har mötts dels med omfattande förändringar i företagens organisation och arbetssätt dels med en allmän övergång från stiftelseformen till aktiebolagsformen. De allmännyttiga bostadsföretagen arbetar därför i dag i långa stycken med samma förutsättningar i ekonomiskt avseende som fastighetsägare inom den privata sektorn.

Ett avgörande vägval

Denna utveckling under de senaste tio åren väcker ett antal viktiga principiella frågor. Skall de allmännyttiga bostadsföretagen i första hand betraktas som företag som skiljer sig från andra företag enbart genom att de har kommunerna som ägare med de restriktioner som följer av främst kommunallagen? Eller ska de också i framtiden ses som en lokal infrastruktur av stor betydelse för kommunmedborgarnas välfärdsförutsättningar?

Dessa frågeställningar ställs på sin spets inte minst genom den fortlöpande harmoniseringen inom EU av ekonomiska villkor för olika marknadsaktörer. Ett exempel är de aktuella förändringarna av redovisningsprinciperna för aktiebolag som tvingar fram ett helt nytt synsätt på värderingen av företagens fastigheter. De allmännyttiga bostadsföretagen i Sverige framstår i ett EU-perspektiv som "udda" företeelser i ett slags gränsland

mellan offentliga myndigheter och affärsdrivande företag. I andra länder drivs motsvarande företag ofta enligt ett regelverk som är särskilt anpassat efter deras särskilda roll på bostadsmarknaden.

Denna oklarhet om hur man ska se på företagen i offentligt- och privaträttsligt avseende riskerar att skapa en situation där företagen i vissa avseenden betraktas som myndigheter och därför går miste om t ex EU:s utbildningsstöd till personalen som kan utnyttjas av deras konkurrenter med privata ägare. Samtidigt betraktas de som företag som måste konkurrera om interna kontrakt inom kommunkoncernen med andra aktörer på marknaden. Om de förlorar i en sådan anbudstävling förhindrar därefter kommunallagens bestämmelser att de kompenserar sig genom att lägga anbud inom övriga delar av marknaden.

Tydligare regelverk

Exemplen kan göras många på de svårigheter som uppstår när kommunallagens offentlighetsreglering på detta sätt möter det civilrättsliga regelverk som styr verksamheten på marknaden. Erfarenheten pekar på att svårigheterna kommer att öka i takt med att harmoniseringen inom EU tvingar fram förändringar i tidigare svenska särregler på olika områden. Med hänsyn till de allmännyttiga bostadsföretagens stora betydelse inom välfärdspolitiken är det angeläget att så långt möjligt undanröja sådana svårigheter. Mot den bakgrunden har SABO förslagit att de särregler som är motiverade för bostadsföretag som drivs utan vinstintresse samlas i en särskild företagsform som tydliggör företagens unika uppgifter och egenskaper.

Utredningens förslag kan ses som ett första steg på arbetet med att modernisera regelverket på detta område. Genom förslaget markeras de allmännyttiga bostadsföretagens särart. Detta är bra. Samtidigt är det viktigt att det fortsatta utredningsarbete som utredningen förordar inte begränsas till de särskilda frågeställningar inom ramen för nuvarande företagsformer som

räknas upp i betänkandet. För att skapa en god och hållbar grund för de allmännyttiga bostadsföretagen i framtiden krävs en heltäckande analys av villkoren för verksamhet som bedrivs på marknaden med en långsiktig självkostnad som affärsidé.

Behovet av en sådan företagsform begränsar sig rimligen inte till bostadssektorn. Det fortsatta utredningsarbete som utredningen föreslår skulle därför kunna bedrivas med målsättningen att skapa en företagsform som kan utnyttjas också inom andra för välfärden viktiga områden såsom skola, vård och omsorg. Detta talar för att arbetet till skillnad från vad utredningen förordar bör ges till en ny utredning med bred parlamentarisk representation.

Särskilt yttrande av Per-Åke Eriksson

Det finns inga saksål för särreglering av allmännyttan

En av kommitténs huvudfrågor har varit att bedöma behovet att en särreglering av s k allmännyttiga bostadsföretag. Kommittén har därvid sneplat dels på de företag som i enlighet med tidigare räntebidragsförordningar är klassade som allmännyttiga, dels på de många kommunala bostadsföretag som inte är klassade som allmännyttiga i denna mening men som faller under kommunallagens allmänna bestämmelser för kommunal näringsverksamhet. Vidare har kommittén sneplat på de kooperativa hyresgästföreningar som kan komma att få lagstöd. Det materiella innehållet i kommitténs lagförslag består av en begränsning av dessa företags möjligheter att dela ut en viss del av vinsten till ägarna.

