

Lagrådsremiss

Allmännyttiga bostadsföretag

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 november 2001

Lars-Erik Lövdén

Lilian Wiklund
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att en ny lag om allmännyttiga bostadsföretag införs. Lagförslaget innehåller en definition av allmännyttigt bostadsföretag samt förutsättningarna för att bli och förbli sådant företag. I lagen föreskrivs bland annat att vinstutdelningen i företagen skall begränsas till en av regeringen årligen fastställd nivå.

Lagförslaget möjliggör också för andra än kommunerna att helt eller delvis vara ägare av allmännyttiga bostadsföretag under förutsättning att de agerar utifrån de restriktioner som uppställs i lagförslaget.

Endast kommunala bostadsföretag föreslås vara hyresnormerande enligt hyreslagens bruksvärderegel.

Lagförslaget innebär också att en tillståndsplikt införs vid överlåtelse av vissa allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder. Lagförslaget avses i denna del ersätta den nu tidsbegränsade lagstiftningen på området. Förslaget innebär att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag som har en sådan omfattning att kommunens eller ett kommunalt företags bestämmande inflytande över bostadsföretaget upphör, skall godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Likaså skall överlåtelser av hela eller delar av kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter godkännas av länsstyrelsen. Tillstånd krävs dock inte om egendomen förvärvas av ett annat allmännyttigt bostadsföretag, en kooperativ hyresrättsförening eller på exekutiv auktion.

Ansökan om tillstånd föreslås avslås om det kan befaras att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpning av bruksvärdereglerna i 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304). Det åligger sökanden

att redovisa de boendes inställning till överlåtelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas. Regeringen får under vissa förutsättningar medge dispens från tillståndsplikten.

Vidare föreslås en ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som innebär att kommunfullmäktige skall besluta om kommunala riktlinjer för bostadspolitiken en gång per mandatperiod.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 april 2002.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Författningsförslag.....	6
2.1	Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag	6
2.2	Förslag till lag om ändring i jordabalken	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	11
3	Ärendet och dess beredning.....	12
4	Överväganden och förslag	13
4.1	Allmännyttans roll.....	13
4.2	Lag om allmännyttiga bostadsföretag	14
4.2.1	Behovet av en särskild lag om allmännyttiga bostadsföretag	14
4.2.2	Definition och företagsform för allmännyttiga bostadsföretag	16
4.2.3	Skälig utdelning	21
4.2.4	Godkännande och upphävande av status som allmännyttigt bostadsföretag	22
4.3	Överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder	27
4.3.1	Bakgrund.....	27
4.3.2	Tillståndsprövning av fastighetsförvärv i annan svensk lagstiftning.....	28
4.3.3	Tillståndsprövning i några andra europeiska länder.....	29
4.3.4	Utgångspunkter för förslaget.....	29
4.3.5	Tillståndsplikt vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i kommunala bostadsföretag	33
4.3.6	Prövningen av ansökan om tillstånd	40
4.3.7	Verkan av vägrat tillstånd	42
4.4	Kommunernas boendeplanering.....	42
4.4.1	Gällande rätt.....	42
4.4.2	Komplettering av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	43
5	Ikraftträdande.....	44
6	Ekonomiska konsekvenser.....	44
7	Författningskommentar.....	45
7.1	Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag	45
7.2	Förslag till lag om ändring i jordabalken	50
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	50
Bilaga 1	Sammanfattning av Delbetänkandet Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104).....	51
Bilaga 2	Förslag till lag om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m.	54

	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m.	57
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	58
Bilaga 4	Sammanfattning av Betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27)	59
Bilaga 5	Förslag till lag (2002:000) om allmännyttiga bostadsföretag Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar	67 69
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser	70
Bilaga 7	Sammanfattning av promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder	71
Bilaga 8	Lagförslag i promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder.....	72
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna till promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder	75

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om allmännyttiga bostadsföretag,
2. lag om ändring i jordabalken,
3. lag om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmännyttiga bostadsföretag

Inledande bestämmelser

1 § Med *allmännyttigt bostadsföretag* avses i denna lag ett företag som

1. drivs utan vinstsyfte,
2. har till huvudsaklig uppgift att förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, och
3. är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag enligt 5 §.

Att företaget drivs utan vinstsyfte hindrar inte att det lämnar skälig utdelning på den del av grundkapitalet som ägaren skjutit till kontant. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning.

2 § Med *kommunalt bostadsföretag* avses i denna lag ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun har det bestämmande inflytandet över.

Med bestämmande inflytande avses att kommunen

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och inte har avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster, eller
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning.

Vid tillämpning av andra stycket 1 och 2 skall det inflytande som utövas av ett företag över vilket kommunen bestämmer på det sätt som anges i nämnda punkter anses utövat av kommunen.

3 § Allmännyttigt 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 § Ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse får efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag, om företaget uppfyller de förutsättningar som anges i 1 § första stycket 1 och 2.

6 § Ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas om företaget inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande som anges i 1 § första stycket 1 och 2.

Godkännande av kommunala bostadsföretag får inte återkallas.

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

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

2 kap. Överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i kommunala bostadsföretag

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel tillämpas när

1. en kommun eller ett företag som kommunen har det bestämmande inflytandet över överlåter aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag eller i ett företag som har det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag, eller

2. en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag överlåter fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och omfattar byggnad i vilken kommunen eller det kommunala bostadsföretaget upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt för annat ändamål än fritidsändamål.

Vad som sägs om fast egendom skall gälla även tomträtt. Vad som sägs om lagfart i 11 § skall, när det är fråga om tomträtt, i stället avse inskrivning av förvärv av tomträtt.

2 § Med överlåtelse avses i denna lag

1. köp, byte och gåva,
2. tillskott till bolag eller förening,
3. utdelning eller skifte från bolag eller förening,
4. fusion enligt 14 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385).
5. fusion enligt 12 kap. 1 och 3 §§ lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Tillstånd till överlåtelse

3 § Det krävs tillstånd för överlåtelse av egendom som avses i 1 §. Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd.

4 § Ansökan om tillstånd skall göras hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen om det är fråga om överlåtelse av fast egendom. Är det fråga om överlåtelse av aktier eller andelar, skall ansökan göras hos länsstyrelsen i det län där företagets styrelse har sitt säte.

En uppgift om inställningen till överlåtelsen hos de hyresgäster som berörs skall fogas till ansökan om tillstånd till överlåtelsen. Uppgiften skall inhämtas innan beslut om överlåtelse fattas.

5 § En ansökan om åtgärd enligt 1 § första stycket 1 skall beslutas av kommunen om den innebär att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över det kommunala bostadsföretaget.

6 § Tillstånd fordras inte om

1. kommunen, i fråga om sådan överlåtelse som avses i 1 § första stycket 1, även efter överlåtelsen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över det kommunala bostadsföretaget,
2. förvärvaren är ett allmännyttigt bostadsföretag,
3. förvärvaren är en kooperativ hyresrättsförening, eller
4. överlåtelsen sker genom inrop på exekutiv auktion.

7 § Tillstånd till en överlåtelse skall inte lämnas om det kan befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärde-reglerna i 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304).

8 § Regeringen får på ansökan av överlåtaren medge undantag från kravet på tillstånd om det finns synnerliga skäl.

Ansökan om undantag skall göras senast fyra veckor efter överlåtelsen eller efter det att en ansökan om tillstånd har avslagits.

Förfarandet vid ansökan om tillstånd

9 § Vid överlåtelse av egendom som avses i 1 § och som inte omfattas av undantagsbestämmelserna i 6 § eller för vilken undantag medgivits enligt 7 §, skall den som överlåter eller den som förvärvar egendomen ansöka om tillstånd till överlåtelsen senast tre månader efter överlåtelsen.

Om överlåtaren ansöker om undantag enligt 8 § och undantag inte medges, får ansökan om tillstånd göras senast tre månader efter regeringens beslut.

Ansökan får göras innan egendomen överlåts.

10 § Länsstyrelsen skall inhämta yttrande från hyresgästorganisation och fastighetsägarorganisation på orten. Sådant yttrande behöver dock inte inhämtas om det är uppenbart att det kommunala bostadsföretagets hyror även efter överlåtelsen får genomslag vid tillämpningen av 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen (1978:304).

Verkan av att tillstånd inte lämnas

11 § Söks inte tillstånd eller undantag i tid eller lämnas inte tillstånd eller undantag är överlåtelsen ogiltig. Detta gäller dock inte om lagfart har beviljats för förvärv som avses i 1 § första stycket 2.

Överklagande

12 § Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Boverket av den som överlåter eller den som förvärvar egendom, hyresgäst i fastighet som överlåts samt, i fråga om överlåtelse av aktie eller andel, av hyresgästorganisation. Boverkets beslut får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

2. 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 anses som godkänt som allmännyttigt bostadsföretag enligt denna lag.

3. Lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utbetalning från kommunala bostadsföretag, m.m. upphör att gälla den 1 april 2002. Bestämmelserna om utdelningar och aktieägartillskott skall fortfarande tillämpas till och med den 30 juni 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 55 § jordabalken skall ha följande lydelse.

12 kap.

55 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen 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 enligt första stycket skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av *allmännyttiga bostadsföretag*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten får i stället beaktas lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid prövning enligt första stycket skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av *sådant kommunalt bostadsföretag som avses i 1 kap. 2 § lagen (2001:000) om allmännyttiga bostadsföretag*. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten får i stället beaktas lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Vid en prövning enligt första stycket skall även bestämmelserna i 55 b § iakttas.

Om en förhandlingsklausul i ett hyresavtal har slopats och det ingår förhandlingsersättning i hyran enligt 20 § hyresförhandlingslagen (1978:304), har hyresgästen utan hinder av bestämmelserna i första–tredje styckena rätt att få hyran sänkt med belopp som motsvarar ersättningen.

Om tvisten gäller andra villkor än hyran, skall villkor som hyresvärden eller hyresgästen har ställt upp gälla i den mån det är skäligt med hänsyn till hyresavtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hyrestiden skall vara obestämd, om inte bestämd hyrestid av särskild anledning är lämpligare. Om hyresvärden och hyresgästen kommer överens om villkoren för fortsatt uthyrning i en tvist enligt första eller femte stycket, gäller de överenskomna villkoren, oavsett vad som föreskrivs i nämnda stycken, i den mån inte annat följer av bestämmelserna i denna balk.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002

2.3 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	Riktlinjer	för
bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige.		bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige	<i>en gång per mandatperiod.</i>

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att värdera förslagen från Utredningen (Fi 1999:05) om allmännyttan och bruksvärdet om olika verksamhetsformer för icke-vinstdrivande företag. Kommitténs uppdrag var bl.a. att utarbeta en komplett lagreglering och de författningsändringar i övrigt som var nödvändiga om dess övervägande ledde till att det behövs ett nytt regelverk för denna typ av företag. I kommitténs uppdrag ingick vidare att fullfölja vissa uppgifter som den Boendesociala beredningen (In 1998:05) hade (dir. 1999:110). Genom propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26) har regeringen dessutom hänskjutit vissa frågor om kommunernas bostadspolitiska och boendesociala ansvar till kommittén för överväganden. Kommittén antog namnet Allbo-kommittén (Fi 2000:01). Kommittén lämnade i mitten av november 2000 delbetänkandet Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104). Där lämnas bl.a. förslag till en lag som innebär att försäljningar av allmännyttiga bostäder och av aktiemajoriteten i allmännyttiga bostadsföretag skall tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av kommunfullmäktiges ledamöter för att vara giltigt. En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos Finansdepartementet (dnr Fi2000/4196).

Kommittén avgav i mars 2001 slutbetänkandet Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27). I slutbetänkandet lämnar kommittén bland annat förslag till en särskild lag som definierar vilka som är – samt förutsättningarna för att vara – allmännyttigt bostadsföretag. Lagförslaget ger möjlighet för andra än kommunerna att helt eller delvis bli ägare till allmännyttiga bostadsföretag, under förutsättning att de agerar utifrån de restriktioner som den nya lagen uppställer. En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 4*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 5*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos Finansdepartementet (dnr Fi2001/1444).

Inom Finansdepartementet har promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder upprättats. I promemorian föreslås att en tillståndsplikt införs vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder. Förslaget avses ersätta den nu tidsbegränsade lagstiftningen på området. Förslaget innebär att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens – eller ett annat kommunalt företags – dominerande inflytande över bostadsföretaget upphör, skall godkännas av länsstyrelsen för att vara giltigt. Likaså skall överlåtelser av hela eller delar av kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags bestånd av

bostadslägenheter godkännas av länsstyrelsen. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 7*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats varefter ett remissmöte hållits. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning över de synpunkter som framfördes vid remissmötet och de skriftliga remissvar som har lämnats in finns tillgänglig hos Finansdepartementet (dnr Fi2001/3676).

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmännyttans roll

De allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen har en lång historia, men kan i sin moderna tappning sägas vara resultatet av den sociala bostadspolitik som utformades efter andra världskriget. Företagen har varit och är viktiga redskap för att klara bostadsförsörjningen i landets kommuner genom att de utgör ett icke-vinstbaserat alternativ med sikte på att tillhandahålla goda bostäder till skäliga kostnader för alla, oavsett bakgrund och ekonomiska förhållanden.

Ett omfattande statligt stöd har lämnats för att bygga upp de allmännyttiga bostadsföretagen. Staten har genom olika former av produktionsstöd täckt en betydande del av kapitalkostnaderna för de bostäder som har producerats.

De allmännyttiga bostadsföretagen fungerar i dag på en marknad som i flera avseenden är annorlunda jämfört med bara för något årtionde sedan. Bostadsmarknaden har ändrat karaktär. Alla för allmännyttan gynnande särregler har avskaffats. Förändringar i skatteregler och i villkoren för finansieringen av bostadsproduktionen har gjort att dessa företag i dag konkurrerar med andra bostadsföretag på i huvudsak lika villkor. Det som i dag särskiljer de allmännyttiga bostadsföretagen från andra bostadsföretag är i första hand det kommunala ägandet och inflytandet i företagen, de krav och restriktioner som följer av det kommunala ägandet samt företagets roll för hyressättningen.

Även samhället har förändrats. Bostadsnöden är inte lika akut, även om bostadsbristen åter gör sig påmind i storstäder och tillväxtregioner. Det gör att det fortfarande är angeläget att det på marknaden finns ett boendialternativ som bygger på andra principer än största möjliga avkastning på insatt kapital. Genom att företagen i stort sett konkurrerar på samma villkor med andra fastighetsägare bidrar allmännyttigsektorn till en effektivare bostadsmarknad. I de allmännyttiga företagen har kommunerna ett instrument när det gäller att tillhandahålla goda bostäder som en del i den kommunala infrastrukturen. Genom dessa finns också ett redskap för att erbjuda bostäder åt hushåll som av olika skäl är i behov av förtur.

En bärande princip i den svenska bostadspolitik har varit att de boende skall ha ett reellt besittningsskydd. Avsaknaden av sådant reellt besittningsskydd har tidigare varit ett problem för just hyresgästerna. En formell besittningsrätt kan lätt kringgå, t.ex. genom krav på alltför höga hyreshöjningar för att hyresgästen skall ha råd att bo kvar, om den inte

kompletteras med särskilda regler som förhindrar sådant handlande. Det förhållandet att de självkostnadsbaserade hyrorna i likartade bostäder i de allmännyttiga bostadsföretagen skall utgöra jämförelseobjekt och måttstock vid hyressättning hindrar att hyresgästernas underläge utnyttjas vid bristsituationer. De allmännyttiga bostadsföretagen har således alltjämt en viktig roll att spela för hyressättningen och för att upprätthålla ett effektivt besittningsskydd.

Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan vinstintresse. Även andra aktörer än kommunalt ägda företag kan tänkas ställa upp på dessa bostadspolitiska mål. I lagrådsremissen föreslås att det blir möjligt att sådana företag godkänns som allmännyttigt bostadsföretag. Därmed kan företagsgruppen breddas och förutsättningar för en intressant utveckling av allmännyttigsektorn skapas.

Väl förvaltade bostadsföretag med allmännyttiga mål och begränsat vinstintresse, som är öppna för alla grupper av medborgare, är en väsentlig förutsättning för att hela befolkningen skall få en reell valfrihet i boendet på ett sätt som främjar integrationen mellan olika grupper i samhället. En viktig förutsättning för att denna uppgift skall kunna fullföljas är att företagen har ett tillräckligt stort bestånd av lägenheter. Endast då kan målsättningarna att tillhandahålla bostäder för alla och att ta ett särskilt ansvar för de svaga grupperna kombineras.

Det är också främst dessa företag som har möjlighet att utveckla olika former för ett djupt och brett hyresgästinflytande på olika områden. Inflytande kan gälla allt från information och samråd till ett inflytande över den löpande verksamheten, över områdesbudgeten, egna arbetsinsatser och möjligheter att påverka den egna hyran.

De allmännyttiga bostadsföretagen är också redan i dag spjutspetsar när det gäller att utveckla ett resurssnålt och miljövänligt boende i nära samarbete med hyresgästerna. Detta arbete får aldrig stanna av, utan måste hela tiden utvecklas och förnyas i takt med att förutsättningarna och kraven på ett allt miljövänligare boende ökar.

Behovet av allmännyttiga bostadsföretag och särskilt kommunala bostadsföretag är således också i fortsättningen av grundläggande betydelse i den svenska bostadspolitiken.

4.2 Lag om allmännyttiga bostadsföretag

4.2.1 Behovet av en särskild lag om allmännyttiga bostadsföretag

<p>Regeringens förslag: De bestämmelser som gäller för allmännyttiga bostadsföretag skall samlas i en särskild lag.</p>
--

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Frågan om det finns behov av en särskild lagstiftning för allmännyttiga bostadsföretag har mött ett blandat mottagande. *Hyresnämnden i Stockholm* motsätter sig inte att en särskild

lag införs. *Umeå tingsrätt* avstyrker att den föreslagna lagen införs. Tingsrätten anför att lagen inte medför några direkta rättsverkningar för ett bostadsföretag och har därför inte övertygats om behovet av lagen. Även *Statskontoret* och *RRV* avstyrker förslaget. *Konkurrensverket* ifrågasätter behovet av lagen, bland annat med skälet att särregleringar i möjligaste mån bör undvikas. *Konsumentverket* har ingen erinran mot förslaget. *Boverket* anser att det behövs en särskild lag om allmännyttiga bostadsföretag, men kan inte tillstyrka föreliggande förslag. *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län* tillstyrker samtliga förslaget. Bland de kommuner som yttrat sig i frågan avstyrker *Stockholms, Täby, Linköpings* och *Skövde kommuner*. *Jönköpings, Göteborgs* och *Bollnäs kommuner* antingen tillstyrker eller har ingen erinran till förslaget. *SABO* motsätter sig inte att det införs en särskild lag. *Hysesgästernas Riksförbund* delar kommitténs uppfattning om behovet av en lag.

Skälen för regeringens förslag: Det finns skäl som både talar för och emot att samla reglerna för allmännyttiga bostadsföretag i en särskild lag. Med hänsyn till att det finns särregler i dag i aktiebolagslagen för företag som har annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna (se. 12 kap. 1 § aktiebolagslagen), skulle ett alternativ kunna vara att komplettera aktiebolagslagen, stiftelselagen och kommunallagen med ett antal tilläggsbestämmelser som gäller specifikt för denna typ av verksamhet.

I dag finns ingen formell möjlighet att godkänna allmännyttiga bostadsföretag. Däremot kan ett företag förlora sin status som sådant. Under senare år har också många företag tappat sin formella status som allmännyttigt. Vissa av dessa företag har bedrivit sin verksamhet på sådant sätt att statusen blivit återkallad, men majoriteten av företag som inte längre är allmännyttiga, har upphört att vara allmännyttiga trots att man bedriver sin verksamhet på samma sätt som innan.

Bakgrunden till detta förhållande är att många allmännyttiga bostadsföretag som tidigare bedrevs i stiftelseform ombildades under 1990-talet till aktiebolag. Vid varje ombildning av stiftelser till aktiebolag upprättades ett regeringsbeslut som innebar att företagen endast i bidragshänseende skulle jämföras med ett allmännyttigt bostadsföretag. Att denna typ av ombildning lett till konsekvensen att man också förlorade sin status som allmännyttigt bostadsföretag har sannolikt i de flesta fall inte varit avsikten.

Detta faktum tillsammans med den omständigheten att det i dag saknas möjlighet att godkänna ett företag som allmännyttigt har inneburit att andelen kommunala bostadsföretag som har allmännyttigstatus har minskat. Enligt uppgift i betänkandet (SOU 1999:148) På de boendes villkor, saknar så många som 43 procent av de SABO-anslutna bostadsföretagen allmännyttigstatus i dag.

I olika sammanhang används begreppet allmännyttigt bostadsföretag. En promemoria om särskilda likvidationsbestämmelser för allmännyttiga bostadsföretag har utarbetats inom Justitiedepartementet och är för närvarande föremål för remissbehandling. Enligt regeringens mening finns det behov av ett klagande av vad som menas med allmännyttiga bostadsföretag och det är lämpligt att göra det i anslutning till bestämmelser om vad som gäller vid vissa överlåtelse från kommunala bostadsföretag.

Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs uppfattning att de regler som i framtiden skall styra allmännyttig bostadsverksamhet bör samlas i en särskild lag.

4.2.2 Definition och företagsform för allmännyttiga bostadsföretag

Regeringens förslag: Ett allmännyttigt bostadsföretag definieras som ett företag som drivs utan vinstsyfte och vars verksamhet utgörs av ägande eller förvaltning av fastigheter som upplåter bostadslägenheter med hyresrätt och är godkänt som allmännyttigt bostadsföretag.

Ett kommunalt bostadsföretag definieras som ett allmännyttigt bostadsföretag som en kommun direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över.

Allmännyttiga bostadsföretag skall drivas i form av aktieföretag, ekonomisk förening eller stiftelse.

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

Endast kommunala bostadsföretag skall kunna vara hyresnormerande enligt hyreslagens bruksvärderegler.

Regeringens bedömning: Någon lagreglering av självkostnadsprincipens tillämpning för allmännyttiga bostadsföretag bör inte genomföras.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Kommittén har föreslagit att det i lagen skall anges att allmännyttiga bostadsföretag skall driva verksamheten utifrån självkostnadsprincipen. Kommittén föreslår dock att den närmare utformningen av en sådan reglering bör övervägas inom ramen för en särskild utredning. Kommittén föreslår att allmännyttiga bostadsföretag inklusive kooperativa hyresrättsföreningar skall vara hyresledande.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga är flera negativa till att andra än kommunala bostadsföretag skall kunna definieras som allmännyttigt bostadsföretag. *Hyresnämnden i Stockholm* avstyrker att kooperativa hyresrättsföreningar skall kunna godkännas som allmännyttiga bostadsföretag. Hyresnämnden framhåller att det i hyressättningsärenden knappast torde bli aktuellt med en s.k. direkt jämförelseprövning enligt bruksvärderegeln eftersom de insatser som lämnas till den ekonomiska föreningen påverkar hyressättningen. *Boverket* ser – bland annat mot bakgrund av kopplingen mellan den föreslagna lagen och bruksvärderegeln i hyreslagen – särskilda problem i att kooperativa hyresrättsföreningar skall kunna godkännas som allmännyttiga. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* är uttrycker tveksamhet med motiveringen att en kooperativ hyresrättsförening i princip bara är skyldig att ta till vara de egna medlemmarnas intressen. Länsstyrelsen anser att de allmännyttiga bostadsföretagen skall bedriva verksamheten utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att självkostnadsprincipen inte bör lagfästas. I stället anser länsstyrelsen att utrymmet för överföring av kapital från företaget

till ägaren bör regleras. *Södertälje kommun* har inga invändningar mot ambitionen att få fler bostadsföretag att inrymmas i definitionen allmännyttigt. *Uppsala kommun* anser att definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag bör ändras till att vara den som har till uppgift att äga ett företag. Vidare anför kommunen att handelsbolag inte bör uteslutas som ägandeform. *Karlskrona kommun* påpekar att kommittén inte närmare analyserat behovet av ytterligare lagändringar, bland annat i eventuella förändringar i 55 § hyreslagen. *Umeå kommun* har ingen erinran mot förslaget, men har svårt att se vilka privata bostadsförvaltare som klarar av att driva verksamheten långsiktigt utan vinstintresse. *Svenska Studentbostadsföreningen* anser att det är viktigt att förutsättningarna för att vara allmännyttigt bostadsföretag är helt klara. *Göta hovrätt* ifrågasätter om inte den av kommittén föreslagna utredningen om självkostnadsprincipen bör avvaktas innan ikraftträdandet av lagen. *SABO* anser att förslaget om införande av självkostnadsprincipen bör utgå.

Skälen för regeringens förslag

Definition

När det inledningsvis gäller frågan om vilka bostadsföretag som skall anses som allmännyttiga, kan man anlägga två olika perspektiv. Det ena är att det som i dag skall krävas att kommunen har det bestämmande inflytandet i företaget. Ett sådant synsätt präglas av att det centrala är formen för hur verksamheten bedrivs. Det andra är att formen inte är det väsentliga. Det centrala för framtiden skall i stället vara att det inom kommunen finns bostadsföretag som bedriver allmännyttig bostadsverksamhet. Med ett sådant perspektiv fokuseras inte formen utan verksamheten som sådan.

Kommittén anser att lagstiftningen bör vara ägarneutral i så måtto att även andra än kommunalt ägda företag skall kunna godkännas som allmännyttiga. I och med detta ansluter kommittén sig till den som förespråkar att det väsentliga är verksamheten och inte formen.

Som framgår ovan är flera remissinstanser tveksamma till att det bli möjligt för andra än kommunerna att bedriva allmännyttig bostadsverksamhet. Bakgrunden till kritiken är vad flera remissinstanser uppfattar som en oklarhet i kommitténs förslag när det gäller kopplingen mellan lagförslaget och hyreslagens bruksvärdessystem.

Regeringen kan i och för sig förstå den skepsis till kommitténs förslag som kommer till uttryck i flera remissvar. Utifrån de motiv som angetts ovan beträffande skälen för att samla reglerna i en särskild lag, skulle kanske det mest logiska vara att inte tillåta andra än kommuner att bedriva allmännyttig bostadsverksamhet.

Det kan också anföras att det i dag inte finns anledning att tillåta andra än kommuner att definieras som allmännyttiga. I dag ägs den övervägande majoriteten av landets allmännyttiga bostadsföretag av kommunerna. Inom överskådlig tid är det sannolikt också så att detta förhållande kommer att bestå. Det är inte realistiskt att tro att det på kort sikt kommer att bli någon massiv övergång till privat ägd allmännytta.

Samtidigt finns det en del som talar för att det i framtiden blir vanligare att boende i form av kooperativa hyresrättsföreningar kan vara intresserade av att överta ägandet kanske först och främst av allmännyttiga bostadsfastigheter men även i hela bostadsföretag. Regeringen har denna dag begärt in yttrande från Lagrådet över ett förslag till en ny lag om kooperativ hyresrätt. Den nya upplåtelseformen kan beskrivas som en mellanform mellan vanlig hyresrätt och bostadsrätt. Den skall i grunden vara en hyresrätt. Hyresvärden skall vara en förening i vilken hyresgästerna är medlemmar. Inom ramen för föreningen skall hyresgästerna kunna fatta gemensamma beslut som rör boendet och även avtala om olika slag av självförvaltning. Föreningen skall själv bestämma hyran och bruksvärdessystemet skall inte gälla.

Med det regelverk som föreslås i denna lagrådsremiss kan också den tillåtna avkastningen på insatt kapital eventuellt vara intressant för andra långsiktiga kapitalplacerare. I vilken omfattning är svårt att förutse, men det viktiga är att göra det möjligt för andra än kommunerna att bedriva sådan verksamhet för den som önskar. Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att även andra bostadsföretag än sådana där kommunen är dominerande ägare, skall kunna definieras som allmännyttigt bostadsföretag.

Företagsform och verksamhetsområde

Kommittén har valt att utgå från dagens situation när man föreslår att allmännyttiga bostadsföretag skall bedrivas i form av aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Regeringen är i dagsläget inte heller beredd att föreslå att det skall införas en särskild företagsform för allmännyttiga bostadsföretag. Den avgränsning som kommittén gör när det gäller vilka associationsformer som skall vara tillåtna att bedriva allmännyttig bostadsverksamhet för att omfattas av den föreslagna lagen synes väl avvägd. Att nu utöka den kretsen till att omfatta andra associationsformer synes inte påkallat.

Förslaget överensstämmer även med den slutsats som den särskilda utredningsman redovisat som på Regeringskansliets uppdrag bedrivit en studie av vissa frågor rörande icke vinstutdelande företag (Ju2001/5217/LED § 316). Utredningsmannens slutsats är att det inte finns någon anledning att införa en helt ny företagsform. En icke vinstsyftande företagsform kan etableras enkelt och effektivt genom att aktiebolagsinstitutet kompletteras med vissa bestämmelser för icke vinstsyftande verksamhet. I stället föreslår han att det skall införas en ny aktiebolagsform, aktiebolag utan vinstsyfte. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Kommitténs förslag beträffande de företagens verksamhetsområde innebär att företagen primärt skall ägna sig åt ägande eller förvaltning av fastigheter vari upplåts bostäder med hyresrätt. Historiskt har företagens kärnverksamhet inneburit att bygga och förvalta hyresbostäder. Självklart kommer dessa uppgifter även i framtiden att tillhöra huvuduppgifterna för ett allmännyttigt bostadsföretag. Under senare år har det i många kommuner blivit allt vanligare att fastighetsförvaltningen samordnas så att bostadsföretaget också fått ansvaret för att förvalta kommunala lokaler. De allmännyttiga bostadsföretagen förvaltar därför i dag ett

ansenligt bestånd av lokaler. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det är väsentligt att det även fortsättningsvis blir möjligt att för de företag som vill bedriva allmännyttig bostadsverksamhet även ansvara för förvaltningen av ett kommunalt bestånd av lokaler, utan att företagets status som allmännyttigt går förlorad. Kommittén har vidare uttalat att de boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet måste öka. Regeringen delar denna uppfattning. Det är därför rimligt att i den föreslagna lagen föra in en bestämmelse som innebär att allmännyttiga bostadsföretag skall sträva efter att erbjuda de boende möjlighet till inflytande i företaget.

Utan vinstsyfte och självkostnadsprincipen

Kommittén har valt att definiera gränsen mellan det allmännyttiga bostadsföretaget och dess konkurrenter på marknaden utifrån den kommunala principen att näringsverksamhet får bedrivas endast utan vinstsyfte. Att kommunala företag skall drivas utan vinstsyfte framgår av 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär att en kommun eller ett landsting inte får bedriva näringsverksamhet som har till huvudsakligt syfte att ge kommunen eller landstinget ekonomisk vinst.

Vad gäller de allmännyttiga företag där kommunen är huvudman innebär kommitténs förslag således ingen materiell förändring av gällande rätt. Det är endast ett tydliggörande av vad som gäller redan i dag. Regeringen ställer sig bakom kommitténs bedömning i denna fråga. På grund av det kommunala ägandet ligger det i sakens natur att kommunala bostadsföretag även i framtiden drivs utan vinstsyfte. Däremot råder inte något absolut vinstförbud. Vinstsyftet får dock aldrig vara det primära ändamålet.

