



PM 2010:6 RV (Dnr 001-2403/2009)

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag - överväganden och förslag (Ds 2009:60)

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på Finansdepartementets remiss över "Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Ds 2009:60)" överlämnas och åberopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Nuvarande lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag föreslås ersättas med en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som förtydligar att de kommunala bostadsbolagen ska vara ett instrument för kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar och att bolagen ska agera enligt affärsmässiga principer. Den nya lagen innebär att ett kommunalt bostadsaktiebolags verksamhet huvudsakligen ska vara att förvalta bostadslägenheter upplåtna med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget samt erbjuda hyresgäster möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och därmed åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

Vidare föreslås att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) förtydligas och förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag föreslås upphöra att gälla. Bostadsförsörjning och kommunernas ansvar för denna definieras inte som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket innebär att i de fall där en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Åtgärder som kräver stöd ska hanteras i enlighet med gällande EU-lagstiftning. Bostadsförsörjningslagen föreslås förtydligas så att det av lagen uttryckligen framgår att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Nuvarande utdelningsbegränsning föreslås ersättas med en begränsning av värdeöverföring från kommunala bostadsaktiebolag. Undantag görs dock för medel som används för att genomföra åtgärder som vidtas med anledning av de föreslagna förtydligandena i bostadsförsörjningslagen. Begränsning tillämpas inte heller fullt ut för uppkommet överskott från fastighetsförsäljningar.

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen har varit föremål för utredning under lång tid. Bland annat har Boverket 2004 haft regeringens uppdrag att utvärdera allbolagen (Lagen om allmännyttiga bostadsföretag från 2002). EG-kommissionen har mottagit ett klagomål om förekomst av otillåtna statstöd till kommunala bostads-

företag i kommuner med svaga bostadsmarknader och en anmälan har framförts till EG-kommissionen om ekonomiskt stöd från kommunala ägare samt stödets konkurrenssnedvridande effekter. Den 20 oktober 2005 beslöt regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att se över villkor och förutsättningar för allmännyttiga och kommunala bostadsföretag, ”Utredningen om allmännyttans villkor”. Under 2007 beslutades att tillståndsplikten vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar av kommunala bostadsbolag skulle upphävas och för det fortsatta utredningsarbetet om allmännyttans villkor beslutade regeringen om vissa preciseringar av uppdraget i ett tilläggsdirektiv. Den 18 april 2008 lämnade utredningen betänkandet ”EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38)”.

Promemorian om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Ds 2009:60) är ett led i beredningen av betänkandet och ett första steg mot en av de större bostadspolitiska reformerna på många år. Utgångspunkterna för förslagen i promemorian är särskilt de förslag och synpunkter som framförts av Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) samt Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) gemensamt, den så kallade tvåpartsöverenskommelsen. En skillnad är dock att organisationerna inte delar slutsatsen vad gäller att de kommunala bostadsbolagen ska vara vinstsyftande även om man är överens om att företagen ska agera affärsmässigt. Organisationerna har också fört fram att ett antal bostadspolitiska mål ska definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kommunen direkt kan uppdra åt sitt allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Parallellt bereds på Justitiedepartementet ett förslag om ändrade principer för hyressättningen. Förslagen i den nu remitterade departementspromemorian planeras att efter remisstiden läggas samman med förslaget om ändrade principer för hyressättningen i en gemensam lagrådsremiss.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har berett ärendet i samråd med juridiska avdelningen och Stockholm Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har skickat ärendet på underremiss till AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem, AB Familjebostäder och Micasa Fastigheter i Stockholm AB. På grund av kort remisstid har exploateringsnämnden svarat med kontorsyttrande. Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret ser positivt på att ett konkret förslag om villkoren för allmännyttiga kommunala bostadsbolag nu presenteras och konstaterar att förslaget i promemorian innebär något förbättrade förutsättningar för kommunen att nyttja resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar jämfört med nuvarande modell samt att en överenskommelse där samtliga av bostadsmarknadens parter i princip är överens leder till bättre spelregler och en ökad stabilitet på bostadsmarknaden och därmed ökar förutsättningarna för att långsiktigt stärka hyresrätten samt en bättre fungerande hyresmarknad och att detta borde leda till att bland annat fler hyresrätter kan komma att byggas.

Kontoret framför också kritik och anser att förslagen bör förtydligas när det gäller definitionen av ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag, liksom kommunens rätt

att överlåta ansvaret för åtgärder i bostadsförsörjningssyfte i egen regi på sitt bostadsaktiebolag genom ägardirektiv eller liknande samt förtydligande gällande eventuella tidsmässiga begränsningar för när en bostadsförsörjningsåtgärd ska genomföras i förhållande till när värdeöverföringen från bostadsbolaget sker. Stadsledningskontoret anser också att kommunens bostadsförsörjningsansvar ska definieras som ett betydligt vidare begrepp än vad som anges i paragraf två då den föreslagna definitionen innebär en inskränkning i kommunens möjligheter att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar.

Vidare anser stadsledningskontoret att det finns konflikter mellan utdelningsbegränsning/värdeöverföring och kravet på affärsmässighet, bland annat genom att förslaget låser kapitalet i det bolag där det är allokerat, jämfört med en privat koncern som kan välja i vilket bolag som kapitalet ska användas för en investering, att kapitalet som finns i Stockholms stads bostadsbolag inte kommer att kunna användas av kommunen för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. Stadsledningskontoret anser att den utdelningsbegränsning som föreslås kan strida mot Europakonventionen då en sådan innebär en inskränkning för Stockholms Stadshus AB i dess rättighet att förfoga över sin egendom samt att kravet på affärsmässighet kan komma i konflikt med formella krav som ställs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden delar inte utredningens slutsats att de kommunala bostadsföretagen ska vara vinstsyftande, däremot att företagen ska agera affärsmässigt. Vidare är nämnden mycket positiv till att det uttryckligen slås fast i lagen att kommunen har ett ansvar för att främja integration och sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Exploateringskontoret delar promemorians uppfattning beträffande tjänster av s.k. allmänt ekonomiskt intresse enligt EG-fördraget. Kontoret bedömer att behovet av bostadsförsörjningslag är tämligen begränsat, men framhåller att om den behålls så bör innebörden av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret definieras tydligare genom klagoranden om vad kommunen är skyldig att ansvara för och vilka planerings- och genomförandeåtgärder som är frivilliga.

Exploateringskontoret delar promemorians uppfattning att det inte bör lagregleras vilket beslutsunderlag som kommunerna ska ta fram inför sina beslut om olika bostadsfrågor, att kommunens uppföljning inte bör lagregleras samt tillstyrker förslaget att ett nationellt system för tillsyn, kontroll och sanktion av åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar inte bör införlivas.

Stockholms Stadshus AB tillstyrker förslaget om att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen ska drivas affärsmässigt och på marknadens villkor, men pekar på briseter när det gäller de grunder som förslagen vilar på och framför synpunkter gällande konflikterna mellan värdeöverförings/utdelningsbegränsningarna, reglerna om kommunalt självstyre och egendomsskydd samt kravet på affärsmässighet.

Koncernen avstyrker förslaget i den del som avser begränsning av möjligheterna till värdeöverföring/utdelning och pekar bland annat på dess konsekvenser för affärsmässigheten, att förslaget på sikt leder till olika kapitalstrukturer för företag som verkar på samma marknad och ett tryck att sälja kommunala fastigheter eller kommunens bostadsbolag samt efterlyser förtydliganden kring kravet på affärsmässighet och tillämpningen av LOU.

Mina synpunkter

Det är välkommet att de kommunala bostadsbolagen nu ska vara affärsdrivande fullt ut. Det är viktigt för att säkerställa att kommunala bolag inte utsätter privata aktörer för osund konkurrens.

När det gäller promemorians förslag om utdelningsbegränsning och bostadsförsörjningsansvar vill jag däremot lyfta fram några angelägna frågor som är viktiga att ta hänsyn till för Stockholms utveckling och expansion framöver.

Stockholm förväntas att växa med ett Malmö de närmaste 20 åren, vilket innebär stora investeringsbehov där bostadsförsörjningen ingår som en integrerad del. När Stockholm växer i större exploateringsområden som t.ex. Norra Stationsområdet, Nordvästra Kungsholmen och Norra Djurgårdsstaden krävs stora men nödvändiga investeringar i exempelvis infrastruktur och i vissa fall marksanering. Kraven på nödvändiga kommunala investeringar framöver, inte minst inom infrastrukturen, kommer således att uppgå till mångmiljardbelopp. Samtidigt har Stockholms tre kommunala bostadsbolag hittills under mandatperioden gjort reavinster på över 20 miljarder kronor. Det är därför väsentligt att Stockholm inom ramen för kommunalt självstyre och bostadsförsörjningsansvar har verktyget att kunna använda det fria kapitalet i bostadsbolagen.