Faktum är att kommunallagens allmänna bestämmelser om att kommunal näringsverksamhet endast får bedrivas utan enskilt vinstsyfte redan innehåller restriktioner för utdelning till kommunen. Kommittén har inte kunnat visa att dessa bestämmelser är otillräckliga eller att det finns skäl för snävare bestämmelser för företag som hyr ut bostäder jämfört med annan kommunal näringsverksamhet. Ett enkelt beräkningsexempel visar dessutom att den föreslagna lagregleringen i praktiken endast skulle få marginell betydelse för hyresgästerna: Kommunala bostadsföretag har ett genomsnittligt marknadsvärde på i storleksordningen 4 000 kronor/m². Ett genomsnittligt grundkapital på 1 procent motsvarar alltså 40 kronor/m². Skillnaden mellan en utdelning 7,5 procent och 15 procent är 3 kronor/m² – alltså endast några promille av den genomsnittliga hyran på ca 710 kronor/m². Sett med ett hyresgästperspektiv finns betydligt mer angelägna åtgärder att vidta. Sålunda skulle genomförande av skatteneutralitet mellan upplåtelseformerna betyda mer än tio gånger så mycket på hyran.

Inte heller finns det skäl att ändra den kommunala självkostnadsprincipen så att kommunala företags hyressättning av

enskilda bostäder kommer i konflikt med bruksvärdesystemets syfte, dvs. en hyressättning som skall speglar hyresgästernas allmänna värderingar av bostäders skilda egenskaper.

Av kommitténs förslag följer även sämre utdelningsvillkor för kooperativa hyresgästföreningar än vad som enligt Kooperativ hyresrätt (SOU 2000:95) krävs för att uppamma något intresse för sådana föreningar. En sådan ordning skulle kunna tvinga fram en hyresnivå, motsvarande självkostnaden, för medlemmar och en annan hyresnivå, motsvarande bruksvärdet, för andra hyresgäster. Kommittén har inte visat på några motiv för att på detta sätt bygga in konstlade motsättningar mellan de boende i ett hus.

Kommittén borde ha konstaterat att såväl kommunallagens bestämmelser för kommunala bostadsföretag är tillräckliga som de föreslagna bestämmelserna för kooperativa hyresgästföreningar i det nyligen framlagda förslaget till lagstiftning är fullt tillräckliga. Kommitténs slutsats borde därför ha blivit att det inte finns sakskäl för en särreglering av s.k. allmännyttiga bostadsföretag.

Ingen tvingande förtursreglering

Oavsett om fastigheter ägs av en kommun, kommunägt bostadsföretag eller av ett privat fastighetsföretag, förutsätter egendomsskyddet att fastighetsägaren får förfoga över sina fastigheter. I det ligger också att själv få välja till vem man vill avyttra egendomen. Kommittén har inte kunnat anföra några skäl för sina tankar om att bryta mot denna princip och införa tvingande regler om förtur då en fastighet skall säljas. Att kommittén kan tänka sig att fastighetsägaren skall tvingas acceptera ett lägre pris än marknadspriset är anmärkningsvärt. Lika anmärkningsvärd är kommitténs tanke att en kommun, via sitt kommunala bostadsföretag, skall kunna tvinga sig in och bedriva näringsverksamhet i en annan kommun mot denna kommuns vilja. Kommittén åskådliggör genom sitt resonemang vilka politiska

risker som både kommunala och privata fastighetsägare tvingas ta när de investerar i hyresbostäder. För att inte äventyra en väl fungerande hyresmarknaden måste kommitténs tankar till denna del avvisas omgående.

Ändringar av hyreslagen kräver särskild kompetens

Utan närmare utredningsarbete finner kommittén att det framlagda lagförslaget får konsekvenser för tillämpningen av 55 § hyreslagen, dvs. allmännyttans hyresnormerande roll. Med kommittéförslaget ges betydligt fler företag en hyresnormerande roll jämfört med nuvarande ordning.