Kommittén har vidare föreslagit att de allmännyttiga bostadsföretagen skall bedriva verksamheten utifrån den kommunala självkostnadsprincipen och att den skall regleras i lag. Den närmare utformningen föreslås övervägas inom en särskild utredning.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet som skall drivas utan vinstsyfte. Denna princip regleras i 8 kap. 3 c § kommunallagen och innebär 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. Regeringen har i proposition 1993/94:188 Lokal demokrati anfört att den allmänna uppfattningen såväl i doktrin som i tidigare utredningar synes vara att kommunal fastighetsförvaltning inte omfattas av självkostnadsprincipen.

Regeringen kan i och för sig förstå de motiv som kommittén anför för sitt förslag att införa en lagreglering av självkostnadsprincipen för allmännyttiga bostadsföretag. Att verksamheten bedrivs utifrån en långsiktig självkostnadsprincip är en av grundvalarna för allmännyttig bostadsverksamhet.

Detta lagförslag innehåller en regel som innebär en utdelningsbegränsning för allmännyttiga bostadsföretag. Genom denna reglering uppnås i princip samma effekt som om en lagreglering av självkostnadsprincipen genomförs. Regeringen är mot denna bakgrund inte

beredd att föreslå någon förändring beträffande självkostnadsprincipens tillämpning för allmännyttiga bostadsföretag.

Konsekvenser för bruksvärdessystemet

När det gäller de allmännyttiga bostadsföretagens roll inom bruksvärdessystemet vill regeringen anföra följande. Dessa företag har getts en särskild roll inom bruksvärdessystemet. Deras hyror är normerande vid jämförelseprövning för övriga fastighetsägare på hyresmarknaden. Vid prövning enligt 12 kap. 55 § jordabalken (hyreslagen) skall hyran inte betraktas som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Denna bestämmelse utgör den s.k. bruksvärderegel.

I andra stycket stadgas att det vid jämförelseprövning skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.

Bestämmelsen i hyreslagen hänvisar inte och har aldrig hänvisat till den reglering som tidigare möjliggjorde godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Kommittén har därför dragit slutsatsen att det inte är helt klart vilka bostadsföretag som omfattas av hyreslagens begrepp ”allmännyttiga bostadsföretag”. Kommitténs slutsats är att tolkningen av begreppet ytterst är en fråga för rättstillämpningen, men att det torde vara klart att de bostadsföretag som i dag formellt har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag innefattas i begreppet.

Några remissinstanser har påtalat problemen med att tillåta andra än kommunägda allmännyttiga bostadsföretag att vara hyresledande. Regeringen delar denna uppfattning. Den möjlighet som öppnas genom detta lagförslag för andra än kommuner att definieras som allmännyttigt bostadsföretag, bör inte automatiskt innebära att dessa företag också tilldelas rollen som hyresledande. Ett framtida scenario är att det inom denna kategori företag kommer att inrymmas en mängd olika typer av företag, alltifrån små hyresgästägda kooperativ som äger en fastighet, till större aktörer. Vissa av dessa fastighetsägare skulle säkert fungera väl i en hyresledande roll, medan det i andra fall – såsom för små kooperativa hyresrättsföreningar – är svårt att tänka sig en sådan roll. Såsom påpekats under remitteringen av betänkandet kommer hyrorna i sådana föreningar att variera mycket, bland annat beroende på att storleken på medlemmarnas kapitalinsatser är olika. Mot bakgrund av den osäkerhet som finns kring hur denna kategori av icke kommunägd allmännytta kommer att se ut i framtiden, är regeringen för närvarande inte beredd att föreslå att denna grupp företag tilldelas rollen som hyresledande enligt bruksvärdessystemet. Som tidigare redovisats har regeringen denna dag begärt in Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om kooperativ hyresrätt. En del i detta förslag är att bruksvärdessystemet inte skall gälla för kooperativa hyresrättsföreningar. Sammantaget anser regeringen att endast sådana allmännyttiga bostadsföretag där kommunen har det bestämmande inflytandet skall vara hyresledande enligt bruksvärdessystemet.

4.2.3 Skälig utdelning

Regeringens förslag: Den utdelning som ett allmännyttigt bostadsföretag får lämna till ägaren skall baseras på det kapital som ägaren tillfört som grundkapital. Med grundkapital avses det aktiekapital som tillskjutits av ägaren. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om storleken på den skäliga utdelning som ett allmännyttigt bostadsföretag får lämna till ägaren.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de som yttrat sig i denna fråga är flertalet negativa till att det i lag anges hur stor den tillåtna utdelningen får vara. *Oxelösunds kommun* motsätter sig starkt att regeringen skall reglera storleken på den skäliga utdelningen. *Linköpings kommun* anser att en del av bolagets överskott skall kunna delas ut till ägaren. Sådan utdelning måste följa aktiebolagslagens regler. *Växjö kommun* avstyrker. *Örebro kommun* har invänt att förslaget påverkar det kommunala självstyret.

Skälen för regeringens förslag: Flertalet av de företag som kommer att omfattas av lagförslaget kommer – åtminstone inledningsvis – att ägas av kommunerna. Mot denna bakgrund kan det sägas vara naturligt att man använder sig av de kommunalrättsliga principer som dessa företag redan är underkastade när man skall bestämma hur verksamheten bör bedrivas. Den princip som i första hand kommer i fokus är principen om självkostnad i kommunallagen som refereras ovan.

Kommunallagen innehåller ingen klart fastlagd gräns för när ett företag bedriver verksamheten på ett sådant sätt att man kommer i konflikt med denna princip. I vilken mån verksamheten tillåts generera överskott bestäms från fall till fall.

Trots att statsmakterna i flera sammanhang har klarlagt hur stor den högsta tillåtna utdelningen från ett allmännyttigt bostadsföretag får vara råder, som kommittén också påpekar, i dag oklarhet om hur begreppet skälig utdelning skall tolkas. Med utdelning avses utbetalning till ägaren av vinstmedel. Regeringen delar mot denna bakgrund kommitténs bedömning om det ändamålsenliga i att det i detta lagförslag förs in en bestämmelse om vilken utdelning som är tillåten.

Statsmakterna har när det gäller allmännyttiga bostadsföretag i flera olika sammanhang lagt fast vissa principer för vad som skall anses vara tillåten utdelning, utan att företagets status som allmännyttigt går förlorad. Regeringen har i budgetpropositionen 1993/94:100 bil 8 s. 22 gjort vissa klarlägganden i detta avseende. I propositionen anförs att en avkastning motsvarande normal årsränta på av ägarna direkt tillskjutet kapital var tillåten. En avkastning överstigande denna nivå kan inte vara förenlig med kravet att företaget skall anses arbeta utan vinstsyfte.

Regeringen har därefter i lagstiftningsarbetet med den tidsbegränsade stopplagen gjort ytterligare preciseringar i denna fråga. Där anges att skälig avkastning motsvarande normal årsränta på ursprungligt aktiekapital är tillåtet. Vidare anges att begreppet ursprungligt aktiekapital i detta sammanhang skall motsvara vad som anges som direkt tillskjutet kapital i tidigare refererade propositioner. Ett ytterligare klagörande finns i förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid

utdelning från kommunala bostadsföretag. Där föreskriver regeringen att för kalenderåret 2001 skall ett kommunalt bostadsföretag få lämna en utdelning om högst 7,5 procent på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet (se SFS 2000:1388).

Kommittén utgår i sitt förslag från att beräkningen av skälig utdelning skall utgå från grundkapitalet. Med grundkapital avses det aktiekapital som tillskjutits av ägaren. Kommittén föreslår att ägaren skall ha rätt att erhålla skälig utdelning på grundkapitalet motsvarande den genomsnittliga upplåningsräntan som under verksamhetsåret tillämpats beträffande långfristiga krediter.

Regeringen delar denna bedömning. Den högsta tillåtna utdelningen skall baseras på det kapital som ägaren tillfört som grundkapital, det vill säga det aktiekapital som tillskjutits av ägaren med undantag för apportegendom och kapital som tillkommit genom fondemission.

När det gäller frågan om nivån på vad som skall anses vara skälig utdelning bör det liksom vad som gäller i dag ankomma på regeringen att fastställa.

4.2.4 Godkännande och upphävande av status som allmännyttigt bostadsföretag

Regeringens förslag: Kommunala bostadsföretag, samt aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser som har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag enligt äldre författningar skall anses vara godkända som allmännyttiga bostadsföretag enligt denna lag.

Aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser som uppfyller de kriterier som anges i denna lag, skall efter prövning godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

Om förutsättningarna för godkännande inte längre är uppfyllda skall godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag återkallas. För kommunala bostadsföretag får godkännandet dock inte återkallas.

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall varje år till länsstyrelsen lämna uppgift om beslutad utdelning och hur denna beräknats. Frågor om godkännande och återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén har föreslagit att ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag skall återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte är uppfyllda, eller om företaget anmäler att det inte längre önskar vara allmännyttigt.

Remissinstanserna: Göta hovrätt anser att frågan om kravet på rätt till domstolsprövning beträffande godkännande och återkallelse av godkännanden som allmännyttigt bostadsföretag bör övervägas ytterligare under beredningsarbetet. Hovrätten är tveksam till kommitténs slutsats att sådana beslut inte är en sådan civil rättighet som ger rätt till domstolsprövning. Boverket anser att den föreslagna lagen inte innehåller något riktigt sanktionssystem för att trygga ett allmännyttigt

bostadsbestånd i lagens mening. Boverket anser inte att återkallelse av godkännande är en påföljd eftersom det inte finns några egentliga fördelar kopplade till ett godkännande. Boverket anser också att det inte bör vara möjligt att frivilligt få ett godkännande återkallat. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tillstyrker att frågor om godkännande och återkallelse av godkännande skall prövas av länsstyrelsen.

Skälen för regeringens förslag

Godkännande som allmännyttigt bostadsföretag

Förutsättningarna för att ett företag skulle kunna godkännas som ett allmännyttigt bostadsföretag har alltsedan 1940-talet funnits i författningar som reglerar statliga bostadslån och bidrag till bostadsproduktion. Prövningen av om ett företag uppfyllde villkoren för ett allmännyttigt bostadsföretag gjordes av länsbostadsnämnderna. I äldre författningar fanns inget krav på att ett allmännyttigt bostadsföretag måste vara helägt av kommunen. Det räckte att kommunen hade ett rättsligt bestämmande inflytande över företaget (se t.ex. 5 § bostadslånekungörelsen [1967:552]). Ytterligare krav som uppställdes var att företaget drevs utan vinstsyfte, att företaget stod under tillsyn av kommunen samt att övriga styrelseledamöter utsågs av personer eller företag som stod fristående i förhållande till byggnadsföretagarintressen.

Detta förhållande har därefter ändrats och i den senaste regleringen på området definieras ett allmännyttigt bostadsföretag som ett bolag eller en stiftelse som förvaltar bostadsfastigheter och som arbetar utan enskilt vinstsyfte under förutsättning att kommunen tillskjuter hela grundkapitalet och utser samtliga ledamöter i företagets styrelse (se 32 § i den nu upphävda förordningen [1986:694]. om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag).

De genomgripande förändringar av bostadsfinansieringssystemet som genomfördes i början av 1990-talet medförde att de förordningar som bestämde villkoren för att ett allmännyttigt bostadsföretag kunde förklaras som allmännyttigt upphävdes. Detta har inneburit att det efter denna tidpunkt inte varit möjligt att förklara något bostadsföretag som allmännyttigt. Begreppet finns dock kvar i de förordningar som antogs före 1992 och som fortfarande – trots att de är upphävda – gäller i fråga om bostadslån som beviljats före utgången av 1991 (se förordningen 1[1991:1932] om upphävande av vissa författningar om bostadslån och räntebidrag). Detta innebär att de företag som godkänts enligt dessa äldre bestämmelser alltjämt har denna formella status om den inte återkallats.

Som beskrivits ovan har den omfattande ombildningen av kommunala bostadsföretag från stiftelser till aktiebolag under senare år, inneburit att ett stort antal företag förlorat sin status som allmännyttigt trots att verksamheten som sådan i de allra flesta fall bedrivits som tidigare. Regeringen delar kommitténs standpunkt att det är naturligt att samtliga kommunala bostadsföretag automatiskt förklaras som allmännyttiga när den nya lagen träder i kraft. Det avgörande skälet för denna slutsats är att dessa företag – på grund av att de ägs av kommunen – lyder under ett antal kommunalrättsliga begränsningar. Det är svårt att tänka sig en

ordning där kommunerna gavs en möjlighet att äga bostadsföretag som inte har till syfte att just tillgodose ett allmänt intresse. En sådan ståndpunkt styrks av att det förhållandet att kommuner inte har rätt att bedriva näringsverksamhet om syftet är att erhålla vinst. Såsom kommittén påpekar är det också ur administrativ synvinkel lämpligt att de kommunala bostadsföretagen slipper ansöka om godkännande.

Även de företag som enligt äldre författningar har godkänts som allmännyttiga och där kommunen inte är majoritetsägare bör enligt kommitténs mening erhålla samma status utan att behöva ansöka om det. Kommittén anser att det saknas anledning för ett företag som har godkänts som allmännyttigt att tvingas att på nytt söka godkännande. Regeringen delar denna uppfattning. Liksom för de kommunala bostadsföretagen bör därför denna kategori av företag utan ansökan omfattas av lagförslaget.

Det nu framlagda lagförslaget förutsätts gälla inte bara för bostadsföretag med kommunen som största ägare samt andra bostadsföretag som är godkända som allmännyttiga enligt äldre regler. Dessutom skall som beskrivits ovan även andra aktörer som har intresse av att delta i bostadsförsörjningsverksamhet utan eget vinstintresse ha möjlighet att godkännas som allmännyttigt bostadsföretag. Redan i dag finns ett antal mindre stiftelser som har till uppgift att tillhandahålla bostäder framför allt till människor med särskilda behov. Som redovisats ovan kan det också tänkas att det i framtiden kommer att uppstå ett intresse bland både hyresgäster och professionella fastighetsförvaltare att helt eller delvis överta ägandet av kommunala bostadsföretag.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det skall införas en möjlighet för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse som uppfyller de kriterier som redovisas i denna lag att efter ansökan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

Återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag

Kommittén har föreslagit att ett företag som efter ansökan fått ett godkännande, eller som automatiskt blivit godkänt som allmännyttigt skall få sitt godkännande återkallat om företaget inte uppfyller lagens villkor eller om företaget anmäler att det inte längre önskar vara allmännyttigt. Flera remissinstanser har invänt att den föreslagna lagen inte innehåller något verkningsfullt sanktionssystem mot ett allmännyttigt bostadsföretag som fattar beslut som innebär att man inte längre uppfyller de uppställda kriterierna i lagen. Ett allmännyttigt bostadsföretag som beslutar att lämna en utdelning till ägaren som överstiger den av regeringen stipulerade nivån riskerar, enligt kommitténs förslag, att drabbas av att dess status som allmännyttigt bostadsföretag går förlorad.

Eftersom det inte är några egentliga fördelar förknippade med ett godkännande har remisskritiken gått ut på att en återkallelse av ett godkännande inte är någon påföljd i vanlig mening. Regeringen har förståelse för denna synpunkt. I detta sammanhang vill dock regeringen erinra om den kommunalrättsliga reglering som har betydelse i detta avseende.