En fundamental utgångspunkt för oss politiker är att vi ska förvalta och använda stadens tillgångar för invånarnas bästa. Det innebär en skyldighet att förvalta medel med krav på såväl god säkerhet som avkastning. Detta gäller också kommunal fastighetsförvaltning i bolagsform och tydliggörs nu också genom den nya lagen om krav på affärsmässighet. Vi ska enligt lag ha en effektiv medelsförvaltning, men det fria kapital som finns i bostadsbolagen gör större nytta om de kan allokeras dit det behövs. Förslaget leder för Stockholms del inte bara till ett bevarande av en onödig överkapitalisering utan även till en ökad sådan över tid. Detta är inte det ultimata för medborgarna och dessutom i strid med det grundlagsreglerade kommunala självbestämmandet.

Av dessa skäl instämmer jag med stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB om att förslaget till lag om kommunala bostadsaktiebolag inte bör begränsa rätten till värdeöverföring till att bara avse föregående räkenskapsårs nettoöverskott vid avyttring av fastigheter, ej heller till hälften av nettoöverskottet. Istället bör utdelningsbegränsningen tas bort. Historiskt har staden uppvisat en sund hantering vad gäller avkastningskrav gentemot bolagen. Så ska ske även fortsättningsvis.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på Finansdepartementets remiss över ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Ds 2009:60)” överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 21 december 2009

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag - överväganden och förslag (Ds 2009:60), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

1. Besvara remissen med nedanstående.
2. Därutöver anføra följande.

De allmännyttiga bostadsföretagen är ett viktigt redskap för att säkra bostadsförsörjningen i kommunerna. En översyn av lagstiftningen på området bör därför ha inriktningen att allmännyttan ska värnas och utvecklas.

Förslaget om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder innebär en betydande inskränkning av kommunernas möjlighet att äga och driva allmännyttiga bostadsföretag, och därmed i förlängningen en begränsning av möjligheterna att tillhandahålla bostäder till medborgarna. Allmännyttiga bostadsföretag ska inte tvingas bedrivas med vinstsyfte.

Ska en översyn av nuvarande regler om utdelningsbegränsning göras måste den göras grundligt. En begränsning av utdelning och värdeöverföring bör finnas. De kommunala bostadsföretagen har byggts upp under lång tid, finansierade av både skattemedel och hyresgästernas hyresbetalningar. Detta kapital får inte hanteras vårdslöst och ska framförallt inte användas för att möjliggöra en underfinansiering av kommunala verksamheter och därmed möjliggöra att kommuner bedriver en verksamhet som ej är långsiktigt hållbar. En reviderad begränsningsregel måste vara väl avvägd och inte uppmuntra till lättsinne och kortsiktighet.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Sammanfattning

Nuvarande lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag föreslås ersättas med en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som förtydligar att de kommunala bostadsbolagen ska vara ett instrument för kommunerna att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar och att bolagen ska agera enligt affärsmässiga principer. Den nya lagen innebär att ett kommunalt bostadsaktiebolags verksamhet huvudsakligen ska vara att förvalta bostadslägenheter upplåtna med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget samt erbjuda hyresgäster möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund och därmed åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

Vidare föreslås att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) förtydligas och förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag föreslås upphöra att gälla. Bostadsförsörjning och kommunernas ansvar för denna definieras inte som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, vilket innebär att i de fall där en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, ska uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Åtgärder som kräver stöd ska hantteras i enlighet med gällande EU-lagstiftning. Bostadsförsörjningslagen föreslås förtydligas så att det av lagen uttryckligen framgår att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Nuvarande utdelningsbegränsning föreslås ersättas med en begränsning av värdeöverföring från kommunala bostadsaktiebolag. Undantag görs dock för medel som används för att genomföra åtgärder som vidtas med anledning av de föreslagna förtydligandena i bostadsförsörjningslagen. Begränsning tillämpas inte heller fullt ut för uppkommet överskott från fastighetsförsäljningar.

Bakgrund

De allmännyttiga kommunala bostadsföretagen har varit föremål för utredning under lång tid. Bland annat har Boverket 2004 haft regeringens uppdrag att utvärdera allbolagen (Lagen om allmännyttiga bostadsföretag från 2002). EG-kommissionen har mottagit ett klagomål om förekomst av otillåtna statstöd till kommunala bostadsföretag i kommuner med svaga bostadsmarknader och en anmälan har framförts till EG-kommissionen om ekonomiskt stöd från kommunala ägare samt stödets konkurrensnedvridande effekter. Den 20 oktober 2005 beslöt regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att se över villkor och förutsättningar för allmännyttiga och kommunala bostadsföretag, "Utredningen om allmännyttans villkor". Under 2007 beslutades att tillståndsplikten vid överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar av kommunala bostadsbolag skulle upphävas och för det fortsatta utredningsarbetet om allmännyttans villkor beslutade regeringen om vissa preciseringar av uppdraget i ett tilläggsdirektiv. Den 18 april 2008 lämnade utredningen betänkandet "EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38)".

Promemorian om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Ds 2009:60) är ett led i beredningen av betänkandet och ett första steg mot en av de större bostadspoli-

tiska reformerna på många år. Utgångspunkterna för förslagen i promemorian är särskilt de förslag och synpunkter som framförts av Sveriges kommuner och Landsting (SKL) samt Hyresgästföreningen Riksförbundet (Hyresgästföreningen) och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) gemensamt, den så kallade tvåpartsöverenskommelsen. En skillnad är dock att organisationerna inte delar slutsatsen vad gäller att de kommunala bostadsbolagen ska vara vinstsyftande även om man är överens om att företagen ska agera affärsmässigt. Organisationerna har också fört fram att ett antal bostadspolitiska mål ska definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kommunen direkt kan uppdra sitt allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Parallellt bereds på Justitiedepartementet ett förslag om ändrade principer för hyressättningen. Förslagen i denna departementspromemoria planeras att efter remisstiden läggas samman med förslaget om ändrade principer för hyressättningen i en gemensam lagrådsremiss.

Ärendet

Utvecklingen inom bostadsmarknaden och gällande EG-rätt kräver en förändring och anpassning av den svenska modellen för allmännyttiga bostadsföretag. I promemorian redovisas och analyseras olika förslag som framförts kring kommunernas bostadsförsörjningsansvar och förutsättningarna för de kommunala bostadsföretagens verksamhet i framtiden. Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar föreslås förtydligas och en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag föreslås ersätta nuvarande lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. Förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag föreslås upphöra att gälla.

Ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag föreslås omfatta företag som är organiserade som aktiebolag som en eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över. Kommunala bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i de kommuner som är ägare till bolaget samt erbjuda hyresgäster möjlighet till boinflytande och inflytande i bolaget. De kommunala bostadsföretagens roll som verktyg för att främja bostadsförsörjningen och dess integrerande funktion har inte kommit till uttryck i nuvarande lag om allmännyttiga bostadsföretag, allbolen. I förslaget till ny lag förtydligas därför såväl skyldigheten att tillgodose hyresgästernas möjlighet till inflytande i bolaget och i bostadsaktiebolaget som uppgiften att främja kommunens bostadsförsörjning.

Kommunala bostadsföretag agerar på en hyresmarknad där både privata och kommunala bostadsföretag vänder sig till samma kategorier av hushåll och tillhandahåller bostäder på i stort sett samma villkor. Verksamheten ska därför drivas på affärsmässig grund och undantas från självkostnadsprincipen. Kommunala bostadsaktiebolag ska inte heller erhålla villkor som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter. Detta innebär att verksamheten ska bedrivas på sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget.

I det allmännyttiga syftet som ett kommunalt bostadsföretag har så ingår även ett samhällsansvar. Då de kommunala bostadsaktiebolagen ska vara affärsmässiga på samma sätt som motsvarande privata företag så får ett kommunalt bostadsaktiebolag

vidta åtgärder av social karaktär endast om det på sikt kan förväntas bli minst lika lönsamt för bolaget att vidta åtgärder som att avstå från den. Om ett kommunalt bostadsaktiebolag tar emot statligt stöd i den mening som avses i EG-fördraget, artikel 87.1 ska detta hanteras i enlighet med EG-rättens konkurrensregler. De grundläggande statsstödsbestämmelserna i artikel 87.1 i EG-fördraget stadgar att, med vissa undantagsregler, statligt stöd som snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller produktion är oförenlig med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. När ersättning från staten utgör nödvändig ersättning för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (EG-rättens artikel 16 och 86.2) omfattas ersättningen inte av statsstödsreglerna.