En sådan ändring av innebörden av 55 § hyreslagen väcker flera principiellt viktiga frågor. Exempelvis måste ifrågasättas om det verkligen är rimligt att kommunala bostadsföretag, som sätter hyror subjektivt utan att spegla hyresgästernas allmänna värderingar av bostäders olika egenskaper, dvs. det objektiva bruksvärdet, kan utgöra normen för bruksvärdet. Vidare kan man med fog fråga sig om kooperativa hyresgästföreningar, som ju är egennyttiga i den meningen att de bara skall ta till vara på medlemmarnas intressen, kan vara hyresnormerande. Särskilt som de, enligt utredningsförslaget, inte ens skall omfattas av bruksvärdesystemet. Kommittén borde ha insett att en ordning med hyresnormerande företag aldrig kan vara försvarbar dessa kommunala eller andra företag inte är ålagda att sätta hyrorna efter den norm som de skall spegla, dvs. bruksvärdet.

Än viktigare är ändå den principiella frågan om hyresnormerande regler över huvud taget är förenliga med EG-rätten. Den innehåller bestämmelser om att ett land inte får föreskriva att vissa företags priser skall vara normerande för andra företags prissättning. Svea Hovrätt har i det s.k. S:t Eriksmålet framhållit att denna konflikt mellan svensk lagstiftning och EG-rätten bör beaktas då bruksvärdesreglerna ses över. Att den svenska lagstiftningen inte ändrades när Sverige gick med i EU, och därmed accepterade att följa EG-rätten, kan förklaras av att Sverige ändå

införde en generalklausul om att EG-rätten alltid skall gälla före svensk rätt, om de skiljer sig åt. En närmare utredning blir dock ofrånkomlig när kommittén aktualiserar en ändring av innebörden av en bestämmelse som strider mot EG-rätten.

Enligt min uppfattning bör innebörden av 55 § hyreslagen ändras i hyreslagen och inte indirekt via annan lag. En ändring kan dock inte genomföras utan ytterligare utredningsarbete och med särskild kompetens på såväl hyreslagstiftningens som EG-rättens område. Det är min övertygelse att man då kommer fram till att hyresnormeringen inte är förenlig med EG-rätten. En annan slutsats blir att hyresmarknaden och bruksvärdesystemets ursprungliga syfte har mest att vinna på att alla likvärdiga lägenheter, oavsett vem som äger fastigheten, får ingå i jämförelseunderlag med samma vikt.

Vill kommittén snedvrída konkurrensförutsättningar?

Det finns anledning att notera kommitténs tvivel på att de positiva egenskaper som kommittén tillskriver allmännyttiga bostadsföretag är tillräckliga för att företagen skall kunna stå på egna ben. Tvivlen kommer till uttryck i uttalanden om att dessa företag behöver särskilt stöd och särskilda skatteförmåner. Eftersom detta påverkar de privata företagens konkurrensförutsättningar finns det anledning att påminna konkurrenssituation. Bostadshyresmarknaden består dels av drygt 300 kommunala bostadsföretag, som med en genomsnittlig marknadsandel på närmare 60 procent har en dominerande ställning på sin lokala marknad, dels av ca 45 000 privata fastighetsföretag, som med en genomsnittlig marknadsandel vardera på mindre än en procent står för mångfald och småskalighet. Företagen skiljer sig också åt genom att de kommunala företagen ekonomiskt backas upp av kommunens skattekollektiv. Fortfarande förekommer kommunalt stöd – direkt och indirekt – till de egna bostadsföretagen i sådan omfattning att konkurrensen mellan privata och kommunala bostadsföretag snedvríds. Det gäller inte minst i frågan om

bostadssocialt ansvar, där kommuner ger stöd till det egna företaget men inte till privata företag som på många olika sätt tar väl så stort ansvar.

De privata bostadsföretagen har dessutom en betydande konkurrensnackdel av att deras verksamhet är helt beroende av hur det allmännyttiga bostadsföretaget på orten väljer att sätta hyrorna. Trots att de allmännyttiga bostadsföretagen har givits en hyresnormerande roll är de, som tidigare nämnts, inte skyldiga att sätta hyror i enlighet med normen, dvs. bruksvärdet, utan kan sätta sina hyror på ett subjektivt sätt. En godtycklig hyressättning hos det kommunala bostadsföretaget kan därför lätt rycka undan grunden för många små bostadsföretags verksamhet.