Enligt 10 kap. kommunallagen har varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad av förvaltningsdomstol genom s.k. laglighetsprövning. De kommunala beslut som får överklagas på detta sätt är bl.a. beslut av fullmäktige och nämnder. Om kommunen har valt att bedriva verksamheten i aktiebolagsform finns det inte någon möjlighet att överklaga de beslut som fattas av bolagsstyrelsen genom laglighetsprövning. Det kan dock vara så att ett beslut av bolagsstyrelsen har föregåtts av ett kommunalt beslut, t.ex. i fullmäktige eller i styrelsen. Ett sådant beslut kan som huvudregel överklagas genom laglighetsprövning. Allbo-kommittén har övervägt möjligheten att bestämmelserna om laglighetsprövning skall vara tillämpliga även på beslut som fattas av kommunala bostadsföretag. Kommittén har emellertid avstått från att föreslå en sådan ordning eftersom man menat att den inte skulle överensstämma med associationsrättsliga principer vad gäller styrning av verksamhet och ansvarsfördelning. Regeringen delar denna bedömning. En sådan möjlighet skulle dessutom strida mot grundläggande kommunrättsliga principer. (se bet. 1996/97:KU12 s.18) Regeringen är således inte beredd att föreslå en reglering av denna innebörd.

Det finns dock anledning att erinra om bestämmelsen i 3 kap. 17 § första stycket p. 3 kommunallagen där det stadgas att om en kommun eller ett landsting lämnat över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen innehar samtliga aktier, skall fullmäktige yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Denna bestämmelse är enligt regeringen tillämplig på beslut t.ex. i fråga om utdelning till ägaren som fattas av ett kommunalt bostadsföretag. Ett beslut av företaget som innebär att företaget beslutar om en utdelning som överstiger den av regeringen fastlagda nivån, är enligt regeringens uppfattning att anse som ett sådant principiellt viktigt beslut att det skall underställas kommunfullmäktige.

Regeringen anser också att frågan om en återkallelse av ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag bör vara avhängigt av om det aktuella företaget har kommunen som dominerande ägare eller inte. När det gäller allmännyttiga bostadsföretag i vilket kommunen inte har det bestämmande inflytandet förefaller kommitténs slutsats naturlig. Om ett sådant företag bedriver sin verksamhet i konflikt med detta lagförslag bör dess status som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

Om det däremot handlar om ett företag där kommunen har ett bestämmande inflytande och verksamheten bedrivs på ett sätt som kommer i konflikt med lagen, är förhållandet annorlunda. Bakgrunden till detta är att de regler som föreslås i detta lagförslag i stor utsträckning bygger på kommunallagens regler och principer. Detta innebär att om verksamheten bedrivs i strid mot bestämmelserna i denna lag är sannolikheten stor att verksamheten samtidigt står i strid med kommunallagens bestämmelser. Regeringen förutsätter att kommunal verksamhet bedrivs i överensstämmelse med gällande lagar och kommunalrättsliga principer. Sammantaget leder detta till att så länge ett allmännyttigt bostadsföretag är i kommunal ägo bör dess godkännande som allmännyttigt inte kunna återkallas.

Administrationen

När det gäller frågan om hur administrationen kring godkännande och återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag bör organiseras, har kommittén föreslagit att detta bör åläggas länsstyrelserna med Boverket som överinstans. Som framgår ovan har Göta Hovrätt i sitt remissvar anfört att kravet på rätt till domstolsprövning bör övervägas ytterligare.

Av den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna följer att envar, när det gäller prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en opartisk och offentlig domstol. Den föreslagna lagen innebär att det med ett godkännande inte följer några civila rättigheter eller skyldigheter, vilket innebär att ett nekande av ett godkännande inte heller innebär förlust av några civila rättigheter. Regeringen delar mot denna bakgrund kommitténs slutsats att det saknas anledning att föreslå en ordning där frågor om godkännande och återkallelse ställs under domstolsprövning. Regeringen föreslår därför att frågor om godkännande och återkallelse av status som allmännyttigt bostadsföretag skall beslutas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Boverket.

Kommittén har även övervägt om det med hänsyn till efterlevnaden av förbudet mot vinstutdelning är nödvändigt att en tillsynsfunktion införs för att tillse att lagen följs. Kommittén har dock stannat för att det inte finns anledning att införa något tillsynsansvar över lagen.

Enligt regeringens uppfattning är det dock viktigt att ansvar, kunskaper och erfarenheter samlas centralt. Mot bakgrund av att den föreslagna sanktionen vid för hög vinstutdelning är en central del i lagen, anser regeringen att regelverket bör innehålla en tillsyns- och kontrollfunktion. Den centrala myndigheten inom bostadsområdet är Boverket som har ansvar för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Med de nya förutsättningar som föreslås gälla enligt denna lag, där ett viktigt moment är att göra det möjligt för andra intressenter än kommunen att bedriva allmännyttig bostadsverksamhet följer också behov av rådgivning, tillsyn och kontroll. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att Boverket tilldelas en roll som tillsyns- och kontrollmyndighet för de allmännyttiga bostadsföretagen. Boverkets rådgivning bör inriktas på att underlätta tillkomsten av bland annat hyresgästägda allmännyttiga bostadsföretag. Rådgivningen kan omfatta både allmänna upplysningar, formella villkor vid köp eller bildande av stiftelse.

För att underlätta administrationen av dessa frågor föreslås att de allmännyttiga bostadsföretag som är godkända enligt denna lag skall åläggas att till länsstyrelsen varje år skriftligen inkomma med uppgift om beslutad utdelning till ägaren och hur denna beräknats.

Lagförslagets förhållande till kommunallagen

Förutom de förutsättningar som enligt detta lagförslag bör gälla för samtliga allmännyttiga bostadsföretag, innebär det särskilda regelverk som gäller för kommunal verksamhet vissa ytterligare begränsningar för de företag där kommunen innehar ett bestämmande inflytande. Kommunallagen innehåller vissa kompetensregler som också måste

beaktas i detta sammanhang. Dessutom gäller offentlighetsprincipen såsom den kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1 § samt 14 kap. 5 § andra stycket TF) för handlingar hos aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommunen har det bestämmande inflytandet. Kommittén har ansett att det i lagförslaget bör tas in en erinran om att kommunallagen och tryckfrihetsförordningen är tillämplig i de fall en kommun innehar samtliga aktier i företaget. Regeringen är dock av uppfattningen att någon hänvisning till kommunallagens bestämmelser inte skall göras i lagen om allmännyttiga bostadsföretag.

4.3 Överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder

4.3.1 Bakgrund

Under de senaste åren har riksdagen vid ett flertal tillfällen beslutat om bestämmelser i syfte att försvåra att kommunalt ägda bostadsföretag och dess bostäder övergår till annan ägare. Mellan den 1 januari 1997 och den 19 juni 1999 fanns särskilda bestämmelser om indragning av räntebidrag (prop. 1996/97:38, bet. 1996/97:BoU7, rskr. 1996/97:81 och prop. 1997/98:37, bet.1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:77).

Våren 1999 beslutade riksdagen att dessa regler skulle ersättas med ett tidsbegränsat sanktionssystem där sanktionen består i minskning av det generella statsbidraget till kommunerna (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 1998/99:251). Tiden för tillämpning av lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utbetalning från kommunala bostadsföretag, m.m. har senare förlängts. Bestämmelserna gäller till och med den 31 mars 2002 i fråga om avyttringar och beslut om frivillig likvidation samt i fråga om utdelningar och aktieägartillskott till och med den 30 juni 2003 (prop. 2000/01:116, bet. 2000/01:BoU10, rskr. 2000/01:254).

Bestämmelserna innebär i korthet att en kommun får vidkännas en minskning av det generella statsbidraget om kommunen – eller ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över – avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget. Likaså skall det generella statsbidraget minskas om kommunen – eller ett kommunalt företag som kommunen har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över – tillförs utdelning från ett kommunalt bostadsföretag som överstiger skälig avkastning på av ägaren direkt tillskjutet kapital. Regeringen kan under vissa förutsättningar medge att minskningen av statsbidraget jämkas eller helt efterges.

Under den tid då detta tidsbegränsade sanktionssystem varat har den framtida utvecklingen av de kommunala bostadsföretagen utretts. Utredningsarbetet har genomförts i två etapper; dels genom Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (Fi 1999:05), dels genom den s.k. Allbo-kommittén (Fi 2000:01). Kommittén lämnade i november 2000 ett delbetänkande med förslag till en särskild lag med kommunala

beslutsregler vid överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag eller deras bostäder som ersättning till den nu gällande tidsbegränsade sanktionslagsstiftningen (SOU 2000:104, Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder).

Kommitténs förslag innebär sammanfattningsvis att försäljningar antingen av allmännyttiga bostäder eller av aktiemajoriteten i allmännyttiga bostadsföretag skall, för att vara giltiga, tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av kommunfullmäktiges ledamöter. I andra hand förordar kommittén en ordning som innebär att beslutet antingen skall stödjas av en kvalificerad majoritet, eller om det endast uppnås en enkel majoritet i kommunfullmäktige, två likalydande beslut av kommunfullmäktige med mellanliggande val. Betänkandet har varit föremål för remiss. Majoriteten av remissinstanserna avstyrker kommitténs förslag.

Allbo-kommittén övervägde i sitt arbete även för- och nackdelar med andra typer av system. Ett av de alternativ som övervägdes var en administrativ eller politisk tillståndsprovning som innebär att överlåtelser från kommunen av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag eller av fastigheter från ett sådant företag skall underställas någon form av statlig provning.

Vid remitteringen av delbetänkandet har några remissinstanser uttalat att man ställer sig mera positiv till en statlig administrativ provning som en tillståndsplikt innebär, än vad man gör till Allbo-kommitténs huvudalternativ. LO anser att det skulle vara lämpligt med en statlig provning med regeringen som sista instans vid försäljning. Riksrevisionsverket anser att kommitténs alternativ med statlig administrativ provning skulle vara bäst lämpad, dock bara som en tillfällig lösning i syfte att skapa rådrum för en permanent lagstiftning.

4.3.2 Tillståndsprovning av fastighetsförvärv i annan svensk lagstiftning

Tillståndsprovning vid överlåtelse av fast egendom förekommer i den svenska rättsordningen. Förvärv av fast egendom är i vårt land i viss utsträckning underkastad kontroll. Exempel på sådan lagstiftning är lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (hyresförvärvslagen) och jordförvärvslagen (1979:230). Därutöver innehåller förköpslagen (1967:868) bestämmelser som indirekt inskränker fysiska eller juridiska personers rätt att förvärva fast egendom. Sistnämnda lag ger kommunen förköpsrätt vid försäljning av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse.

Såsom Hyresnämnden i Stockholm helt riktigt påpekat, behandlar de befintliga lagarna tillståndsplikt för förvärvaren, medan förevarande lagförslag behandlar tillståndsplikt för överlåtaren och att överlåtaren i vissa fall hindras att förfoga över sin egendom.

Lagarna har på så vis likheter med den här föreslagna lagen att effekten av uteblivet tillstånd för förvärvaren enligt jordförvärvslagen och hyresförvärvslagen kan medföra att överlåtaren inte kan överlåta egendomen till den tilltänkte förvärvaren. Visserligen finns en

bestämmelse i jordförvärvslagen om att staten är skyldig att lösa egendomen men den bestämmelsen är inte undantagslös.

4.3.3 Tillståndsprovning i några andra europeiska länder

Nederländerna

I Nederländerna ägs allmännyttans bostäder inte av det offentliga, utan av privata och ekonomiskt fristående bostadsföretag som drivs utan vinstintresse. För att räknas som allmännyttiga måste de godkännas och registreras av staten. Sektorn är öppen för alla hyresgäster, men utpekade målgrupper skall prioriteras. Den som särskilt utpekas är de med låga inkomster samt äldre, handikappade etc.

När det gäller försäljningar får sådana endast göras efter godkännande av bostadsministern. Kommunen har rätt att yttra sig i frågan, men det är företagen själva som har initiativrätten till vad och när de vill sälja. Eftersom kommunen inte har något ägarinflytande i bolagen, så blir det regelmässigt företagsinterna skäl som blir avgörande för eventuella försäljningar. För att bostadsministern skall godkänna en försäljning skall bolaget i sina ansökningshandlingar bland annat ha presenterat en analys av effekterna på bostadsmarknaden lokalt. Antalet allmännyttiga bostäder får inte bli så litet att det äventyrar företagets möjlighet att klara sitt ansvar gentemot de särskilt utpekade grupperna.

Bolaget skall också ha givit hyresgästerna möjlighet att uttrycka sin uppfattning i frågan. En viktig förutsättning för godkännande är också att bostadsföretaget inte säljer bostäderna till ett för lågt pris. Priset måste motsvara minst 90 procent av marknadsvärdet.

Danmark

I Danmark ägs allmännyttan av självständiga icke-vinstdrivande bolag. Det finns i dag cirka 650 sådana bolag i Danmark. Omkring 20 procent av bostadsbeståndet i Danmark består av allmännyttiga bostäder. De boende skall utgöra majoriteten i bolagens styrelser. Det regelverk som reglerar de allmännyttiga företagen är relativt omfattande. Enligt lag skall kommunen kunna kräva att få förmedla 25 procent av de lediga bostäderna till hushåll med särskilda behov. I övrigt är sektorn öppen för alla.

Försäljning av allmännyttans bostäder får inte ske om detta inte har godkänts av bostadsministern. Initiativet till försäljningen tas av hyresgästerna som genom sin majoritet i bolagens styrelser har att fatta dessa beslut, men en förutsättning för att försäljningen skall godkännas är att kommunen godkänt försäljningen.

4.3.4 Utgångspunkter för förslaget

De allmännyttiga bostadsföretagen fungerar i dag på en marknad som i flera avseenden är annorlunda än bara för något årtionde sedan. 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. Utvecklingen har inneburit att de allmännyttiga bostadsföretagen på ett tydligare sätt än tidigare trätt fram som affärsdrivande företag med samma behov som andra bostadsföretag att följa bostadsefterfrågan och agera på marknadens villkor.

Samtidigt har de allmännyttiga bostadsföretagens bostadssociala roll inte blivit mindre viktig. Företagen 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. Den bostadssociala målsättningen om en låg hyresnivå och det bostadssociala ansvaret för hushåll med svårigheter att hitta en god bostad är fortsatt angelägna.

I den nuvarande ansvarfördelningen mellan stat och kommun, är det kommunens uppgift att tillsammans med andra aktörer svara för att de bostäder som behövs också erbjuds kommunens invånare. Varje kommun bör så långt som möjligt själv besluta hur den skall ta det bostadsförsörjningsansvar som åvilar kommunen. De allmännyttiga bostadsföretagen spelar i detta sammanhang en avgörande roll genom att vara ett betydelsefullt verktyg för kommunerna när dessa skall uppfylla sitt ansvar inom bostadsförsörjningens område.

Boverket har under senare år följt genomförda och planerade försäljningar av kommunägda bostäder och kommunala bostadsföretag genom sin årliga bostadsmarknadsenkät. Boverkets undersökningar visar att försäljningarna har ökat under senare år vilket också Allbo-kommittén redovisat i sitt delbetänkande. Av denna redovisning framgår att det under 1999 genomfördes försäljningar av nästan 8 400 kommunägda bostäder i ett sjuttiotal kommuner runt om i landet. Bostäderna såldes i de flesta fall till privata bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar. Under 2000 rör det sig om drygt 20 000 lägenheter som kommuner planerar att sälja. Stockholms kommun svarar för en stor del av dessa. När det gäller Stockholms innerstad uppgick antalet genomförda försäljningar i innerstaden vid utgången av juni månad i år till 7 258 lägenheter. Antalet intresseanmälningar uppgick vid samma tidpunkt till 4 921 lägenheter (Källa: Statistik avseende omvandling till bostadsrätter 2001-06-30, utgiven av Stockholms Stadshus AB).