Utdelningsbegränsningen reformeras

Enligt allbolagen får idag ett allmännyttigt bostadsföretag, trots att det bedrivs utan vinstsyfte, lämna skälig utdelning på den del av aktiekapitalet eller inbetalda medlemsinsatser som ägaren skjutit till kontant. Högsta tillåtna utdelning regleras i förordning (2003:48) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag.

Syftet med utdelningsbegränsningen idag är att indirekt reglera företagen så att de agerar utifrån självkostnadsprincipen och inte åläggs ett marknadsmässigt avkastningskrav. I promemorian anges att det finns skäl att även fortsättningsvis iakttä begränsningsregler. Ett syfte är att resurser som upparbetats i bolagen ska användas av bolagen för att fullgöra sina uppgifter även i sämre tider. Ett annat syfte är att kommunen ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar.

I promemorian föreslås en begränsning av värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag och därmed föreslås förordning (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag upphöra att gälla. Värdeöverföringen får under ett räkenskapsår inte överstiga summan av ett belopp motsvarande räntan, beräknad på den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet, på det kapital som kommunen vid föregående räkenskapsår utgång har tillskjutit bolaget som betalning för aktier. Värdeöverföringen får inte överstiga mer än hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

Undantag görs dock för medel som används för att genomföra åtgärder som vidtas med anledning av de föreslagna förtydligandena i andra paragrafen bostadsförsörjningslagen. Begränsning tillämpas inte heller från uppkommet överskott från fastighetsförsäljningar. Hälften av sådana överskott får delas ut men ska föregås av beslut i kommunfullmäktige. Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska skriftligen varje år till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämna uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur dessa beräknats.

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjning regleras idag i regeringsformen, plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (2000:1383) om kommunernas ansvar för bostadsförsörjning, bostadsförsörjningslagen.

Av bostadsförsörjningslagen framgår att varje kommun ska 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 planeras och genomförs. I promemorian anges att främja såväl ett varierat utbud av bostäder som att främja trygga och hållbara boendemiljöer uppenbart inryms inom det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Slutsatsen dras dock att kommunernas bostadsförsörjningsansvar bör förtydligas så att det av bostadsförsörjningslagen tydligt

framgår att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

I promemorian anges att en bostadsförsörjningsåtgärd inte är att betrakta som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga åtgärder som kan undantas regler om statsstöd. Därför bör uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (LOU).

En myndighet föreslås få i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stadsledningskontorets förnyelseavdelning har berett ärendet i samråd med juridiska avdelningen och Stockholm Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har skickat ärendet på underremiss till AB Svenska Bostäder, AB Stockholms hem, AB Familjebostäder och Micasa Fastigheter i Stockholm AB. På grund av kort remisstid har exploateringsnämnden svarat med kontorsyttrande. Stadsbyggnadsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 december 2009 har i huvudsak följande lydelse.

År 2030 beräknas Stockholms stad ha närmare en miljon invånare och i takt med en expansiv utbyggnad av Stockholm blir det allt viktigare att säkerställa tillgången på ett gott boende. I stadens vision anges att alla, oavsett bakgrund och livssituation, ska ha möjlighet att bo i alla delar av staden. Det behövs därmed ett brett utbud av bostäder med olika boende- och upplåtelseformer med olika storlek och standard. Staden har en hög ambition för att utveckla stadens boendemiljöer. I Stockholms stads budget 2010 med inriktning för 2011 och 2012 anges att hela Stockholm ska vara attraktivt.

I ägardirektiven till stadens bostadsbolag anges bland annat att bostadsbolagen ska vara ekonomiskt starka, bidra till Stockholms försörjning av hyresrätter samt medverka till att hela Stockholm ska vara attraktivt genom att bland annat medverka i investeringsprogram i ytterstaden. I bostadsbolagens uppdrag ligger därmed redan idag att vara ekonomiskt ansvarstagande samt att bidra till bostadsförsörjning och ökad integration inom Stockholms stad.

Eftersom den svenska modellen för allmännyttiga bostadsföretag allt mer har kommit att ifrågasättas och under de senaste åren varit föremål för ett antal utredningar ser stadsledningskontoret positivt på att ett konkret förslag nu presenterats i samband med promemorian om förslag till nya villkor för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Stadsledningskontoret anser dock att ett par områden i förslagen bör förtydligas.

- Enligt förslaget till ny lag definieras ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som ett aktiebolag som ägs av en eller flera kommuner gemensamt och som i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt. I vare sig lagtext eller förarbeten framgår vad som definieras som huvudsakligen. I promemorian anges att en viss andel kan utgöra lokaler men det sägs inget om vad exempelvis annan verksamhet kan vara och hur stor andel av

verksamheten som minst måste utgöras av förvaltning av bostadsfastigheter.

- I promemorian fastslås att bostadsförsörjning inte definieras som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse vilket innebär att sådana tjänster ska upphandlas i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Detta innebär att en kommun som inte avser att vidta åtgärder i bostadsförsörjningssyfte i egen regi ska upphandla denna tjänst i konkurrens. Det bör dock tydligt framgå att en kommun har rätt att överlåta ansvaret genom ägardirektiv eller liknande för hela eller delar av bostadsförsörjningsansvaret på sitt kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag och att det då inte uppstår någon upphandlingssituation mellan kommunen och bostadsaktiebolaget.
- I promemorian diskuteras vad som ska definieras som bostadsförsörjning och bland annat anges nybyggnad av bostäder, ombyggnad och ändringar eller kompletteringar i det befintliga bostadsbeståndet samt andra åtgärder som är motiverade av bostadsförsörjningsskäl. Vidare sägs att lagen inte bör tyngas av uppräkningsmeningar men att det av lagen tydligt bör framgå att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Syftet med den begränsning som föreslås för värdeöverföring är att kommunen ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. Därmed gäller inte begränsningen medel som används för åtgärder enligt andra paragrafen om kommunens bostadsförsörjningsansvar, det vill säga åtgärder för att främja integration och social sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Stadsledningskontoret anser att kommunens bostadsförsörjningsansvar ska definieras som ett betydligt vidare begrepp än vad som anges i paragraf två då den föreslagna definitionen innebär en inskränkning i kommunens möjligheter att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar.
- Det anges inte heller några tidsmässiga begränsningar för när en bostadsförsörjningsåtgärd ska genomföras i förhållande till när värdeöverföringen från bostadsaktiebolaget sker.

Stadsledningskontoret anser vidare att det finns konflikter mellan utdelningsbegränsning/värdeöverföring och kravet på affärsmässighet.

- En privat fastighetsbolagskoncern kan välja i vilket bolag inom koncernen investeringar ska ske och hela kapitalet kan användas till detta. Genom förslaget om värdeöverföring/utdelningsbegränsning låses kapitalet till det bolag där kapitalet är allokerat, vilket medför en begränsning för Stockholms stad som genom sitt holdingbolag Stockholms Stadshus AB har tre helägda dotterbolag som är allmännyttiga kommunala bostadsbolag.
- Den begränsning av värdeöverföringen som föreslås kan få som konsekvens att företag som agerar på samma marknad kommer att ha olika kapitalstruktur. Förslaget innebär också att det kapital som finns upparbetat inom Stockholms stads bostadsbolag idag till följd av reavinster från fastighetsförsäljningar inte kommer att kunna användas av kommunen för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar.
- Hälften av överskottet från fastighetsförsäljningar får året efter att försäljning skett delas ut men ska föregås av beslut i kommunfullmäktige. Övriga aktörer på bostadsmarknaden omfattas inte av sådana begränsningar och kan också dela ut vinst som uppstår vid försäljningar då fastigheter paketeras i bolag. Den tidsmässiga begränsningen kan också innebära ett ökat incitament att överföra pengar vilket inte är optimalt ur vare sig affärsmässigt perspektiv eller ur bostadsförsörjningsperspektiv.
- Bostadsbolagen i koncernen omfattas inte av 32 kapitlet aktiebolagslagen, det vill säga aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Inte heller i bolagsordningarna för respektive bolag finns utdelningsbegränsningar. Stadsledningskontoret anser att en sådan utdelningsbegränsning som föreslås kan strida mot Europakon-

ventionen (Tilläggsprotokoll den 20 mars 1952, artikel 1 – Skydd för egendom) då en utdelningsbegränsning innebär en inskränkning för Stockholms Stadshus AB i dess rättighet att förfoga över sin egendom. Dessutom anser stadsledningskontoret att begränsningen kan medföra en snedvridning av konkurrensen i förhållande till privata bostadsaktiebolag utan utdelningsbegränsning.

- Stadsledningskontoret konstaterar också att kravet på affärsmässighet kan komma i konflikt med formella krav som ställs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Stadsledningskontoret anser att det presenterade förslaget med kommunala bostadsaktiebolag som ska verka enligt affärsmässiga principer i allmännyttigt syfte för att främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget ligger i linje med de uppdrag som stadens bostadsbolag har redan idag.