För en väl fungerande hyresmarknad som skall kunna tillgodose hyresgästers skiftande efterfrågan, är det av grundläggande betydelse att all sådan konkurrensnedvridning undanröjs. Därför borde kommittén ha avhållit sig från att flagga för att det skall kunna utgå särskilda stöd till s.k. allmännyttiga bostadsföretag, antingen direkt eller indirekt via kommunen. Eftersom inget hindrar kommunen från att betala ut motsvarande belopp till det egna bostadsföretaget, riskerar även stöd till kommuner att få konkurrensnedvridande effekter. Detta oavsett om det är fråga om rena bidrag eller att de kommunala bostadsföretagens fastighetsskatt skall gå till kommunen. Mot bakgrund av att kommittén inte har lyckats prestera några sakskäl för särreglering av allmännyttiga bostadsföretag, framstår det som att det egentliga syftet är att skapa en bas för åtgärder som enbart gynnar dessa företag.

Sådana åtgärder har uppenbart udden riktad mot privata företag och motverkar självfallet deras intresse både av att bygga nya hyresbostäder och av att behålla upplåtelseformen hyresrätt. Varje inslag och form av konkurrensnedvridning utgör dessutom starka argument mot bruksvärdesystemets syfte och mot att privata företag skall vara med och ta ett bostadssocialt ansvar. Detta hade kommit fram om kommittén utrett de ekonomiska

konsekvenserna för hyresgästerna och andra aktörer på hyresmarknaden, på det sätt som uttryckligen föreskrivs i direktiven.

Särskilt yttrande av experten Pär Svanberg

Allbo-kommittén argumenterar väl för behovet av att i en särskild lag klargöra villkoren för allmännyttig bostadsverksamhet. Kommittén konstaterar att det idag finns åtskilliga exempel på överföringar av vinstmedel från bostadsföretag till annan kommunal verksamhet. En företeelse som enligt kommittén torde strida både mot icke-vinst syftet och mot självkostnadsprincipen. Därför behövs en lag som innehåller både regler om att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte och en lagfäst självkostnadsprincip. Kommittén har dock inte formulerat en sådan självkostnadsprincip utan föreslår att detta får ingå bland de frågor som behöver utredas vidare.

Kommittén diskuterar i skilda sammanhang olika frågor med anknytning till behovet av att kommunmedborgare och boende i allmännyttiga bostadsföretag skall kunna vara förvissade om att företagen drivs i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och i en kommande lag om allmännyttiga bostadsföretag. Det gäller t.ex. godkännande/upphävande av status som allmännyttigt bostadsföretag, eventuella sanktioner vid handlade i strid med självkostnadsprincipen, bostadsföretag i koncerner samt laglighetsprövning av beslut i kommunala bostadsföretag.

I dessa frågor har kommittén enligt min mening intagit en alltför passiv hållning. Kommittén anser sig inte ha underlag för att ta ställning i koncernfrågan, avfärdar förslag om laglighetsprövning med hänvisning till den kommunala revisionen samt uttrycker att det i det fortsatta utredandet bör ingå att överväga om självkostnadsprincipen skall vara ett frivilligt åtagande, dvs. om återkallelse av godkännandet är den enda sanktion som ett handlande i strid med denna kan medföra.

Med hänvisning till att den lagreglering av allmännyttig bostadsverksamhet som kommittén föreslår i princip gäller redan idag för kommunala bostadsföretag, men inte efterlevs, måste möjligheterna att ge sanktioner och återkalla beslut i strid med lagen förbättras.

Åtgärder för att företagen i fortsättningen skall arbeta i enlighet med lagen måste därför enligt min mening prioriteras i det fortsatta utredningsarbetet. Beslut om överföringar av medel i strid mot självkostnadsprincipen och vinstutdelningsbegränsningen måste kunna prövas och återkallas på initiativ av de boende. Utan ett sådant regelverk kommer med all säkerhet vissa kommuner även i fortsättningen att hantera sina bostadsföretag på ett sätt som strider mot lagen. Om detta får ske kommer, med kommitténs ord, en överföring av medel från bostadsföretagen som är principiellt stötande att fortgå, bruksvärdesystemet och hela hyressättningssystemet att undermineras och de boende kan inte känna trygghet i att de hyror de betalar används enbart till att utveckla bostadsföretaget. Frågan om laglighetsprövning och alternativ till detta, hantering av bostadsföretag i koncern och andra frågor kopplade till behovet av insyn i bostadsföretagen och möjligheten att stoppa beslut i strid med lagen måste därför, med stöd av kommitténs egna argument, ingå i det nya utredningsuppdrag som föreslås.