Skälen för att en kommun vill överlåta hela eller delar av sitt bostadsföretag eller dess bostäder kan variera. I en kommun där de kommunala bostäderna utgör betydande marknadsmässiga tillgångar kan det främsta motivet vara att frigöra bundet kapital till ägaren. I en kommun med svag ekonomi och där bostadsmarknaden är svag kan huvudmotivet i stället vara att minska den ekonomiska risk som följer med ägande av bostäder. I andra fall kan det också vara fråga om att en försäljning av hus ingår som ett led i att stärka bostadsföretagets ekonomi. I ett sådant fall tillförs det frigjorda kapitalet bostadsföretaget som ökar sitt eget kapital i motsvarande mån. Utöver dessa skäl förekommer försäljningar där andra mindre rationella motiv varit vägledande. Det finns exempel där rent ideologiska skäl ligger bakom en kommuns beslut att avyttra fastigheter. I vissa av de genomförda försäljningarna synes kortsiktiga ekonomiska och politiska motiv ligga bakom. I flera fall tyder mycket på att analyser av de långsiktiga bostadspolitiska konsekvenserna av försäljningarna saknas.

Oavsett de bakomliggande orsakerna till försäljningarna måste de dock alltid avvägas mot andra intressen. Det gäller främst hyresgästernas intresse att påverka vad som sker med deras bostäder, samt statens intresse av att bevara ett så pass stort kommunalt bostadsbestånd att det inte uppstår svårigheter att upprätthålla hyreslagens bruksvärdessystem.

Motiv för hyresgästinflytande vid överlåtelser

Boendet utgör en central del av människors liv och vardag. Skälen för att man som bostadskonsument valt att bo i hyresrätt kan säkert variera. Genom att hyresrätten inte medför krav på kontantinsats är den en mycket flexibel boendeform som är tillgänglig för alla. Till det skall läggas att många äldre människor efterfrågar hyresrätten på grund av dess höga grad av service. Många av de boende kan även tänkas ha gjort ett medvetet val, inte bara beträffande en speciell upplåtelseform, utan också att man valt att ha en hyresvärd vars huvudsakliga drivkraft inte är att generera vinst. Detta hindrar dock inte att det kan uppkomma vinster i de allmännyttiga bostadsföretagen, men tanken är att vinsten skall återinvesteras i verksamheten och konsolidera företaget istället för att delas ut till ägaren.

Ett ägarbyte kan innebära stora förändringar för de boende som omfattas av försäljningen. Erfarenheten visar att försäljningar i många fall skapar oro bland hyresgästerna. Detta gäller inte minst om överlåtelser innebär att företaget eller fastigheten lämnar den icke-vinstdrivande bostadssektorn, vilket sker om egendomen förvärvas av en ägare som har som övergripande målsättning att verksamheten skall vara vinstdrivande.

I ett läge när ägaren tillkännager sin vilja att överlåta hela eller delar av egendomen saknar hyresgästerna i dag medel som gör att man ges möjlighet att göra sin röst hörd i en process som kan komma att mycket påtagligt påverka deras hela livssituation.

Som läget är i dag skiljer sig graden av inflytande markant sig åt mellan boende i olika upplåtelseformer. Den som själv äger sin bostad har också självklart en verklig makt över sitt boende. I bostadsrätt har de enskilda bostadsrättshavarna stor makt över de egna lägenheterna samt ett inflytande över huset. Samtliga bostadsrättshavare har tillsammans makt över fastigheten. Inom hyresrätten är det i grunden fastighetsägaren som har all makt. Hyresgästerna har visserligen getts ett visst inflytande genom olika lagstiftningar, men ett direkt och formaliserat inflytande finns egentligen bara när det gäller ombyggnadsfrågor. När det gäller frågan om en fastighetsförsäljning är det fastighetsägaren som ensam avgör om och när en försäljning skall ske. Hyresgäster som är beredda att överta ägandet av fastigheten har i och för sig en rätt att under vissa förutsättningar göra detta enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärf för ombildning av bostadsrätt. Boende som däremot inte vill eller kan utnyttja denna möjlighet saknar i dag alla möjligheter att på ett formaliserat sätt uttrycka sin åsikt över försäljningen. Detta förhållande kan inte sägas vara tillfredsställande.

Lagförslaget bör mot denna bakgrund utformas så att det tar tillvara hyresgästernas intressen, men på ett sådant sätt att det genom en rimlig avvägning går att kombinera med kommunens ägarintressen.

Motiv för statens inflytande vid överlåtelse

Statens övergripande intresse grundas i de allmännyttiga bostadsföretagens roll inom bruksvärdessystemet.

Avsikten med bruksvärdessystemet är att tillförsäkra hyresgästerna ett hållbart besittningsskydd och att motverka kraftiga hyreshöjningar på bostadsmarknader med brist på bostäder. Med besittningsskydd avses ett skydd för hyresgästens intresse av att behålla sin lägenhet. Det direkta besittningsskyddet ger hyresgästen rätt till förlängning av hyresförhållandet så att han eller hon kan bo kvar, vilket i sin tur förutsätter att det finns ett tak för hur hög hyran kan bli. I annat fall skulle besittningsskyddet vara verkningslöst.

Bruksvärdessystemet bygger på att likvärdiga lägenheter skall ha lika hyror. En lägenhets hyra kan bli föremål för prövning i hyresnämnden. Vid denna prövning är utgångspunkten att den lägenhet som är föremål för prövning skall jämföras med andra åberopade lägenheter med samma bruksvärde. Prövningslägenheten och jämförelselägenheterna skall alltså vara jämförbara. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får hyresnämnden beakta jämförelselägenheter på annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt jämförbara förhållanden. De allmännyttiga bostadsföretagen har tilldelats en särskild roll inom bruksvärdessystemet. Enligt hyreslagen skall främst hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag användas som jämförelse vid tvister om hyresnivån för bostadslägenheter.

Bruksvärdessystemet och dess sätt att fungera har varit föremål för en utvärdering. I betänkandet Bruksvärde, förhandling och hyra – en utvärdering (SOU 2000:33) redovisas en undersökning av hur hyreslagens bruksvärdessystem fungerat i praktiken. Enligt utredningen har regelverket och tillämpningen av detta åstadkommit en hyresstruktur som i allt väsentligt svarar mot vad hyresgästerna tycker det är värt att betala i hyra för olika lägenheter. En sammanfattande slutsats av de studier som presenteras i betänkandet är att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm vid hyressättningen har resulterat i en i allt väsentligt god måluppfyllelse. Betänkandet är för närvarande föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Genom allmännyttans roll för hyressättningen och därmed för hyresgästernas besittningsskydd, finns det ett uppenbart nationellt intresse av att de allmännyttiga företagen har en tillräckligt stor marknadsandel på olika lokala bostadsmarknader över hela landet. I annat fall blir konsekvensen att hyressättningssystemet med allmännyttan som hyresledande endast kommer att fungera tillfredsställande i de kommuner som beslutat sig för att behålla och utveckla sina bostadsföretag. Det är mot denna bakgrund angeläget att det allmännyttiga bostadsbeståndet i kommunerna även fortsättningsvis uppgår till en betydande andel av det totala bostadsbeståndet och att lägenheterna är av varierande utformning och storlek.

Sammanfattningsvis är det således främst två intressenter som utifrån sina olika bevekelsegrunder båda har ett legitimt intresse att påverka en förestående avyttring av allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder: hyresgästerna som brukare av bostäderna samt staten som värnare av ett

väl fungerande hyressättningsystem med allmännyttan som hyresledande.

4.3.5 Tillståndsplikt vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i kommunala bostadsföretag

Regeringens förslag: Överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphör skall godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Detsamma gäller om ett företag som kommunen har ett direkt eller indirekt inflytande över avyttrar aktier eller andelar i ett allmännyttigt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget går förlorat. Sådan ansökan skall beslutas av kommunen.

I ingetdera fallet krävs dock tillstånd om aktierna eller andelarna förvärvas av ett annat allmännyttigt bostadsföretag, kooperativ hyresrättsförening eller på exekutiv auktion.

Överlåtelser av hela eller delar av kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter skall också godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Sökanden skall i sin ansökan om tillstånd redovisa berörda hyresgästers uppfattning om överlåtelsen.

Tillstånd krävs dock inte om bostadslägenheterna förvärvas av ett annat allmännyttigt bostadsföretag, kooperativ hyresrättsförening eller genom exekutiv auktion.

Regeringen skall kunna medge undantag från tillståndsplikten om det finns synnerliga skäl för det.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringen föreslår att ansökan om tillstånd till att avyttra aktiemajoriteten i ett kommunalt bostadsföretag skall beslutas av kommunfullmäktige.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* anför att man har förståelse för att det från statens sida finns ett beaktansvärt intresse av att kommunerna inte säljer ut sina bostadsföretag. Hovrätten anför att det ofta torde vara förknippat med betydande svårigheter att, inför en förestående försäljning, ange om just denna försäljning kan försvåra en framtida hyresprövning. I princip kan man hävda att varje försäljning inom det allmännyttiga beståndet kan innebära att en framtida bruksvärdesprövning försvåras. Tillstånd skulle därmed aldrig kunna lämnas. Enligt hovrättens mening bör därför övervägas en skärpning av rekvisiten för när tillstånd skall vägras. Hovrätten delar bedömningen att länsstyrelserna bör vara beslutsmyndigheter, med möjlighet till fullföljd till Boverket. *Kammarrätten i Stockholm* anför att den inte kan tillstyrka förslaget mot bakgrund av det innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kammarrätten anför att lagförslaget i sig sannolikt inte strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Men när bruksvärdesprövningen leder till avslag gäller detta oavsett konsekvenserna för den enskilde ägaren. Förslaget måste utformas så att det skapas flexibilitet, och så att olika intressen kan

avvägas mot varandra. *Hyresnämnden i Stockholm* anför att förslaget synes vara motiverat främst från den synpunkten att bruksvärdessystemet i dess nuvarande utformning kommer att urholkas i takt med att allmännyttiga fastigheter säljs till privata fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar. Hyresnämnden delar uppfattningen att så kommer att ske. De invändningar som lagrådet uttalat mot det tidigare förslaget om minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier m.m. (se promemorian s. 11) och som avser frågan om inskränkning i den kommunala självstyrelsen torde också ha relevans på det föreliggande förslaget. Det är visserligen så att upprätthållandet av ett hyressättnings-system måste anses vara en nationell och inte en kommunal angelägenhet. Kommunen svarar dock för bostadsförsörjningen och de allmännyttiga företagen har primärt tillkommit – inte för att upprätthålla ett hyressättnings-system – utan med syftet att tillgodose allas behov av bostad till rimliga kostnader. *Hyresnämnden i Sundsvall* anför att även med beaktande av den sociala skyddsaspekten kan invändningen göras att det kommunala självstyret naggas i kanten. *Inskrivningsmyndigheten i Eksjö* påpekar att förslaget får inskrivningsrättsliga konsekvenser genom att man inte har någon egen möjlighet att bedöma huruvida ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse är av sådant slag att tillståndsplikt enligt lagförslaget kan föreligga. *Konkurrensverket* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget. Förslaget innebär att det blir svårare att driva kommunala bostadsföretag eftersom särreglerna kan bli en hämsko för deras verksamhet. *Stockholms, Solna Uppsala och Gävle kommuner* avstyrker samtliga förslaget med det huvudsakliga motivet att det innebär ett ingrepp i det kommunala självstyret. *Hyresgästernas Riksförbund* och *Jönköpings kommun* stödjer båda förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Den kommunala självstyrelsen

De grundläggande bestämmelserna om kommunal självstyrelse återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. Där stadgas att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Vidare anges att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår bland annat att föreskrifter om att kommunernas befogenheter och deras åligganden kräver lagform.

I 1 kap. 1 § andra stycket kommunallagen anges att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Av 2 kap. 1 § kommunallagen framgår att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse har ratificerats av Sverige (prop. 1988/89:119). De principer som

konventionen ger uttryck för anses införlivade i det svenska rättssystemet.

I begreppet kommunal självstyrelse ligger att kommunen eller landstinget skall ha rätt till självbestämmande inom sitt område. En stark historisk och ideologisk tradition ligger bakom principen om den kommunala självstyrelsen. Det är dock viktigt att hålla i minnet att synen på den kommunala självstyrelsen varierar över tiden beroende på samhällsutvecklingen och skiftande politiska värderingar. Under de senaste decennierna har vissa uppgifter förstatligats såsom polisväsendet medan andra har kommunaliserats såsom gymnasieskolan.

Även om ansvaret för olika samhällsuppgifter ligger på kommunerna eller landstingen innebär inte detta att de har möjlighet att fritt bestämma om verksamhetens omfattning i alla frågor som är berörda. Genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens möjlighet att utfärda förordningar har dessa båda organ ett övergripande ansvar för all verksamhet på alla nivåer. Detta innebär att frågan om en lagstiftning innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen alltid måste bedömas utifrån en avvägning mot andra samhällsintressen för vilka staten har det yttersta ansvaret.

I lagstiftningsärendet om minskning av det generella statsbidraget har regeringen framhållit att bostadsförsörjningen är ett ansvar för både kommuner och staten. De bostadssociala frågorna och intresset att upprätthålla bruksvärdessystemet åligger naturligt även staten att värna om (prop. 1998/99:122, bet. 1998/99:BoU11, rskr. 251).

Lagrådet har i sitt yttrande i nyss nämnda lagstiftningsärende konkluderat att det, såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade, ytterst synes vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Lagrådet ansåg att handhavandet inom kommunerna av bostadsförsörjningen och bostadspolitikerna i första hand är en kommunal angelägenhet samt ifrågasatte allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det sätt som föreslogs i propositionen. Trots vad Lagrådet anfört godtog riksdagen regeringens förslag.

Frågan om nu föreliggande lagförslag är förenligt med principen om kommunal självstyrelse, är således ytterst beroende av hur starkt det samhälleliga intresset är.

Hyreslagen är visserligen så konstruerad att det i det enskilda fallet vid en hyrestvist inte krävs några jämförelseobjekt i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag för att avgöra tvisten. Utan tillgång till sådana jämförelseobjekt blir hyresnämnderna naturligtvis i allt större omfattning hänvisade till att göra skälighetsbedömningar. Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet har i betänkandet bruksvärde, förhandling och hyra en utvärdering (SOU 2000:33) påpekat att hyresnämnderna i praxis i stor utsträckning gör skälighetsbedömningar. Med en sådan utveckling kommer hyressättningen att likna den tidigare övergivna offentliga hyresregleringen som ersattes av bruksvärdessystemet.

I den mån det inte finns ett tillräckligt stort antal hyreslägenheter för vilka självkostnadsprincipen ligger till grund för hyressättningen, finns det risk för att hyresnivån generellt sett kommer att höjas.

Regler om egendomsskydd

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Kommunerna omfattas inte av denna bestämmelse. Den torde däremot vara tillämplig på kommunala bolag.

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller dessutom som lag här i landet (SFS 1994:1219). Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter eller viten. Bestämmelsen inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor.

En kommun kan inte gentemot staten göra gällande en inskränkning av de fri- och rättigheter som följer av konventionen (se t.ex. Europadomstolens beslut den 7 juni 2001 i mål 52557/99. Ett kommunalt bostadsföretag är däremot ett eget, från ägaren (kommunen) skilt rättssubjekt. Det anses därför i formell mening vara ett sådant enskilt subjekt som har klagorätt enligt konventionen.

Enligt regeringens bedömning torde de angivna bestämmelserna inte ha någon reell innebörd när det gäller det nu aktuella lagstiftningsärendet och effekterna för de kommunala bostadsföretagen. Dessa har byggts upp under en lång period. Denna uppbyggnad hade inte varit möjlig utan omfattande statliga ekonomiska insatser. Genom dessa insatser säkerställdes ett betydande inslag av allmännyttiga, icke vinstdrivande företag på bostadsmarknaden. Som ett sätt att dämpa hyresutvecklingen och därigenom få rimliga boendekostnader inom hyressektorn tilldelades dessa företag sedermera rollen som hyresledande i bruksvärdessystemet. Det var aldrig avsikten efter dessa omfattande statliga insatser att bostäderna eller bostadsföretagen genom försäljningar skulle föras över till den kommersiella marknaden eller till bostadsrätter som kan säljas till marknadspris.