I betänkandet ”EU, allmännyttan och hyrorna” konstaterades att allmännyttans hyresnormerande roll sannolikt strider mot EU:s konkurrensregler samt att nuvarande regelverk för allmännyttiga bostadsföretag sannolikt strider mot EG-rättens artikel 87.1 om statstöd och artikel 86.2 om undantag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Stadsledningskontoret anser i likhet med slutsatserna i departementspromemorian att det krävs en anpassning av den svenska modellen för allmännyttiga bostadsföretag till gällande EU-lagstiftning och anser att en sådan anpassning är att föredra framför att frågan ska avgöras i en EU rättslig process.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget i promemorian innebär något förbättrade förutsättningar för kommunen att nyttja resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar jämfört med nuvarande modell. Stadsledningskontoret anser vidare att en överenskomelse där samtliga av bostadsmarknadens parter i princip är överens leder till bättre spelregler och en ökad stabilitet på bostadsmarknaden och därmed ökar förutsättningarna för att långsiktigt stärka hyresrätten samt en bättre fungerande hyresmarknad. Detta borde leda till att bland annat fler hyresrätter kan komma att byggas.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag” från Finansdepartementet anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 december 2009 att godkänna anmälan.

Vice ordföranden Karin Rågsjö (V), ledamöterna Elisabeth Brandt Ygeman m.fl. (S) och ledamoten Stefan Nilsson (MP) föreslog att ärendet skulle överlämnas till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 november 2009 har i huvudsak följande lydelse.

När det gäller utgångspunkterna för en framtida modell för de kommunala bostadsföretagen är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) till stor del överens med utredningen. Organisationerna anser dock att huvudsyftet för kommunala bostadsföretag ska vara bostadsförsörjning och de delar inte utredningens slutsats att de kommunala bostadsföretagen ska vara vinstsyftande, även om de är överens om att företagen ska agera affärsmässigt. Förvaltningen instämmer i detta, men avstår i övrigt från att lämna synpunkter på förslaget till ny lag om allmännyttiga kom-

munala bostadsaktiebolag.

För socialtjänstens del är de förändringar som föreslås i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar av större vikt. En ny paragraf föreslås som förtydligar att kommunen har ett ansvar för att främja integration och sammanhållning samt för att tillgodosätta bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Förvaltningen är mycket positiv till att detta uttryckligen slås fast i lagen. Inom socialtjänsten finns stora behov av bostäder för olika grupper, t.ex. för personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning, barnfamiljer samt hemlösa. Det behövs insatser som hjälper dessa personer att komma in på, stanna kvar på eller komma tillbaka till den ordinarie bostadsmarknaden. I övrigt föreslås inga större förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. T.ex. finns regeln om att ett antal lägenheter fördelas enligt ett förturssystem kvar. På grund av den mycket korta remisstiden har förvaltningens tjänsteutlåtande gått vidare till beredningen av kommunstyrelsens svar på remissen.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 december 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Tidigare utredningar

Som framhålls i finansdepartementets promemoria har många frågor om de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen och kommunernas bostadsförsörjningsansvar debatterats och utretts under lång tid. Exploateringskontoret lämnar därför i bilagda pm en redovisning av några av de tidigare remissbehandlade statliga utredningsförslagen. Sammanfattningsvis kan sägas att både dåvarande gatu- och fastighetskontoret och markkontoret ansett att behovet av en kommunal bostadsförsörjningslag är tämligen begränsat.

Stockholms stads arbete med bostadsförsörjningen

Eftersom den nu remitterade promemorian, liksom 2006 års departementspromemoria, föreslår vissa förtydliganden och skärpningar av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns anledning att inledningsvis också redovisa de nu gällande lagkraven och hur Stockholms stad har arbetat med dessa frågor.

Bostadsförsörjningslagens krav

Sedan 2001 gäller att varje kommun ska ”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 ska kommunen, om det behövs, samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.

I förarbetena till lagen skrivs att ”utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven. Åtgärderna avser inte endast nyproduktion utan i många kommuner är det i första hand fråga om olika insatser i de befintliga bostadsområdena. I planeringen finns det skäl att särskilt uppmärksamma behovet av bostäder för vissa hushåll, t.ex. äldre, handikappade och ungdomar.”

Stadens bostadsförsörjningsplanering

Stockholm har sedan länge ett brett och ambitiöst arbete med bostadsförsörjningsfrågorna. Det finns en rad riktlinjer, styrdokument och delprogram som berör olika aspekter på boende och byggande. I de årliga budgetarna lämnas direktiv till de nämnder och bolag som har ansvar för olika delar av bostadsfrågorna.

Stadens bostadspolitiska aktörer är – förutom kommunfullmäktige och kommunstyrelsen –

stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, socialtjänstnämnden, de 14 stadsdelsnämnderna, Stockholms Stadshus AB, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Stockholms Stads Bostadsförmedling AB. Även Stiftelsen Hotellhem i Stockholm har en viktig roll i stadens bostadsförsörjning.

Kommunfullmäktige antog i mars 2005 en av stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden utarbetad genomförandeplan för byggande av 20 000 nya lägenheter under perioden 2003-2006. Samtidigt antogs kommunstyrelsens utlåtande 2005:50 som bostadsförsörjningsprogram för mandatperioden 2002 - 2006 enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

I budgeten för 2006 fick stadsbyggnadsnämnden huvudansvaret för att ta fram ett förslag till bostadsförsörjningsprogram för 2007-2011 i samråd med marknämnden och kommunstyrelsen. Ett förslag presenterades med exploateringskontorets och stadsbyggnadskontorets gemensamma tjänsteutlåtande den 8 februari 2007. Ett syfte var att sammanfatta stadens många riktlinjer och direktiv om bostadsförsörjningen. Riktlinjerna skulle därmed inte bli ett nytt styrdokument utan endast ett koncentrat av stadens mål och inriktning för arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna i stadens alla nämnder och bolag.

I budgeten för 2009 anges att bostadsförsörjningsprogrammet från 2005 kvarstår tills ny översiktsplan 2010 antagits.

Departementspromemorians förslag rörande kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Finansdepartementets promemoria är till största delen inriktad på de kommunala bostadsföretagen och regelverken kring dessa. Exploateringskontoret väljer att inrikta sin granskning främst på de förslag som mer direkt berör kommunen.

Skärpning av bostadsförsörjningslagen

I promemorian föreslås (avsnitt 7.2) att lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar förtydligas så att det av lagen uttryckligen framgår att kommunen har ett ansvar för att främja integration och social sammanhållning samt för att tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Därför föreslås en ny 2 § i lagen med följande lydelse:

En kommun får besluta om åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

I författningskommentarerna anger departementet följande (sid 129-130):

Åtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommuner har ett särskilt ansvar för, dvs. åtgärder för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden, har lyfts fram genom denna bestämmelse, eftersom det inte är uppenbart att åtgärderna omfattas av 1 § bostadsförsörjningslagen. Dessa åtgärder som kommunen har ett övergripande ansvar för kan kommunen, i egen regi eller genom att uppdra åt sitt eget bostadsaktiebolag eller uppdra åt andra aktörer, genomföra. Om en åtgärd inte sker i egen regi bör kommunen upphandla enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling för att därefter besluta om vem som får i uppdrag att genomföra åtgärden.

Främja integration och social sammanhållning omfattar åtgärder i befintliga områden för att stärka sammanhållningen bland de boende, öka hyresgästernas ansvar, delaktighet och inflytande. Exempel på sådan verksamhet är självförvaltning i Holma i Malmö, skapandet av lokala bostadsföretag med hyresgästrepresentation i Göteborg (Gårdstensbostäder och Hjällbo-Bostaden) respektive i Hovsjö i Södertälje (Telge Hovsjö).

Tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för omfattar åtgärder såsom uppförande av äldreboenden och gruppboheter, men även studentbostäder. Personer som kommunen har ett särskilt ansvar för, framgår bl.a. i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Med särskilt ansvar bör därutöver även förstås personer som på grund av olika omständigheter behöver det allmännas

hjälp att komma in på, stanna kvar på, eller komma tillbaka till den ordinarie bostadsmarknaden.

Direkt anförtroende eller upphandling?

I promemorian föreslås (avsnitt 7.6) att i de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, bör uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Ersättningens storlek och frågan om överkompensation (statsstöd)

I promemorian föreslås (avsnitt 7.7) att ersättningen för att utföra kommunalt angelägna bostadspolitiska åtgärder normalt ska ske utan inslag av stöd. Åtgärder som kräver stöd ska hantearas i enlighet med EG-fördraget.

Bostadsförsörjningen – en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse?

I promemorian anges (avsnitt 7.9) att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse finns omnämnda i EG-fördraget, men utan att där närmare avgränsas eller definieras. Medlemsstaterna uppger ha stort utrymme att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och stöd för utförandet av sådana tjänster kan lämnas i enlighet med statsstödsreglerna.

Promemorian föreslår att bostadsförsörjningen och kommunernas ansvar för denna bör vare sig i sin helhet eller i olika delar definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Exploateringskontorets allmänna kommentarer till förslagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Exploateringskontoret vill framhålla att Stockholms stads bostadspolitiska planeringsinsatser och konkreta åtgärder spänner över ett mycket brett fält. De kanske viktigaste insatserna syftar till byggande av nya bostäder och är föremål för direkta kommunala planerings- och genomförandeinsatser i form av, förutom stark prioritering i budgetsammanhang, översiktsplanering, detaljplanering och anskaffning, förädling och upplåtelse/försäljning av mark för ändamålet. Dessa uppgifter handhas främst av stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden. Ett annat viktigt inslag är de sociala nämndernas planering för och direkta ansvar för att enligt gällande lagar tillhandahålla bostäder åt vissa svaga grupper på bostadsmarknaden.

Andra verksamheter drivs i kommunal bolagsform såsom stadens bostadsbolag som både bygger och förvaltar hyresbostäder. Även stadens bostadsförmedling som förmedlar bostäder även åt flera grannkommuner drivs i bolagsform.

Det bör dock noteras att en mycket stor del av de åtgärder som ofta beskrivs som liggande inom det kommunala bostadsförsörjningsansvaret i realiteten handhas av olika privata aktörer såsom de byggherrar som bygger nya bostäder och alla de bostadsfastighetsägare som förvaltar och hyr ut hyresbostäder, upplåter bostadsrättslägenheter eller är egnahemsägare. Stockholms stad bygger i princip inga nya bostäder i egen regi och äger inte heller annat än undantagsvis bostadsfastigheter.

Såvitt exploateringskontoret känner till har en kommun hittills aldrig varit skyldig att vare sig bygga bostäder eller äga bostäder/bostadsföretag eller mark för bostäder. Ett förslag om att varje kommun skulle vara skyldig att bilda ett eget bostadsföretag avslogs, med hänvisning till den kommunala självstyrelsen, redan i samband med att de nya statliga välfärdspolitiska programmen tog fart efter andra världskriget. Kommunen har alltså länge haft friheten att själv avgöra hur man vill lösa de bostadspolitiska uppgifter som kommunen i lag ålagts och frivilligt tagit på sig. Formerna för kommunerna att tillhandahålla bostäder för personer som kommunen enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade har ett särskilt ansvar för, är inte heller lagreglerade. Dessa boenden, som kommunen i och för sig är lagligen skyldig att tillhandahålla, måste alltså inte ligga i kommunala fastigheter.

Exploateringskontoret har ingen anledning till annan uppfattning än promemorian beträffande tjänster av s.k. allmänt ekonomiskt intresse enligt EG-fördraget.

Behövs en bostadsförsörjningslag?

Exploateringskontoret noterar att denna rubrik saknas i finansdepartementets promemoria. Kontoret bedömer alltså att behovet av bostadsförsörjningslagen är tämligen begränsat. Stadens planer och genomförandeåtgärder som berör olika bostadsfrågor har tagits fram på stadens eget initiativ och grundas bl.a. på annan lagstiftning såsom PBL, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

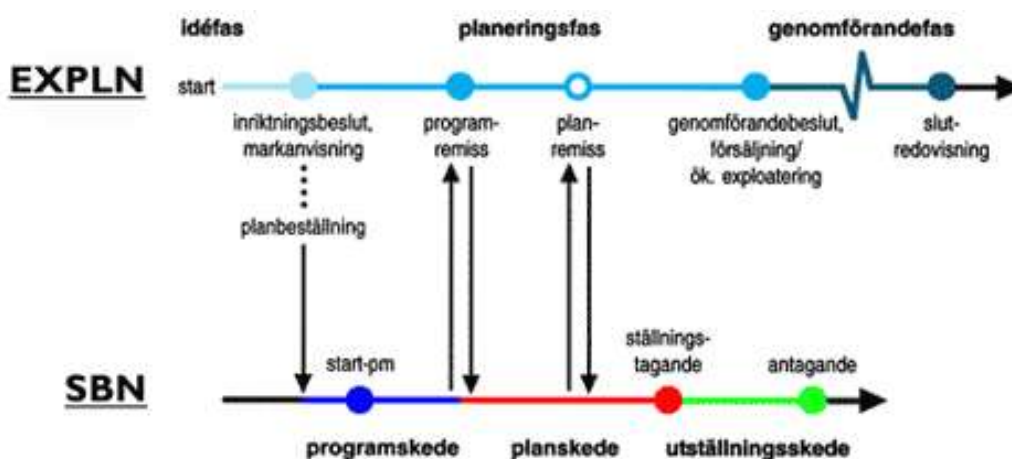
Kontoret anser att istället för att bostadsförsörjningslagen ska bli föremål för skärpning, bör lagen, som nu gällt i nästan nio år, utvärderas. Det bör undersökas om den har lett till några förbättringar och i så fall vilka.

Vid utvärderingen bör framförallt beaktas att bostadsbyggandet i en kommun i allt väsentligt är beroende av olika bostadsföretags – både privata och kommunala – bedömningar av förutsättningarna i form av bostadsefterfrågan, lönsamhet, finansieringsmöjligheter, stabilitet i spelreglerna på bostadsmarknaden m.m. Det bör också beaktas att en kommun inte har någon lagstadgad skyldighet att vare sig bygga bostäder eller äga bostäder/bostadsföretag/bostadsmark och dessutom, efter tillkomsten av lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet, är förbjuden att ge stöd till enskilda fastighetsägare. Med dessa förutsättningar bör kunna övervägas om en kommun måste vara lagligen skyldig att planera bostadsförsörjningen och anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Om det, som anges i promemorian (sid 49), finns behov av att lyfta fram insatser för personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden, synes ligga närmare till hands att överväga eventuella förändringar av socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Exploateringskontorets synpunkter beträffande exploaterings- och markanvisningsprocessen

Exploateringsnämnden, som i staden har rollen som markägare och exploatör, kan sägas inleda den normala exploateringsprocessen med inventeringar av eventuellt byggbar mark. Idéskedet innefattar även kontakter med byggherrar och andra aktörer som ofta själva presenterar idéer eller konkreta förslag om exploateringar. Exploateringskontoret utreder om platsen är lämplig att exploatera.

Om kontoret bedömer att ett idéprojekts förutsättningar för genomförande är rimliga lämnas förslag till markanvisningsbeslut till exploateringsnämnden. Om nämnden tillstyrker tecknas markanvisningsavtal med byggherren och görs en planbeställning hos stadsbyggnadsnämnden.



En markanvisning för mark som staden äger utgör en option för en byggherre att under en viss tid och på vissa villkor med ensamrätt få förhandla med staden och arbeta fram utformningen av ett projekt som resulterar i en detaljplan och en överenskommelse om exploatering. Markanvisningsavtalet ger trygghet för byggherren att vilja satsa resurser och kostnader för projektering

m.m. och avtalsförhandlingar.

I gällande markanvisningspolicy, antagen av exploateringsnämnden den 19 april 2007, anges bland de allmänna målen för bostadsbyggandet bl.a. att exploateringskontoret, genom effektiv, ekonomisk och miljövänlig markanvändning, ska bidra till en tillgänglig och trygg stad samt verka för blandade upplåtelseformer i hela staden och en mångfald av boende och boendeformer genom att skapa förutsättningar för ett långsiktigt bostadsbyggande i jämn takt. Det anges vidare att storleken på de enskilda markanvisningarna anpassas efter omgivande bebyggelse, förutsättningarna för arkitektonisk variation, möjligheterna till varierande upplåtelseformer och optimala antalet medverkande byggherrar, för att skapa mångfald. Bland villkoren för en markanvisning anges bl.a. att byggherren ska följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden. Exempel på sådana krav är att integrera olika former av socialt boende och specialbostäder, att göra ute- och inomhusmiljön tillgänglig för människor med funktionshinder m.m.

Det är först under planarbetet som projektet utformas i detalj. I samband med att en detaljplan antas är det normala att exploateringsnämnden avtalar om markupplåtelse eller markförsäljning med den tilltänkta byggherren. I överenskommelsen om exploatering brukar byggherren förbinda sig att efter överenskommelse med t.ex. berörd stadsdelsnämnd, i samråd med denna projektera, bygga och upplåta de i överenskommelsen närmare preciserade speciallägenheterna och lokalerna.

Efter denna redovisning av hur bostadsbyggandet bedrivs i Stockholm ställer sig exploateringskontoret frågande till uppfattningen i departementspromemorian att kommunen bör upphandla de bostadspolitiska åtgärder, som inte sker i egen regi, enligt lagen om offentlig upphandling. Av promemorian framgår inte vilka slags åtgärder som åsyftas. Det skulle kunna uppfattas som att kommunerna ska handla upp t.ex. allt bostadsbyggande, dvs. måste bekosta och äga alla nya bostäder.

Bostadsbyggandet på privatägd mark och på mark som staden tillhandahåller kommer, som framgått, i vart fall i Stockholm inte tillstånd i form av något uppdrag från kommunen åt byggherren. Det staden gör är att erbjuda byggherren – som ofta är ett privat företag – en möjlighet att antingen förvärva marken eller få den upplåten med tomträtt för att kunna utnyttja marken för bostäder enligt den detaljplan som kan komma att fastställas. Markförsäljningarna sker på marknadsmässiga villkor, efter anbudsförfarande eller förhandlingar, och vid tomträttsupplåtelse tillämpas upplåtelsevillkor i enlighet med jordabalkens bestämmelser och kommunfullmäktiges avgäldsbeslut.

Om bostadsförsörjningslagen ska behållas bör innebörden av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret definieras tydligare. Lagkravet att kommunen ska 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, kan tolkas på olika sätt. Det bör klargöras vad kommunen är lagligen skyldig att ansvara för och vilka planerings- och genomförandeåtgärder som fortfarande är frivilliga.

Exploateringskontorets synpunkter beträffande bostäder åt svaga grupper

Inrättandet av särskilda boenden i nyproduktionen i Stockholm sker genom en serie åtgärder och beslut under hela exploaterings- och planprocessen. Efter att exploateringsnämnden beslutat om en markanvisning får berörda stadsdelsförvaltningar och andra förvaltningar med lokalbehov såsom utbildningsförvaltningen och äldreförvaltningen information om markanvisningen och uppmanas att under den efterföljande planeringsfasen anmäla sina lokalönskemål. Projekten måste granskas och lämpliga lägen och möjligheter att inrymma gruppboendestäder m.m. ska bedömas innan exploateringsnämnden träffar avtal med byggherren om exploatering. Härvid förbinds sig byggherren, som nämnts, att efter överenskommelse med t.ex. berörd stadsdelsnämnd, i samråd med denna projektera, bygga och upplåta de i överenskommelsen närmare preciserade speciallägenheterna och lokalerna. När projektet sedermera funnit sin slutliga form är det den verksamhetsansvariga nämnden, t.ex. stadsdelsnämnden, som tecknar hyresavtal med fastighets-

ägaren eller blir bostadsrättshavare hos en bostadsrättsförening.

Men exploateringsprocessen leder inte alltid till att de ursprungliga projektidéerna kan förverkligas; det kan t.ex. inträffa att projektstorleken förändras i detaljplanesammanhanget. Det är inte heller ovanligt att projekt av en rad olika orsaker försenas. Det kan t.ex. handla om marknadssvängningar och överklagade planer. De nämnder som ansvarar för att det inrättas särskilda boenden m.m. bör därför ha en högre planeringsnivå för sådana boenden än de verkliga behoven.

Även när det gäller inrättandet av särskilda boenden i nyproduktionen har exploateringskontoret svårt att se att upphandling enligt lagen om offentlig upphandling skulle vara nödvändig eller ens möjligt att genomföra under den långa och delvis oförutsägbara exploaterings- och planprocessen.

Departementspromemorians övriga förslag rörande kommunerna

Behovs- och marknadsanalys

I promemorian anges (avsnitt 7.11) att kommunala beslut att genomföra angelägna bostadspolitiska åtgärder bör föregås av behovs-, marknads- och ekonomiska analyser. Den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att utveckla lämpliga analysverktyg för att kommunerna ska kunna utveckla sin bostadsförsörjningsplanering.

Exploateringskontoret delar promemorians uppfattning att det inte bör lagregleras vilket beslutsunderlag som kommunerna ska ta fram inför sina beslut om olika bostadsfrågor.

I promemorian anges (sid. 107-108) att sådana frivilliga analyser rimligen bör tas fram i samband med den bostadsförsörjningsplan som sägs ska antas av fullmäktige under varje mandatperiod. Den nuvarande bostadsförsörjningslagen innehåller dock inga krav på en kommunal bostadsförsörjningsplan. Det den nuvarande lagen kräver är att riktlinjer för bostadsförsörjningen antas varje mandatperiod.

Om bostadsförsörjningslagen ska behållas bör, som nämnts, lagens innebörd klargöras.

Uppföljning och utvärdering

I promemorian anges (avsnitt 7.12) att kommunerna löpande bör följa upp och utvärdera sådana angelägna åtgärder som upphandlats inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.

Exploateringskontoret delar promemorians uppfattning att inte heller kommunens uppföljning bör lagregleras.

Tillsyn m.m.

I promemorian anges (avsnitt 7.13) att ett nationellt system för tillsyn, kontroll och sanktion av åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar inte bör införas. Tillsynen enligt lagen om offentlig upphandling utövas av Konkurrensverket och några särskilda regler för upphandling av bostadsförsörjningsåtgärder krävs inte. I fall där statsstöd är aktuellt råder anmälningsskyldighet.

Exploateringskontoret tillstyrker förslaget, inte minst eftersom det knappast skulle vara möjligt att på ett rättssäkert sätt kunna utöva tillsyn, kontroll och sanktion.

Departementspromemorians förslag rörande de kommunala bostadsföretagen

Frågan om associationsform

I promemorian föreslås (avsnitt 7.3) att en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag införs och att lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag ska upphöra att gälla.

Kommunala bostadsaktiebolags syfte

I promemorian föreslås (avsnitt 7.4) att ett kommunalt bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främja bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Avkastningskrav

I promemorian föreslås (avsnitt 7.5) att kommunala bostadsaktiebolag som bedriver sin verksamhet enligt affärsmässiga grunder ska åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Detta betyder att bolagen ska undantas från självkostnadsprincipen och förbudet mot vinstsyfte i kommunallagen (1991:900).

I vilken form ska ersättning utgå?

I promemorian föreslås (avsnitt 7.8) att ersättning för angelägna bostadsförsörjningsåtgärder som vidtas efter beslut av kommunen bör inte göras genom att kommunen avstår från eller begränsar avkastningskrav på det kommunala bostadsföretaget.

Exploateringskontorets synpunkter på förslagen om de allmännyttiga bostadsföretagen Exploateringskontoret tillstyrker promemorians förslag att allmännyttiga bostadsföretag endast ska kunna vara kommunägda och bedrivas i aktiebolagsform.

Det innebär att kooperativa hyresrättsföreningar inte längre ska kunna vara allmännyttiga. Som utförligt redovisats i gatu- och fastighetskontorets yttrande över Allbo-kommitténs slutbetänkande skulle allmännyttig kooperativ hyresrätt, om dess självkostnadsbaserade hyror blir norm vid bruksvärdesprövning, kunna leda till förödande konsekvenser för både kommunal allmännytta och vanliga privata hyresbostadsföretag.

Kontoret vill samtidigt väcka tanken på att det möjligen också bör övervägas om huruvida kooperativa hyresrättslägenheter, vars hyror sätts enligt helt andra premisser än för vanlig hyresrätt, överhuvudtaget bör få ingå i jämförelsematerialet vid bestämmande av bruksvärdeshyresnivån.

Kontoret utgår i övrigt ifrån att Stockholms Stadshus AB och stadens bostadsbolag kommenterar förslagen för de kommunala bostadsföretagen.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s tjänsteutlåtande daterat den 30 november 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Underremisser

Svenska Bostäder, Familjebostäder och Stockholmsshems gemensamma remissvar har i huvudsak följande lydelse. Bostadsbolagen välkomnar att villkoren för de allmännyttiga bostadsbolagen tydliggörs och att aktuella tvister vid EU-kommissionen därmed troligen kommer att avslutas. SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen har deltagit i diskussionen som föregått förslaget och dessa parter stödjer, såvitt bolagen kan bedöma, i allt väsentligt förslaget. Det är positivt att de nya spelreglerna har en bred förankring och detta bör betyda att reglerna blir långsiktigt hållbara.

Förslaget innebär bl a att det fastställs att de allmännyttiga bostadsbolagen skall agera på affärsmässig grund. Det ser bolagen som positivt. Det finns dock en osäkerhet i hur denna affärsmässighet skall mätas både rent allmänt men även i olika ekonomiska marknadslägen. Det är naturligtvis olyckligt om denna osäkerhet leder till att tvistefrågor på bostadsmarknaden uppstår med långdragna och oöverskådliga juridiska processer som följd.

I det fortsatta arbetet bör man också ytterligare belysa konflikten mellan affärsmässigheten inom bolagen och LOU också ur annat perspektiv än vad gäller statsstödet. Konfliktrisken gäller då LOU ställer formella krav som omkullkastar möjligheten till ett strikt affärsmässigt handlande. Detta kan gälla samarbetsprojekt vid nyproduktion, markförvärv eller förhandlingsentreprenader.

Förslaget innehåller också regler som medför att de allmännyttiga bostadsbolagen i allmännyttigt syfte skall erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Bolagen arbetar redan idag med en rad olika frågor för boendeinflytande och detta är ett normalt inslag i verksamheten. När det gäller kravet på inflytande i bolaget kan bola-

gen konstatera att detta inte närmare preciserats i förslaget, men som exempel på inflytande över bolaget anges att hyresgästerna kan ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse (sid 122). Styrelsen i bostadsbolagen är politiskt sammansatt och speglar maktfördelningen i kommunfullmäktige. Om hyresgästerna ges rätt att nominera viss andel av styrelseledamöterna kan denna maktfördelning komma att förändras på ett icke överblickbart sätt. Bolagen är också tveksamma till hur hyresgästerna rent praktiskt ska kunna nominera styrelseledamöter. Ska detta ske genom Hyresgästföreningen eller på annat sätt? (Bilaga 1, *här ej tryckt*)

Bostadsförmedlingens remissvar har i huvudsak följande lydelse. Bostadsförmedlingen har under kort remisstid tagit del av utredningen och finner att förslagen inte torde ha några omedelbara konsekvenser för förmedlingsverksamheten. Bostadsförmedlingen har inte heller några övriga synpunkter på remissen i fråga (bilaga 2, *här ej tryckt*).

Micasa Fastigheter avstår från att svara på remissen.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningens synpunkter gäller främst följande områden: konflikterna mellan värdeöverförings/utdelningsbegränsningarna och reglerna om kommunalt självstyrelse och egendomsskydd samt kravet på affärsmässighet. Dessa hänger ihop. Därutöver noteras några områden där förslaget bör förtydligas. Koncernledningen framför inte några synpunkter på bruksvärdesystemet, eftersom förslaget i den delen ännu inte lagts fram.

Affärsmässighet och utdelningsbegränsningar

Utredningens förslag är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen skall drivas affärsmässigt och på marknadens villkor. Detta tillstyrks såväl av koncernledningen som av bostadsbolagen. Kommunens bostadsaktiebolag verkar ju rent faktiskt på en marknad och en annan lösning skulle bevara de nuvarande problemen, bl a bristande överensstämmelse med EU-rätten. Hur kravet på affärsmässighet ska uppfyllas må man ha historiska och politiska perspektiv på. Förslagen måste dock vara sakligt och juridiskt grundade. Här brister förslaget i väsentliga delar betänkligt.

1. När det gäller kravet på affärsmässighet anges i förslaget att i detta ingår att inte snedvrider konkurrensen med privata fastighetsägare. I det måste ingå att inte ha några för de kommunala bostadsaktiebolagen gynnande eller missgynnade villkor. Kommunala bostadsbolag måste för att uppfylla detta t ex ha motsvarande avkastningskrav och kapitalstruktur som de privata bostadsbolagen. Det går inte att uppfylla kravet på affärsmässighet och konkurrensneutralitet på annat sätt än att detta gäller fullt ut. Av det nedanstående framgår att de begränsningar som föreslås varken är sakligt motiverade eller juridiskt oantastliga. Bostadsbolagen pekar på att parterna på bostadsmarknaden inte synes ha samma uppfattning när det gäller hur affärsmässigheten ska mätas och att detta kan leda till problem vid tillämpningen. Koncernledningen delar denna oro.
2. I det privata är det vanligt att driva verksamheten i en koncern. Detta gäller också för kommuner och är inte ovanligt. Stockholms kommun har ett av kommunen helägt holdingbolag, Stockholms Stadshus AB, som i sin tur har helägda dotterbolag som är allmännyttiga kommunala bostadsbolag. En privat fastighetsbolagskoncern kan välja i vilket bolag man vill göra en investering och kan använda hela sitt kapital därtill. Förslaget synes helt förbise detta faktum. Värdeöverförings/ utdelningsbegränsningen omöjliggör, om man utgår från ordalydelsen i lagförslaget, en sådan självklar lösning för kommunala bostadsbolag. Enligt förslaget låses allt det kapital, utöver det som enligt förslaget får delas ut, till det bolag där det är allokerat trots att en investering för bostadsförsörjning på samma sätt som i det privata lämpningen kanske bör ske inom annat organ i koncernen. Värdeöverföringar/ utdelningar utan begränsningar mellan kommunen och dess bolag för att fullgöra kommunens

bostadsförsörjningsansvar måste vara tillåtna. Förslaget i sin nuvarande form är här kontraproduktivt, såväl när det gäller affärsmässigheten som kommunens förmåga att fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar. Se mer härom nedan i punkt 6.

3. Ett företag som ska drivas affärsmässigt måste kunna allokera sina resurser till rätt ställe. Begränsningar i det avseendet är i direkt konflikt med kravet på affärsmässighet även i detta hänseende. Begränsningen när det gäller värdeöverföring /utdelning är en sådan begränsning. För Stockholms del är de kommunala bostadsbolagen överkonsoliderade i den meningen att reavinsterna inte behövs fullt ut för den egna bostadsproduktionen. En begränsning i möjligheterna till värdeöverföring /utdelning på förslaget sätt, ökar dessutom den framtida överkonsolideringen. Redan idag har kommunens bostadsbolag en annan kapitalstruktur än de privata fastighetsägarna på marknaden. Förslaget går här i helt fel riktning. Det är inte tillgången på kapital som är problemet för Stockholms kommuns del när det gäller bostadsförsörjningen, utan tillgången på lämplig mark och höga produktionskostnader. Det går inte långsiktigt att ha olika kapitalstruktur för företag som konkurrerar på en marknad. Här ökar dessutom skillnaderna. Om man från lagstiftarens sida har syftet att se till att det finns tillräckliga resurser för bostadsförsörjning borde man istället för värdeöverförings/utdelningsbegränsning uppställa krav på en lägsta soliditetsgrad som inte får underskridas och anpassa den till vad som gäller för bostadsmarknaden.
4. Kravet på affärsmässighet innebär att kommunen ska kräva samma avkastning på kapital som privata fastighetsägare. Marknadens avkastningskrav räknas inte på bokfört eget kapital utan på justerat verkligt eget kapital. Det innebär ofrånkomligt ett ökat krav på de kommunala bostadsaktiebolagen att ge ett överskott som i sin tur i stor utsträckning låses in och ytterligare snedvrider konkurrensen. I ett motsvarande privat fastighetsbolag på marknaden hade kapitalet delats ut. Om de kommunala bostadsaktiebolagen ska klara av att uppfylla samma avkastningskrav som de privata bostadsbolagen måste avkastningen på det kapital som inte fordras för fastighetsrörelsen investeras i sådant som ger högre avkastning. Alternativet är att sälja fastigheter. Man får inte blunda för att värdeöverförings/utdelningsbegränsningen på sikt leder till ett tryck att sälja fastigheter eller kommunens bostadsbolag.
5. Värdeöverförings/utdelningsbegränsningen att endast få överföra/dela ut delar av realisationsvinster året efter det försäljning skett innebär ett incitament att alltid ta ut mesta möjliga ur bolaget eftersom det sedan är för sent. Detta är inte optimalt, varken ur ett rent affärsmässigt eller ur ett bostadsförsörjningsperspektiv.
6. Förslaget innebär att hälften av vissa realisationsvinster får delas ut eller vara föremål för värdeöverföring. På den privata bostadsmarknaden är det idag mycket vanligt att man paketerar fastigheter i aktiebolag som sedan säljs. Vinsten uppkommer på försäljningen av bolaget. Privata bostadsbolag kan helt lagenligt paketera sina fastigheter i bolag, sälja detta och dela ut vinsten. Det finns inte något sakligt skäl varför försäljningar av fastigheter genom paketeringar för kommunens del utdelningsmässigt ska behandlas olika i förhållande till övriga aktörer på en konkurrensutsatt marknad. Det är dessutom så att kommunen får en konkurrensnackdel genom att inte kunna spela på marknadens villkor när fastigheter omsätts.
7. I förslaget till lag om allmännyttiga bostadsaktiebolag (sid 49 ff) anges det som viktigt att bostadsförsörjningslagen inte tyngs av uppräknningar av områden som uppenbart hör till bostadsförsörjningsområdet. Därför anges inte i sistnämnda lag explicit någon definition av bostadsförsörjningsansvaret. Däremot anges att det som ett förtydligande uttryckligen bör framgå att kommunen har ett ansvar att främja integration och social sammanhållning mm. Det har införts i dess § 2. När det sedan kommer till värdeöverförings/utdelningsbegränsningen i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag görs i lagtexten ett undantag från utdelningsbegränsningen i 4 § för sådana åtgärder som genomförs, enligt 2 § bostadsförsörjningsla-

gen. Fråga uppkommer då om värdeöverföring/utdelning inte får ske för sådana åtgärder som ansetts uppenbart ingå i bostadsförsörjningsansvaret men väl för sådant som man valt att explicit förtydliga ingå i detta ansvar. Möjligen är detta en ren misskrivning eller tankelapsus. Lagtext och vad som anges i departementspromemorian går i olika riktning och hänger inte logiskt ihop. Om man medger värdeöverföring/utdelning som används för åtgärder inom kommunens bostadsförsörjningsansvar, vilket är det logiska och sakligt riktiga, skulle det lösa väsentliga delar av problemet under punkt 2 ovan. Ytterligare en felskrivning i lagtexten synes finnas i 3 och 4 §§ i förslaget till lag om allmännyttiga kommunala bostadsföretag och som gäller undantag från begränsningsregeln för vinstöverföring som används till främjande av integration mm respektive nettoöverskott vid fastighetsförsäljningar. Av motiven (sid 96-99 och 104) framgår klart att t ex halva nettoöverskottet från fastighetsförsäljningar bör kunna delas ut även om värdeöverföringar i övrigt uppgår till högsta tillåtna belopp enligt begränsningsregeln. Hänvisningen i lagtexten sker dock inte till 3 § utan endast till 3 § andra stycket, varvid texten kan tolkas så att värdeöverföringen aldrig får överstiga angiven ränta på tillskjutet kapital. Förutom att det resultatet inte stämmer med vad som anges i promemorian skulle en sådan reglering vara totalt meningslös. Lagtexten måste justeras. Vad som här sägs förändrar inte stadens inställning till begränsningsregeln i stort.

8. Stockholm har, som framgår ovan, överkapitaliserade bolag i så motto att kapitalet inte i sin helhet behövs för bostadsförsörjningen utan skulle göra bättre nytta på annat ställe. Detta gäller särskilt för de reavinster som redan finns i bolagen. Man får inte glömma att tillgångarna ska användas på det för medborgarna mest effektiva sättet. Stockholms kommun står, ofta tillsammans med andra kommuner och staten, inför stora investeringar som är nödvändiga för ett fungerande samhälle, varvid bostadsförsörjningen är en del. Det finns inga sakliga skäl att låsa in kapital så att slutresultatet för medborgarna blir sämre än nödvändigt. Värdeöverförings/ utdelningsbegränsningen är här inte bara sakligt fel utan rent kontraproduktiv. Den innebär ett misstroende mot kommunerna om att de inte skulle följa gällande regler om krav på god medelsförvaltning. Denna misstro är obefogad. Dessutom har ju värdeöverförings/utdelningsbegränsningen andra negativa effekter, se t ex punkt 4 ovan.
9. Frånvaron av ett koncerntänkande i förslaget synes också leda till oklarheter i förslaget . På sid 73 anges: ”I de fall en kommun väljer att inte utföra en bostadspolitisk åtgärd i egen regi, bör uppdraget att utföra åtgärden lämnas med iakttagande av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling” (LOU). Detta är sannolikt skrivet mot bakgrund av det andra alternativet att uppdraget skulle vara att anse som ”tjänster av allmänt intresse”. Om kommunen väljer att låta någon utföra t ex en tjänst åt sig skall den självfallet hanteras enligt LOU. Om däremot kommunen, enligt 3 kap kommunallagen, uppdrar åt ett bostadsbolag att fullgöra en kommunal angelägenhet inom bostadsförsörjningsområdet uppkommer inte någon upphandlingssituation mellan kommunen och bostadsaktiebolaget. Detta bör förtydligas.
10. Bostadsbolagen anger att man i det fortsatta arbetet bör belysa ”konflikten mellan affärsmässigheten i bolaget och lagen om offentlig upphandling (LOU)”. Detta ligger sannolikt utanför uppdraget för arbetet med denna departementspromemoria. Koncernledningen konstaterar dock att LOU i vissa fall medför olika affärsmässiga förutsättningar för kommunala och privata bostadsbolag och att det på annat sätt bör klargöras om kravet på affärsmässighet mm medför att LOU inte längre skulle vara tillämplig, 2 kap12 § LOU.
11. Bostadsbolagen anför beträffande boendeinflytande att det redan är en väsentlig del i det vanliga arbetet. Däremot är bolagen tveksamma till det exempel som nämns i förslaget, dvs att hyresgästerna kan ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse. Koncernledningen delar denna uppfattning. Förutom skälen att det på ett överblickbart sätt kan förändra maktbalansen i bostadsbolagen

som nu följer maktfördelningen i kommunfullmäktige och att frågan om hur nominering ska gå till är olöst finns enligt koncernledningen ett ännu större problem. En styrelseledamot i bolaget är syssloman, dvs ska enligt aktiebolagslagen arbeta för bolagets bästa och inte representera någon annan eller driva något särintresse. Risken för intressekonflikter och jäv där den hyresgästnominerade styrelseledamoten ställs i omöjliga situationer är överhängande. Boendeflyttandet måste lösas på annat sätt.

Förslaget strider mot reglerna om kommunal självstyrelse och regler om egendomsskydd i regeringsformen och mot den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst i 1 kap 1 och 7 §§ regeringsformen. Sverige har dessutom ratificerat Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop 1988/89:119). Kommunen ska ha rätt till självbestämmande inom sitt område. Det gäller särskilt inom kärnområdena till vilken bostadsförsörjning får anses tillhöra. Ingrepp i den kommunala självstyrelsen måste bedömas utifrån en avvägning mot andra samhällsintressen. Ingreppet måste vara proportionerligt i förhållande till de andra intressen, läs statens, som den är avsedd att tjäna.

I begreppet kommunal självstyrelse ligger att kommunen ska ha rätt till självbestämmande inom sitt område, t ex att bestämma hur en laglig skyldighet ska fullgöras av kommunen. Ingreppet i det kommunala självstyret måste alltid bedömas utifrån en avvägning mot andra samhällsintressen. De affärsmässiga skälen för att inte ha en vinstöverförings/utdelningsbegränsning har framförts ovan.

Kommunerna har både en rätt och en skyldighet att ha en god medelsförvaltning, vilket de kommunala bostadsbolagen är en del av. Tillgångarna tillhör kommunen och skall användas på det mest effektiva sättet. Utgångspunkten måste vara att kommunerna följer de regler som gäller och att de även fortsättningsvis kommer att ta sitt bostadsförsörjningsansvar och att värdeöverföringar både till, från och inom bolagskoncerner kommer att äga rum för att optimera nyttan. Värdeöverförings/utdelningsbegränsningen blir endast ett omotiverat hinder och till ingen nytta för någon.

Vid införandet av den nuvarande lagstiftningen hade lagstiftaren som skäl för intresseavvägningen beträffande den kommunala självstyrelsen att det måste finnas en allmännytta för att kunna bedöma bruksvärdet, ett argument som inte längre är hållbart. Lagrådet var då starkt skeptisk till ingreppet i det kommunala självstyret. Eftersom verksamheten nu ska drivas affärsmässigt är skälen för ingrepp än svagare. Något sakligt skäl eller bärande argument för värdeöverförings/utdelningsbegränsningen har inte framförts och i vart fall inte något argument som skulle ha bäring på de omständigheter som gäller för Stockholm.

Av det ovanstående kan inte annan slutsats dras än att föreslagen värdeöverförings/utdelningsbegränsning strider mot reglerna om rätten till kommunal självstyrelse.

Till detta kommer regleringen i 2 kap 18 § regeringsformen och att den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller för de kommunala bostadsbolagen. Europakonventionen gäller dessutom som lag här i landet (SFS 1994:1219). I ett Tilläggsprotokoll (d.20 mars 1952) till konventionen anges att den respekt för egendom som gäller även till förmån för juridisk person inte kan anses vara uppfylld om man förhindras att disponera avkastningen på sin egendom. Då de kommunala bostadsbolagen föreslås, i ekonomiskt hänseende, jämföras med övriga aktörer på marknaden är risken eller sannolikheten för att den föreslagna värdeöverförings/utdelningsbegränsningen inte skulle klara en rättslig prövning högst påtaglig.

Koncernledningen avstyrker, av ovan anförda skäl, förslaget till den del det avser begränsning av möjligheterna till värdeöverföring/utdelning.