



Handläggare: Jan Lind  
Direktionen  
Tel: 508 264 71  
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2000-12-22

Dnr 00-700-4106:1

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

**”Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder” (SOU 2000:104)  
Remiss av delbetänkande av Allbo-kommittén**

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av Allbo-kommitténs delbetänkande med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

**SAMMANFATTNING**

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2001-01-26.

Kärnan i Allbo-kommitténs delbetänkande är att de kommunala bostadsföretagen även i framtiden bör vara ett av kommunens viktigaste verktyg för att uppfylla det ansvar för bostadsförsörjningen som en kommun enligt kommittén har. För att förhindra förhastade försäljningar av kommunala bostäder föreslår kommittén att försäljningsbeslut måste fattas av kommunfullmäktige med tvåtredjedelsmajoritet.

Gatu- och fastighetskontoret delar Allbo-kommitténs grunduppfattning att det är viktigt med en tillräckligt stor hyressektor tillgänglig för alla på varje lokal bostadsmarknad.

# S

För undvikande av eventuella missförstånd vill vi dock klargöra att en kommun hittills aldrig har varit skyldig att varken bygga bostäder eller äga bostäder/bostadsföretag. Vi anser att kommitténs förslag till försäljningsförbud för kommunägda hyresbostäder är svagt underbyggda. Kommittén har t ex inte alls belagt att så omfattande försäljningsförbud är nödvändiga för att uppnå de av kommittén själv avsedda målen, nämligen att bibehålla ett allsidigt utbud av hyresbostäder och ett tillräckligt stort bestånd av kommunala bostäder för att bruksvärdessystemet för hyressättning ska fungera på avsett sätt. Vi kan inte heller finna att förekomst av kommunägda bostadsföretag i sig innebär att det byggs fler bostäder.

Gatu- och fastighetskontoret kan inte tillstyrka kommitténs förslag i dess nuvarande utformning.

Vi förordar att ett nytt förslag utarbetas som tar sikte på att säkerställa att ett tillräckligt stort bestånd av allmännyttiga/kommunala bostäder finns på varje lokal bostadsmarknad, dvs i varje kommun, så att i första hand bruksvärdessystemets funktion säkras.

I det här sammanhanget bör dock beaktas att en särskild utredare nyligen har genomfört en utvärdering av bruksvärdessystemet (SOU 2000:33). En sammanfattande slutsats av de studier som genomförts är att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Samtidigt konstateras det att systemet är utsatt för spänningar som kan relateras till ökad individualisering av hyreskontakten, minskad nyproduktion inom allmännyttan och allmänt sett förändrade ekonomiska förutsättningar. Resonemang förs i betänkandet om vissa begränsade förändringar av bruksvärdessystemet. Diskussionsförslagen avser bl.a. avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm och att bruksvärdesregeln inte skall tillämpas på nyproduktion under en s.k. karenstid. Utredningen har remissbehandlats och bereds nu inom regeringskansliet.

Om diskussionsförslaget i den remissbehandlade SOU 2000:33 om avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm vid hyressättning enligt bruksvärdessystemet genomförs faller det ovan angivna motivet för kommunerna att äga bostäder.

Det bör, enligt gfk's mening, dessutom utredas om en miniminivå på kommunalt bostadsinnehav är nödvändigt för att varje kommuns lagreglerade ansvar för bostadsförsörjningen för svaga grupper kan uppfyllas, eller om dagens situation då varje kommun själv får avgöra hur man löser dessa skyldigheter är tillfyllest.

## **REMISSEN**

Finansdepartementet har med skrivelse 2000-11-24 remitterat delbetänkandet till 64 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast

2001-02-15. Inom staden har remiss skett till, förutom gatu- och fastighetsnämnden, Stockholms Stadshus AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2001-01-26.

#### **DELBETÄNKANDET**

Den parlamentariskt sammansatta kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling – Allbo-kommittén (dir 1999:110) - har i uppdrag att lämna förslag om hur de kommunala bostadsföretagen kan utvecklas och analysera vilken roll de bör ha i bostadsförsörjningen. Den ska bl a utvärdera förslagen från Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (Fi 1999:05). Den ska dessutom fullfölja Boendesociala beredningens uppgifter enligt dir 1998:56 och kunna lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden.

Allbo-kommittén framhåller i sitt nu framlagda delbetänkande att kännetecknande för de allmännyttiga bostadsföretagen är att de har drivits utan enskilt vinstintresse. Eftersom de varit öppna för alla grupper av människor har de bidragit till att dämpa segregationen i samhället. Särskilda sk socialbostäder för människor med sämre förutsättningar att hävda sig på den ordinarie bostadsmarknaden har kunnat undvikas.

De allmännyttiga bostadsföretagen har genom bruksvärdessystemet dessutom fått en särskilt lagreglerad hyresnormerande roll i hyressättningsystemet.

De allmännyttiga bostadsföretagen är enligt kommittén centrala verktyg för att kommunerna ska kunna fullfölja sitt ansvar för bostadsförsörjningen och därmed den långsiktiga samhällsutvecklingen. En kommun uppges enklare kunna ta initiativ till nyproduktion av bostäder om den har ett stabilt bostadsföretag som kan svara för produktionen och förvaltningen.

Kommittén anser att de kommunala bostadsföretagen även i framtiden bör vara ett av kommunens viktigaste verktyg för att uppfylla dess bostadspolitiska och boendesociala ansvar. Det anses angeläget att det finns ett tillräckligt utbud av hyresbostäder till självkostnad som är attraktiva för alla grupper i samhället.

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

Därför anser kommittén att särskilda beslutsregler bör införas vid försäljning av kommunala bostäder. Kommittén föreslår att kommunfullmäktige ska besluta om följande överlåtelse:

# S

- 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.

Fullmäktiges beslut ska enligt kommitténs förslag tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av de avgivna rösterna. Om fullmäktige inte beslutat om en överlåtelse är överlåtelsen ogiltig.

Vidare föreslås, att även vissa beslut om likvidation, fusion och aktieutdelning berörande kommunala bostäder ska fattas av fullmäktige.

Huvudsyftet med kommitténs förslag anges vara att åstadkomma att kommunerna bibehåller en tillräckligt stor allmännytta så att en framåtsyftande bostadspolitik kan åstadkommas som vilar på beslut grundade på breda blocköverskridande lösningar. Kommittén bedömer att förslaget i en del kommuner kommer att förhindra genomförandet av planerade försäljningar av det kommunala bostadsbeståndet. I åtskilliga kommuner anges att förslaget inte kommer att ha några följdverkningar alls. Kommitténs förslag har inte någon inverkan på bostadsrättsombildningar i det privata beståndet.

Finansdepartementet har ombett remissinstanserna att särskilt uppmärksamma kommitténs alternativa förslag som redovisas i bilaga 4, samt de övriga beslutsmodeller som diskuteras i kapitel 3. Kommitténs andrahandsalternativ, det s k kombinationsalternativet, innebär att överlåtelse beslutas med antingen tvåtredjedelsmajoritet eller, om det endast uppnås enkel majoritet i fullmäktige, två likalydande beslut med mellanliggande val. Beslutsmodellen med enbart två likalydande beslut med mellanliggande val har uteslutits av kommittén.

En sammanfattning av delbetänkandet bifogas. Sammanfattningen finns även tillgänglig på

[http://www.finans.regeringen.se/pdf/Allbo\\_sammanfattning.pdf](http://www.finans.regeringen.se/pdf/Allbo_sammanfattning.pdf)

Delbetänkandet i dess helhet finns på

[http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2000\\_104.pdf](http://www.finans.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2000_104.pdf)

## **GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER**

### Kommunalt ansvar för bostadsförsörjning och bostadsägande

Gatu- och fastighetskontoret vill för undvikande av eventuella missförstånd redan inledningsvis klargöra att en kommun hittills aldrig har varit skyldig

att varken bygga bostäder eller äga bostäder/bostadsföretag. Kommunen har sedan länge haft friheten att själv avgöra hur kommunen vill lösa de bostadspolitiska uppgifter som kommunen i lag ålagts och frivilligt tagit på sig.

Den nya lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som träder i kraft 2001-01-01 innebär inte heller den att en kommun får någon skyldighet att bygga eller äga bostäder. Lagen innehåller endast ett formkrav på upprättande av en av kommunfullmäktige beslutad plan för 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” – men inga krav på kommunalt genomförande. Vidare kan en kommun under vissa förutsättningar bli ålagd att anordna en bostadsförmedling – men ges inga utökade möjligheter att få tillgång till fler bostäder att förmedla.

Gatu- och fastighetskontoret vill också framhålla att kommunens möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande numera är starkt begränsade av statsmakterna. Såvitt vi kan bedöma är det inte förenligt med gällande lagstiftning att överhuvudtaget stödja byggherrar genom t ex generella avgäldssubventioner – något som användes förr. Efter att 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande – den s k bostadsförsörjningslagen – upphävdes 1993, har en kommun inte längre rätt att ge sådant generellt stöd. Den numera gällande lagen om kommunalt stöd till boendet (SFS 1993:406) medger endast stöd till enskilda personer. Därutöver finns enligt rättspraxis alltså vissa möjligheter för en kommun att stödja egna bostadsföretag. Men eventuella subventioner till endast stadens egna bostadsföretag bör inte införas utan att föregås av en ingående kommunalrättslig utredning; vidare skulle behöva prövas om inte eventuella sådana subventioner snedvrider konkurrensen med privata byggherrar.

Bostadsbyggandet i en kommun kommer även framgent att vara beroende av olika bostadsföretags – både privata och kommunala - bedömningar av förutsättningarna i form av bostadsefterfrågan, lönsamhet, stabilitet i spelreglerna på bostadsmarknaden mm.

Dagens bristsituationen – som successivt byggts upp under många år – kan bli förklarad med att incitamenten för kommuner att bygga nya bostäder är svaga. Vi har därför i våra yttranden över departementspromemorian ”Kommunernas bostadsförsörjningsansvar” (Fi2000/1847) och byggkostnadsdelegationens slutbetänkande (SOU 2000:44) framfört att det är angeläget och brådskande att statsmakterna i samverkan med kommunerna analyserar och lämnar förslag till hur incitamenten för bostadsbyggandet kan förbättras. Det bör handla om incitament i vid mening och avse både ekonomiskt/finansiella och administrativa förutsättningar.

I yttrandet över byggkostnadsdelegationens slutbetänkande noterade vi också att det i debatten om bostadsbyggandet emellanåt fokuseras på än den ena, än den andra omständigheten som förklaring till bostadsbrist och för

lågt byggande. Tidigare har det bl a gällt statliga skatter och kommunala avgifter. Nu anser Allbo-kommittén att kommunalt ägda bostadsföretag är en lösning. Den allmänna debattens förenklingar och tillfälliga intressen gör enligt vår uppfattning att förnyelsen av bostads- och byggpolitiken försvåras. För att öka bostadsbyggandet har vi framfört och vill nu upprepa att man måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande.

Vad gäller kommunalt ägande av bostadsföretag har i och för sig under en period funnits ett slags sådant krav. Under några decennier fanns sålunda i de statliga låneförordningarna ett krav på 100 % kommunalt ägande av ett bostadsföretag för att företaget skulle klassificeras som allmännyttigt, och därmed erhålla förmånligare statlig finansiering. Kravet på kommunalt ägande infördes i låneförordningarna först under 1970-talet. De åtskilliga dessförinnan bildade allmännyttiga bostadsföretag med olika både privata och kommunala ägare som då sedan länge varit verksamma fick dock leva vidare som allmännyttiga, d v s de bedrevs utan vinstsyfte. Det var alltså inte, som Allbo-kommitténs betänkande ger intryck av, enbart kommunala bostadsföretag som var allmännyttiga och som hade en framträdande roll i den svenska välfärdspolitik och efterkrigstidens omfattande bostadsbyggande.

Under senare år har det statliga regelverket för allmännyttiga eller kommunala bostadsföretag varit i fokus för flera utredningar och utsatts för flera förändringar. I betänkandet ”Allmännyttiga bostadsföretag” (SOU 1997:81) föreslogs bl a försäljningsrestriktioner i syfte att få kommunerna att behålla sitt kommunala bostadsbestånd. Stockholms kommunstyrelse ansåg i stadens remissvar 1997-09-12 att statliga försäljningsrestriktioner kunde införas om de är ämnade att förhindra att en kommun gör sig av med det *bestämmande* inflytandet i bostadsbolaget i kommunen. Däremot avvisade kommunstyrelsen förslaget att en kommun som säljer minoritetsandelar, aktier, i ett företag, eller hela fastigheter, ska straffas med minskade statsbidrag.

Den härefter av lagstiftaren införda s k stopplagstiftningen om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, upphör att gälla vid halvårsskiftet 2001.

#### Allbo-kommitténs förslag till försäljningsförbud

Gatu- och fastighetskontoret delar Allbo-kommitténs grunduppfattning att det är viktigt med en tillräckligt stor hyressektor tillgänglig för alla på varje lokal bostadsmarknad. Hyreslägenheter med varierande standard och servicegrad och med olika hyresnivåer kommer även framgent att behövas.

Eftersom kommunerna inte längre har tillgång till att förmedla bostäder i det privatägda hyresbeståndet, och de kommunala bostadsföretagen har en hyresnormerande ställning i bruksvärdessystemet, kan det också finnas fog

för att den del av hyresbeståndet som ägs av kommunen inte blir allt för liten på en lokal bostadsmarknad.

Men att för den skull, som Allbo-kommittén nu föreslår, i praktiken tvinga vissa kommuner, men inte andra, att äga bostadsföretag/bostäder kan ses som både orättvist och ett orimligt ingrepp i det kommunala självbestämmandet. Det är dessutom inte alls belagt av kommittén att så omfattande försäljningsförbud för kommunägda hyresbostäder som kan följa av kommitténs förslag är nödvändiga för att uppnå de av kommittén själv avsedda målen, nämligen att bibehålla ett allsidigt utbud av hyresbostäder och ett tillräckligt stort bestånd av kommunala bostäder för att bruksvärdessystemet för hyressättning ska fungera på avsett sätt.

Kommittén har inte heller visat att det föreslagna försäljningsförbudet för just kommunägda hyresbostäder är en tillräcklig åtgärd för att uppnå dessa syften.

Vi kan inte heller finna att förekomst av kommunägda bostadsföretag i sig innebär att det byggs fler bostäder.

Förslagen är således svagt underbyggda.

I sammanhanget bör även beaktas att en särskild utredare nyligen har genomfört en utvärdering av bruksvärdessystemet (SOU 2000:33). En sammanfattande slutsats av de studier som genomförts är att samspelet mellan bruksvärdessystemet, hyresförhandlingslagen och allmännyttans roll som förstahandsnorm resulterar i en förhållandevis god måluppfyllelse. Samtidigt konstateras det att systemet är utsatt för spänningar som kan relateras till ökad individualisering av hyreskontakten, minskad nyproduktion inom allmännyttan och allmänt sett förändrade ekonomiska förutsättningar. Resonemang förs i betänkandet om vissa begränsade förändringar av bruksvärdessystemet. Diskussionsförslagen avser bl.a. avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm och att bruksvärdesregeln inte skall tillämpas på nyproduktion under en s.k. karenstid. Utredningen har remissbehandlats och bereds nu inom regeringskansliet.

Allbo-kommittén berör i sitt delbetänkande inte alls diskussionsförslagen i SOU 2000:33 om bl a avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm för hyressättning utan anser för sin del utan närmare motivering att om det nuvarande hyressättningssystemet även fortsättningsvis ska fungera väl är det nödvändigt att det finns ett tillräckligt stort allmännyttigt bostadsbestånd.

Gatu- och fastighetskontoret har redan i samband med granskningen av den förra statliga utredningen med försäljningsrestriktioner – SOU 1997:81 - berört hithörande frågor. I det av gatu- och fastighetsnämnden 1997-09-02 i huvudsak åberopade tjänsteutlåtande 1997-08-18 ansåg vi sammanfattningsvis att de då föreslagna restriktionerna var så svagt underbyggda att de borde avstyrkas. I stället förordade vi större frihet och utökade kommunala befogenheter. Utdrag ur tjänsteutlåtandet bifogas.

Gatu- och fastighetskontoret kan mot ovanstående bakgrund inte heller tillstyrka Allbo-kommitténs förslag i dess nuvarande utformning. Kontoret anser det orimligt med så långtgående försäljningsrestriktioner, dvs krav på kommunalt ägande av bostäder/bostadsföretag, som enbart drabbar vissa kommuner, i första hand Stockholm. Förslaget om att mer än enkel majoritet i fullmäktige skulle krävas redan för avyttring av mer än 10 % eller 1 000 lägenheter av det kommunala bostadsbeståndet framstår som helt grundlöst och kan inte tillstyrkas. 1 000 lägenheter motsvarar blott ca 8 promille av Stockholms bostadsbolags bostadsbestånd.

Vidare kan ifrågasättas om det är rimligt att försäljningar om vilka enighet rått, t ex för att få in ett inslag av bostadsrätter i hyreshustäta ytterstadsområden, ska räknas in i de 10 procenten/1 000 lägenheterna? Ska även byten av hyresfastigheter räknas som försäljningar? Hur ska eventuella försäljningar till kooperativa hyresrättsföreningar räknas? Och kategoribostäder till t ex studentbostadsstiftelser?

Vi anser oss i och för sig inte ha kompetens att bedöma den av kommittén föreslagna konstitutionella tekniken för försäljningsrestriktionerna – kravet på kvalificerad majoritet i kommunfullmäktige eller de övriga beslutsmodellerna med mellanliggande val. Vi nöjer oss med reflexionen att om statsmakterna vill främja breda blocköverskridande majoriteter i kommunerna för hur bostadspolitiken ska bedrivas, är det väl inte helt orimligt att samma krav ställs även på statsmakterna. En av de omständigheter som har betydelse för en jämn och tillräckligt hög bostadsproduktion och välfungerande bostadsföretag är just långsiktigt stabila förhållanden för bostadsmarknadens aktörer. Flera av de snabba ändringar av förutsättningarna som genomfördes under 1990-talet återverkar ännu på bostadsmarknaden i Stockholm.

Vi förordar att ett nytt förslag utarbetas som tar sikte på att säkerställa att ett tillräckligt stort bestånd av allmännyttiga/kommunala bostäder finns på varje lokal bostadsmarknad, dvs i varje kommun, så att i första hand bruksvärdesystemets funktion säkras. Om diskussionsförslaget i SOU 2000:33 om avskaffandet av allmännyttan som förstahandsnorm genomförs faller däremot detta motiv för kommunerna att äga bostäder.

Det bör dessutom utredas om en miniminivå på kommunalt bostadsinnehav är nödvändig för att varje kommuns lagreglerade ansvar för bostadsförsörjningen för svaga grupper kan uppfyllas, eller om dagens situation då varje kommun själv får avgöra hur man löser dessa skyldigheter är tillfyllest.

I sammanhanget kan nämnas att i Stockholm remissbehandlas för närvarande ett av socialtjänstnämnden på uppdrag av kommunfullmäktige utarbetat förslag till plan för utbyggnad av bostäder med särskild service.

Om kommitténs förslag till försäljningsrestriktioner för kommunala bostäder likväl genomförs borde det rimligen av konkurrensneutralitetsskäl och för att förstärka bevarandet av hyresbeståndet införas liknande



restriktioner/förbud mot överlåtelser av privata hyresfastigheter till bostadsrättsföreningar.

#### Allbo-kommitténs fortsatta arbete

Kommittén har begärt förlängning av sitt uppdrag för att senast 2001-03-15 kunna lämna ett slutbetänkande. Kommittén uppger sig i sitt fortsatta arbete komma att redovisa överväganden och 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, inklusive behovet av en ny lag om kommunal bostadsanvisningsrätt
- skatteregler vid självförvaltning.

Gatu- och fastighetskontoret kan nämna att kontoret i sitt yttrande över SOU 1997:81 även framförde förslag rörande aktieutdelning i allmännyttan, kommunal borgen och rekonstruktioner.

**SLUT**