Sammanfattande bedömning

Det nu aktuella förslaget medför att kommunala allmännyttiga bostadsföretag i vissa undantagsfall skall kunna hindras från att överlåta egendom till någon annan än andra sådana företag eller kooperativa hyresrättsföreningar. Vid en vägning mellan det starka allmänna intresset av en fungerande bostadsförsörjning till rimliga kostnader för de boende och kommunernas intresse att, genom sina bostadsföretag, utan begränsningar kunna överlåta allmännyttiga bostäder är det enligt regeringens mening tydligt att det allmänna intresset väger över. Det är därför rimligt att kommunala bostadsföretag får tåla den föreslagna inskränkningen i sin handlingsfrihet.

När krävs tillstånd?

Överlåtelse av aktier eller fastigheter kan komma att aktualisera en mängd olika frågeställningar. Överlåtelse kommer också sannolikt att variera kraftigt vad gäller både komplexitet och svårighet. I vissa fall kan det röra sig om överlåtelse som är både okomplicerade och okontroversiella, medan det i andra fall kan uppkomma frågeställningar som är djupt kontroversiella. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att lagförslaget utformas så att det kombinerar möjligheten till en smidig administrativ hantering med en möjlighet till en mera fördjupad prövning när så är nödvändigt.

Vid utformningen av förslaget har flera olika alternativ övervägts. Ett är att i likhet med vad som gäller enligt hyresförvärvslagen införa en obligatorisk anmälningsplikt, medan tillstånd bara skall krävas i vissa fall. Nackdelen med en sådan ordning är dock att man kan förutse ett utdraget förfarande i de fall överlåtelse bedöms vara tillståndspliktig, vilket utifrån ett ägarperspektiv skulle vara negativt.

Ett annat alternativ som övervägts är att införa undantagsbestämmelser i lagen så att inte samtliga överlåtelse skulle omfattas. Enligt en tidigare reglering kunde ett allmännyttigt bostadsföretag avhända sig upp till 25 procent av sitt bostadsbestånd utan att drabbas av någon sanktion (prop. 1996/97:38). Att införa en liknande regel i detta lagförslag skulle dock för de boende i dessa fastigheter medföra en oacceptabel inskränkning av deras möjligheter att påverka skeendet.

Ett huvudsyfte med lagförslaget är att tillgodose hyresgästernas intresse av att göra sina röster hörda och därigenom kunna påverka fastighetsägaren i ett läge när en försäljning är aktuell. Statens intresse grundas på ett fungerande hyressättningssystem med allmännyttan som hyresledande. Behovet av inflytande både för de boende och staten gör sig främst gällande i fråga om överlåtelse som innebär att allmännyttiga bostadsföretag eller bostäder övergår från att tillhöra den ickevinstdrivande sektorn till den vinstdrivande sektorn. Mot denna bakgrund kan det inledningsvis slås fast att det inte är motiverat att införa tillståndsplikt för försäljningar till andra allmännyttiga bostadsföretag.

Det är inte heller motiverat att införa en tillståndsplikt för överlåtelse till kooperativa hyresrättsföreningar. Sådana överlåtelse sker till fastighetsägare som avser att bedriva verksamheten så att de boende i högre grad än genom den vanliga hyresrätten ges ett ökat inflytande över sitt boende utan det inslag av spekulation som har kunnat iaktas när det gäller bostadsrätter på vissa marknader. Dessutom är det rimligt att undanta överlåtelse på exekutiv auktion från tillståndsplikten. Mot denna bakgrund bör den föreslagna tillståndsplikten omfatta bara överlåtelse som riktar sig utanför dessa kretsar.

Den föreslagna tillståndsplikten omfattar endast sådana allmännyttiga bostadsföretag där kommunen har det bestämmande inflytandet. Ett skäl som talar för detta ställningstagande är enligt regeringens mening det förhållandet att endast denna kategori företag föreslås vara hyresledande enligt bruksvärdessystemet. Mot bakgrund av den föreslagna lagens syfte vore det inte logiskt att utöka tillståndsplikten till att omfatta företag som inte är hyresledande.

Men även beträffande överlåtelser till andra än de nu nämnda ickevinstgenererande aktörerna finns anledning att närmare fundera över om det finns skäl att införa undantag från tillståndsplikten. Möjligheten för en kommun att bredda ägandet i sitt kommunala bostadsföretag var under lång tid begränsat. Ett företags ställning som allmännyttigt bostadsföretag kunde återkallas om en aktie eller andel i det bolag som godkänts som allmännyttigt såldes till någon annan än kommunen. Denna restriktiva hållning till aktieöverlåtelser har numera övergetts. I det nu gällande tidsbegränsade sanktionssystemet finns möjlighet för kommunen att avyttra upp t.o.m. 49 procent av aktierna utan att drabbas av någon sanktion. Skälen för detta synsätt är flera. En ägarbreddning kan i många fall vara motiverad och till och med eftersträvansvärd. I takt med att de allmännyttiga bostadsföretagens särställning inom det statliga låne- och räntebidragssystemet avskaffats har kraven på ett starkt ägarkapital blivit allt tydligare. För många av dessa kan ett breddat ägande bidra till att ge företaget långsiktigt stabila förhållanden. Det väsentliga från bostadsförsörjningssynpunkt är att kommunen även efter en försäljning behåller det bestämmande inflytandet över företaget.

Om kommunen endast äger en minoritetspost i företaget kan dess ställning som kommunens centrala verktyg i bostadsförsörjnings-sammanhang gå förlorad. Detta får till följd att företaget inte heller automatiskt är att betrakta som hyresledande, vilket i sin tur kan få till följd att tillämpningen av bruksvärdessystemet försvåras. Kravet på tillståndsplikt bör därför inte gälla så länge kommunen efter försäljningen – direkt eller genom ett av kommunen dominerat bolag – innehar mer än 50 procent av röstvärdet hos aktierna eller andelarna i företaget. I fråga om stiftelser bör krävas att kommunen även efter överlåtelserna utser majoriteten av styrelsens ledamöter.

Vad gäller överlåtelser av ett allmännyttigt bostadsbestånd är det viktigt att regelverket utformas så att det går att bedriva en rationell verksamhet på detta område både för kommunen som ägare och för det kommunala bostadsföretaget. Lagstiftningen bör bygga på grundsynen att kommunerna i allmänhet är inriktade på att fullgöra sina uppgifter inom bostadsförsörjningsområdet och att det är kommunen som ägare till bostadsföretaget som i grunden är bäst skickad att avgöra i vilken omfattning förändringar i bostadsbeståndet bör ske. Ett sådant synsätt bör dock inte hindra att de boende i de fastigheter som omfattas av överlåtelserna ges en möjlighet att påverka skeendet.

Ansökans innehåll

Som framgår ovan är ett av de bakomliggande motiven till detta lagförslag främst hyresgästernas intresse av att påverka försäljningar av sina bostäder. En central del i prövningen av ett tillståndsärende bör därför vara att hyresgästernas intressen tillgodoses på ett tillfreds-ställande sätt.

När det gäller hyresgästernas möjlighet att utöva inflytande i ett försäljningsärende kan man tänka sig olika alternativ. Den mest långtgående formen av brukarinflytande skulle vara att hyresgästerna ges en möjlighet att genom majoritetsbeslut motsätta sig en försäljning, alltså i praktiken en vetorätt. Att införa en sådan ordning skulle sannolikt föra

för långt. Ett mera realistiskt alternativ skulle vara att – såsom sker i både Danmark och Holland – formalisera hyresgästernas möjlighet att ge sin åsikt till känna och därigenom påverka processen.

En ordning som innebär att länsstyrelsen vid sin beredning av ett tillståndsärende alltid skall ha tillgång till uppgifter om de boendes inställning innebär i och för sig ingen absolut möjlighet för hyresgästerna att förhindra en försäljning av deras bostad. I förhållande till dagens situation åstadkommer man emellertid med ett sådant system en mer rimlig balans mellan kommunens intresse som ägare och hyresgästernas intresse som brukare.

Sammanfattningsvis bör lagförslaget utformas så att en försäljning skall föregås av ett samråd med samtliga berörda hyresgäster genom att hyresgästernas uppfattning redovisas i ansökan om tillstånd. Det bör åligga sökanden att, innan beslut om överlåtelse fattas, inhämta sådana uppgifter. Detta bör gälla både vid avhändelser av aktier och andelar samt fastigheter.

Förfarandet

I fråga om förfarandet är flera olika lösningar tänkbara. En möjlighet är att förlägga prövningen till en central myndighet, exempelvis Boverket. Man kan även tänka sig att – såsom i Nederländerna – låta regeringen avgöra ärendena. En annan möjlighet är att låta hyresnämnden svara för prövningen. Slutligen kan prövningen förläggas till länsstyrelsen som har en viktig funktion när det gäller samordningen av den regionala bygg- och bostadsplaneringen. Några remissinstanser har med hänvisning till artikel 6 Europakonventionen väckt frågan om inte ärendena borde prövas av domstol. *Svea hovrätt* har anfört att man anser att kravet på domstolsprövning är uppfyllt mot bakgrund av möjligheten att begära rättsprövning. Mot denna bakgrund delar man den bedömning som görs i promemorian att ärendena bör handläggas av länsstyrelserna och Boverket.

Som framgår av redovisningen ovan omfattar Europakonventionens bestämmelser inte kommuner. Däremot omfattas de kommunala bostadsföretagen. Regeringen delar *Svea hovrätts* bedömning att man genom att rättsprövningsinstitutet står till förfogande för en sökande uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning.

Prövningen enligt den föreslagna lagen kan komma att fordra speciell förtrogenhet med bostadsförsörjningssituationen inom en hel region. På så sätt skapas också smidiga möjligheter för en sammanvägning av effekterna i ett bostadsförsörjningsområde som omfattar flera kommuner. Detta talar för att prövningen av en ansökan om tillstånd bör anförtros den myndighet som är speciellt sakkunnig på detta område, nämligen länsstyrelsen.

Tillståndssplikten bör åläggas den civilrättslige ägaren av den egendom som överlåtelsen avser. Detta innebär att kommunen är skyldig att begära tillstånd till överlåtelser av aktier och andelar i sitt bostadsföretag. Om bostadsföretaget ägs av ett annat kommunalt företag bör tillståndsskyldigheten åvila detta företag. Som framgår ovan är överlåtelser av aktier tillståndspliktiga om överlåtelsen innebär att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över företaget. Enligt 3

kap. 9 § kommunallagen skall fullmäktige besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I paragrafen räknas bl.a. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor upp. En överlåtelse som innebär att kommunen avhänder sig aktiemajoriteten i sitt kommunala bostadsföretag är enligt regeringens uppfattning av den karaktären att nämnda bestämmelse är tillämplig. Mot denna bakgrund bör en ansökan om tillstånd till att överlåta aktiemajoriteten i ett kommunalt bostadsföretag beslutas av kommunfullmäktige. Det gör det möjligt för fullmäktige att väga hyresgästernas intresse mot kommunens intresse. Dessutom kan en fullmäktigebehandling av ett förslag om utförsäljning ge upphov till en diskussion om hur kommunen tar sitt bostadsförsörjningsansvar.

Vad gäller överlåtelse av fastigheter bör på samma sätt tillstånd begäras antingen av det kommunala bostadsföretaget eller kommunen beroende på vem som formellt äger de aktuella fastigheterna. Vid en tillståndspliktig överlåtelse skulle det finnas möjlighet för överlåtaren att frånträda överlåtelsen genom att underlåta att ansöka om tillstånd varvid överlåtelsen blivit ogiltig. För att undvika en sådan situation föreslås även förvärvaren ha rätt att ansöka om tillstånd.

Ansökan om tillstånd bör göras inom viss tid från det att överlåtelsen skedde. Enligt hyresförvärvslagen skall förvärvstillstånd sökas inom tre månader från det att förvärvet skedde. Denna tidsfrist synes lämplig även i det nu aktuella förslaget. Om denna tidsfrist försittes blir fångat ogiltigt i enlighet med vad som sägs nedan. Det finns inget som hindrar att ansökan sker innan överlåtelsen genomförs. I många fall torde det snarast vara lämpligt att så sker.

Den nu föreslagna lagstiftningen bör även innehålla en möjlighet för en kommun eller ett allmännyttigt bostadsföretag att begära dispens från kravet att få tillstånd. Det kan exempelvis vara fråga om en situation där kommunen befinner sig i ett allvarligt ekonomiskt läge och den nu aktuella åtgärden är ett led i en nödvändig sanering av hela kommunens ekonomi. Man kan också tänka sig att det uppstår andra situationer där det vore rimligt att överlåtelsen undantas från tillståndsplikten. Dispens bör beslutas av regeringen. En dispensansökan bör ha inkommit till regeringen senast inom fyra veckor från överlåtelsen eller, om en ansökan om tillstånd avslagits, inom fyra veckor från den dagen.

4.3.6 Prövningen av ansökan om tillstånd

Regeringens förslag: Ansökan om tillstånd till överlåtelsen skall avslås om det kan befaras att hyran hos de allmännyttiga bostadsföretagen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdegrerna i 12 kap. 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen. Länsstyrelsen skall – om det inte är uppenbart obehövligt – inhämta yttrande från hyresgästorganisation och fastighetsägareorganisation på orten.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att en ansökan om tillstånd skall avslås om den aktuella överlåtelsen försvårar tillämpningen av hyreslagens bruksvärdessystem med allmännyttan som hyresledande. Vidare föreslås att länsstyrelsen skall inhämta yttrande från hyresnämnden om man befarar att tillämpningen kan försvåras.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* anser att det bör övervägas en skärpning av rekvisiten för när tillstånd skall vägras. Hovrätten föreslår att 7 § i förslaget utformas så, att tillstånd till överlåtelsen skall vägras om det system för prövning av hyra som avses i 12 kap. 55 § andra stycket jordabalken (bruksvärdessystemet) måste antas avsevärt försvåras på grund av överlåtelsen. *Hyresnämnden i Stockholm* framhåller att man inte bygger sin prövning på något eget statistiskt material i form av hyror för allmännyttiga bostäder. Nämnden kan inte dra några slutsatser om hur bruksvärdeshyror kommer att påverkas vid en försäljning av allmännyttig egendom. Nämnden påpekar vidare att ett huvudsyfte med förslaget är att de allmännyttiga bostadsföretagen har en tillräckligt stor marknadsandel på olika lokala bostadsmarknader i landet i syfte att upprätthålla bruksvärdessystemet. Bedömningen bör enligt nämndens mening kunna göras av länsstyrelsen efter yttrande från hyresgäst- och fastighetsägarorganisationen på orten.

Skälen för regeringens förslag: I det föregående har nämnts ett antal skäl för ett synsätt som innebär att försäljningar av kommunala bostadsföretag eller bostäder inte enbart är att anse som en kommunal angelägenhet. Även de boende i de fastigheter som berörs av överlåtelsen samt staten har ett legitimt intresse i frågan. Statens intresse grundas främst i att säkerställa att grunderna för att bruksvärdessystemet med allmännyttans hyresledande roll tryggas. Ett huvudsyfte med förslaget är att de allmännyttiga bostadsföretagen har en tillräckligt stor marknadsandel på olika lokala bostadsmarknader i landet i syfte att upprätthålla bruksvärdessystemet. Som framgår av redovisningen ovan är hyresgästernas besittningsskydd beroende av att hyresnämnden i en hyrestvist har att tillgå ett bestånd av lägenheter som kan jämföras med den lägenhet med ifrågasatt hyra. I första hand skall hyresnämnden beakta hyran för lägenheter som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Detta innebär att det är viktigt att det inom det allmännyttiga beståndet finns lägenheter med varierande läge, utformning och standard.

Regeringen delar Hyresnämndens i Stockholm synpunkt att den föreslagna lagtexten bättre bör ge uttryck för lagens syfte så att det klart framgår att ansökan om tillstånd skall avslås om det kan befaras att överlåtelsen påverkar hyresnivåerna på orten så att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror inte ges tillräckligt genomslag. I författningskommentaren utvecklas närmare hur tillståndsprövningen bör utföras. Regeringen delar också hyresnämndens synpunkt att länsstyrelsen i sin bedömning av dessa frågor skall inhämta yttrande från hyresgästorganisation och fastighetsorganisation på orten. Parterna på hyresmarknaden bör i sina yttranden till länsstyrelsen presentera ett underlag för sina ställningstaganden. Detta ger parterna tillfälle att redovisa den aktuella överlåtelsens konsekvenser ur ett regionalt perspektiv.

Det kan dock uppstå situationer där ett inhämtande av synpunkter från dessa organisationer skulle innebära ett onödigt fördröjande av handläggningen. I en situation där länsstyrelsen enbart genom att granska ansökan kan utesluta att den aktuella överlåtelsen skulle kunna påverka det allmännyttiga bostadsbeståndets genomslag på hyresnivåerna på orten, vore det orimligt att kräva in yttrande från hyresmarknadens parter. Mot denna bakgrund anser regeringen att om länsstyrelsen bedömer att det är uppenbart att den aktuella överlåtelsen inte påverkar det allmännyttiga bostadsföretagets hyror att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdereglerna skall yttrande inte inhämtas.

4.3.7 Verkan av vägrat tillstånd

Regeringens förslag: Om tillstånd till överlåtelsen eller dispens vägras blir förvärvet i fråga ogiltigt.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har framfört invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Om länsstyrelsen avslår ansökan om tillstånd bör följden bli att förvärvet i fråga blir ogiltigt. Innebörden av ogiltighetspåföljden är att vardera parten måste återbära vad han uppburit på grund av avtalet. Ogiltighetspåföljden bör följa omedelbart på grund av avslagsbeslutet. Samma påföljd bör även inträda om ansökan om tillstånd för överlåtelsen inte sker inom tre månader från det att överlåtselsen skedde liksom om en ansökan om dispens avslås. Om överlåtelsen avser fastighet ankommer det på inskrivningsmyndigheten att bevaka att inte lagfart meddelas. Skulle emellertid lagfart ha meddelats i strid med dessa bestämmelser, bör i enlighet med vad som gäller enligt hyresförvärvslagen i motsvarande fall ogiltighet inte inträda.

4.4 Kommunernas boendeplanering

4.4.1 Gällande rätt

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar skall varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen skall antas av kommunfullmäktige. Lagen anger inte hur ofta sådana beslut skall 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 en sådan.

Kommunal bostadsförmedling definieras i förarbetena till lagen (prop. 2000/01:26 s. 19 f.) som en kommunal tjänst som kommunen beslutat att tillhandahålla kommuninvånarna efter vissa politiska riktlinjer och fastställda förmedlingsprinciper. Kommunen har det yttersta ansvaret för verksamheten även om verksamheten läggs ut på entreprenad.

Enligt lagen skall länsstyrelserna lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Vidare skall en kommun lämna regeringen uppgifter om bostadsförsörjningsplaneringen som regeringen begär.

4.4.2 Komplettering av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Regeringens förslag: Kommunfullmäktiges beslut om kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen skall fattas genom särskilt beslut en gång per mandatperiod.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag har mött ett blandat mottagande. *Statskontoret* motsätter sig inte förslaget, men anför att sådana formella procedurregleringar inte kommer att förändra politiken på ett avgörande sätt. *Socialstyrelsen* har inget att erinra mot förslaget. *Boverket* anser att beslut om kommunala riktlinjer bör fattas vartannat år. *Boverket* anser också att kommittén borde ha lämnat förslag till en ny bostadsanvisningslag. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* delar båda kommitténs förslag. *Uppsala kommun*, *Göteborgs kommun*, *Sundsvalls kommun* och *Svenska kommunförbundet* avstyrker förslaget. *Jönköpings kommun* och *Östersunds kommun* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar innehåller ingen närmare reglering av kommunfullmäktiges beslut när det t.ex. gäller formkrav beträffande riktlinjer för bostadsförsörjningen. Regeringen hänvisade i propositionen om Bostadsförsörjningsfrågor m.m., när det gäller frågan om några särskilda formkrav skulle ställas på behandlingen av riktlinjer att man ville avvakta Allbo-kommitténs slutbetänkande (prop. 2000/2001:26).

Kommittén anser att det ligger ett värde i att bostadsfrågorna ges en självständig behandling i kommunfullmäktige med viss regelbundenhet.

Som läget är i dag kan behandlingen av riktlinjerna för bostadsförsörjningen i kommunen överskuggas av den aktualitetsförklaring av kommunens översiktsplan som skall beslutas i kommunfullmäktige en gång per mandatperiod. Kommittén har redovisat att i många kommuner är översiktsplanen ett av de viktigaste medel man har till sitt förfogande för att styra den byggda miljön.

Regeringen delar denna uppfattning. Som läget är i dag riskerar behandlingen av de bostadspolitiska frågorna i kommunen att överskuggas av andra angränsande frågor. Ett sätt att inskräpa betydelsen av kommunernas ansvar för dess frågor är att komplettera lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar på det sätt som kommittén

föreslagit. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar kompletteras med en regel som innebär att kommunfullmäktige skall besluta om riktlinjer för bostadsförsörjningen minst en gång per mandatperiod.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna skall träda ikraft den 1 april 2002.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår ovan skall nu gällande tidsbegränsade lagstiftning tillämpas till och med den 31 mars 2002 för avyttringar och beslut om frivillig likvidation samt i fråga om utdelningar och aktieägartillskott till och med den 30 juni 2003.

Den del av detta lagförslag som avser tillståndplikt vid överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller bostäder är avsett att ersätta den tidsbegränsade lagen. Mot denna bakgrund föreslås att det nu framlagda lagförslaget bör träda i kraft den 1 april 2002.

6 Ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget bedöms inte få några direkta konsekvenser för statens budget.

För länsstyrelserna och Boverket innebär förslaget att man först och främst skall administrera godkännanden och återkallelser av godkännanden av allmännyttiga bostadsföretag. Frågor om återkallelse av godkännanden prövas redan i dag av dessa myndigheter. Det handlar således inte om någon ny arbetsuppgift i denna del.

Den del av lagförslaget som avser tillståndplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder ägda av kommunala bostadsföretag, är tänkt att ersätta den nuvarande tidsbegränsade lagstiftningen på området som hanteras av länsstyrelserna och Boverket. Boverket föreslås dessutom tilldelas en roll som tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen.

För närvarande finns, varken för länsstyrelserna eller Boverket, några särskilda anslag utöver ordinarie förvaltningsanslag för de uppgifter som de är ålagda att utföra enligt den tillfälliga lagen. De uppgifter som åläggs dessa myndigheter i detta lagförslag är uppgifter som man till viss del redan har i dag. Regeringen bedömer att den del av lagförslaget som gäller överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller bostäder och som kan sägas innebära nya arbetsuppgifter, resursmässigt motsvarar den uppgift man har enligt den tidsbegränsade lagen som föreslås upphöra vid utgången av mars månad 2002. Detta tillsammans med det faktum att det genomförts effektiviseringar av räntebidragsadministrationen innebär att de kostnader som uppkommer för länsstyrelserna och Boverket inte kommer att vara större än att de ryms inom oförändrade anslagsramar.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om allmännyttiga bostadsföretag

1 kap. Allmännyttiga bostadsföretag

1 §

I *första stycket* anges vad allmännyttiga bostadsföretag är. För sådana bostadsföretag gäller primärt ett krav på att verksamheten skall drivas utan vinstsyfte. Det innebär att ett bostadsföretag inte är att anse som allmännyttigt bostadsföretag om det bedriver verksamhet som har till syfte att ge ägaren 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 anläggningstillgångarna stigit i värde, eller om ett överskott i verksamheten förs över till ny räkning.

Vidare skall enligt första stycket den huvudsakliga verksamheten gå ut på att förvalta fastigheter med hyreslägenheter. Detta hindrar dock inte att det i ett allmännyttigt fastighetsbestånd ingår en mindre andel lokaler. Med mindre andel avses att lokalbeståndet inte får bli så stort att det inkräktar på den primära uppgiften, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts.

Enligt förslaget till lag om kooperativ hyresrättsförening har en sådan till ändamål att till sina medlemmar upplåta bostadslägenheter med hyresrätt (se 1 kap. 2 §). En kooperativ hyresrättsförening uppfyller därför verksamhetskravet.

Paragrafens *andra stycke* innehåller en bestämmelse som i visst hänseende preciserar vad som avses med "utan vinstsyfte" i första stycket. Av bestämmelsen framgår att ett företag som lämnar skälig utdelning på kontant tillskjutet grundkapital trots detta skall anses drivet utan vinstsyfte.

2 §

I *första stycket* anges vad som menas med kommunalt bostadsföretag.

I *andra stycket* anges vad som avses med bestämmande inflytande. Motsvarande innehåll finns i 1 kap. 9 § sekretesslagen vad avser rättsligt bestämmande inflytande. Med bestämmande inflytande avses att kommunen äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen. Kommunen måste alltså med äganderätt inneha aktierna eller andelarna och dessa måste vara förenade med mer än hälften av rösterna. Att kommunen innehar aktiemajoritet med panträtt eller genom t.ex. ett konsortialavtal försäkrat sig om rätten att få förfoga över mer än hälften av samtliga röster, grundar inte ett sådant inflytande som avses i bestämmelsen. Vidare anges att kommunen inte får ha avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster.

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

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

Av *tredje stycket* framgår att även det bestämmande inflytande som utövas indirekt vid koncernförhållande omfattas.

3 §

Enligt bestämmelsen skall ett allmännyttigt bostadsföretag sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. Begreppet boendeinflytande tar sikte på inflytande över det egna boendet dvs. den egna lägenheten. Exempel på inflytande över bostadsföretaget kan vara att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i företagets styrelse. Ett exempel på boendeinflytande kan vara att företaget för en kontinuerlig dialog med hyresgästerna i frågor om hur tryggheten i boendet i hyresrätt kan utvecklas. Bestämmelsen kan närmast karakteriseras som en målformulering.

4 §

Bestämmelsen innebär att ett allmännyttigt bostadsföretag årligen till länsstyrelsen skall lämna uppgift om beslutad vinstutdelning och hur denna beräknats.

5 §

Paragrafen innebär att godkännande som allmännyttigt bostadsföretag kan lämnas till aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser som uppfyller kriterierna i 1 §. Enligt förslaget till lag om kooperativ hyresrätt utför en kooperativ hyresrättsförening en ekonomisk förening och kan därför bli godkänt som allmännyttigt bostadsföretag.

Frågor om godkännande prövas enligt 7 § av länsstyrelsen. Ett företag som blivit godkänt som allmännyttigt bostadsföretag kan inte sedan ansöka om att slippa vara klassificerat som sådant.

Enligt övergångsbestämmelserna skall allmännyttiga bostadsföretag som för närvarande är godkända inte behöva ansöka om godkännande på nytt.

6 §

Bestämmelsen innehåller en regel om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Återkallelse skall ske beträffande sådan allmännyttiga bostadsföretag som inte har kommunen som majoritetsägare om företaget inte uppfyller villkoren enligt 5 §. Bestämmelsen innehåller inga närmare regler om hur en fråga om återkallelse kan väckas hos länsstyrelsen. Frågan kan initieras av länsstyrelsen själv eller genom anmälan t.ex av en hyresgäst eller en hyresgästförening.

7 §

I första stycket anges vilken myndighet som beslutar i fråga om godkännande och återkallelse av godkännande av allmännyttigt bostadsföretag.

Andra stycket innehåller bestämmelser om överklagande.

2 kap Överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i allmännyttiga bostadsföretag

1 §

I paragrafen anges kapitlets tillämpningsområde.

Paragrafens *första stycke första punkt* avser överlåtelse av aktier och andelar som kommunen direkt eller indirekt äger i ett kommunalt bostadsföretag.

Första stycket andra punkten avser överlåtelse av fast egendom.

I *andra stycket* anges att även tomträtt omfattas.

2 §

I paragrafen anges vad som menas med överlåtelse.

3 §

I paragrafen anges att tillstånd som huvudregel krävs. Det finns flera undantag från huvudregeln, vilket framgår av 6 och 7 §§.

4 §

I *första stycket* anges var ansökan om tillstånd skall lämnas in.

Enligt *andra stycket* skall hyresgästernas respektive hyresgästorganisations inställning till försäljningen bifogas ansökan. Även om deras inställning inte har någon egentlig betydelse för länsstyrelsens prövning av saken, kan hyresgästerna genom att de uppmärksammas om förhållandena använda andra kanaler för att eventuellt göra sina röster hörda.

5 §

En ansökan som avser överlåtelse av bl.a. aktiemajoriteten i ett kommunalt bostadsföretag skall beslutas av kommunen.

6 §

I paragrafen anges när tillstånd till överlåtelse inte fordras.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om när länsstyrelsen skall lämna tillstånd till en överlåtelse. Frågan har behandlats i avsnitt xx.

Länsstyrelsens prövning tar i första hand sikte på överlåtelsens konsekvenser för tillämpningen av bruksvärdessystemet på orten. Bestämmelser om bruksvärdessystemet finns i 55 § hyreslagen. Av första stycket framgår att vid tvist om hyrans storlek skall hyran fastställas till skäligt belopp och att hyran inte är att anse som skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Enligt andra stycket skall vid prövning av hyran främst beaktas hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga

bostadsföretag. Om en jämförelse inte kan ske med lägenheter på orten, får i stället beaktas hyran för lägenheter på en annan ort med jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på hyresmarknaden.

Enligt den föreslagna bestämmelsen skall länsstyrelsen inte lämna tillstånd till en överlåtelse om det kan befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelsen inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdesreglerna i 55 § jordabalken eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen. Det avgörande för länsstyrelsens ställningstagande är inte huruvida det går att fastställa hyran efter en jämförelse med hyran för lägenheter på orten som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga utan att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror får genomslag vid sådana prövningar och vid hyresförhandlingar.

Länsstyrelsen skall självfallet inte lämna tillstånd till en överlåtelse som innebär att en jämförelse med allmännyttiga lägenheter på orten inte längre går att utföra. Så är fallet om en kommunen överlåter hela sitt lägenhetsbestånd, t.ex. genom att överlåta sitt bostadsföretag.

Även överlåtelser av delar av ett allmännyttigt bestånd i en kommun och överlåtelser av enstaka fastigheter kan medföra att de kommunala bostadsföretagens hyror inte får genomslag. Om en överlåtelse medför exempelvis att vissa slag av jämförelser som kan anses nödvändiga för att bestämma en hyra som baseras på de allmännyttiga bostadsföretagens hyror inte längre kan genomföras, t.ex. jämförelser med lägenheter som har en viss storlek eller standard, skall tillstånd inte lämnas.

För att de kommunala bostadsföretagens hyror skall anses få tillräckligt genomslag vid tillämpning av bruksvärde-reglerna och de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen, måste det finnas en sådan mängd allmännyttiga lägenheter att hyrorna för dessa lägenheter kan få ett reellt genomslag. Hyran för olika slag av lägenheter i det privata beståndet måste kunna bedömas utan någon större svårighet, vilket medför att det måste finnas ett inte obetydligt antal allmännyttiga lägenheter av skiftande slag, dvs. med olika egenskaper som kan påverka bruksvärdet såsom storlek, standard och läge m.m. Om det efter överlåtelsen finns kvar endast ett fåtal allmännyttiga lägenheter med t.ex. ett visst läge, kan de kommunala bostadsföretagens hyror normalt inte anses få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärdesreglerna.

Det ankommer på den som ansöker om tillstånd att visa att det finns förutsättningar för tillstånd.

8 §

Om det finns synnerliga skäl får regeringen medge undantag från kravet att söka tillstånd. I vissa fall kan det finnas anledning att låta ett kommunalt bostadsbestånd överlåtas även om bruksvärdessystemet påverkas negativt. Detta kan gälla t.ex. om kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en överlåtelse är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi. Den prövningen bör dock ankomma på regeringen och inte på länsstyrelsen.

9 §

I paragrafen anges inom vilken tid som tillstånd skall sökas.

10 §

I paragrafen anges att länsstyrelsen skall begära in yttrande från hyresgästorganisation och fastighetsägareorganisation om det inte är uppenbart att allmännyttans hyror även efter överlåtelsen ges tillräckligt genomslag vid tillämpningen av bruksvärderegeln i hyreslagen eller hyresförhandlingslagen.

11 §

Söks inte tillstånd i rätt tid eller lämnas inte tillstånd är överlåtelsen ogiltig. Detta gäller dock inte om lagfart har beviljats.

12§

I paragrafen behandlas frågor om överklagande.

Övergångsbestämmelser

Av övergångsbestämmelserna framgår att dels kommunala bostadsföretag, dels aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser som enligt äldre räntebidragsförordningar är godkända som allmännyttiga bostadsföretag skall anses var godkända som allmännyttigt bostadsföretag enligt den nya lagen. Bestämmelsen innebär i praktiken att dessa företag inte behöver söka godkännande enligt denna lag.

7.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken

12 kap. 55 §

I bestämmelsens andra stycke görs ett tillägg varigenom det klargörs att endast kommunala bostadsföretag kan vara hyresnormerande enligt hyreslagens bruksvärderegeln. Bakgrunden till ändringen är att förslaget till lag om allmännyttiga bostadsföretag gör det möjligt för andra än kommunala bostadsföretag att godkännas som allmännyttiga bostadsföretag. Andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala bostadsföretag, t.ex. kooperativa hyresrättsföreningar skall sålunda inte vara hyresnormerande. Avsikten med ändringen är inte att ändra det sätt på vilket stycket för närvarande tillämpas.

7.3 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. Med mandatperiod avses en fyraårsperiod räknat från och med den 1 november valåret (se 5 kap. 5 § kommunallagen).

Sammanfattning av Delbetänkandet Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104)

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

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

- en särskild lagstiftning för de kommunala bostadsföretagen och i förlängningen ett samlat regelverk för alla allmännyttiga bostadsföretag
- finansiella och andra förutsättningar för överlåtelse av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsföretag till privata allmännyttiga aktörer
- regelverk för eventuellt förköp av kommunalt bostadsbestånd
- kommunernas bostadspolitiska ansvar, inklusive formerna för kommunens planering av bostadsförsörjning
- kommunernas boendesociala ansvar och den enskildes rätt till bostad
- bostadsförmedling och bostadsanvisning, inkl. behovet av en ny lag om kommunal bostadsanvisningsrätt
- skatteregler vid självförvaltning.

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

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

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

Försäljningar av kommunala bostadsföretag och kommunägda bostäder är i regel oåterkalleliga. Stora försäljningar får både ekonomisk, näringspolitisk och inte minst allmänpolitisk betydelse för både den enskilda kommunen, angränsande kommuner och landet i sin helhet. Risken finns mot denna bakgrund att framtida generationer och framtida

politiska majoriteter i kommunfullmäktige blir bundna av försäljningsbeslut som i efterhand kan visa sig vara förhastade.

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

Kommittén föreslår att kommunfullmäktige skall besluta om följande överlåtelser:

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

Kommunfullmäktiges beslut skall tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av de angivna rösterna. Om kommunfullmäktige inte beslutat om en överlåtelse är överlåtelserna ogiltiga.

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

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

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

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

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001 och skall ersätta den s.k. sanktionslagstiftningen (lagen (SFS 1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.) som upphör att gälla vid utgången av juni 2001.

Kommittén har även övervägt två alternativ till det redovisade förslaget med tvåtredjedelsmajoritet, nämligen att överlåtelserna skall godkännas av kommunfullmäktige genom dels två likalydande beslut med mellanliggande val, dels en kombination med antingen tvåtredjedelsmajoritet eller, om det endast uppnås en enkel majoritet i fullmäktige, två likalydande beslut med mellanliggande val. Kommittén bedömer

att en regel med tvåtredjedelsmajoritet bäst tillgodoser avsikten att stödja kommunerna i sin strävan att hitta breda och därmed stabila majoriteter för hur bostadspolitiken skall bedrivas. Kombinationsalternativet förordas av kommittén i andra hand. Alternativet med enbart likalydande beslut i fullmäktige med mellanliggande val har uteslutits av kommittén, bl.a. för att det omöjliggör beslut utan tidsutdräkt.

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

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

Vad ett kommunalt bostadsföretag är

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

En kommun skall anses utöva det bestämmande inflytandet om den

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen och inte har avtalat bort rätten att förfoga över hälften eller mer än hälften av samtliga röster,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse med egen förvaltning eller är förvaltare i en stiftelse med anknuten förvaltning, eller
3. utgör den enda obegränsat ansvariga bolagsmannen i ett handelsbolag.

Om ett kommunalt företag eller kommunen och ett eller flera kommunala företag tillsammans eller flera kommunala företag tillsammans utövar ett sådant inflytande över en juridisk person som anges i andra stycket 1-3, skall även den sistnämnda juridiska personen anses vara ett kommunalt företag.

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

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

Hur aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag får överlätas m.m.

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

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

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

Kommunfullmäktige behöver inte besluta om åtgärden, om företaget enligt lag eller en myndighets beslut är skyldig att vidta åtgärden. Det-

samma gäller om kommunen inte förlorar det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget. Bilaga 2

Hur fast egendom får överlåtas

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

1. kommunen och de kommunala bostadsföretagen efter den 1 juli 2001 har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen fast egendom som inrymt mer än en tiondel av det antal bostadslägenheter som kommunen ägde den 1 juli 2001,
2. kommunen och de kommunala bostadsföretagen efter den 1 juli 2001 har överlåtit eller avhänt till någon annan än kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag i kommunen fast egendom som inrymt mer än 1 000 bostadslägenheter, eller
3. överlåtelsen eller avhändelsen medför att gränserna enligt 1 eller 2 överskrids.

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

Hur kommunfullmäktige avgör ärendet

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

När undantag får medges

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

Ansökan beslutas av kommunfullmäktige. Den skall innehålla yrkande och grund samt en redogörelse för hur kommunen uppfyller sitt ansvar enligt lagen (2000:000) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Undantag får meddelas endast om

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

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

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

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

Återkallelse av ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag

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

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

2 §

Om ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag har återkallats enligt 10 § lagen (2001:000) om kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag m.m. och om företaget har beviljats lån enligt någon av bostadslånekungörelserna (1967:552 eller 1962:537), kungörelsen (1957:360) om tertiärlån m.m., någon av kungörelserna (1948:587 eller 1946:551) om tertiärlån och tilläggs lån för flerfamiljshus eller kungörelsen (1942:569) om tertiärlån och tilläggs lån för vissa bostadsbyggnadsföretag, skall villkoren för lånet ändras på samma sätt som om lånen hade övertagits av någon som inte är ett allmännyttigt bostadsföretag.

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

Förteckning över remissinstanser

Yttrande över betänkandet Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder (SOU 2000:104) har efter remiss lämnats av:

Svea Hovrätt, Hyresnämnden i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Skåne, Norrköpings tingsrätt, Länsrätten i Sundsvall, Riksdagens ombudsmän JO, Statskontoret, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Konsumentverket, Boverket, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Huddinge kommun, Järfälla kommun, Lidingö kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands-Väsby kommun, Flens kommun, Linköpings kommun, Eksjö kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Lomma kommun, Halmstads kommun, Göteborgs kommun, Partille kommun, Kungälv kommun, Falköpings kommun, Örebro kommun, Falu kommun, Avesta kommun, Gävle kommun, Örnsköldsviks kommun, Umeå kommun, Vindelns kommun, Svenska kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet och Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet.

Sammanfattning av Betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27)

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. klarlägga 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 klarlägga 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 statsmakternas 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.

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 hyressättnings-system (bruksvärdessystemet). Från rättssäkerhetssynpunkt förutsätter ett fungerande hyressättningsystem 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 ägare 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 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.

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 hyressättningsystemet, 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 blir 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 bostads-

företag. 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 kooperativ hyresrättsförening upphör och blir bostadsrättsförening 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.

Den enskildes rätt till bostad och kommunens ansvar för boendeplanering

Kommitténs förslag och bedömningar i dessa frågor utgår från dels en redovisning av gällande ansvarsfördelning 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 bostads-social 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,
- *egent 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 boendepanering.

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 bostadsmarknaden, 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 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 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 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 kontakter med kommuner, myndigheter och andra utredningar och beställde ett stort antal underlag om bostadsmarknad och bostadspolitik, särskilt boendesociala frågor. Bl.a. tog Boverket på beredningens uppdrag fram en boendesocial kartläggning av utvecklingen för hushållen under perioden 1989-97. Beredningen undersökte vidare bostadspolitiken i England och Nederländerna. Två slutsatser drogs om allmännyttans roll. En väl fungerande allmännytta av tillräcklig omfattning är av stor betydelse för att människor med behov av stöd skall 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 ökade 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

De 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 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. Det föreslagna regelverket är förenligt med reglerna i aktiebolagslagen, föreningslagen och stiftelselagen.

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 skälig utdelning på den del av grundkapitalet som ägare skjutit till kontant.

Regeringen skall meddela närmare föreskrifter om högsta tillåten utdelning.

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

Om inget annat framgår av denna lag gäller för sådana företag det 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 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.

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.

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

Förteckning över remissinstanser

Yttrande över betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering (SOU 2001:27) har efter remiss lämnats av:

Göta hovrätt, Hyresnämnden i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Göteborg, Umeå tingsrätt, Riksdagens ombudsmän JO, Statskontoret, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Statens bostadskreditnämnd, Konsumentverket, Boverket, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Solna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Oxelösunds kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Emmaboda kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Skövde kommun, Örebro kommun, Hallstahammars kommun, Västerås kommun, Bollnäs kommun, Härnösands kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Svenska kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, HSB Riksförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, SBC.

Yttranden har vidare inkommit från Svenska Studentbostadsföreningen.

Haninge kommun, Flens kommun och Ängelholms kommun har meddelat att man avstår från att yttra sig.

Sammanfattning av promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder

I denna promemoria föreslås att en tillståndsplikt införs vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder. Förslaget är tänkt att ersätta den nu tidsbegränsade lagstiftningen på området. Förslaget innebär att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens – eller ett annat kommunalt företags - dominerande inflytande över bostadsföretaget upphör, skall godkännas genom tillstånd av länsstyrelsen för att vara giltiga.

Likaså skall överlåtelser av hela eller delar av kommunens eller ett kommunalt bostadsföretags bestånd av bostadslägenheter godkännas genom tillstånd av länsstyrelsen.

Tillstånd krävs dock inte om egendomen förvärvas av ett annat kommunalt bostadsföretag, en kooperativ hyresrättsförening eller på exekutiv auktion.

Ansökan om tillstånd föreslås bifallas om den aktuella överlåtelser inte försvårar tillämpningen av hyreslagens bruksvärdessystem. Länsstyrelsen skall i sin beredning av ärendet begära in yttrande från hyresnämnden om man kan anta att överlåtelser försvårar tillämpningen av bruksvärdessystemet. Det åligger dessutom sökanden att redovisa de boendes inställning till avyttringen. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Boverket. Boverkets beslut kan inte överklagas. Regeringen kan under vissa förutsättningar medge dispens från lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2002.

Lagförslag i promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder

Förslag till lag om tillstånd vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i kommunalt bostadsföretag;

Härigenom föreskrivs följande

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag tillämpas när

1. en kommun eller ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över överlåter aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag, eller

2. en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag överlåter fast egendom som är taxerad som hyreshusenhet eller småhusenhet och upptar byggnad i vilken kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag upplåtit bostadslägenhet med hyresrätt för annat ändamål än fritidsändamål.

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller ett företag

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

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

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

Vad som här sägs om fast egendom skall gälla även tomträtt. Vad som sägs om lagfart skall, när det är fråga om tomträtt, i stället avse inskrivning av förvärv av tomträtt.

2 § Med kommunalt bostadsföretag avses i denna lag ett bolag, en stiftelse eller en förening som kommunen har det bestämmande inflytandet över och som har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter.

Tillstånd till överlåtelse

3 § Det krävs tillstånd för överlåtelse av egendom som avses i 1 §. Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd.

Med överlåtelse avses

1. köp, byte och gåva,
2. tillskott till bolag eller förening,
3. utdelning eller skifte från bolag eller förening,
4. fusion enligt 14 kap 1 § aktiebolagslagen (1975:1385).

4 § Ansökan om tillstånd skall göras hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen om det är fråga om överlåtelse av fast egendom. Är det fråga om överlåtelse av aktie eller andel, skall ansökan göras hos länsstyrelsen i det län där företagets styrelse har sitt säte, eller, avseende handelsbolag, där förvaltningen förs.

Till ansökan om tillstånd till överlåtelse skall fogas en uppgift om inställningen till överlåtelsen hos en hyresgästförening som berörs i fall som avses i 1 § första stycket 1 och de hyresgäster som berörs i fall som avses i 1 § första stycket 2.

5 § Tillstånd fordras inte om

1. kommunen, i fråga om sådan överlåtelse som avses i 1 § första stycket 1, även efter överlåtelsen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över det kommunala bostadsföretaget, eller
2. förvärvaren är ett allmännyttigt bostadsföretag, eller
3. förvärvaren är en kooperativ hyresrättsförening, eller
4. överlåtelsen sker genom inrop på exekutiv auktion.

6 § Regeringen får på ansökan av överlåtaren medge undantag från kravet på tillstånd, om

1. kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en sådan åtgärd som avses i 1 § är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi, eller
2. det annars finns särskilda skäl.

Ansökan om undantag skall göras senast fyra veckor efter överlåtelsen. Medges inte undantag skall ansökan om tillstånd göras inom tre månader från regeringens beslut.

7 § Tillstånd till överlåtelsen skall vägras om det system för prövning av hyra som anges i 12 kap. 55 § andra stycket jordabalken (bruksvärdessystemet) försvåras på grund av överlåtelsen.

Förfarandet

8 § Vid överlåtelse av egendom som avses i 1 § och som inte omfattas av undantagsbestämmelserna i 5 § eller för vilken undantag medgivits enligt 6 §, skall den som överlåter eller den som förvärvar egendomen ansöka om tillstånd till överlåtelsen senast tre månader efter överlåtelsen.

Ansökan får göras innan egendomen överlåts.

9 § Länsstyrelsen skall inhämta yttrande från hyresnämnden om det kan antas att överlåtelsen påverkar tillämpningen av bruksvärdessystemet.

Verkan av att tillstånd inte lämnas

10 § Söks inte tillstånd i tid eller lämnas inte tillstånd är överlåtelsen ogiltig.

Har lagfart beviljats för förvärv som avses i 1 § första stycket 2, gäller inte första stycket.

11 § Länsstyrelsens beslut får överklagas av den som överlåter eller den som förvärvar egendom, hyresgäst i fastighet som överlåts samt, i fråga om överlåtelse av aktie eller andel, av hyresgästorganisation. Boverkets beslut får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2002

2 Lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utbetalning från kommunala bostadsföretag, m.m. upphör att gälla den 1 april 2002. Bestämmelserna om utdelningar och aktieägartillskott skall fortfarande tillämpas till och med den 30 juni 2003.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian Tillståndsplikt vid överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller bostäder

Svea Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Hyresnämnden i Stockholm, Hyresnämnden i Sundsvall, Inskrivningsmyndigheten i Eksjö, Konkurrensverket, Boverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Stockholms kommun, Solna kommun, Uppsala kommun, Jönköpings kommun, Gävle kommun, Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund.