

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte motioner väckta med anledning av propositionen. Regeringen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem. Syftet med förslaget är att, under tiden då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds, motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag med vissa förändringar föranledda av två motionsförslag. Det gäller att lagen skall träda i kraft den 19 juni 1999 i stället för den 1 juli, att lagens retroaktiva verkningar slopas samt att lagens giltighetstid förkortas med ett halvt år.

Till betänkandet har två reservationer (m, kd, c, fp) och två särskilda yttranden (v respektive c) fogats.

Propositionen

Regeringen föreslår i proposition 1998/99:122 att riksdagen antar regeringens förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Motionerna

I betänkandet behandlas de med anledning av propositionen väckta motionerna

1998/99:Bo20 av Anita Johansson (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om värdet av kommunägda bostäder som ett instrument i bostadspolitiken.

1998/99:Bo21 av Carl Bildt m.fl. (m, kd, fp) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1998/99:122.

1998/99:Bo22 av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition 1998/99:122 om kommunala bostadsföretag.

1998/99:BoU11

1998/99:Bo23 av Helena Hillar Rosenqvist m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om alternativ för en socialt hållbar boendepolitik (avsnitt 3.1),

2. att riksdagen beslutar om en kortare tidsbegränsning av sanktionerna i enlighet med vad i motionen anförts (avsnitt 3.2),

3. att riksdagen beslutar att sanktionerna skall börja tillämpas från dagen efter beslut i riksdagen (avsnitt 3.3),

4. att riksdagen beslutar att skälig utdelning, utan att sanktioner inträder, skall beräknas på det sätt som anges i motionen (avsnitt 3.4),

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att, efter samråd med Kommunförbundet, precisera kriterierna för när dispens från sanktionerna skall kunna ges (avsnitt 3.5),

Utskottet

Ärendets beredning i utskottet

Utskottet har begärt att Lagrådet skall yttra sig över regeringens förslag. Lagrådets yttrande har fogats till detta betänkande som bilaga 2. Vidare har utskottet berett konstitutionsutskottet och finansutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Båda utskotten har avgivit yttranden. Dessa har som bilaga 3 och 4 fogats till betänkandet.

Med anledning av propositionen anordnade utskottet en offentlig utfrågning den 25 maj 1999. Program för och protokoll från utfrågningen har som bilaga 5 tagits in i detta betänkande.

Regeringsförslagets innebörd i korthet

Regeringen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av en lag med ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem. Syftet med förslaget är att, under tiden då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds, motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna.

Enligt förslaget skall en kommun som säljer aktier eller andra andelar i det kommunala bostadsföretaget i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget få det generella statsbidraget minskat. Har företaget godkänts som allmännyttigt skall godkännandet återkallas.

Om en kommun använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag för att tillföra kommunen en utdelning som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet skall kommunen också få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget.

I det fall kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall motsvarande sanktion drabba kommunen, om tillgångar överförs i form av utdelning eller aktieägartillskott till ett annat i samma koncern ingående bolag som inte huvudsakligen ägnar sig åt bostadsförsörjning.

Även i det fall ett kommunalt bostadsföretag beslutar att träda i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas.

Det nya sanktionssystemet föreslås vara tidsbegränsat och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas fr.o.m. den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation skall lagen tillämpas t.o.m. den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott t.o.m. den 31 december 2002. Utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999 omfattas inte av förslaget.

Bland skälen för regeringens förslag märks bl.a. följande. Kommunernas intresse i frågorna som gäller att i olika avseenden förändra och utveckla sina företag bör avvägas mot statsmakernas intresse för vad som sker med bostadsförsörjningen i stort. Statens intresse gäller i första hand att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitik. Givetvis finns det även ett intresse av att se till att de betydande ekonomiska resurser som staten genom årens lopp tillfört företagen inte genom olika transaktioner överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen. Under senare tid har det i ett antal kommuner väckts förslag om att sälja ut hela eller betydande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Sådana diskussioner förs för närvarande i ett 50-tal bostadsföretag. Regeringens principiella uppfattning är att de kommunala bostadsföretagen har en central funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden. Därmed är det inte sagt att dessa företags verksamhetsformer inte behöver förändras. I en situation där många kommuner i en allt snabbare takt vill utveckla sitt bostadsinnehav anser regeringen att det – i avvaktan på resultatet av ett utredningsarbete – skall utformas ett tillfälligt regelsystem, vars syfte är att försvåra sådana utförsäljningar.

Utvecklingen av allmännyttiga bostadsföretag

Regeringen har den 6 maj 1999 beslutat att en särskild utredare skall tillkallas för att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag (dir. 1999:3). Utredaren skall redovisa ett diskussionsbetänkande om utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen för att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan öka i dessa företag. Utredaren skall vidare genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdessystemet. Utredaren skall utvärdera i vad mån systemet har bidragit till att uppnå uppställda mål samt även i övrigt analysera systemets tillämpning och funktionssätt mot bakgrund av de förändringar som sker på bostadsmarknaden.

Bland de i direktiven givna utgångspunkterna märks följande. Dagens och framtidens bostadssökande skall kunna erbjudas fullvärdiga bostäder inom ett allsidigt och väl sammansatt bostadsbestånd som möter olika hushålls behov. Inte minst för att skapa förutsättningar för ökad integration är det

viktigt att det i bostadsområdena finns en blandning av olika upplåtelseformer. Bostadsförsörjningen är också en väsentlig del av kommunernas och regionernas infrastruktur i ett tillväxtperspektiv. Bostäder skall i tillräcklig omfattning kunna upplåtas med hyresrätt. Starka och välskötta bostadsföretag som drivs utan vinstsyfte och som är öppna för alla grupper av medborgare är en nödvändig tillgång i ett modernt välfärdssamhälle. Sådana företag måste ges förutsättningar att fortsätta spela en viktig roll i bostadsförsörjningen bl.a. för att motverka segregation och dämpa hyresutvecklingen.

I direktiven sägs också bl.a. att det även i framtiden måste finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte. Även i fortsättningen bör det finnas bostadsföretag som drivs enligt de principer som i dag präglar allmännyttan. Dessa företag bör således drivas utan enskilt vinstintresse med den långsiktiga självkostnaden som rättesnöre. Det överskott som kan och bör skapas i den löpande förvaltningen bör användas för att utveckla företaget så att det ekonomiskt kan bli bärkraftigt över lång tid.

Uppdraget omfattar bl.a. följande. Utredaren skall göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det finns behov av ett nytt regelverk. Utredaren skall därvid analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga bostadsföretagen. Utredaren skall vidare klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt bostadsföretag.

Utredaren skall enligt direktiven i de delar som inte gäller bruksvärdessystemet redovisa sitt uppdrag före den 1 januari 2000.

Behovet av ett tillfälligt sanktionssystem – frågor om den kommunala självstyrelsen och valet av sanktionsform

Regeringens förslag har mött invändningar under regeringens remissbehandling men också från Lagrådet liksom i tre motioner. Konstitutionsutskottet och finansutskottet har yttrat sig i över de invändningar som berör deras respektive beredningsområde.

I flerpartimotionen 1998/99:Bo21 (m, kd, fp) liksom i motion 1998/99:Bo22 (c) yrkas avslag på propositionen. I den förstnämnda motionen anförs att regeringsförslaget innebär en bristande respekt för den kommunala demokratin och utgör ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Lagen bedöms utgöra ett hinder för kommunerna att sköta sina uppgifter på det sätt de finner för gott. Dispensregelns utformning, som anses bädda för godtycke, samt lagens långa giltighetstid och retroaktiva tillämpning motiverar också, enligt motionärerna, ett avslag. I motionen hänvisas till och hämtas argument från Lagrådets yttrande. Också c-motionärerna anför som huvudsakligt motiv för sitt avslagsyrkande att lagen skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kritik framförs i motionen mot lagens retroaktiva verkan och snara ikraftträdande samt lagens långa giltighetstid. Även i denna motion åberopas Lagrådets yttrande. Vidare kritiserar bl.a. att dispensreglerna medverkar till ökad centraldirigering. Dessutom anförs att lagen innebär

ett hinder för ökad mångfald i boendet. I c-motionen anförs dock att en generell avyttring av de kommunala bostadsbolagen inte är eftersträvansvärd ur bostadssocial synpunkt och att den inte får bli ett självändamål.

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall det särskilt åligga det allmänna att bl.a. trygga rätten till bostad samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Stadgandet är ett uttryck för den vikt bostadspolitiken skall ha och anger också politikens huvudsakliga inriktning. Utskottets ställningstagande sker naturligen mot den nu angivna bakgrunden.

Under den tid den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds skall det föreslagna sanktionssystemet motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna. Skulle de kommunala bostadsföretagen försvinna eller utarmas vore det praktiskt taget omöjligt att återskapa dem. Den sociala bostadspolitik som sedan länge bedrivs i Sverige skulle drabbas av svåra konsekvenser. Utskottet anser därför att det föreligger ett starkt behov av att införa det tillfälliga sanktionssystemet.

Olika invändningar har rests mot att förslaget genomförs. En del av dessa rör enskildheter i förslaget vilka utskottet senare återkommer till, bl.a. om sanktionernas retroaktiva tillämpning. Först skall utskottet beröra de grundläggande invändningarna. De gäller att förslaget skulle innebära en i förhållande till grundlagen otillåten inskränkning av den kommunala rätten till självstyrelse eller på annat sätt innebära en icke godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen. I frågeställningen finns även en koppling till huruvida det generella statsbidraget skall användas som sanktionsform.

Regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen begränsar sig till några få bestämmelser. Av 1 kap. 1 § framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § samma kapitel anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår bl.a. att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag, och likaså att i lag meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Såvitt gäller kommunernas befogenheter kan det här vara skäl att erinra om att i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) anges att kommunerna får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan. Sedan gammalt har både staten och kommunerna haft ett ansvar för bostadsförsörjningen liksom bostadspolitiken i övrigt även om lagregleringen av kommunernas ansvar skiftat över tiden. Kommunernas bostadspolitiska ansvar styrs nu i allt väsentligt endast av kommunallagen, socialtjänstlagen och plan- och bygglagen. Statens ansvar kan enligt utskottets mening, oavsett nu gällande lagstiftning, beskrivas som övergripande.

Det föreslagna sanktionssystemet bedömer Lagrådet utan tvivel vara ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Lagrådet uttalar att så som bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det ytterst vara riksdagen som sätter gränserna för det kommunala självbestämmandet. Frågan om

huruvida sanktionssystemet går längre än vad som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter torde, enligt Lagrådet, ytterst vara av politisk natur. Lagrådet har även granskat hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt. Sammanfattningsvis ifrågasätter därvid Lagrådet allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse bör göras på det föreslagna sättet. För skälen till denna slutsats liksom Lagrådets yttrande i övrigt hänvisas till bilaga 2.

Konstitutionsutskottets prövning omfattar den föreslagna åtgärden i förhållande till den grundlagsreglering som finns av principen om kommunal självstyrelse och därutöver förhållandet till principen själv. Prövningen leder till skilda slutsatser. Konstitutionsutskottet kan inte finna att lagförslaget strider mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsformen. Däremot anser utskottet att lagförslaget innebär att kommunernas självständiga beslutsfattande inskränks genom statlig påverkan av utövningen av ägandet av de kommunala bostadsföretagen. Enligt konstitutionsutskottet innebär således lagförslaget att den kommunala självstyrelsen på detta område inskränks. Konstitutionsutskottet tar därefter ställning till om det rör sig om ett godtagbart ingrepp eller inte. Med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken anser konstitutionsutskottet – med skäl som anförts för förslaget – att det får anses godtagbart att tillfälligt inskränka den kommunala självstyrelsen på detta område. Enligt utskottet är det givet att ju kortare lagens giltighetstid är, desto bättre är det från kommunal självstyrelsesynpunkt. Utskottet inser dock att en avkortning av giltighetstiden måste vägas mot hur lång tid för rådrum som behövs. Denna fråga anser sig konstitutionsutskottet sakna förutsättningar att bedöma.

Konstitutionsutskottet tillstyrker således från konstitutionella utgångspunkter regeringens förslag. Den närmare innebörden av konstitutionsutskottets ställningstaganden återfinns i bilaga 3.

Finansutskottet begränsar sig i sitt yttrande till frågan om huruvida det generella statsbidraget till kommuner bör användas som ett styrinstrument i ett nytt sanktionssystem med syfte att motverka att kommuner avyttrar sina bostadsföretag. I sitt yttrande tillstyrker finansutskottet att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna används som ett sådant instrument. Finansutskottet betonar vid sin bedömning de kommunala bostadsföretagens viktiga uppgift på bostadsmarknaden och att det därför är rimligt att utförsäljningen av dem motverkas i avvaktan på att det förestående utredningsarbetet fullföljs. Yttrandet återfinns i bilaga 4 till detta betänkande.

Bostadsutskottet har inledningsvis konstaterat det behov som finns av att tillfälligt motverka att de kommunala bostadsföretagen försvinner eller utarmas. Något hinder i grundlagen mot den föreslagna lagen konstaterar varken regeringen, Lagrådet eller konstitutionsutskottet. Den kommunala självstyrelsen inskränks dock genom den föreslagna lagen. Mot bakgrund av de av regeringen för förslaget anförda skälen bedömer utskottet, i likhet med konstitutionsutskottet, att lagens inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar, särskilt med hänsyn till att den är tillfällig. Den föreslagna giltighetstiden är inte så lång att den skulle utgöra ett skäl mot att anta lagförslaget. Giltighetstiden kan dock ändå med olika utgångspunkter diskuteras. Utskottet återkommer nedan till denna fråga. I likhet med finansutskottet

anser utskottet att det generella statsbidraget kan användas som styrinstrument i detta sammanhang. Inte heller i övrigt finns bärande skäl för att propositionens förslag inte skall genomföras.

Utredaren om de allmännyttiga bostadsföretagen tillkallas för att ta fram underlag för kommande beslut och skall redovisa ett diskussionsbetänkande om utvecklingen av dessa företag. Utredaren skall vidare genomföra en utvärdering av det s.k. bruksvärdessystemet. De frågeställningar utredarens uppdrag omfattar är av väsentlig och grundläggande betydelse för utformningen av den framtida bostadspolitiken. Utskottet anser därför att resultatet av utredarens arbete bör fullföljas av en utredning med parlamentarisk sammansättning. Det är angeläget att denna utredning tillsätts med vederbörlig skyndsamhet. Utskottet utgår från att vad som nu sagts kommer att bli tillgodosett utan någon vidare åtgärd från utskottets sida.

Enligt utskottets mening saknas på anförda skäl grund att avslå propositionen. Utskottet avstyrker med hänvisning till detta motionerna 1998/99:Bo21 (m, kd, fp) och 1998/99:Bo22 (c) om *avslag på propositionen*.

Sanktionssystemets närmare utformning

Beräkningen av bidragsminskningen

I de fall statsbidraget skall minskas på grund av utdelning eller aktieägartillskott skall minskningen beräknas på det belopp som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet. Av beräkningsregeln följer att utdelning och aktieägartillskott i vissa fall inte kommer att föranleda någon minskning av statsbidraget. Enligt förslaget ankommer det på regeringen att meddela närmare föreskrifter om grunderna för beräkningen av en skälig avkastning.

Enligt propositionens motivdel avses med skälig avkastning normal årsränta. Förslaget ansluter i denna del liksom vad gäller valet av beräkningsunderlag till den i dag gällande ordningen för när ett bostadsföretag kan förlora sin ställning som allmännyttigt företag.

I motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 4 föreslås att en reduktion av statsbidraget skall ske först om utdelningen överstiger en avkastning motsvarande statsobligationsräntan med ett tillägg på 2,5 procentenheter beräknat på bolagets egna kapital. Motionärerna anser att den enligt propositionen godtagbara utdelningen är alltför snävt tilltagen, eftersom det ursprungliga aktiekapitalet i allmännyttiga bostadsföretag ofta kan vara mycket lågt.

Regeringen säger i propositionen att den är väl medveten om att det har riktats kritik mot den nuvarande ordningen när det gäller återkallelse av ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. I avvaktan på den översyn regeringen skall göra av vad som skall anses utgöra en skälig avkastning för kommunala bostadsföretag anser regeringen dock att det är lämpligt att behålla nuvarande avkastningsnivå vid bedömningen av om det generella statsbidraget bör reduceras eller inte.

Utskottet delar regeringens mening att det med hänsyn till den förestående översynen inte är motiverat att i förevarande sammanhang föreskriva en annan avkastningsnivå. Utskottet anser det angeläget att regeringen snarast

återkommer till riksdagen i frågan om vad som skall utgöra en skälig avkastning för kommunala bostadsföretag. Utskottet förutsätter att detta kan ske i den kommande budgetpropositionen. Mp-motionen får mot denna bakgrund anses vara tillgodosedd.

Överklagande

Det är länsstyrelsen som skall besluta om minskning av statsbidraget. Enligt regeringens lagförslag får länsstyrelsens beslut enligt lagen överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Lagrådet förordar att länsstyrelsens beslut i fråga om minskade statsbidrag skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Anledningen till detta är att det finns så många rättsfrågor inbyggda i lagen, såväl när det gäller förutsättningarna för dess tillämpning som i fråga om beräkningen av vinsten, att prövningen bör ske i domstol. Detta skulle dessutom stämma bättre överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som föreskriver att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa bl.a. ett utövande av sina befogenheter, låt vara att detta krav ansetts kunna tillgodoses genom ett resningsförfarande (prop. 1988/89:119 s. 6).

Utan att ifrågasätta något av de skäl Lagrådet anför anser utskottet att regeringens förslag kan accepteras. Utskottet lägger då vikt vid den erfarenhet Boverket har av att bedöma de frågeställningar som kan bli aktuella vid lagens tillämpning, särskilt att verket överprövar beslut som gäller återkallelse av ett godkännande av ett bostadsföretag som allmännyttigt, samt vid att lagstiftningen endast är tillfällig.

Undantag

Regeringen skall enligt propositionens förslag få befria en kommun från minskning av det generella statsbidraget, om en rekonstruktion av bostadsföretaget är nödvändig eller om kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en avyttring eller en utdelning m.m. är nödvändig för att sanera ekonomin. Regeringen får också medge ett undantag om det annars finns särskilda skäl.

Enligt förslaget i motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 5 bör regeringen, efter samråd med Kommunförbundet, precisera kriterierna för när dispenser skall kunna ges. De framarbetade riktlinjerna bör redovisas för riksdagen. Motionärerna anser att lagens regler är alltför allmänt hållna och därför bäd- dar för en betydande osäkerhet i rättstillämpningen.

Lagrådet uttalar beträffande undantagsbestämmelsen att när det nu är fråga om ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen så är det självfallet viktigt att kommunerna behandlas lika och att grunderna för undantag framgår av lagtexten. Lagrådet anser dock att det är svårt att i lagtext precisera förutsättningarna för undantag närmare än som skett.

Enligt utskottets mening torde det visserligen gå att ange exempel på fall som utgör sådana särskilda skäl att undantag bör beviljas. En utdelning som möjliggörs genom att ett kommunalt bostadsföretag avyttrar fastigheter som

används för annat än bostadsändamål bör t.ex. inte föranleda att statsbidraget minskas. Det torde däremot i det närmaste vara ogörligt att förutse och i generella termer ange ens merparten av de mångskiftande situationer som bör föranleda ett undantag från lagens regler. Utskottet delar således Lagrådets bedömning som innebär att undantagsregelns utformning får godtas. Något tillkännagivande i enlighet med förslaget i motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 5 kan mot denna bakgrund inte anses erforderligt.

Ikraftträdande m.m.

Det nya sanktionssystemet föreslås vara tidsbegränsat och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas fr.o.m. den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation skall lagen tillämpas t.o.m. den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott t.o.m. den 31 december 2002. Utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999 omfattas inte av förslaget.

I motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 3 föreslås att lagen skall tillämpas fr.o.m. dagen efter den dag då lagen antas av riksdagen för att en retroaktiv tillämpning skall undvikas. I samma motions yrkande 2 lämnas förslag om att lagen skall tillämpas på ägarförändringar och frivilliga likvidationer fram t.o.m. den 30 juni 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott fram t.o.m. den 31 december 2001. Förslaget innebär i förhållande till regeringsförslaget en avkortning av lagens giltighetstid med ett halvt respektive ett år och avser att inte göra ingreppet i det kommunala självstyret längre än absolut nödvändigt.

Lagrådet avstyrker den föreslagna övergångsbestämmelsen i vad den avser avhändelser och utdelningar m.m. som skett fr.o.m. den 8 maj fram till den föreslagna dagen för ikraftträdandet den 1 juli. Enligt Lagrådets mening synes förslaget i denna del stå i dålig överensstämmelse med de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning. Också konstitutionsutskottet redovisar i sitt yttrande till bostadsutskottet motsvarande uppfattning och vill förorda att lagen börja tillämpas samma dag som den träder i kraft.

Enligt utskottets mening bör av de skäl Lagrådet och konstitutionsutskottet angivit regeringsförslagets ikraftträdandebestämmelse ändras i syfte att undvika en retroaktiv tillämpning. I stället bör i denna anges att lagen skall träda i kraft den 19 juni 1999 utan föreskrifter om en tidigare tillämpning.

Enligt konstitutionsutskottet är det givet att ju kortare lagens giltighetstid är desto bättre är det från kommunal självstyrelsesynpunkt. Konstitutionsutskottet inser dock att en avkortning av giltighetstiden måste vägas mot hur lång tid för rådrum som behövs. Utredningen om den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen och därpå följande överväganden bör ges sådan tid att de lösningar dessa mynnar ut i blir hållbara. Det är emellertid enligt utskottets mening angeläget att de inskränkningar sanktionssystemet medför i de kommunala bolagens handlingsfrihet begränsas i görligaste mån. Lagens giltighetstid bör därför kunna kortas något. Utskottet har stannat för att lagen bör tillämpas på avyttringar och beslut om frivillig likvidation under tiden t.o.m. den 30 juni 2001 och på utdelningar och aktieägartill-

skott under tiden t.o.m. den 30 juni 2002. I förhållande till regeringsförslaget bör alltså giltighetstiderna avkortas med ett halvt år.

Riksdagen bör på nu anförda skäl med anledning av motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkandena 2 och 3 anta utskottets förslag till lydelse av den bestämmelse som reglerar ikraftträdandet och giltighetstiden.

Utöver de nu lämnade förslagen till förändringar av det av regeringen i propositionen framlagda lagförslaget föreslås att två mindre fel av tryckfelskaraktär rättas (1 §).

Med hänvisning till vad som anförts föreslår utskottet att riksdagen, med bifall till regeringens förslag och däri med anledning av motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 3 gjord ändring, antar det som utskottets lagförslag betecknade och som bilaga 1 till detta betänkande fogade *lagförslaget*. Utskottets ställningstagande innebär alltså att nuvarande bestämmelser om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelse av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder kommer att ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem.

Utskottet förutsätter att regeringen noga följer utfallet av lagens tillämpning och effekter samt med skyndsamhet återkommer till riksdagen med de förslag till förändringar som kan komma att visa sig erforderliga för att lagen skall kunna tjäna sitt ändamål.

Övrigt

I två motioner, 1998/99:Bo20 (s) och 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 1, tas upp frågor som främst avser de kommunala bostadsföretagens roll ur en mer allmän bostadspolitisk synvinkel. I s-motionen föreslås ett riksdagens tillkännagivande om värdet av kommunägda bostäder som ett instrument i bostadspolitiken, bl.a. för att utveckla ett ekologiskt boende, tillhandahålla bra bostäder till låga hyror, vara en spjutspets vad gäller att utveckla hyresboendet, verka för sänkta bygg- och boendekostnader, bidra till ökad valfrihet i boendet och motverka segregation. I mp-motionen föreslås ett riksdagens tillkännagivande som avser att utredningsinsatser skall göras beträffande alternativ för en socialt hållbar bostadspolitik. Sådana lösningar bör genom utredningsinsatser arbetas fram som på ett mer permanent sätt kan säkra de nationella målen på en förändrad bostadsmarknad och som ger kommunerna en betydande frihet att hitta lokala lösningar som passar respektive kommun. Viktiga frågor är enligt motionärerna:

- Hur skall man säkerställa att det i alla kommuner finns ett varierat utbud av olika slags bostäder och upplåtelseformer till rimliga priser som passar olika konsumenters skilda önskemål?
- Hur skall man undvika att vissa kommuner ställer sig utanför den nationella bostadspolitiken genom att bilda ”enkla” där man inte tar rimlig hänsyn till utsatta gruppers bostadsbehov?
- Hur finna medel för kommunerna att uppfylla kravet på en socialt hållbar boendepolitik för utsatta grupper där olika fastighetsägarkategorier och företag och inte bara allmännyttan tar ett ansvar?
- Hur finna medel att utveckla självförvaltning inom hyresrätten särskilt med avseende på kooperativ hyresrätt och de skatteregler som gäller?

– Hur skall en kvalitetssäkring av det sunnda boendet kunna genomföras över hela bostadsbeståndet?

1998/99:BoU11

De bostadspolitiska frågor som tas upp i motionerna är enligt utskottets mening viktiga och bör därför lyftas fram i det fortsatta arbetet med att utveckla bostadspolitiken. Samtidigt kan utskottet konstatera att flera av de förslag som förs fram redan uppmärksammats i olika sammanhang. Utskottet vill här bara erinra om den utredning om utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen m.m. som regeringen kommer att tillsätta. Av utredningens direktiv framgår bl.a. att utredningen skall behandla frågor om hur kommunernas inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen skall kunna garanteras, dvs. ytterst frågan om hur ett brett utbud av bostäder till boende med olika behov skall kunna tryggas till rimliga priser. Enligt direktiven skall utredningen dessutom lämna förslag som ökar hyresgästinflytandet bl.a. genom såväl alternativa verksamhetsformer som kooperativ hyresrätt. I arbetet med att finna alternativa kooperativa former för icke spekulativt ägande skall särskilt den förvaltning som drivs av Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) studeras liksom erfarenheterna från försöksverksamheten med kooperativ hyresrätt. Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om att riksdagen tidigare i vår på förslag av bostadsutskottet (bet. 1998/99:BoU2) uppdragit åt regeringen att arbeta fram ett förslag till permanent lagstiftning avseende kooperativ hyresrätt och därefter återkomma till riksdagen.

När det gäller frågan om alla kommuners bostadspolitiska ansvar för utsatta grupper liksom alla fastighetsägares ansvar i detta sammanhang finns det enligt utskottets mening anledning att framhålla de uppgifter som den boendesociala (tidigare bostadssociala) beredningen har. I beredningens uppgifter ingår bl.a. att följa utvecklingen på det bostadssociala området och lämna förslag till åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden. Beredningen skall dessutom lämna förslag till åtgärder för den händelse att situationen på bostadsmarknaden utvecklas på ett sådant sätt att kommunerna inte genom samarbete med fastighetsägarna kan uppfylla sitt bostadssociala ansvar.

Även frågan om att kvalitetssäkra ett sunt boende har naturligtvis en bostadspolitisk betydelse i den meningen att det är viktigt att alla boende tillförsäkras ljusa och rymliga bostäder som inte ger upphov till ohälsa. I första hand bör detta naturligtvis åstadkommas genom att byggregler och andra bestämmelser som styr byggandet utformas på ett sådant sätt att de säkrar bostädernas kvalitet i dessa avseenden. Inte minst bostadsutskottet har på olika sätt verkat för att åstadkomma ett miljö- och hälsoriktigt byggande med hög boendekvalitet. På förslag av bostadsutskottet har riksdagen dessutom uttalat att ett system för kvalitetsdeklaration av bostäder borde utvecklas. Med anledning av tillkännagivandet gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda möjligheterna att utveckla ett sådant system. Boverket har i en rapport redovisat resultatet av sitt arbete. Rapporten bereds för närvarande inom regeringens kansli och regeringen har uttalat sin avsikt att återkomma till riksdagen i frågan under nästa riksmöte.

Som framgår av den kortfattade redovisningen ovan är de frågor som tas upp i motionerna 1998/99:Bo20 (s) samt 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 1

redan föremål för uppmärksamhet i olika sammanhang. Ett tillkännagivande om *kommunerna och bostadspolitiken m.m.* i enlighet med motionsförslagen kan därför inte nu anses erforderligt.

1998/99:BoU11

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på propositionen*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Bo21 och 1998/99:Bo22,
res. 1 (m, kd, c, fp) – delvis

2. beträffande *lagförslaget*
att riksdagen med anledning av proposition 1998/99:122 och motion 1998/99:Bo23 yrkandena 2 och 3 samt med avslag på motion 1998/99:Bo23 yrkandena 4 och 5 antar som bilaga 1 till detta betänkande fogade och som utskottets lagförslag betecknade förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

res. 1 (m, kd, c, fp) – delvis

3. beträffande *kommunerna och bostadspolitiken m.m.*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Bo20 och 1998/99:Bo23 yrkande 1.

res. 2 (m, kd, c, fp) – motiv.

Stockholm den 3 juni 1999

På bostadsutskottets vägnar

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Sten Andersson (m), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Ahlstedt (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson (s) och Harald Bergström (kd).

Reservationer

1. Avslag på propositionen och lagförslaget (mom. 1 och 2)

Knut Billing (m), Sten Andersson (m), Inga Berggren (m), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Rigmor Ahlstedt (c), Yvonne Ångström (fp) och Harald Bergström (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med ”Enligt 1 kap.” och på s. 10 slutar med ”sitt ändamål” bort ha följande lydelse:

Det av regeringen framlagda lagförslaget skulle vid ett genomförande slå hårt mot många kommuner som utövar sitt ägaransvar i de kommunala bostadsföretagen. Lagförslaget utgör enligt utskottets mening ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det är även ett tydligt exempel på bristande respekt för den lokala demokratin. Till detta kommer att förslaget även i övrigt i flera avseenden bryter mot de principer som normalt gäller för svensk lagstiftning och de krav som bör ställas på att tillräcklig tid ges för beredning av lagförslag. Bostadsutskottet ansluter sig därför till det krav på att propositionen skall avslås i sin helhet som förs fram i motioner från Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet respektive Centerpartiet. Utskottet redovisar nedan kortfattat sin syn på de brister som propositionen uppvisar i olika avseenden. Detta gäller bl.a.:

- brister i respekten för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin,
- brister i regeringens motivering av lagförslaget,
- brister i lagförslagets utformning och beredning.

Bristerna i respekten för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin påtalas i Lagrådets granskning av lagförslaget. Lagrådet konstaterar visserligen att det är svårt att ge den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen någon mer strikt innebörd, men framhåller å andra sidan att föreställningen om kommunal självstyrelse ändå utgör en levande realitet i svenskt samhällsliv. Vid regeringsformens tillkomst betecknades således den kommunala självstyrelsen som en av grundstenarna för den svenska demokratin. Enligt Lagrådet har denna uppfattning snarast accentuerats under senare år. Analysen av lagförslaget leder fram till att Lagrådet allvarligt ifrågasätter om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse bör göras på det sätt som regeringen föreslår. Till grund för denna slutsats ligger en genomgång som på punkt efter punkt kullkastar regeringens argumentation i propositionen.

Regeringen motiverar således sitt förslag med att det, såvitt gäller grundlagsenligheten, är analogt med den minskning av statsbidragen som under senare år gällt för kommuner som höjer den kommunala skattesatsen och att Lagrådet tidigare accepterat denna reglering. Lagrådet avvisar emellertid jämförelsen och konstaterar bl.a. att det knappast kan ha varit avsikten med det generella statsbidraget att det skulle kunna användas som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner för speciella ändamål. Lagrådet pekar också på det förhållandet att det generella statsbidraget i det nu aktuella lagförslaget används som sanktionsmedel mot ett väntat men av regeringen oönskat beteende inom ett visst område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. I sammanhanget framhålls att handhavandet av bostadsförsörjningen inom kommunerna i första hand är en kommunal fråga och att det inte finns någon skyldighet för kommunerna att inneha bostadsföretag. Vidare anser Lagrådet att det i de fall då kommunerna avhänder sig sina bostadsföretag av ideologiska skäl helt saknas ett naturligt samband mellan avhändandet och minskningen av statsbidraget.

Bostadsutskottet instämmer i Lagrådets bedömning. Det kan därutöver tilläggas att det finns ytterligare skillnader mellan den av regeringen åberopade regleringen av den kommunala beskattningsrätten och det nu aktuella förslaget. De ingripanden som gjorts i den kommunala beskattningsrätten har skett i besvärliga samhällsekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas i framtiden. De har inte, som i den nu aktuella situationen, haft karaktären av ingripanden mot enskilda kommuner som redan har börjat föra en av regeringen önskad politik. Tidigare ingripanden har heller inte, som i föreliggande fall, tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till. Utskottet vill också framhålla att det förhållandet att lagstiftningen avses gälla under så lång tid, totalt över tre år, understryker allvaret i den föreslagna begränsningen i den kommunala självstyrelsen.

Bostadsutskottet vill dessutom peka på den bristande respekten för de enskilda medborgarna i berörda kommuner. Regeringen gör således ingen hemlighet av att förslaget har sin grund i att det i vissa kommuner förs en av regeringen önskad politik. Att denna politik förs med stöd av den vilja som majoriteten av medborgarna i de berörda kommunerna uttryckt i allmänna val tar regeringen uppenbarligen inte någon hänsyn till.

Utskottet anser i likhet med Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet att den demokratiskt uttryckta folkviljan i kommunerna måste respekteras. Det är inte en statlig uppgift att fatta beslut om handhavandet av de kommunalt ägda bostadsföretagen. Sådana ställningstaganden måste göras i kommunerna, mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet och på det sätt den demokratiskt valda kommunfullmäktige liksom majoriteten i företagets styrelse finner lämpligt. Att dessa förhållanden respekteras är viktigt inte minst mot bakgrund av att ägande av bostadsföretag är förknippat med ett stort ekonomiskt risktagande. Ett genomförande av regeringsförslaget kan medföra att kommuner som hamnat i ekonomiska svårigheter, eller riskerar att göra det, hindras från att vidta nödvändiga åtgärder. Det kan också innebära att kommuner som önskar sälja en del av sitt bostadsinnehav för att kunna genomföra nödvändiga satsningar på kommunala kärnuppgifter som skola och äldreomsorg hindras att göra en sådan omfördelning. För de kommuner som ändå avhänder sig hela bostadsföretaget kan effekterna av minskade statsbidrag bli förödande för den kommunala ekonomin.

Det finns således olika skäl till att en kommun önskar sälja delar av det kommunala bostadsinnehavet. I vissa kommuner handlar det om att skaffa kapital för att stärka beståndets långsiktiga livskraft och förbättra boendemiljön. I andra kommuner kan det handla om en medveten strävan mot ökad mångfald på bostadsmarknaden genom exempelvis en ombildning till bostadsrätter. Varje kommun har en bostadsmarknad som i något avseende är unik. Kommunerna har också i övrigt skilda förutsättningar och behov. Den föreslagna lagstiftningen skulle få mycket olika resultat beroende på förhållandena i den enskilda kommunen. Regeringens förslag om ett generellt sanktionssystem för att styra beslutsfattandet i kommunerna är således ett mycket trubbigt och godtyckligt instrument. De dispensregler som föreslås

har en sådan utformning att inslaget av godtycke i lagstiftningen snarast förstärks.

Bostadsutskottets bedömning att lagförslaget skulle utgöra ett oacceptabelt ingrepp i den kommunala självstyrelsen delas av Svenska Kommunförbundet. Vid den offentliga utfrågning som utskottet anordnade med anledning av propositionen anförde Kommunförbundets ordförande Ilmar Reepalu följande:

Från Svenska Kommunförbundets sida avvisar vi propositionens förslag vad avser minskningen av det generella statsbidraget för kommuner som avyttrar hela, eller delar av, sitt bostadsföretag. Vi anser att det strider mot syftet med gällande statsbidragssystem samt mot den kommunala självstyrelseprincipen.

Vi konstaterar också att på det bostadspolitiska området har förutsättningarna/spelreglerna ändrats kraftigt under 1990-talet. Kommunerna måste få anpassa sina strategier till den rådande situationen på den lokala bostadsmarknaden.

Bostadsutskottet anser att lagförslaget kan avvisas redan på grundval av de ovan påtalade bristerna vad gäller respekten för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin. Det finns dock skäl att trots detta något beröra bristerna i propositionen i övrigt.

Det finns således även påtagliga *brister i regeringens motivering av lagförslaget*. Syftet med lagförslaget är enligt regeringen att få rådruum för en utredning om den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen. Utskottet vill emellertid erinra om att det redan år 1996 infördes sanktioner i form av indraget räntestöd mot kommuner som sålde hela eller delar av sitt bostadsbestånd. Regeringen motiverade även vid detta tillfälle åtgärderna med att man behövde rådruum i avvaktan på att långsiktiga bestämmelser utarbetades. Något förslag med denna inriktning har emellertid inte presenterats. Skäl saknas för riksdagen att nu tre år senare bevilja regeringen ett ytterligare rådruum. Att förslaget dessutom kränker den kommunala självstyrelsen gör inte saken bättre.

Det kan också ifrågasättas vad regeringen avser att uppnå under det begärda rådruummet. Enligt direktiven till den utredning som skall genomföras under rådruummet skall ett diskussionsbetänkande tas fram om hur kommunala bostadsföretag skall kunna organiseras och hur hyresgästinflytandet kan öka i dessa företag. Utskottet har inget emot att de kommunala bolagen sluter avtal med sina hyresgäster om ökad delaktighet i förvaltningen av bostäderna och att ett diskussionsunderlag i frågan tas fram. Det framgår dock inte av propositionen hur detta diskussionsbetänkande skall kunna klargöra den helt avgörande frågan om kommunernas rådighet över sina bostadsföretag. Utskottet förutsätter därvid att det verkliga syftet med rådruummet inte är att förbereda en lagstiftning som permanent fråntar kommunerna denna rådighet.

Ett argument som används i propositionen för att berättiga inskränkningen av kommunernas föfoganderätt över sina bostadsföretag är att det tidigare utgått statliga bidrag till dessa företag. Utskottet vill för sin del hävda att en sådan utgångspunkt torde innebära att få kommunala ansvarsområden, om ens något, i framtiden är fredade från statliga sanktioner genom det generella statsbidragssystemet. Kommuner som i exempelvis frågor om äldreomsorg

och utbildning fattar beslut som visserligen är helt lagenliga men inte gillas av regeringen skulle i så fall riskera att påföras motsvarande sanktioner. Även Lagrådet har uppmärksammat denna fråga och framhåller att den omständigheten att staten av olika skäl och på skilda sätt genom åren bidragit till bostadsföretagens verksamhet knappast kan tas till intäkt för att använda det generella statsbidragssystemet på det sätt som regeringen förordar.

Ett annat argument för att berättiga regeringsförslaget som inte utvecklas i propositionen men som av företrädare för regeringspartiet hävdats under beredningen av detta ärende är att en försäljning av kommunala bostäder leder till kraftiga hyreshöjningar och oacceptabla sociala konsekvenser. I den s-motion som väckts med anledning av propositionen förs ett sådant resonemang. Utskottet vill i denna fråga hänvisa till betänkandet från utredningen om kommunala bostadsföretag (SOU 1997:81), dvs. den utredning som regeringen i övrigt baserar sitt lagförslag på. I detta betänkande redovisas en utvärdering av effekterna av genomförda försäljningar av kommunalt ägda bostäder under 1990-talet. I betänkandet konstateras bl.a. att:

- hyrorna i de bostäder som berörts av försäljningar inte ökat mer än i övriga lägenhetsbeståndet,
- de kommunala bostadsföretagen inte systematiskt sålt attraktiva hyreshus utan snarast agerat för att stärka sin marknadssituation med försäljningar,
- de förvärvande företagen i normalfallet inte är mer restriktiva än de kommunala vid val av hyresgäster.

Utskottet avslutar sina överväganden med att något kommentera *bristerna i lagförslagets utformning och beredning*.

Enligt lagförslaget skall regeringen erhålla ett avgörande inflytande på tillämpningen av lagen. För det första är avsikten med förslaget att regeringen i förordning skall ange de närmare grunderna för beräkningen av skälig avkastning. För det andra ges regeringen rätten att besluta om en enskild kommun helt eller delvis skall befrias från den minskning av det generella statsbidraget som kan bli aktuell. När det gäller beräkningen av skälig avkastning skulle det således överlämnas till regeringen att på egen hand avgöra vilken procentuell avkastning på kapitalet som kan accepteras. Frågan om vilket kapital som ränta skall beräknas på synes också i viss utsträckning kunna komma att bli föremål för regeringens bedömning. Även i frågor om möjligheter till befrielse från minskning av statsbidrag ges regeringen ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Lagrådet har avstyrkt den föreslagna övergångsbestämmelsen som innebär att lagen skall tillämpas redan fr.o.m. den 8 maj 1999. Skälet härtill är förslagets dåliga överensstämmelse med de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning. Detta gör det än mer anmärkningsvärt att regeringen inte inhämtade Lagrådets yttrande innan propositionen förelades riksdagen. Enligt utskottets mening är det uppenbart att det saknades bärande skäl för att underlåta Lagrådets hörande. Bostadsutskottet beslutade därför fem dagar efter att ärendet överlämnats till riksdagen att inhämta Lagrådets yttrande. För utskottet var detta en självklarhet.

Det sena avlämnandet av propositionen och den bristfälliga beredningen inom Regeringskansliet har även framtingat en forcerad riksdagsbehand-

ling. Med anledning av Lagrådets kritik mot bl.a. lagförslagets dåliga överensstämmelse med den kommunala rätten till självstyrelse och användningen av det generella statsbidraget som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner beslutade bostadsutskottet även att bereda konstitutionsutskottet och finansutskottet tillfälle att yttra sig. Såväl dessa utskott som Lagrådet har haft en mycket begränsad tid till sitt förfogande. Liknande förhållanden har gällt för bostadsutskottet som sökt tillgodose det uttryckliga önskemålet från regeringssidan att erhålla ett riksdagsbeslut före sommaren.

Bostadsutskottets beredning av ärendet har, som framgått ovan, sammanfattningsvis resulterat i bedömningen att de påvisade bristerna i lagförslaget ur konstitutionell och demokratisk synvinkel samt vad gäller motivering, utformning och beredning inte kan leda fram till någon annan slutsats än att propositionen i sin helhet bör avvisas av riksdagen.

Utskottet tillstyrker således motionerna 1998/99:Bo21 (m, kd, fp) samt 1998/99:Bo22 (c). Regeringens lagförslag avstyrks. Med detta ställningstagande saknas skäl att närmare behandla de förslag till förändringar i lagförslaget som förs fram i motion 1998/99:Bo23 (mp) yrkandena 2–5. Motionen avstyrks.

dels att utskottets hemställan under 1 och 2 bort ha följande lydelse:

1–2. *beträffande avslag på propositionen och lagförslaget*
att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:Bo21 och 1998/99:Bo22 avslår proposition 1998/99:122 och motion 1998/99:Bo23 yrkandena 2–5,

2. Kommunerna och bostadspolitiken m.m. (mom. 3 – motiveringen)

Knut Billing (m), Sten Andersson (m), Inga Berggren (m), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Rigmor Ahlstedt (c), Yvonne Ångström (fp) och Harald Bergström (kd) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med ”De bostadspolitiska ” och på s. 12 slutar med ”anses erforderligt” bort ha följande lydelse:

Bostadsutskottet anser att det inte föreligger tillräckliga skäl för att i detta sammanhang ta upp de frågor av mer övergripande bostadspolitisk natur som diskuteras i motionerna 1998/99:Bo20 (s) och 1998/99:Bo23 (mp) yrkande 1 för en bredare beredning. Ett bättre underlag för denna typ av ställningstaganden kan förväntas föreligga efter höstens allmänna motionstid. Utskottet återkommer således inom en snar framtid med en redovisning av sin syn på frågor om önskvärda bostadspolitiska åtgärder. De aktuella motionerna avstyrks.

1. Kommunala bostadsföretag

Owe Hellberg (v) och Sten Lundström (v) anför:

Vänsterpartiet stöder regeringens förslag om att införa en kraftig sanktion för de kommuner som i nuläget tänker sälja hela eller delar av allmännyttan. Det krävs ett "moratorium", för att analysera och fundera över de allmännyttiga bostadsföretagens framtid. I dag är de kommunala bostadsföretagen kommunens enda möjlighet att aktivt föra en social bostadspolitik. De verkningsfulla lagstiftningsinstrumenten för detta ändamål avskaffades av den borgerliga regeringen under 1991–1994. Att i nuläget sälja ut allmännyttan i ett flertal kommuner skulle skapa stora svårigheter för att föra en social bostadspolitik i dessa kommuner. Det är lätt att radera något som byggts upp under en lång tid, men i praktiken omöjligt att återskapa det igen.

Under den tid som sanktionssystemet skall gälla, skall en särskild utredare analysera de fortsatta villkoren för allmännyttan, se över företagens villkor och se över möjligheterna att utveckla nya företagsformer samt analysera bruksvärdessystemets funktion. Vänsterpartiet har medverkat till att en parlamentarisk beredning eller utredning skall tillsättas inom kort, för att lägga förslag utifrån den särskilda utredarens ställningstaganden. Avsikten är, som vi ser det, att stärka möjligheterna för en social bostadspolitik.

Staten tar i dag ett mycket begränsat ansvar för den sociala bostadspolitiken, något som även Lagrådet ger uttryck för i sitt yttrande till utskottet. Lagrådet skriver att handhavandet av bostadsförsörjningen i första hand är en kommunal angelägenhet som baseras på de tre ramlagarna kommunallagen, socialtjänstlagen och plan- och bygglagen. I betänkandet skriver utskottet att staten numera endast anses ha en övergripande roll för en social bostadspolitik.

Den gamla portalparagrafen för bostadspolitiken, om allas rätt till en god bostad till ett rimligt pris, har mer och mer urholkats under 90-talet. Staten som skulle garantera finansieringen har successivt krupit ur det ansvaret och kvar är kommunerna med ansvaret för bostadsförsörjningen och den sociala bostadspolitiken.

Grundbulten i kommunernas roll för att klara sina åtaganden är de kommunala bostadsbolagen, allmännyttan. Den hyresledande funktionen skall garantera en rimlig hyresnivå och det kommunala inflytandet trygga en social bostadspolitik.

Hela systemet är hotat och orsakerna är flera. Strukturomvandling och folkomflyttning i många kommuner skapar stora problem i bostadsbolag med många tomma lägenheter, något som visar sig tydligt i ett flertal kommuner. De höga produktionskostnaderna för hyresrätt gör att allmännyttan i våra tillväxtområden inte bygger nytt, trots att bostadsbristen börjar bli ett akut problem.

Kraven på utförsäljning blir allt starkare, dels från borgerligt håll av ideologiska skäl, dels av ekonomiska skäl, för att kortsiktigt, klara den kommunala ekonomin.

Här måste regeringen bestämma sig. Vill man slå vakt om bruksvärdessystemets roll för hyressättningen och kommunernas möjlighet att föra en social bostadspolitik, så måste både piska och morot från statens sida bli det som återupprättar allmännyttans roll som garant för allas rätt till en god bostad till ett rimligt pris.

Staten bör:

- Definiera vad som menas med ett allmännyttigt företag och tydliggöra vilka ekonomiska villkor som skall gälla mellan företaget och ägaren kommunen.
- Kräva att kommunerna upprättar obligatoriska boendeplaneringsprogram, där allmännyttans roll för en social bostadspolitik klargörs i de ägardirektiv som skall styra företagets verksamhet.
- Ge kommunerna skyldighet att ordna en väl fungerande bostadsförmedling och rätt att förmedla både kommunala och privata lägenheter efter de turordningsregler som kommunen upprättar.
- Se över skattebelastningen på hyresrätten med avsikt att permanent sänka boendekostnaderna.
- Ompröva och förbättra produktionsvillkoren för både nybyggnation och ombyggnation. Det kräver utökade statliga insatser.
- Ge ett bättre stöd till allmännyttiga bostadsbolag med stora ekonomiska problem och där företagets villkor, inte ägarens, kommunens ekonomi, i första hand avgör stödets omfattning och storlek.

Vänsterpartiet menar att det är fullt möjligt att utveckla allmännyttan i nuvarande form, utan att ändra företagsform eller ägarvillkor.

Vi är övertygade om att allmännyttiga bostadsföretag i kommunal regi är de som har de största förutsättningarna att utveckla ett större inflytande för hyresgästerna, leda miljöarbetet i boendet och garantera en nödvändig nyproduktion för boendet i hyresrätt.

Den föreslagna lagstiftningen kan anses vara ett intrång i den kommunala självstyrelsen, men den sociala bostadspolitiken är ett övergripande ansvar, där både stat och kommun har ett ansvar. I det här fallet får bostadspolitiken väga tyngst. Att det nu krävs en lagstiftning, som ger ett andrum för att utveckla den sociala bostadspolitiken igen, har naturligtvis sin förklaring i regeringens bristande intresse för att återupprätta och utveckla den sociala bostadspolitiken som avskaffades under de borgerliga regeringsåren 1991–1994. Nödlösningar kan för tillfället vara bra, men de kan aldrig ersätta lösningar som är bestående och som kommer till rätta med grundläggande felaktigheter. Vänsterpartiet förutsätter att det är regeringens avsikt att, i samband med att den tillfälliga lagstiftningen upphör, komma med förslag som återupprättar en social bostadspolitik och som tydliggör en definition av allmännyttans villkor och roll.

Rigmor Ahlstedt (c) anför:

Centerpartiet avvisar i en gemensam reservation med m, kd och fp regeringens lagförslag om sanktioner mot kommuner som säljer sina bostadsföretags hus. Det främsta skälet till vårt ställningstagande är att vi vill slå vakt om den kommunala självstyrelsen. Centerpartiet står för en politik som innebär att makten i största möjliga utsträckning bör decentraliseras genom att demokratin och medborgarinflytandet utövas nära de människor som berörs av besluten. Ett genomförande av regeringsförslaget skulle verka i motsatt riktning och leda till en centraldirigering av kommunerna med ett godtyckligt beslutsfattande från regeringens sida.

Vårt ställningstagande innebär däremot inte att vi förordar en omfattande försäljning av kommunalt ägda bostäder. Centerpartiet har alltid framhållit den viktiga roll som allmännyttan har att fylla i bostadsförsörjningen. Allmännyttans bostäder utgör i många kommuner en bas i bostadsbeståndet och ett viktigt instrument i den kommunala bostadspolitiken. Det är emellertid kommunpolitikerna själva, och inte regeringen, som skall svara för beslut om innehavet av allmännyttans bostäder i respektive kommun. Endast de har kunskapen om vilka åtgärder som är motiverade i den enskilda kommunen. Endast de har erhållit kommuninvånarnas mandat att fatta beslut om inriktningen av den kommunala bostadspolitiken.

Centerpartiet kommer att fortsätta att verka för mångfald och valfrihet i boendet med en blandning av upplåtelseformer och bostadstyper. Förutsättningar måste skapas för ett boende som erbjuder trygghet och en god livsmiljö. Ett sådant boende skapas bäst med utgångspunkt i de lokala förhållandena i nära samverkan mellan de boende och de lokala beslutsfattarna utan pekpinnar och sanktioner från regeringsmakten.

Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun skall vidkännas en minskning av det generella statsbidraget enligt lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, om

1. kommunen genom att vid ett eller flera tillfällen avyttra aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget,

2. ett företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över och som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter, genom att vid ett eller flera tillfällen avyttra aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget,

3. ett kommunalt bostadsföretag beslutar om utdelning till kommunen, eller

4. ett kommunalt bostadsföretag beslutar om utdelning eller aktieägartillskott till ett företag som kommunen har ett direkt eller indirekt inflytande över och som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter.

I de fall som avses i första stycket 1 och 2 skall minskningen beräknas på samtliga avyttringar under den tid då kommunen eller företaget har det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget.

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

3 § I de fall som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall det generella statsbidraget minska med ett belopp motsvarande 50 procent av skillnaden mellan vederlaget för de avyttrade aktierna och anskaffningsvärdet för dem. Anskaffningsvärdet skall anses utgöra 20 procent av vederlaget, om inte kommunen kan visa att anskaffningsvärdet varit högre.

I de fall som avses i 1 § första stycket 3 och 4 skall det generella statsbidraget minska med ett belopp motsvarande 50 procent av den del av utdelningen eller aktieägartillskottet som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om grunderna för beräkningen av en skälig avkastning.

4 § Om det har beslutats att ett kommunalt bostadsföretag skall träda i frivillig likvidation, skall vid tillämpningen av denna lag beslutet om likvidationen anses utgöra en sådan avyttring som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 och det belopp som skiftas anses utgöra ett sådant vederlag som avses i 3 § första stycket. Beloppet skall uppskattas med hänsyn till förhållandena när beslutet om likvidation fattas.

5 § En kommun skall senast vid utgången av januari varje år anmäla till länsstyrelsen om något förhållande som avses i 1 eller 4 § förekommit under föregående år. I ett sådant fall skall kommunen också ge in det underlag som

länsstyrelsen behöver för att beräkna minskningen av statsbidraget. Om kommunen inte ger in sådant underlag får länsstyrelsen uppskatta minskningens storlek.

1998/99:BoU11
Bilaga 1

6 § Länsstyrelsen beslutar om minskning av det generella statsbidraget senast vid utgången av mars det år som kommunen skall ge in underlag för beräkning av minskningen. Länsstyrelsen skall omgående underrätta skattemyndigheten om sitt beslut.

Skattemyndigheten skall fördela minskningen lika på de statsbidrag som betalas ut under perioden juli – december samma år. Om det finns särskilda skäl får skattemyndigheten fördela minskningen på något annat sätt.

7 § Regeringen får på ansökan av en kommun helt eller delvis befria den från minskning av det generella statsbidraget, om

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

Ansökan skall ha kommit in till regeringen senast den 15 april det år som kommunen skall ge in underlag för beräkning av minskningen.

8 § Om det inträffat ett sådant förhållande som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 och det kommunala bostadsföretaget har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag, skall godkännandet återkallas. Frågan om återkallelse prövas av länsstyrelsen.

9 § Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 19 juni 1999 och tillämpas på avyttringar och beslut om frivillig likvidation till och med den 30 juni 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 30 juni 2002. Lagen tillämpas dock inte på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-05-21

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Riksdagens bostadsutskott har den 11 maj 1999 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anders Heiborn och hovrättsassessorn Bengt Billquist.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Fråga uppkommer till en början om lagförslaget innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen att det inte bör genomföras.

De grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. I 1 § sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket andra meningen står: "Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar." Andra stycket lyder: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter."

Frågan om kommunernas beskattningsrätt har blivit föremål för yttranden av Lagrådet vid upprepade tillfällen, dels i samband med lagstiftning om kommunal skatteutjämning (se bet. 1994/95:FiU19 s. 96 ff, prop. 1995/96:64 s. 80, bet. 1997/98:FiU28 s. 22 ff) dels i samband med frågor om stopp för kommunala skattehöjningar (se prop. 1989:150 bil. 4.4 s. 32 ff; prop. 1991/92:150 bil. 11.4.1 s. 137, prop. 1995/96: 213 s. 11 f). I ett av de förstnämnda fallen avstyrkte Lagrådet förslaget, vilket ledde till att det omarbetades. I de senare fallen har Lagrådet godtagit förslagen under hänvisning i huvudsak till att de var tidsbegränsade och kortvariga.

I motsats till bestämmelsen i 7 § andra stycket, som sålunda lagts till grund för mer eller mindre bestämda uttalanden från Lagrådets sida, är det svårt att åt bestämmelsen i första stycket ge någon mera strikt innebörd. Beslutanderätten i kommunerna skall enligt stycket utövas av valda församlingar. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår emellertid att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag och likaså att i lag meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Såvitt gäller kommunernas befogenheter anges i 2 kap. 1 § kommunallagen att kommunerna får själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av

staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan. Så som bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet.

Även om det är riksdagen som bestämmer är likväl föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svenskt samhällsliv. Vid regeringsformens tillkomst betecknades den kommunala självstyrelsen som en av grundstenarna för den svenska demokratin (bet. KU 1973:26 s. 39). Denna föreställning har snarast accentuerats under senare år, då lösenordet i många sammanhang varit decentralisering. Det finns dessutom en europeisk konvention om kommunal självstyrelse, som Sverige anslutit sig till (se prop. 1988/89:119). Denna kan emellertid inte anses ge snävare ramar än regeringsformen, jfr dock vad som i det följande sägs om domstolsprövning.

Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamhet har inte varit avsedd eller ens ansetts möjlig; den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden (se prop. 1973:90 s. 190). Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha. Man måste beklaga att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd (jfr Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, vars förslag i betänkande SOU 1996:129 hittills inte lett till lagstiftning, samt Joakim Nergelius i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1997 s. 33 ff). Tills vidare får man utgå från att den kommunala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig.

Den föreslagna lagen syftar till att genom vissa sanktionsmedel avhålla kommunerna från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag (i fortsättningen används detta uttryck för att sammanfattningsvis beteckna alla de förfaranden som omfattas av lagförslaget). Det kan sägas att kommunerna har en valfrihet. De kan välja mellan att behålla bostadsföretagen eller att avhända sig dem och avstå från i princip hälften av vinsten. De kan också exempelvis låta det kommunala bostadsföretaget sälja sina fastigheter och lägga pengarna på hög; först när kommunen tar ut pengarna i form av utdelning eller aktieägartillskott inträder sanktionen. Avsikten med sanktionerna synes emellertid vara att dessa skall vara så kraftfulla att en kommun endast undantagsvis kan tänkas komma att avhända sig ett bostadsföretag, om det inte föreligger ett dispensfall. Åtgärden är därför utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan är om denna går längre än som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter. Som tidigare nämnts torde denna fråga, med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret, ytterst vara av politisk natur. Lagrådets granskning skall emellertid enligt 8 kap. 18 § regeringsformen också avse hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt och vid denna granskning gör Lagrådet i förevarande fall följande bedömning.

Den utredning som ligger till grund för förslaget, utredningen om kommunala bostadsföretag, fann i sitt betänkande (SOU 1997:81 s. 101 f) att en lagstiftning som begränsade kommunernas möjligheter att avhända sig sina

bostadsföretag inte torde strida mot principen om kommunal självstyrelse i regeringsformen eller den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Inte heller fann utredningen att en begränsning skulle strida mot egendomsskyddet i Europakonventionen; i sistnämnda hänseende delar Lagrådet utredningens uppfattning. Utredningen ansåg däremot att ett långtgående förbud eller mycket restriktiva tillståndsregler kunde komma i tydlig konflikt med den i övrigt hävdade principen om kommunal självstyrelse.

Lagrådet kan inte finna att den i propositionen föreslagna, av utredningen förordade metoden är så mycket bättre. Den är avsedd att i praktiken leda till samma resultat. Som skäl för att den skulle vara godtagbar åberopas ett yttrande av Lagrådet i prop. 1995/96:113. Det lagstiftningsärendet handlade om ett alternativ till ett kommunalt skattestopp, där det onekligen på kommunens intäktsida kunde finnas ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. Också i förevarande fall kan det finnas ett ekonomiskt samband i den meningen att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag i syfte att förbättra sin ekonomi.

I den aktuella propositionen används emellertid det generella statsbidraget som sanktion mot ett väntat oönskat beteende inom ett visst bestämt område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. Då lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. och lagen om kommunal bostadsansvaringsrätt upphävdes år 1993 uttalades bl.a. att kommunernas befogenheter och skyldigheter inom ifrågavarande områden så långt möjligt borde styras av kommunallagen och socialtjänstlagen samt att särskild lagstiftning borde tillgripas bara om staten hade krav på att kommunerna vidtog åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om dessa lagar inte gav kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder (prop. 1992/93:242 s. 17, bet. 1992/93:BoU19 s. 4). Också utredningen om kommunala bostadsföretag anger att det kommunala ansvaret för bostadspolitiken numera i allt väsentligt baseras på de tre ramlagarna kommunallagen, socialtjänstlagen samt plan- och bygglagen (SOU 1997:81 s. 23). Härtill kommer, som flera remissinstanser har påpekat, att kommunerna inte har någon skyldighet att inneha bostadsföretag. (Om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, se också bet. 1996/97:BoU7.)

Handhavandet inom kommunerna av bostadsförsörjningen och bostadspolitiken är sålunda i första hand en kommunal angelägenhet, som i princip skall utövas av dem som av invånarna i kommunen har valts att besluta härom.

Det kan knappast ha varit avsikten med det generella statsbidraget att det skulle kunna användas som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner för speciella ändamål. Till detta kommer, som också påtalas i propositionen, att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag av ideologiska skäl. I sådana fall saknas helt ett naturligt samband mellan avhändandet och minskningen av statsbidraget. Den omständigheten att staten av olika skäl och på skilda sätt genom åren bidragit till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagens verksamheter kan knappast tas som intäkt för att använda det generella statsbidraget på sätt som föreslås.

Skulle förslaget vinna gehör, har Lagrådet följande synpunkter på författningstexten.

3 §

Regeringen meddelar enligt 3 § andra stycket andra meningen närmare föreskrifter om grunderna för beräkning av en skälig avkastning. Något utrymme för normdelegation i förevarande hänseende synes inte finnas. Fråga måste vara om verkställighetsföreskrifter. För att sådana skall kunna användas brukar krävas att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften; motivuttalanden räcker alltså inte. Det begrepp, skälig avkastning, som skall tillämpas kan ges olika innebörd beroende på vilket system man befinner sig i. Lagrådet vill dock inte göra gällande att metoden inte kan användas i förevarande fall.

7 §

Undantag från minskningen av statsbidrag kan enligt paragrafen göras – utom av klart angivna skäl – också om det annars finns särskilda skäl. Om undantag beslutar regeringen. När det nu är fråga om ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är det självfallet viktigt att kommunerna behandlas lika och att grunderna för undantag framgår av lagtexten. Det är dock svårt att i lagtext precisera förutsättningarna för undantag närmare än som skett.

9 §

Det är länsstyrelsen som beslutar om minskning av statsbidraget. Länsstyrelsens beslut överklagas hos Boverket, vars beslut inte får överklagas. Det finns så många rättsfrågor inbyggda i lagen, såväl när det gäller förutsättningarna för dess tillämpning som i fråga om beräkningen av vinsten, att prövningen bör ske i domstol. Detta skulle dessutom stämma bättre överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som föreskriver att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa bl.a. ett utövande av sina befogenheter, låt vara att detta krav ansetts kunna tillgodoses genom ett resningsförfarande (prop. 1988/89:119 s. 6). Lagrådet förordar därför att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varvid tillika bör föreskrivas att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelse

Förslaget innebär att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas på avhändelser som skett fr.o.m. den 8 maj 1999. Lagen ges alltså retroaktiva effekter. Detta är något som i de flesta situationer brukar undvikas i den svenska rättsordningen.

Såvitt angår avtalsrätten är det vanliga att ny lag inte tillämpas på avtal som ingåtts före ikraftträdandet. Här finns dock flera undantag. Särskilt har ny lag till hyresgästers skydd tillämpats på hyresavtal som ingåtts före ikraftträdandet, se t.ex. punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagen 1984:694 om ändring i jordabalken.

Den föreslagna lagen har av regeringen betecknats som ett sanktionssystem. En typisk sanktion mot skadegörande handlingar är skadestånd. Här tillämpas praktiskt taget undantagslöst den principen att ny lag inte tillämpas på skadefall som inträffat före ikraftträdande.

Än mer sanktionsbetonade är naturligtvis straff och andra brottspåföljder. Beträffande sådana finns i såväl regeringsformen (2 kap. 10 § första stycket) som Europakonventionen (artikel 7) förbud mot retroaktiv lagstiftning. När förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning år 1976 överfördes från 8 kap. till 2 kap. regeringsformen anfördes att det – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffade också straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc. Samtidigt avvisades – med utgångspunkt dock från grundsatsen att retroaktivitet skall undvikas – tanken på ett generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning på något annat område än straffrättens. (Prop. 1975/76:209 s. 125 f, jfr bet. KU 1974:60.)

Den bestämmelse från vilken regeringen närmast synes ha hämtat förebilden till den föreslagna övergångsbestämmelsen är 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Enligt denna bestämmelse, som infördes år 1979, råder förbud också mot retroaktiv lagstiftning om skatter och statliga avgifter. Från detta förbud görs dock undantag för det fall att riksdagen finner särskilda skäl påkalla det, under förutsättning att regeringen eller riksdagsutskott vid den kritiska tidpunkten hade lämnat förslag till riksdagen om åtgärden eller regeringen då i skrivelse hade meddelat riksdagen att sådant förslag var att vänta. Denna tidigare i praxis tillämpade princip lagfästes som ett undantag från huvudregeln för att kunna få ett snabbt slut på förfaranden som regeringen och riksdagen anser innebära kringgående av gällande skattelag och för att inte de gamla reglerna i slutskedet av sin giltighetstid skall kunna utnyttjas i stegrad omfattning (prop. 1978/79:195 s. 56).

Regeringen har valt att inte utforma det föreslagna sanktionssystemet som en skatt. Anledningen härtill synes ha varit bl.a. principiella betänkligheter mot inkomstbeskattnings av kommuner och farhågor att aktuell skattesats inte skulle vara tillräckligt avskräckande. Oavsett hur därmed förhåller sig utgör förslaget enligt Lagrådets mening inte någon verklig parallell till skattelagstiftningen. Det är svårt att jämföra kommuner med skatteplanerande företag och enskilda.

Sammantaget synes förslaget stå i så dålig överensstämmelse med de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning att Lagrådet avstyrker den föreslagna övergångsbestämmelsen.

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har den 25 maj 1999 beslutat bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottet begränsar sitt yttrande till frågan om förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen och vissa andra aktualiserade frågor inom utskottets beredningsområde.

Utskottet

Propositionen

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelser om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem.

Förslaget innebär att om en kommun säljer aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget så skall en minskning av kommunens generella statsbidrag ske. Samma sak skall gälla om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet i bostadsföretaget förloras. Minskningen skall motsvara 50 % av skillnaden mellan det samlade vederlaget för alla de avyttrade aktierna eller andelarna och anskaffningsvärdet för dessa. I sådant fall skall även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt återkallas.

Likaså skall en kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen en utdelning, få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget. Minskningen skall motsvara 50 % av den utdelning som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet.

Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall motsvarande sanktion inträffa om ägaren använder sitt bestämmande inflytande för att genom utdelning eller aktieägartillskott tillföra verksamheter som inte huvudsakligen avser förvaltning av bostadsfastigheter inom samma koncern.

Även i det fall bostadsföretaget träder i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas med 50 % av vad som uppskattas kan komma att skiftas ut vid likvidationen.

Regeringen skall i vissa fall kunna medge att minskningen av statsbidraget jämkas eller helt efterges. En sådan situation är då en rekonstruktion av det kommunala bostadsföretaget är nödvändig. En annan är då kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en åtgärd som annars skulle drabbas av sanktionen är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi. I övrigt får regeringen helt eller delvis befria en kommun från minskning av det generella statsbidraget om det finns särskilda skäl.

Det är länsstyrelsen som beslutar om minskning av statsbidraget. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Den föreslagna ordningen bör enligt regeringen vara tidsbegränsad och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas från och med den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation tillämpas lagen till och med den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 31 december 2002. Förslaget skall dock inte tillämpas på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

I motiveringen framhåller regeringen att kommunernas handhavande av sina bostadsföretag bör avvägas mot statsmakternas intresse för vad som sker med bostadsförsörjningen i stort. Statens intresse ligger i första hand i att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken. Givetvis finns det även ett intresse av att se till att de betydande ekonomiska resurser som staten genom årens lopp tillfört företagen inte genom olika transaktioner överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen. Staten har genom olika former av bidrag skjutit till cirka 100 miljarder kronor sedan mitten av 1970-talet till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen.

Under senare tid har det enligt regeringen i ett antal kommuner väckts förslag om att sälja ut hela eller betydande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Frågan har framför allt aktualitet i Stockholmsregionen, men det finns även ett icke oväsentligt antal kommuner i övriga landet där utförsäljningar forceras fram.

Syftet med förslaget är att – under tiden då den framtida utvecklingen av de allmänna bostadsföretagen utreds – motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna. Regeringens principiella uppfattning är att de kommunala bostadsföretagen har en central funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden. Därmed är det enligt regeringen inte sagt att dessa företags verksamhetsformer inte kan behöva förändras. I syfte att få en diskussion om detta i ett längre perspektiv har regeringen beslutat om direktiv till en utredning som fått i uppdrag att förutseingslöst pröva och hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras. Utredningen skall dessutom göra en utvärdering av bruksvärdessystemet.

Regeringen har funnit att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna är det instrument som är mest lämpligt att använda som sanktionsmedel. Det generella statsbidraget är en del av det statliga statsbidrags-

och utjämningsystem vars huvudsakliga syfte är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Med anledning av att många remissinstanser ansett att användningen av detta bidrags- och utjämningsystem som sanktionsmedel skulle strida mot den i regeringsformen angivna principen om kommunal självstyrelse erinrar regeringen om den särskilda lagstiftning där det generella statsbidraget minskades för en kommun som fastställt högre skattesats under åren 1997 och 1998 än under 1996 (prop. 1995/96:213). Den rättsliga konstruktionen godtog av Lagrådet bl.a. på grund av att lagstiftningen var tidsbegränsad.

Lagrådet

I propositionen anger regeringen att propositionens lagförslag tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. Mot bakgrund av de omfattande försäljningsåtgärder som skett och som planeras i ett flertal kommuner är det enligt regeringen mycket angeläget att riksdagen kan fatta beslut i ärendet snarast möjligt. Det finns enligt regeringen därför inte tid att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget.

Sedan propositionen överlämnats till riksdagen och remitterats till bostadsutskottet beslöt utskottet den 11 maj att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget.

Lagrådet behandlar först frågan om huruvida lagförslaget innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen att det inte bör genomföras.

Lagrådet pekar på att de grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen återfinns i 1 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. I 1 § sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § första stycket andra meningen står: "Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar." Andra stycket lyder: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter." I motsats till den senare bestämmelsen, som vid flera angivna tillfällen lagts till grund för mer eller mindre bestämda uttalanden från Lagrådets sida, är det enligt Lagrådet svårt att åt bestämmelsen i första stycket ge någon mer strikt innebörd. Lagrådet konkluderar att såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen enligt Lagrådet ha och beklagar i detta sammanhang att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Tills vidare får man enligt Lagrådet utgå från att den kommunala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig.

Lagrådet anser att avsikten med sanktionerna i den föreslagna lagstiftningen synes vara att dessa skall vara så kraftfulla att en kommun endast undantagsvis kan komma att avhända sig ett bostadsföretag, om det inte föreligger ett dispensfall. Åtgärden är därför enligt Lagrådet utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Frågan är om denna går längre än som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter. Som nyss återgavs anser Lagrå-

det, med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret, att denna fråga ytterst är av politisk natur. Lagrådets granskning skall emellertid enligt 8 kap. 18 § regeringsformen också avse hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt och Lagrådet gör i detta hänseende följande bedömning.

Som skäl för att den föreslagna sanktionsmetoden skulle vara godtagbar åberopas i propositionen lagrådsyttrandet i proposition 1995/96:213 (se ovan). Lagrådet menar att det lagstiftningsärendet handlade om ett alternativ till ett kommunalt skattestopp, där det onekligen på kommunens intäktssida kunde finnas ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. Också i det förevarande fallet kan det enligt Lagrådet finnas ett ekonomiskt samband i den meningen att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag i syfte att förbättra sin ekonomi.

I den aktuella propositionen används emellertid det generella statsbidraget som sanktion mot ett väntat oönskat beteende inom ett visst bestämt område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. I ett lagstiftningsärende från 1993 (prop. 1992/93:242, BoU19) uttalades bl.a. att kommunernas befogenheter och skyldigheter inom denna sektor så långt möjligt borde styras av kommunallagen och socialtjänstlagen samt att särskild lagstiftning borde tillgripas bara om staten hade krav på att kommunerna vidtog åtgärder som annars inte skulle komma till stånd eller om dessa lagar inte gav kommunerna rätt att vidta nödvändiga åtgärder. Lagrådet erinrar också om att kommunerna inte har någon skyldighet att inneha bostadsföretag. Lagrådets slutsats är att handhavandet inom kommunerna av bostadsförsörjningen och bostadspolitiken i första hand är en kommunal angelägenhet, som i princip skall utövas av dem som av invånarna i kommunen har valts att besluta härom.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Lagrådet allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse bör göras på detta sätt.

Lagrådet har i övrigt synpunkter på författningstexten, bl.a. på överklagandebestämmelsen i 9 § och övergångsbestämmelsen.

Enligt Lagrådet finns så många rättsfrågor inbyggda i lagen, såväl när det gäller förutsättningarna för dess tillämpning som i fråga om beräkningen av vinsten, att prövningen bör ske i domstol. Detta skulle dessutom stämma bättre överens med artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som föreskriver att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa bl.a. ett utövande av sina befogenheter, låt vara att detta krav ansetts kunna tillgodoses genom ett resningsförfarande (prop. 1988/89:119 s. 6). Lagrådet förordar därför att länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varvid tillika bör föreskrivas att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

Lagrådet konstaterar att lagen ges retroaktiva effekter, något som i de flesta situationer brukar undvikas i den svenska rättsordningen. Den föreslagna lagen har av regeringen betecknats som ett sanktionssystem. En typisk sanktion mot skadegörande handlingar är skadestånd. Här tillämpas enligt Lagrådet praktiskt taget undantagslöst den principen att ny lag inte tillämpas

på skadefall som inträffat före ikraftträdandet. Lagrådet erinrar vidare om att beträffande sådana sanktioner som straff och andra brottspåföljder finns såväl i regeringsformen (2 kap. 10 § första stycket) som Europakonventionens (artikel 7) förbud mot retroaktiv lagstiftning. I ett motivuttalande till förbudet i regeringsformen anfördes att det – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – också träffade straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc.

Den bestämmelse från vilken regeringen enligt Lagrådet närmast synes ha hämtat förebilden till den föreslagna övergångsbestämmelsen är 2 kap 10 § andra stycket regeringsformen. Enligt denna bestämmelse råder förbud också mot retroaktiv lagstiftning om skatter och statliga avgifter. Från detta förbud görs dock undantag för det fall att riksdagen finner särskilda skäl påkalla det, under förutsättning att regeringen eller ett riksdagsutskott vid den kritiska tidpunkten hade lämnat förslag till riksdagen om åtgärden eller regeringen då i skrivelse hade meddelat riksdagen att sådant förslag var att vänta. Lagrådet konstaterar att regeringen valt att inte utforma det föreslagna sanktionssystemet som en skatt. Anledningen härtill synes enligt Lagrådet ha varit bl.a. principiella betänkligheter mot inkomstbeskattning av kommuner och farhågor att aktuell skattesats inte skulle vara tillräckligt avskräckande. Oavsett hur därmed förhåller sig utgör förslaget enligt Lagrådets mening inte någon verklig parallell till skattelagstiftningen. Det är svårt att jämföra kommuner med skatteplanerande företag och enskilda.

Sammantaget anser Lagrådet att förslaget synes stå i så dålig överensstämmelse med de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning att den föreslagna övergångsbestämmelsen bör utgå.

Motionerna

Tre av de fyra motioner som väckts behandlar frågor som faller inom konstitutionsutskottets beredningsområde.

I *motion 1998/99:Bo21 (m, kd, fp)* som väckts gemensamt av partiledarna för Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet liberalerna yrkas avslag på propositionen. De tre partierna menar att den demokratiskt uttryckta folkviljan i kommunerna måste respekteras. Det är inte en statlig uppgift att fatta beslut om handhavandet av de kommunalt ägda bostadsföretagen. Sådana ställningstaganden måste i stället göras i kommunerna, mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet och på det sätt den demokratiskt valda kommunmajoriteten liksom majoriteten i företagens styrelse finner lämpligt.

Mot bakgrund av att ett flertal av remissinstanserna har invänt mot att använda det generella statsbidragssystemet och som skäl angett att metoden skulle strida mot den i regeringsformen fastslagna principen om kommunal självstyrelse är det enligt motionen ytterst allvarligt att regeringen inte ansett sig ha tid att remittera förslaget till Lagrådet för granskning. Samtidigt visar regeringens handlande i sig att remissinstanserna haft fog för sin åsikt. Grun-

den till att regeringen inte ansett sig ha tid att inhämta Lagrådets synpunkter är ju att man medelst lagstiftning önskar ingripa mot kommuner som för en av regeringen önskad politik.

Lagrådets yttrande har emellertid inhämtats av bostadsutskottet, konstateras det i motionen. Partierna instämmer i Lagrådets resonemang, bl.a. när det gäller skillnaden mellan den av regeringen åberopade lagstiftningen i proposition 1995/96:213 och det förslag som riksdagen nu har att ta ställning till. Det finns enligt motionen därutöver anledning att tillägga att de ingripanden som har gjorts i den kommunala beskattningsrätten har gjorts i besvärliga samhällsekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas i framtiden. Tidigare ingripanden har heller inte, som i föreliggande fall, tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till, utöver den verksamhet som redan är ålagd kommunerna genom lag.

De tre partierna vill vidare inte ifrågasätta att en kommun kan behöva vidta någon av de aktuella åtgärderna på grund av ekonomiska svårigheter i kommunen eller bostadsföretaget, eller på annan särskild grund. Tvärtom är dessa tungt vägande argument för att riksdagen bör avslå propositionen. Partierna motsätter sig däremot att regeringen genom en dispensregel godtyckligt skall kunna avgöra vilka skäl som är tillräckligt behjärtansvärda för att en kommunmajoritet skall kunna besluta om någon av de aktuella åtgärderna utan att straffas med delvis indragna statsbidrag.

De tre partierna är av den uppfattningen att det faktum att lagen skall ges retroaktiv verkan får anses vara svärförenligt med allmänna rättsgrundsatser. Att lagen föreslås börja gälla redan dagen efter det att propositionen överlämnats är ytterst anmärkningsvärt. Det strider mot varje rimlig uppfattning om rättssäkerhet och grundläggande rättsstatliga principer att lagar stiftas på detta sätt.

Även i *motion 1998/99:Bo22 av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c)* yrkas avslag på propositionen. Förslagen innebär enligt motionen ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De begränsar också allvarligt möjligheterna att på lokal nivå forma boendemiljön utifrån lokala förutsättningar och efter de boendes egna önskemål och påverkansmöjligheter.

Centerpartiet är kritiskt till att regeringen i sådan hast lägger denna proposition och inte tar tid att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Detta är ett område som bör granskas av Lagrådet, vilket regeringen är medveten om men trots detta negligerar. Centerpartiet är även kritiskt till det faktum att lagen enligt regeringens förslag skall ges retroaktiv verkan och gälla nästan från det datum då propositionen förelades riksdagen.

Behovet av en bestämmelse om att regeringen under vissa förutsättningar skall kunna medge dispens till någon kommun i syfte att jämka eller efterge minskningen av statsbidragen visar enligt Centerpartiet hur orimligt förslaget är. Med förslaget ökar centraldirigeringen över kommunerna än mer och leder till rent godtyckliga beslut.

Enligt *motion 1998/99:Bo23 av Helena Hillar Rosenqvist m.fl. (mp)* innebär regeringens förslag om ett tidsbegränsat sanktionssystem för att motverka utförsäljning eller överföring av pengar från allmännyttiga bostadsföretag en

risk för kollision mellan två viktiga principer, å ena sidan det nationella ansvaret för en socialt hållbar boendepolitik, å andra sidan principen om kommunal självstyrelse.

Den svenska boendepolitiken bygger enligt motionen på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att det finns finansiella och legala förutsättningar för bostadsbyggande och där kommunerna svarar för att kommunens invånare får tillgång till bostäder. Det kommunala ansvaret och den kommunala kompetensen regleras främst i kommunallagen och socialtjänstlagen. På en mer övergripande samhällsnivå skall kommunerna planera för att det i kommunen skall finnas tillgång till ett varierat utbud av sunda och ändamålsenliga bostäder i olika upplåtelseformer och till ekonomiskt överkomliga priser. Ett viktigt mål är också att motverka segregation. Kommunerna har också ett mer specifikt ansvar för att kunna erbjuda bostäder även till hushåll som själva har svårigheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

De allmännyttiga bostadsföretagen har enligt motionen spelat en stor roll i den sociala boendepolitiken genom att tillhandahålla hyresbostäder i stor omfattning och till, för de flesta, överkomliga priser. Detta har underlättats av att de allmännyttiga företagen haft gynnsamma ekonomiska villkor och genom att de inte skall vara vinstgivande. På senare år har dock skillnaden mellan de allmännyttiga och de privata bostadsföretagen minskat. I realiteten är det inte så stor skillnad mellan de formellt "icke vinstdrivande" allmännyttiga företagen och privata företag med vinstsyfte. Det är inte längre självklart att ett allmännyttigt bostadsföretag är det främsta medlet för kommunen att bedriva en socialt hållbar boendepolitik. Från det perspektivet skulle i förlängningen allmännyttan kunna ha spelat ut sin roll och det skulle sakna betydelse om den successivt övergick i annan ägo. Å andra sidan skulle, anser motionärerna, en sådan utveckling också innebära risker, särskilt om den sker snabbt, oövertänt och mer från kortsiktiga ekonomisk-politiska utgångspunkter än baserad på en långsiktigt genomtänkt analys. Sådana risker kan vara att en stor andel av hyreshusen snabbt omvandlas till dyra bostadsrätter i attraktiva områden och att därigenom segregationen ökar.

Mot önskemålet att upprätthålla en på nationell nivå förankrad social boendepolitik måste enligt motionärerna ställas det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som de av regeringen föreslagna reglerna onekligen utgör. Den kommunala självstyrelsen måste även innefatta rätten att fatta vad man uppfattar som "fel" beslut om det är förankrat hos en politisk majoritet som ärligt deklarerat sina avsikter före ett val. Den kommunala självstyrelsen är dock inte, och bör inte heller vara, någon absolut rätt att i alla sammanhang fatta precis vilka beslut som helst utan tanke på konsekvenserna för den nationella politiken. Som en följd av en alltför snabb och icke genomtänkt utförsäljning av allmännyttiga bostäder eller bostadsföretag kan eventuellt befaras att de nationella målen riskerar att allvarligt åsidosättas. Enligt Miljöpartiets mening kan inte det kommunala självbestämmandet drivas så långt att det ger kommuner möjligheter att i realiteten hoppa av sitt ansvar för den nationella boendepolitiken och bilda egna enklaver vid sidan av denna politik.

Miljöpartiet anser att staten måste visa en mycket stor restriktivitet med ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ett utövande av den kommunala självstyrelsen som riskerar att komma i allvarlig konflikt med uppställda

nationella mål – det må gälla boendepolitik, skolpolitik eller någon annan politik – kan dock vara ett motiv för att söka rådrum genom tillfälliga restriktioner för kommunernas agerande. En förutsättning är att restriktionerna blir så kortvariga som över huvud taget är möjligt och att rådrummet aktivt utnyttjas till att söka mer permanenta lösningar på de problem som aktualiserats. Miljöpartiet tillstyrker därför regeringens förslag om tillfälliga sanktioner med vissa ändringar och preciseringar.

I motionen framförs först synpunkter på hur rådrummet skall utnyttjas för att man snabbt skall kunna ta fram förslag till lösningar som på ett mer permanent sätt kan säkra de nationella målen på den förändrade bostadsmarknaden (yrkande 1). Denna fråga behandlas inte av konstitutionsutskottet.

I motionen förordas därefter att restriktionstiden sätts så kort som möjligt. Restriktionerna skall enligt motionsförslaget tillämpas på ägarförändringar och beslut om att träda i frivillig likvidation till och med den 30 juni 2001 och om aktieägartillskott till och med den 31 december 2001 (yrkande 2). Vidare anser motionärerna att beslut med retroaktiv effekt så långt möjligt bör undvikas och föreslår att restriktionerna tillämpas från och med dagen efter den dag då riksdagsbeslutet fattas (yrkande 3).

I yrkande 4 föreslås en annan definition på begreppet ”skälig avkastning” i lagtexten. Frågan behandlas inte av konstitutionsutskottet.

När det gäller dispensreglerna anser motionärerna att dessa är mycket allmänt hållna och bäddar för en betydande osäkerhet i regeltillämpningen. Regeringen bör därför utarbeta närmare riktlinjer för hur reglerna skall tolkas och tillämpas och redovisa dessa för riksdagen. Framtagandet av riktlinjerna bör göras i nära samverkan med Kommunförbundet (yrkande 5). Denna fråga behandlas inte av konstitutionsutskottet.

Enligt motionen bör principen om kommunal självstyrelse balanseras med krav på att vissa viktiga beslut som i praktiken är oåterkalleliga inte snabbt skall kunna drivas igenom av små majoriteter. Ett alternativ eller komplement till att staten ålägger kommunerna restriktioner skulle kunna vara att det byggdes in en viss tröghet mot denna typ av beslut i det kommunala beslutsfattandet på samma sätt som i riksdagen, t.ex. när det gäller ändringar i grundlagen. En regel i kommunallagen skulle t.ex. kunna innebära att vissa kommunala beslut med stor räckvidd som inte kan återställas skulle kräva en kvalificerad majoritet (t.ex. två tredjedelar) vid ett beslutstillfälle, eller två beslut med enkel majoritet med ett kommunalval emellan. Miljöpartiet anser att det vore intressant att utreda för- och nackdelar med en sådan ordning. Det skulle lämpligen kunna utredas i anslutning till andra diskuterade förändringar av kommunallagen (yrkande 6). Denna fråga överlämnas av bostadsutskottet till konstitutionsutskottet och kommer att behandlas av konstitutionsutskottet hösten 1999.

Tidigare behandling av frågan om minskning av det generella statsbidraget

Regeringen föreslog i proposition 1995/96:213 att om en kommun eller ett landsting fastställer en högre skattesats för år 1997 eller 1998 än den som gäller för år 1996, skall det generella statsbidraget till kommunen respektive

landstinget minskas med ett belopp motsvarande hälften av den ökning av preliminära kommunalskattemedel respektive landstingsskattemedel som följer av skattehöjningen.

Som skäl för förslaget anförde regeringen att det utgiftstak för de offentliga utgifterna som skulle införas 1997 måste ges en annan innebörd för kommuner och landsting än för staten, eftersom staten inte direkt kan styra de kommunala utgifterna. Målet för utgiftsbegränsning för kommunsektorn borde enligt regeringens uppfattning i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskattemedel och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner i kombination med det lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avsåg att föreslå riksdagen torde kommunsektorns utgifter kunna begränsas till en nivå som är långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Förslaget remitterades av regeringen till Lagrådet. Lagrådet såg förslaget som ett alternativ till sådana bestämmelser om kommunalt skattestopp som tidigare hade gällt för vissa år. I tidigare yttrande över förslag till kommunalt skattestopp för åren 1991–1993 hade Lagrådet framhållit att ingripanden i den kommunala skatterätten av den art som det var fråga om måste användas med stor urskillning och varsamhet. Ju mer ett ingripande innebar en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blev enligt Lagrådets mening åtgärderna från konstitutionell synpunkt. Lagrådet ansåg sig emellertid inte kunna finna att de föreslagna inskränkningarna i den kommunala beskattningsrätten gick utöver vad som är acceptabelt från konstitutionell synpunkt.

Med beaktande av de ställningstaganden som tidigare gjorts ansåg Lagrådet att lagförslaget i det aktuella ärendet fick godtas från konstitutionella synpunkter. Det var enligt Lagrådet angeläget att innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna blev föremål för en grundlig analys. Lagrådet konstaterade att en sådan analys utfördes av en särskild parlamentarisk kommitté, som hade möjlighet att föreslå sådana grundlagsändringar som kan visa sig behövliga.

Efter remiss från finansutskottet behandlade konstitutionsutskottet förslaget i sitt yttrande 1996/97:KU3y. Utskottet delade från konstitutionell synpunkt Lagrådets uppfattning att det aktuella förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser som gällt för åren 1991–1993. Utskottet erinrade i detta sammanhang om sitt uttalande 1990 (yttr. 1989/90:KU9y) enligt vilket utskottet vid en samlad bedömning från konstitutionell synpunkt kunde godta en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser.

Utskottet konstaterade att Lagrådet med beaktande av sina tidigare ställningstaganden uttalat att det aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter. Utskottet instämde i denna bedömning.

Utskottet förklarade att dess bedömning vilade på aktuella tolkningar och konstitutionell praxis i fråga om vad som är förenligt med den kommunala självstyrelsen. Utskottet delade Lagrådets uppfattning att det är viktigt att den kommunala självstyrelsen och dess förhållande till grundlagen blir föremål för en grundlig analys. Utskottet konstaterade att detta skedde inom en

särskild parlamentarisk kommitté som inom kort skulle avsluta sitt arbete. Vänsterpartiet och Miljöpartiet ansåg i en avvikande mening att förslaget borde avstyrkas av utskottet.

1998/99:BoU11
Bilaga 3

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd

Regeringen beslutade 1995 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommitténs arbete avslutades 1996 med att betänkandet (SOU 1996:129) Den kommunala självstyrelsen och grundlagen avgavs. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till lagstiftning.

Utskottets bedömning

Utskottet behandlar i första hand frågan om den föreslagna lagen är förenlig med principen om kommunal självstyrelse. Utskottet tar också avslutningsvis upp frågan om lagens retroaktivitet.

Regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen begränsar sig till några få bestämmelser. Av portalparagrafen framgår att den svenska folkstyrelsen bl.a. förverkligas genom kommunal självstyrelse. I 7 § i inledningskapitlet anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf heter det vidare att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 5 § att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 5 § har riksdagen dock möjlighet enligt 7 § i samma kapitel att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen.

Som Lagrådet framhåller i sitt yttrande är bestämmelserna i regeringsformen så utformade att det ytterst får anses vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Ändå delar givetvis utskottet Lagrådets uppfattning att föreställningen om en kommunal självstyrelse är en levande realitet i svenskt samhällsliv.

Ett försök att klä principen om den kommunala självstyrelsen i ord har gjorts av den kommitté som 1995 fick regeringens uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommittén beskriver sammanfattningsvis den kommunala självstyrelsen på följande sätt (SOU 1996:129 s. 12):

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här förelig-

ger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

För att bedöma om den föreslagna lagen utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen kommer utskottet först pröva åtgärden i förhållande till den grundlagsreglering som finns av principen, sedan mot principen själv.

Utskottet kan inte finna att lagförslaget strider mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsformen. Något så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten handlar det givetvis inte om att den kommunala självstyrelsen helt urgröps. Inte heller rubbas de valda kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttring av kommunala bostadsföretag eller andra åtgärder som drabbas av sanktionerna. Ingreppet föreslås i överensstämmelse med grundlagsregeln bli beslutat i form av lag.

Vid prövningen mot principen om kommunal självstyrelse, såsom den formulerats ovan, kan enligt utskottet bedömningen inte bli någon annan än att kommunernas självständiga beslutsfattande inskränks genom statlig påverkan av utövningen av ägandet av de kommunala bostadsföretagen. Enligt utskottet innebär således lagförslaget att den kommunala självstyrelsen på detta område inskränks.

Även principen om kommunal självstyrelse såsom den beskrevs ovan tillåter emellertid inskränkningar. Utskottet har därför att ta ställning till om det rör sig om ett godtagbart ingrepp eller ej.

Ett viktigt skäl som regeringen angett för att lägga fram lagförslaget är att det skall motverka att kommunala bostadsföretag säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet under den tid som en utredning förutsättningslöst skall hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag på bostadsområdet kan organiseras. Statens intresse att under denna tid motverka att avyttringar sker förstärks av att staten genom olika former av bidrag sedan mitten av 1970-talet skjutit till cirka 100 miljarder kronor till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen. I motionen Bo23 (mp) anförs också som skäl för en lagstiftning av detta slag att genomförda utförsäljningar i praktiken är oåterkalleliga.

Vidare kan det konstateras att det rör sig om en tidsbegränsad lagstiftning som i vissa delar skall tillämpas fram till utgången av år 2001 och i andra delar fram till utgången av år 2002.

Med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken anser utskottet, på de skäl som anförts, att det får anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område.

Miljöpartiet har i sin motion föreslagit en förkortning av giltighetstiden till halvårsskiftet 2001 respektive utgången av 2001 (yrkande 2). Som redan framgått anser utskottet att tidsbegränsningen är en omständighet som gör det lättare att acceptera den föreslagna lagstiftningen från kommunal själv-

styrelsesynpunkt. Det är givet att ju kortare giltighetstid, desto bättre är det från denna synpunkt. Utskottet inser dock att en avkortning av giltighetstiden måste vägas mot hur lång tid för rådrum som behövs. Denna fråga saknar utskottet förutsättningar att bedöma.

Utskottet tillstyrker alltså från konstitutionella utgångspunkter propositionens förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. Motionerna Bo21 (m, kd, fp) och Bo22 (c), vari föreslås avslag på propositionen, avstyrks följaktligen.

Utskottet övergår här efter till retroaktivitetsfrågan.

I propositionen föreslås att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1999 men börja tillämpas från den 8 maj, dagen efter det att propositionen överlämnades till riksdagen. Lagen föreslås alltså få retroaktiv verkan. Lagrådet framhåller att detta är något som i de flesta situationer brukar undvikas i den svenska rättsordningen. Lagrådet gör en genomgång av de principer som inom rättsordningen allmänt tillämpas beträffande retroaktiv lagstiftning. Denna genomgång leder Lagrådet till slutsatsen att den föreslagna övergångsbestämmelsen står i så dålig överensstämmelse med dessa principer att den inte bör genomföras.

Miljöpartiet föreslår i sin motion att restriktionerna skall tillämpas från och med dagen efter den dag då riksdagsbeslutet fattas (yrkande 3).

Enligt utskottets mening föreligger i ett fall som detta inget uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning men utskottet delar Lagrådets uppfattning att principerna i rättsordningen talar mot att den föreslagna lagen skall få tillbakaverkande kraft. Utskottet vill alltså förorda att lagen börjar tillämpas samma dag som den träder i kraft.

Stockholm den 1 juni 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Inger Strömbom (kd), Maria Larsson (kd) och Marianne Andersson (c).

Per Unckel (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Helena Bargholtz (fp), Inger Strömbom (kd), Maria Larsson (kd) och Marianne Andersson (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med "Utskottet kan" och på s. 39 slutar med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets bedömning strider den föreslagna lagstiftningen uppenbart mot principen om den kommunala självstyrelsen. Kommunernas självstyrelse inskränks genom statlig inblandning i utövningen av ägandet av kommunala bostadsföretag. Utskottet instämmer alltså i Lagrådets kritik av den i propositionen föreslagna lagstiftningen. Skulle riksdagen acceptera en inskränkning av självbestämmandet av det slag som propositionen föreslår riskerar regeringsformens bestämmelser att bli helt illusoriska. Inblandningen i utövandet av kommunernas ägande är så mycket allvarligare som det handlar om en fråga där kommunernas initiativrätt är oinskränkt. Någon skyldighet för kommunerna att inneha bostadsföretag finns nämligen inte.

Lagen innebär alltså en urgröpfung av den kommunala initiativrätten. Utskottet vill i sammanhanget erinra om den betydelse som i förarbetena till regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen tillmättes den kommunala initiativrätten. Det framhölls (prop. 1973:90 s. 190) att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan enligt grundlagspropositionen sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten, som bör komma till klart uttryck i RF.

Utskottet vill alltså sammanfattningsvis från konstitutionella utgångspunkter motsätta sig att en lag med det föreslagna innehållet införs. Utskottet vill samtidigt varna för att en fortsatt utveckling med godtyckliga statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen kan leda till en situation där grundlagsregleringen blir tom på innehåll.

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har den 25 maj 1999 beslutat att bereda bl.a. finansutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottets yttrande begränsar sig till frågan om det generella statsbidraget till kommuner bör användas som ett styrinstrument i ett nytt sanktionssystem med syfte att motverka att kommuner avyttrar de kommunala bostadsföretagen.

Utskottet

Propositionen

Allmänt

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelser om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem. Syftet med förslaget är att – under tiden då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds – motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna.

Förslaget innebär att om en kommun säljer aktier eller andelar i det kommunala bostadsföretaget i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget så skall en minskning av kommunens generella statsbidrag ske. I sådant fall skall även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt återkallas.

Likaså skall en kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen en utdelning, som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet, få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget.

Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall motsvarande sanktion inträffa om tillgångar i form av utdelning eller aktieägartillskott överförs till ett annat bolag i samma koncern, som inte huvudsakligen ägnar sig åt bostadsförsörjning. Även i det fall bostadsföretaget träder i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas.

Den föreslagna ordningen bör vara tidsbegränsad och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas från och med den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation tillämpas lagen till och med den 31 de-

cember 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott tillämpas lagen till och med den 31 december 2002. Utdelningar och aktieägartillskott som hänförs till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999 omfattas inte av förslaget.

Minskning av det generella statsbidraget till kommuner

Utredningen om kommunala bostadsföretag har i sitt betänkande Allmännyttiga bostadsföretag (SOU 1997:81) redovisat olika metoder för att motverka att kommuner säljer sina bostadsföretags hus eller avvecklar sitt ägande i företaget i sådan omfattning att de förlorar det bestämmande inflytandet. Utredningens slutsats av genomgången var att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna är det instrument som är mest lämpligt att använda.

Flera remissinstanser har principiella invändningar mot att använda det generella statsbidragssystemet som sanktionsmedel. Många menar att det skulle strida mot principen om kommunal självstyrelse. I propositionen erinrar regeringen, med anledning av remissinstansernas invändningar, om den särskilda lagstiftning där det generella statsbidraget minskas för en kommun som fastställt en högre skattesats under åren 1997 och 1998 än under år 1996 (prop. 1995/96:213; bet. 1996/97:FiU6). Den rättsliga konstruktionen godtog av Lagrådet eftersom lagstiftningen var tidsbegränsad. Riksdagen förlängde sedan lagstiftningen till att gälla också för år 1999 (bet. 1997/98:FiU20).

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är förenligt med principen om den kommunala självstyrelsen att använda det generella statsbidraget som sanktion.

Lagrådets yttrande

Lagrådet har i sitt yttrande till bostadsutskottet daterat den 21 maj 1999 bl.a. tagit upp frågan om lagförslaget innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsen att det inte bör genomföras. Slutsatsen i yttrandet är att Lagrådet ifrågasätter ”allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse bör göras på detta sätt.”

Lagrådet inleder sitt yttrande med att konstatera att regleringen av den kommunala självstyrelsen är kortfattad i regeringsformen. Slutsatsen bygger därför i stället på en granskning som Lagrådet gör av hur förslaget förhåller sig till rättsordningen i övrigt.

Utredningen om kommunala bostadsföretag fann i sitt betänkande (SOU 1997:81, s. 101 f) att ett långtgående förbud eller mycket restriktiva tillståndsregler kunde komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Någon sådan motsättning ansåg emellertid utredningen inte förelåg för reducerade statsbidrag som sanktionsmedel. Lagrådet finner för sin del inte att den av utredningen förordade metoden är så mycket bättre än den förkastade, eftersom den i praktiken är avsedd att leda till samma resultat.

Lagrådet invänder mot att ett yttrande av Lagrådet i proposition 1995/96:213 kan återopas som skäl för att det föreliggande regeringsförsla-

get kan vara godtagbart. Det tidigare lagstiftningsärendet handlade om ett alternativ till ett kommunalt skattestopp, där det på kommunens intäktssida kunde finnas ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. Lagrådet konstaterar att det också i förevarande fall kan finnas ett ekonomiskt samband i den meningen att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag i syfte att förbättra sin ekonomi. I den aktuella propositionen används emellertid det generella statsbidraget som sanktion mot ett väntat oönskat beteende inom ett visst bestämt område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. Lagrådet redogör sedan för annan lagstiftning och tidigare principuttalanden som visar att bostadsförsörjningen och bostadspolitiken betraktas som en kommunal angelägenhet.

Lagrådet konstaterar vidare att det knappast kan ha varit avsikten med det generella statsbidraget att det skulle kunna användas som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner för speciella ändamål. Till detta kommer att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag av ideologiska skäl. I sådana fall saknas enligt Lagrådet helt ett naturligt samband mellan avhändandet och minskningen av statsbidraget. Den omständigheten att staten av olika skäl och på skilda sätt genom åren bidragit till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagens verksamheter kan knappast tas som intäkt för att använda det generella statsbidraget på sätt som föreslås.

Motionerna

Fyra motioner har väckts med anledning av propositionen. Det är emellertid endast två av dem som direkt eller indirekt tar upp statsbidragssystemet.

I *trepartinotionen Bo21* av Carl Bildt m.fl. (m, kd, fp) instämmer motionärerna i Lagrådets slutsats att statsbidragssystemet inte bör användas på det föreslagna sättet. De tillägger att det finns ytterligare en skillnad mellan att använda reducerade statsbidrag som sanktion mot skattehöjningar och mot avyttring av kommunala bostadsföretag. De ingripanden som har gjorts i den kommunala beskattningsrätten har gjorts i besvärliga ekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas i framtiden. De har inte, som i den nu aktuella situationen, haft karaktären av ingripanden mot enskilda kommuner som redan har börjat föra en av regeringen önskad politik. Tidigare ingripanden har heller inte, fortsätter de, tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till, utöver den verksamhet som redan är ålagd kommunerna genom lag. Av dessa och andra skäl avstyrks propositionens lagförslag.

Även i *motion Bo22* av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c) yrkas avslag på propositionen. Samtidigt understryks att Centerpartiet anser att allmännyttan har en viktig roll att fylla för bostadsförsörjningen. En generell avyttring av bostadsbolagen är enligt motionärerna inte eftersträvansvärd ur bostadssocial synvinkel och får inte bli ett självändamål. Förslagen är enligt motionen ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och innebär också en ökad centraldirigering av kommunerna samt leder till rent godtyckliga beslut.

Utskottet konstaterar inledningsvis att statsmakterna och kommunerna har ett gemensamt ansvar för bostadsförsörjningen. Att tillhandahålla goda bostäder åt medborgarna, även de med svag ekonomi, ungdomarna, de äldre, de handikappade och de psykiskt sjuka, är en för samhället angelägen uppgift. Staten har under lång tid genom riktade insatser i form av räntebidrag, statliga bostadslån och andra stödformer gett stöd till byggandet och boendet. I propositionen uppges att det sedan mitten av 1970-talet handlar om i storleksordningen 100 miljarder kronor. Staten har därigenom aktivt bidragit till den kapitaluppbbyggnad som skett i de allmännyttiga bostadsföretagen. Det statliga stödet skall också ses mot bakgrund av att bostadsbyggandet under en stor del av efterkrigstiden varit ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken och i sysselsättningspolitiken.

Utskottet vill vidare peka på att statens stöd från att främst ha varit inriktat på produktion av nya bostäder successivt har förskjutits till att avse boendet och boendekostnaderna. I samband därmed har också lagregleringen av kommunernas bostadspolitiska ansvar förändrats och styrs nu i allt väsentligt av de tre ramlagarna kommunallagen, socialtjänstlagen och plan- och bygglagen. Vid avregleringen år 1993 underströks att bostadsförsörjningslagens avskaffande inte innebar någon förändring av kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen (bet. 1992/93:BoU19). Utskottet vill understryka att staten under senare år gett stöd till kommunala bostadsföretag med ekonomiska svårigheter. Bidrag till kommuner med sådana företag finansieras från anslag A 2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och lands- ting inom utgiftsområde 25 som tillhör finansutskottets ansvarsområde. Det sagda illustrerar enligt utskottets mening statens och kommunernas samfälliga ansvar inom området.

Det är viktigt att det finns en väl fungerande bostadsförsörjning i samhället. Om obalanser uppkommer på bostadsmarknaden påverkas samhället förr eller senare på ett negativt sätt. Det drabbar enskilda och deras boendekostnader eller bostadsföretagens kostnader. De sociala konsekvenserna av obalanser kan bli betydande men också innebära ekonomiska påfrestningar för samhället, vare sig det råder brist eller överskott på lägenheter. Kostnader uppkommer, som på ett eller annat sätt kan komma att övervältras på stat eller kommun.

Utskottets slutsats är således att väl fungerande bostadsmarknader i alla delar av landet är en viktig förutsättning för en balanserad ekonomisk tillväxt och jämn fördelning av välståndet i hela landet. De kommunala bostadsföretagen har en viktig uppgift att fylla i detta sammanhang. Utskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen i propositionen aviserar att en utredning om de allmännyttiga bostadsföretagen skall tillsättas. Enligt utskottet är det naturligt att i detta sammanhang pröva hur den närmare avvägningen mellan statens och kommunernas ansvar och intressen på det bostadspolitiska området skall komma till uttryck. I avvaktan på att det förestående utredningsarbetet har fullföljts finner utskottet det rimligt att det finns lagregler som motverkar att kommunerna säljer ut sina bostadsföretag. Utskottet kan därför

tillstyrka att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna används som ett instrument i detta sammanhang.

Mot bakgrund av vad utskottet här anfört bör propositionen i här berörd del tillstyrkas av bostadsutskottet och motionerna Bo21 (m, kd, fp) och Bo22 (c) i motsvarande delar avstyrkas.

Stockholm den 1 juni 1999

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Sven-Erik Österberg (s), Siv Holma (v), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Karin Pilsäter (fp), Jörgen Andersson (s), Lars Bäckström (v), Agne Hansson (c), Bo Lundgren (m) och Stefan Attefall (kd).

Avvikande meningar

1. Kommunala bostadsföretag (m, kd, fp)

Mats Odell (kd), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Anna Åkerhielm (m), Karin Pilsäter (fp), Bo Lundgren (m) och Stefan Attefall (kd) anser att finansutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

Finansutskottet instämmer i vad Lagrådet anför om att det knappast kan ha varit avsikten med det generella statsbidraget att det skulle kunna användas som ett påtryckningsmedel gentemot enskilda kommuner för särskilda ändamål. Utskottet noterar att regeringen i propositionen har avvisat remissinstansernas invändningar med argumentet att den tidigare lagstiftning som medgav en minskning av statsbidragen för en kommun som höjde den kommunala skattesatsen har accepterats av Lagrådet. Utskottet delar vad Lagrådet i det nu aktuella ärendet anför om skillnaderna mellan detta lagstiftningsärende och det av regeringen återopade. Ärendet om den kommunala skattesatsen byggde enligt Lagrådet på ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. I det nu aktuella ärendet gör sig inte ett sådant samband lika starkt gällande, framhåller Lagrådet, eftersom det generella statsbidraget är tänkt att användas som sanktion mot ett oönskat beteende inom ett enskilt område av den kommunala verksamheten.

I likhet med vad som anförs i motion Bo21 (m,kd,fp) anser utskottet att det finns anledning betona att det finns ytterligare skillnader mellan den av regeringen återopade lagstiftningen och det förslag som riksdagen nu skall ta ställning till. De ingripanden som har gjorts i den kommunala beskattningsrätten har gjorts i besvärliga samhällsekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas. De har inte, som

i den nu aktuella situationen, haft karaktären av ingripanden mot enskilda kommuner som redan har börjat föra en av regeringen önskad politik. Utskottet vill också understryka den skillnad som ligger däri att tidigare ingripanden inte heller tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till, utöver den verksamhet som redan är ålagd kommunerna genom lag. Utskottet vill även peka på att den föreslagna inskränkningen i det kommunala självbestämmandet skall sträcka sig under en stor del av den nu pågående mandatperioden.

Om lagförslagen bifalles lämnas fältet helt öppet för staten att via inskränkingsregler beträffande det generella statsbidraget söka tvinga kommuner med folkvalda fullmäktigeförsamlingar med av regeringen önskade majoriteter att anpassa sin politik till regeringens önskemål inom områden där kommunal självstyrelse skall råda. Utskottet finner detta vara helt oacceptabelt.

Bostadsutskottet bör mot bakgrund av det anförda föreslå riksdagen att avslå propositionen och därmed bifalla avslagsyrkandena i motionerna Bo21 (m, kd, fp) och Bo22 (c).

2. Kommunala bostadsföretag (c)

Agne Hansson (c) anser att finansutskottets ställningstagande bort ha följande lydelse:

I likhet med vad som anføres i motion Bo22 (c) anser finansutskottet att allmännyttan har en viktig roll att fylla för bostadsförsörjningen. En generell avyttring av bostadsbolagen är därför enligt utskottet inte eftersträvansvärd och får inte bli ett självändamål. Utskottet anser samtidigt att förslagen i propositionen innebär ett allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Propositionen bör därför avslås av riksdagen.

De allmännyttiga bostadsföretagen ägs av kommunerna. Utskottet vill kraftigt understryka att det är kommunalpolitikerna själva som skall svara för och besluta om innehav, utformning och ägande. Det är enligt utskottet en central del i den kommunala självstyrelsen att de folkvalda kommunpolitikerna har uppdraget och förtroendet att handha de kommunala bostadsföretagen. Det föreslagna ingreppet i självstyrelsen är därför enligt utskottet oacceptabelt.

Mot bakgrund av det anförda bör bostadsutskottet med bifall till motion Bo22 (c) och med anledning av motion Bo21 (m, kd, fp) föreslå riksdagen att avslå propositionen.

Bostadsutskottets offentliga utfrågning den 25 maj
1999 med anledning av proposition 1998/99:122
Kommunala bostadsföretag

1998/99:BoU11
Bilaga 5

Program för bostadsutskottets offentliga utfrågning

Lokal:	Förstakammarsalen i Riksdagshuset
09.00	Inledning: Utskottets ordförande Knut Billing (m)
09.05	Inledande anföranden om högst 6 minuter av Ilmar Reepalu, ordförande, Svenska Kommunförbundet Johan Hirschfeldt, hovrättspresident, Svea hovrätt Bengt-Owe Birgersson, verkställande direktör, SABO Jan Dannemann, förbundsordförande, Hyresgästernas Riksförbund Berit Assarsson, kommunalråd, Tyresö kommun
ca 09.35	Frågor från utskottets ledamöter

Deltagare:

Svenska Kommunförbundet

Ilmar Reepalu, ordförande

Evert Lindholm, förbundsdirektör

Svea hovrätt

Johan Hirschfeldt, hovrättspresident

Ulla Erlandsson, hovrättsråd, tillika vice ordförande på avdelning

SABO

Bengt-Owe Birgersson, verkställande direktör

Jonas Schneider

Tyresö kommun

Berit Assarsson, kommunalråd

Deltagande ledamöter från bostadsutskottet

Knut Billing (m), ordförande

Lennart Nilsson (s), vice ordförande

Bengt-Ola Rytta (s)

Lilian Virgin (s)

Owe Hellberg (v)

Ulf Björklund (kd)

Sten Andersson (m)

Carina Moberg (s)

Inga Berggren (m)

Anders Ygeman (s)

Siw Wittgren-Ahl (s)

Sten Lundström (v)

Ulla-Britt Hagström (kd)

Carl-Erik Skårman (m)

Helena Hillar-Rosenqvist (mp)

Rigmor Ahlstedt (c)

Yvonne Ångström (fp)

Carina Adolfsson (s)

Ewa Thalén Finné (m)

Leif Jakobsson (s)

Harald Bergström (kd)

Protokoll från bostadsutskottets offentliga utfrågning den 25 maj 1999 med anledning av proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag

1998/99:BoU11
Bilaga 5

I en underbilaga till detta protokoll har samlats de bilder som tillhör protokollet.

Ordföranden: Jag ber att få hälsa er välkomna till denna utfrågning om den proposition om de kommunala bostadsföretagen som har avlämnats till riksdagen. Jag är glad över att så många av dem som vi bett att komma hit har kunnat komma med kort varsel. Det är ju fråga om snabba ryck för att hinna klara av detta.

En av dem vi har inbjudit hit är Svenska Kommunförbundets ordförande Ilmar Reepalu, men han sitter fortfarande på fortskaffningsmedel från Arlanda. Vi börjar i alla fall så att vi hinner med allt som vi vill ta upp. Ilmar Reepalu kommer ändå att hinna med sitt på utsatt tid.

Johan Hirschfeldt och Ulla Erlandsson från Svea hovrätt hälsas hjärtligt välkomna. Bengt-Owe Birgersson, vd på SABO, hälsas också hjärtligt välkommen. Han har med sig sin medarbetare Jonas Schneider.

Jan Dannemann från Hyresgästernas Riksförbund hälsas hjärtligt välkommen. Han har med sig Kjell Sahlström och P-G Nyström.

Berit Assarsson, kommunstyrelsens ordförande i Tyresö kommun, hälsas hjärtligt välkommen.

Vidare finns här utskottets ledamöter och suppleanter. Evert Lindholm, förbundsdirektör i Svenska Kommunförbundet, är även här.

Som planerat får ni först göra en inledning där ni redovisar er syn på propositionen. Det är tänkt att det sker under fem sex minuter och i ett sammanhang, talare efter talare. Efteråt får frågor samfällt ställas till er. Vi tror att det är det effektivaste sättet att göra detta.

Johan Hirschfeldt som representant för Svea hovrätt får börja. Varsågod!

Johan Hirschfeldt: Tack! Mina damer och herrar! Jag har tillsammans med Ulla Erlandsson kommit hit från Svea hovrätt. Vi har blivit kallade hit. Domstolen är ju skyldig att inställa sig hos utskottet. Därför gör vi det, även om vi inte tror att vi kommer att ha så mycket att bidra med.

Betänkandet om allmännyttiga bostadsföretag remitterades till hovrätten för två år sedan. Vi får ungefär 40 betänkanden på remiss varje år. De här ärendena lottas på någon av avdelningarna, antingen i turordning eller också beroende på avdelningarnas specialuppgifter. Som president deltar jag sedan i avdelningens arbete med remissvaret. Det här ärendet lottades på hovrättens avdelning 16, som, vilket kanske är bekant, fullgör de uppgifter som tidigare låg på Bostadsdomstolen. Vice ordföranden på avdelning 16 hovrättsrådet Ulla Erlandsson var föredragande i ärendet. Avdelningens lagman Gerhard Wikrén deltog också.

Av remisslistan till den här propositionen framgår att Svea hovrätt var den enda domstol som fick detta betänkande på remiss. Svea hovrätt är ju en del av det allmänna domstolsväsendet och sysslar med tvistemål och brottmål, däremot inte särskilt med kommunalrättsliga frågor och inte heller med frågor om offentligt rättlig bostadsfinansiering eller frågor om retroaktiv skattelag.

Att besvara remisser är en sidouppgift för en domstol. Det är en uppgift som enligt min mening är underordnad den dömande uppgiften. Det förekommer att vi, när vi får remissärenden, lägger restriktioner på våra svar. Det kan jag exemplifiera med ett ärende som vi alldeles nyligen haft och som handlade om upphovsrätt och scientologbibeln. Vi fick en remiss från regeringen att yttra oss över ett lagförslag. I vårt svar anmälde vi att vi hade ett mål under prövning som gällde just den frågan. Därför ville vi inte svara, och det gjorde vi inte heller.

Frågor som är aktuella i det här lagstiftningsärendet kan i framtiden tänkas komma att föras under allmän domstols prövning. Det kan inte uteslutas, även om det, enligt det system som föreslås, i första hand är förvaltningsdomstolarna som skulle komma att bli berörda. Det är ett skäl som gör att Svea hovrätt vill lägga restriktioner på vad som bör och kan sägas i ärendet under en sådan här utfrågning.

Lagrådet har ju yttrat sig, och Lagrådet har som enda uppgift att avge sådana här yttranden. För oss i domstolen är det alltså en uppgift som är underordnad den dömande uppgiften.

Detta betänkande innehåller inget lagförslag. När vi får betänkanden på remiss brukar vi koncentrera oss på förslaget till lagtext och motiveringen till lagförslaget. Domstolen anlägger alltså i huvudsak lagtekniska synpunkter på remissärendena men också mera praktiska synpunkter av betydelse för domstolsväsendet i sammanhanget kan förekomma. Allmänt sett kan man uttrycka det så att domstolens granskning i ett remissärende håller sig inom samma ram som den som gäller för Lagrådet. Då ligger det i sakens natur att vi, när det gäller remissvaret, när frågan ligger utanför hovrättens mest centrala erfarenhetsområde, lämnar våra synpunkter kortfattat och övergripande. Det är mot den bakgrunden som det påpekande som hovrätten gjorde i remissvaret om den kommunala självstyrelsens betydelse skall ses.

Jag har nog ingenting mer att säga i den frågan. Det är möjligt att Ulla Erlandsson helt kort vill komplettera vad jag sagt. Vi har nämligen gjort den arbetsfördelningen. Tack!

Ulla Erlandsson: Jag skall alltså helt kort redogöra för det yttrande som hovrätten avgav i anledning av utredningens förslag. Det är under rubriken *Ägarförändring och rekonstruktion* som förslaget om en minskning av det generella statsbidraget tas upp. Det ställer vi oss kritiska till. Vi säger bl.a. att det föreligger ingen lagreglerad skyldighet för kommunerna att inneha bostadsföretag. Med hänsyn härtill kan det förefalla tveksamt om den kommun som av en eller annan anledning bedömer det som lämpligt att avhända sig bostadshus eller aktier och andelar i bostadsföretag skall kunna straffas genom en minskning av det generella statsbidraget, som utgår med ett enhetligt

belopp per invånare. Även denna lösning synes innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, säger vi.

Det vi säger här får mera ses som ett observandum eller ett slags tillägg utan – får vi väl säga – en djupare analys från vår sida. Sedan säger vi: Så är däremot inte fallet med den tillfälliga förordningen (SFS 1996:1435). En möjlighet är därför att förlänga dess giltighet ytterligare några år. Hovrätten säger dessutom: Hovrätten vill för övrigt peka på att de frågor som rör den kommunala självstyrelsen i detta sammanhang kan behöva analyseras mot bakgrund av den mera generella behandlingen av frågan som aktualiseras genom betänkande SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.

Ordföranden: I och för sig var det en väldigt god upplysning, inte minst mot bakgrund av det yttrande som vi i fredags fick från Lagrådet och som klargjorde Lagrådets syn på propositionen. Skälet från vår sida när vi ville ta upp detta var att det här inte hade varit hos Lagrådet.

Ilmar Reepalu har nu lyckats ta sig hit till riksdagen och hälsas hjärtligt välkommen. Ilmar Reepalu representerar alltså Sveriges samlade kommuner.

Ilmar Reepalu: Ärade ordförande, utskottsledamöter! Jag representerar Svenska Kommunförbundet. Kommunförbundet har självklart synpunkter också i en sådan här fråga som rör kommunerna väldigt centralt. Med anledning av den proposition som regeringen har lagt fram om bostadsföretagen vill vi anföra ett antal synpunkter.

Från Svenska Kommunförbundets sida avvisar vi propositionens förslag vad avser en minskning av det generella statsbidraget för kommuner som avyttrar hela, eller delar av, sitt bostadsföretag. Vi anser att det strider mot syftet med gällande statsbidragssystem samt mot den kommunala självstyrelseprincipen.

Vi konstaterar också att på det bostadspolitiska området har förutsättningarna/spelreglerna ändrats kraftigt under 1990-talet. Kommunerna måste få anpassa sina strategier till den rådande situationen på den lokala bostadsmarknaden. I den här anpassningsprocessen krävs det en levande dialog med staten om hur en ny bostadspolitik och en ny bostadspolitisk ansvarsfördelning bör se ut. Vi anser att den här dialogen snarast bör startas.

Från förbundets sida välkomnar vi att regeringen nu är beredd att se över förutsättningarna för bostadspolitiken och de kommunala bostadsföretagen. Vi vill understryka vikten av att en sådan här översyn också tar upp frågor som rör ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen och de allt större skillnaderna mellan olika bostadsmarknader samt utformning och verkningsgrad av de olika bostadspolitiska styrmedlen beroende på den lokala bostadsmarknadens styrka och struktur.

Sedan slutet av 1980-talet har villkoren för bostadsföretagen förändrats och därmed har också förutsättningarna för kommunerna som ägare till företagen ändrats kraftigt. Förändringarna beror på statens medvetna politiska beslut och också på inslag i samhällsutvecklingen som varken staten, kommunerna eller övriga aktörer har kunnat förutse.

Staten har minskat sitt stöd till bostadssektorn, framför allt genom neddragning av räntebidragen och slopandet av de flesta särreglerna för kommu-

nala bostadsföretag. Jag kan erinra om år 1992 när den statliga kreditgarantin togs bort och reglerna ändrades för de statliga bostadsrätterna. Vi ändrade också det statliga bostadsfinansieringssystemet från 1992 när det gamla systemet försvann och det s.k. Danellsystemet infördes. Detta fick till följd att problemtungda privata bostadsfastighetsföretag och bostadsrättsföreningar kunde hantera sin situation med hjälp av rekonstruktion där kreditinstitut och staten gick in och tog en stor del av bördorna. Uppskattningsvis kostade saneringen av de privata bostadsföretagen staten 15–17 miljarder kronor. Kommunerna har inte haft samma möjligheter att ha kvar sina skuldtungda bostadsföretag. Det är de här kommunägda bostadsföretagen som i dag skall arbeta på i princip samma villkor som de privata företagen när det gäller beskattning och finansiering.

Sedan några ord om det kommunala självstyret och formerna för bostadsförsörjningen. Tidigare detaljreglerades kommunernas verksamhet inom bostadsområdet genom särregler för allmännyttiga företag, regler i bostadsförsörjningslagen, bostadsanvisningslagen m.m. Parallellt med att de här särskilda reglerna för finansiering och beskattning slopades har de här regelverken också kraftigt förändrats och finansieringen försämrats. Även om kommunerna har ett lagstadgat bostadssocialt ansvar för medborgarna är ägandet av bostadsföretag inte en obligatorisk uppgift för kommunerna. Kommunerna beslutar själva utifrån lokala förutsättningar om vilka medel som skall användas för att deras bostadssociala ansvar skall kunna uppfyllas.

Utgångspunkten för Kommunförbundets ställningstagande är att bostadsförsörjningen genom direkt ägande av bostadsföretaget är en frivillig angelägenhet. Inom det här området skall självklart rättsstyrelsens principer gälla. Det är här som kommunernas egna politiska bedömningar skall vara avgörande. Förslaget i regeringens proposition inskränker kommunens agerande inom den här sektorn.

Allt detta landar i att vi tycker att det förslag som nu förs fram om en ny bostadspolitik är väldigt angeläget. Det genomförda systemskiftet inom den statliga bostadspolitikens innebär i praktiken en övergång från en produktions- och utbudsorienterad politik till en politik som styrs utifrån efterfrågan på bostadsmarknaden. Systemskiftet har också inneburit en tydlig ansvars- och riskförskjutning från staten till kommunerna. Kommunerna förutsätts dessutom i stor utsträckning själva avgöra hur olika styrmedel för en socialt rättfärdig bostadspolitik – bostadsföretaget, planmonopolet, avtal med privata fastighetsägare etc. – skall kunna användas. Kommunerna har ansvaret för en social bostadspolitik, samtidigt som de numera ensamma förutsätts beakta de affärsmässiga och ekonomiska risker som förknippas med ägandet av bostadsföretag på många lokala marknader.

De nya förutsättningarna väcker en rad frågor som behöver besvaras: Hur skall ansvarsfördelningen mellan stat och kommun se ut? Hur kan staten bättre stödja de kommuner som drabbas av utflyttning och vikande efterfrågan på bostadsmarknaden? Vilka institutionella förändringar krävs inom det bostadspolitiska området för att kommunerna skall vara effektiva i den nya bostadspolitiska miljön?

Sammanfattningsvis välkomnar vi en statlig utredning som kan lämna svar på de här centrala frågorna. En sådan förutsättningslös utredning är ett mera

konstruktivt sätt att utveckla bostadspolitiken än att använda statsbidragssystem som morot och piska, med följden att vi under en begränsad tid utarmar det kommunala självstyret. Tack!

Bengt-Owe Birgersson: Jag skall börja med att lite grann erinra om Allmännyttans omfattning och situation. Jag har tagit med mig en bild som jag brukar använda när jag informerar om vad SABO är.

(Bild 1)

I dag har vi i SABO 303 medlemsföretag med ungefär 880 000 lägenheter. Det bor ungefär 1,5 miljoner svenskar i de här lägenheterna. Det är ungefär 95 % av samtliga kommunala lägenheter. Av de 303 medlemsföretagen är i dag 86 % aktiebolag ägda av kommunerna. Kommunerna äger 100 % av aktierna. 9 % är stiftelser. Kommunen utser ledamöter i stiftelsens styrelse. 5 % av SABO:s medlemmar är andra, icke vinstdrivande, företag, t.ex. Stockholms kooperativa bostadsförening och de studentbostadsstiftelser och andra som finns med hos oss.

Gemensamt för de företag som jag representerar är egentligen inte att de är kommunalägda bolag, utan det är att de driver sin verksamhet utan långsiktigt vinstintresse, kan man säga. Av SABO:s medlemmar är 174, eller 57 %, allmännyttiga. 129 av våra medlemmar, dvs. 43 %, är inte allmännyttiga; detta som ett resultat av att ett stort antal kommunala stiftelser under 1990-talet har ombildats till bolag. När de ombildades till bolag fick de i varje läge ett beslut av regeringen som sade att de i räntebidragsavseende skulle behandlas som om de var allmännyttiga bostadsföretag. Det är de alltså inte. Det går inte i dag att nybilda ett allmännyttigt bostadsföretag därför att den författning som låg till grund för detta avskaffades 1992.

(Bild 2)

Om vi ändå betraktar allihop som allmännyttiga, eftersom de är det i räntebidragshänseende, svarar allmännyttan i Sverige för ungefär 22 % av bostadsmarknaden. 17 % av bostäderna är privata hyreslägenheter. 18 % är bostadsrätter. 43 % är egnahem. Den här fördelningen varierar självfallet lite mellan olika bostadsmarknader men är i stort sett, kan man säga, en bra beskrivning av hur det ser ut.

(Bild 3)

Sverige ligger ungefär i mitten jämfört med Europa när det gäller att ha icke vinstdrivande bostadsföretag. I Nederländerna har vår motsvarighet ungefär 40 % av bostadsmarknaden. Där drivs de allmännyttiga bostadsföretagen i dag nästan undantagslöst av stiftelser som ligger vid sidan av kommunerna. I Storbritannien, som ligger näst högst, ligger man även efter de förändringar som skett under 80- och 90-talen på drygt 25 %. Där kan man säga att all nyproduktion av bostäder i de här företagen sker inom ramen för vad som kallas för *housing associations*, också vid sidan av den kommunala verksamheten men utan vinstintresse. Sedan kommer Sverige. Därefter kommer Österrike, Danmark, Frankrike och Tyskland som ligger strax under oss.

Detta var en liten presentation av SABO och av var vi står på bostadsmarknaden.

SABO är en demokratiskt styrd organisation. Majoriteten på SABO:s kongress speglar valutslaget i kommunalvalen runtom i Sverige. Det gör att SABO:s styrelse är partipolitiskt sammansatt. En fråga av den karaktär som utskottet nu har att ta ställning till är väldigt politisk. Det är klart att det hade varit värdefullt för mig om SABO:s styrelse hade haft möjlighet att sammanträda och tala om vad man tycker i frågan. Den möjligheten har man av naturliga skäl inte haft. Å andra sidan har SABO yttrat sig över den utredning som ligger till grund för regeringens förslag – dvs. utredningen om allmännyttiga bostadsföretag, som kom för ungefär två år sedan. Där skrev SABO i sitt remissvar: Inom den övriga fastighetsbranschen utgår realisationsvinstbeskattning vid försäljning av fastighetsaktier. Det är rimligt med hänsyn till målet att åstadkomma så lika förutsättningar som möjligt – dvs. konkurrens på lika villkor – att även kommunerna omfattas av en sådan beskattning.

(Bild 4)

Om inte kommunerna behöver betala realisationsvinstskatt när man säljer sina fastighetsaktier har man möjlighet att sälja aktierna till ett lägre pris än vad en konkurrent, en privat fastighetsägare, kan göra, som måste räkna med motsvarande ”avbränning” på skattesidan. Man kan säga att dagens lagstiftning lite grann stimulerar till försäljning av kommunala fastighetsaktier.

Vi säger att i annat fall sker försäljningen av kommunala fastighetsaktier på andra och förmånligare villkor.

Sedan konstaterade SABO:s styrelse att eftersom kommunerna inte omfattas av en sådan här skattskyldighet – kommunerna betalar ju inte realisationsvinstskatt och är inte skattskyldiga på samma sätt som andra aktörer – måste man, om man vill sträva efter likabehandling i det här avseendet mellan kommunerna och andra aktörer, hitta ett annat sätt att åstadkomma motsvarande ekonomiska konsekvenser. SABO:s styrelse tyckte i det läget att man med utgångspunkt i ett sådant resonemang kunde acceptera det förslag som utredaren då presenterade. Det var ju, kan man säga, en permanent lagstiftning för att dra in statsbidrag på det här sättet. Mot detta reserverade sig de ledamöter som finns i vår styrelse från Moderata samlingspartiet.

Det är väl mycket som talar för att man, om styrelsen skulle få tillfälle att ta ställning till regeringens proposition, skulle komma till samma ståndpunkt, särskilt som det förslag som nu ligger inte gäller en permanent lagstiftning utan bara en lagstiftning som skall gälla under lite drygt två års tid.

Man kan säga att den lagstiftning som nu är föreslagen motiveras av att man vill skapa rådrum för att göra den här utredningen om nya regler, ett nytt regelverk, för de allmännyttiga bostadsföretagen – alltså den utredning som Ilmar Reepalu nyss tyckte var viktig att den kom till stånd.

Motivet för det lagförslag som nu ligger är ju att man vill skapa det rådrummet så att de här allmännyttiga bostadsföretagen finns kvar vid den tidpunkt när utredningen är färdig. Min bedömning är således att SABO:s styrelse skulle tycka att det här är ett bra förslag, allra helst som styrelsen till den kongress som vi om en månad skall ha i Umeå har ställt sig bakom motionsförslag där det krävs just en sådan utredning som regeringen nu har aviserat att man skall tillsätta – en utredning som inte bara skall omfatta de allmännyttiga bostadsföretagens situation och kanske därmed ansvarsfördelningen mellan kommunerna och staten på det här området, utan också en

utvärdering av hur bruksvärdessystemet tillämpas, vilket känns väldigt angeläget mot bakgrund av att snart sagt hälften av SABO:s medlemmar har förlorat sin status som allmännyttiga bostadsföretag. Någon politisk behandling av det här förslaget har inte skett nu i SABO:s styrelse, men ett rimligt resonemang är att om SABO var positivt till en permanent lagstiftning på det här området kommer man också att vara det till en tillfällig lagstiftning, som syftar till att åstadkomma en sådan utredning som SABO:s styrelse i andra sammanhang har krävt. SABO:s styrelse var inte enig i den här behandlingen. Utan att ha talat med ledamöter från Moderata samlingspartiet är det ändå ett rimligt antagande att de inte skulle vara eniga med majoriteten i styrelsen i den här frågan heller.

Det var vad jag kan bidra med.

Jan Dannemann: Enligt regeringsformen åvilar det särskilt det allmänna att trygga tillgång till bostad för medborgarna i landet. Om det inte bara skall vara ett tomt uttalande behövs enligt vår uppfattning allmännyttiga bostadsföretag. Allmännyttiga bostadsföretag behövs också för att motverka segregation, för att garantera ett verksamt besittningsskydd framför allt på bostäder och för att utveckla hyresrätten som boendeform. Dessutom gillar hyresgäster i gemen sina allmännyttiga bostadsföretag. De tycker att det är en bra boendeform och en bra typ av fastighetsägare.

I en nyligen genomförd Sifundersökning i Stockholm och Göteborg har 68–69 % av hyresgästerna uttalat att de är mot utförsäljning och ombildning av allmännyttiga bostadsföretag. Med allmännyttiga bostadsföretag är det möjligt att skaffa sig en lägenhet utan att ha en stor mängd pengar. Allmännyttan ger en chans till låginkomsttagare att skaffa sig en lägenhet i attraktiva lägen som Stockholms city även om kötiderna är långa. Det behövs fler allmännyttiga lägenheter i attraktiva bostadslägen, inte färre, framför allt på bostäder.

I Stockholmsområdet har den borgerliga majoriteten i en mängd kommuner under närmast kuppattade former fattat beslut om snabba utförsäljningar av allmännyttiga bostadsföretag, utan att på något sätt höra de boende om deras uppfattning om dessa utförsäljningar. Vi skall komma ihåg att det handlar om de boendes hem som bjuds ut på det viset på marknaden.

Jag tycker att det finns anledning att gilla Miljöpartiets förslag, som man har uttryckt till oss, att minst två tredjedelar av de boende i ett allmännyttigt företag borde ge sitt samtycke till en utförsäljning för att den skall äga rum. Kommunerna drar sig inte heller för att bjuda ut fastigheterna till fastighetsägare med mycket spekulativa avsikter som uttalar att det är rimligt att hyrorna fördubblas, till fastighetsägare med vilka hyresgästföreningar tidigare behövt träffa avtal för att avhålla dem från alltför mycket spekulation på fastighetsmarknaden.

Regeringens förslag om ett moratorium för att få rådrom och utreda följderna av en försäljning eller ombildning av allmännyttiga företag är rimligt. Det ger möjlighet att fundera över vad som skall sättas in i stället.

Hur skall man kunna garantera besittningsskyddet på bostäder utan allmännyttig hyresrätt? Hur skall man motverka ytterligare uppdelning mellan låginkomsttagare och rika utan allmännyttan? Hur skall man undvika att

boende för låginkomsttagare och socialt handikappade människor blir någon sorts restpost där man hänvisas till socialt stigmatiserade områden eller hus? Jag tycker att exemplet Nacka där man har sålt hela sitt allmännyttiga bostadsföretag avskräcker. Där genomför värdarna nu högre hyreshöjningar än andra fastighetsägare i regionen. Man vägrar att ta emot hyresgäster med låg inkomst eller med sociala handikapp. Man kan ställa sig frågan om avsikten är att skjutsa de här människorna mellan kommunerna som hjon eller att bygga särskilt boende för just den gruppen människor. Vem skall bygga för låginkomsttagare utan allmännyttiga bostadsföretag? Vem skall bygga för hyresgästboende med inflytande och kretsloppsanpassning också för låginkomsttagare?

Det är naturligtvis en stor skillnad mellan att ha vinstmaximering som verksamhetsidé och en idé som innebär att man vill bygga bra bostäder för alla och där syftet är maximalt välbefinnande för hyresgästerna. Om man har vinstmaximering som syfte är det givet att intresset för att bygga för människor med svag ekonomi är litet.

Jag tycker att det också finns anledning att ställa frågan: Vilka är egentligen de moraliska ägarna till de allmännyttiga bostadsföretagen? Kommunerna gjorde en förfärande liten ekonomisk insats i de allmännyttiga företagen. Det är staten och hyresgästerna som har byggt upp de här bostadsföretagen och borde alltså ha större rådrum över hur man skall hantera den här boendeformen.

Vi välkomnar utredningen. Vi tycker att man skall ta sig ordentlig tid så att vi kan forma system som innebär att vi får ett bra boende också i hyresrätt i framtiden. Bostaden är navet i välfärden och skall inte vara någon finansieringskälla för kommuner eller andra.

Berit Assarsson: Ordföranden, ledamöter och övriga närvarande. Jag tackar för möjligheten att inför utskottet få framföra våra skäl för att sälja Tyresö Bostäder AB. Vi har främst två skäl. Det ena är den finansiella risk som bolaget innebär för Tyresö kommun. Det andra är kommunens besvärliga ekonomiska läge.

Jag börjar med den finansiella risken. Tyresö Bostäder har ett ungt bestånd. Tre fjärdedelar är byggt och belånat under 80- och 90-talen. Bolaget har därför en stor lånevolym som ger dryga räntekostnader. Hyresnivån är hög och har nått marknadsnivån. Snitthyran för hela beståndet är 818 kr per kvadratmeter. Utrymmet för hyreshöjningar är därmed starkt begränsat, oavsett ägare.

Tyresö Bostäders dåvarande styrelse såg tidigt vilka effekterna skulle bli för bolaget med den ökade nedtrappningen av räntebidragen och övriga effekter av skatteomläggningen 1991. Man såg ingen möjlighet att kompensera detta med minskade kostnader och hyreshöjningar. I samband med att den dåvarande stiftelsen omvandlades till aktiebolag 1994 gick Tyresö kommun in med ett villkorat ägartillskott om 70 miljoner kronor. Det som främst räddat bolaget hittills är de senaste årens låga räntor.

2001 är bolaget ute ur räntebidragssystemet. Varje framtida räntehöjning slår fullt ut på resultatet. En räntehöjning kommer förr eller senare, det kan man nog räkna med. Varje procents räntehöjning kostar bolaget 15 miljoner

kronor i ökade räntekostnader. Som jämförelse ger 1 % hyreshöjning bara 2 miljoner kronor. 1 % minskade kostnader ger endast 800 000 kr. Tidigare var det så att staten tog risken. Staten gick emellan om räntan gick upp. Samtidigt gav den då den högre inflationen utrymme att höja hyrorna. Bolaget tjänade på inflationen. I dag har vi ingen inflation och snart inga räntebidrag. Bolaget får ta hela smällen om räntan skulle gå upp.

Det är denna räntekänslighet som vi ser som en stor risk, inte någon akut risk men en risk att bolaget kan komma att behöva ytterligare kapitaltillskott framöver. Det har Tyresö kommun inte råd med.

Tyresö Bostäder har gått med underskott under de senaste åren trots stora ansträngningar att minska kostnaderna. Det egna kapitalet är alldeles för litet i förhållande till lånevolymen. Bolaget behöver en långsiktig och kapitalstark ägare som kan acceptera några år med låg avkastning men som får en rimlig avkastning över tiden. Tyresö kommun är inte en sådan ägare. På grund av bolagets svaga ekonomi har kommunen inte kunnat få någon avkastning på det insatta kapitalet.

Nu kommer jag till det andra och viktigaste skälet –Tyresö kommuns svaga ekonomi. Om vi sluppit gå in med ägartillskott hade kommunen haft motsvarande lägre egen lånevolym och därmed självklart lägre räntekostnader. Vi behöver de pengarna till kärnverksamheten, skolan och äldreomsorgen.

Tyresö har likt många andra kommuner kämpat med ekonomin under hela 90-talet. Stora besparingar och nedskärningar har gjorts. Skatten höjdes med en krona 1995. Avgiftshöjningar har vi också genomfört. Efter två år med balanserad ekonomi går vi nu mot sämre ekonomi igen. Vi har de senaste åren i Tyresö gjort mycket stora investeringar i skolan och äldreomsorgen. Det är inte över än. Vi måste fortsätta att bygga nya skollokaler för att klara elevtillströmningen i grundskolan. Vi bygger ut äldreomsorgen i en takt som jag tror att få andra kommuner har behov av att göra. En redan stor låneskuld kommer att öka ytterligare. Till detta kommer regeringens förslag om ändringar i kostnadsutjämnningen, som gör att Tyresö förlorar 1 000 kr per invånare de närmaste fem åren, sammanlagt 38 miljoner kronor motsvarande 85 öre i kommunalskatt.

Vi står nu med ryggen mot väggen. Vi måste prioritera omsorg och utbildning framför vårt bostadsbolag. Räntekostnaderna för kapitaltillskottet tar redan på kärnverksamheten. Detta är det främsta skälet till att vi vill försöka sälja Tyresö Bostäder. Vi bedömer att vi skulle få tillbaka vårt insatta kapital och mer därtill. Det finns resurser på marknaden i dag. De pengarna behöver vi till investeringar och för att minska kommunens lån och därmed räntekostnaderna. Det skulle hjälpa oss att klara ekonomin och kvaliteten i kärnverksamheten.

Vi skall nu fräntas möjligheten att hantera en besvärlig situation. Jag anser att statsmaktens krav på Tyresö kommun är oförenliga. Man kan inte kräva både bättre skolor och äldreomsorg, mer pengar till utjämnningssystemet och balanserad ekonomi för nästa år, samtidigt som man vill hindra oss att sälja vårt bostadsbolag.

Herr ordförande och utskottsledamöter! Som ni förstår är jag mycket kritisk till lagförslaget. Jag anser att det är Tyresö kommunfullmäktiges fulla

rätt enligt grundlagen att själva avgöra om vi vill sälja vårt bostadsbolag eller inte.

Ordföranden: Då har vi fått en ordentlig belysning av de problem som man kan se eller inte se när det gäller den här propositionen.

Sten Andersson: Min fråga kan nog besvaras av både Reepalu och SABO:s representant.

Min fråga handlar om vinsten vid en eventuell försäljning. Det står ungefär så här om man trots allt säljer delar av eller hela sitt bolag: Minskningen av statsbidrag skall motsvara 50 % av den utdelning som överstiger skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet.

För att ge bakgrund till min fråga kan jag säga att man i Malmö haft en debatt om huruvida det kommunala bolaget där nere har betalat ut för mycket pengar till kommunen för höjd avkastning. Då har hyresgästföreningen kritiserat och sagt att de här pengarna skulle gå till hyresgästerna. Jag anser att det är fel, trots att jag har bott 35 år i det här bolaget. Tillskotten har ändå kommit från samtliga skattebetalare i Malmö, och de borde gå tillbaka till dem i första hand.

Då undrar jag vad Reepalu och SABO anser: Borde inte kommunen, när man räknar fram hur mycket man skall förlora i statsbidrag, ha rätt att även lägga till den summa som man under årens lopp, och som för Malmös del icke är oväsentlig, skjutit in i företaget? Borde kommunen inte få ta hänsyn till detta när den beräknar vinsten vid en eventuell försäljning?

Ilmar Reepalu: Den frågan har vi inte diskuterat i Kommunförbundets styrelse, måste jag säga, men jag kan uttala mig om hur vi har resonerat utifrån Malmö kommuns ställningstagande. Vi anser självklart att allt kontant tillfört kapital som kommunen har skickat in i vårt allmännyttiga bostadsföretag – det som fanns med som grundkapital när vi instiftade allmännyttan 1997, det aktiekapital som vi har nyemitterat till, de pengar som vi har skickat in i bolaget för att det skall kunna friköpa sina tomträtter – skall vi ha en rimlig avkastning på. En rimlig avkastning motsvarar den långa räntan i de statliga bostadsobligationerna. Vi vill inte ta ut någon form av övervinst eller övervärde utan enbart ha en rimlig avkastning. Den skall jämföras med den femåriga bostadsobligationens ränta.

Sten Andersson: Det innebär att Reepalu och Malmö kommun alltså inte delar den inställning som finns i propositionen vad gäller vinstberäkningen?

Ilmar Reepalu: Nej, Malmö kommun har överklagat det tidigare beslutet när vi mot vår önskan inte längre fick kalla oss ett allmännyttigt bostadsföretag.

Ulf Björklund: Jag vill uppehålla mig vid det som har med den kommunala självstyrelsen att göra. Jag hörde av Kommunförbundets representant att man sade nej till lagförslaget. Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse som Sverige har ratificerat 1989 innebar att man faktiskt skulle jobba för och sträva efter att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. I konventionen slås fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till just kommunerna. Områden som berörs är t.ex. kommunernas frihet att bestämma den inre organisationen, formerna för statlig tillsyn och

att kommunerna skall tillförsäkras vissa ekonomiska resurser som man fritt får disponera. Man sade också från regeringens sida vid det tillfället 1989 att statsbidraget inte skulle få påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma om sitt eget kompetensområde.

Min fråga är naturligtvis, och jag antar att man från Kommunförbundets sida då och då stöder konventionen som vi hört i inledningen: Hur förhåller sig egentligen regeringens förslag till den europeiska konventionen? Nu är det inte bara Kommunförbundet jag vill höra, men jag kanske får höra senare vad hyresgästföreningen säger i den här frågan: Är det här ett flagrant ingrepp mot vad konventionen egentligen innebär och som vi har undertecknat i vårt land?

Ilmar Reepalu: Det blir ibland lite konstigt när vi tar det europeiska perspektivet och tror att man i europeiska kommuner t.ex. har egen beskattningsrätt. Europeiska kommuner, om vi bortser från de nordiska länderna, har i princip bara fastighetsskatt och ingen inkomstskatt. Därmed blir den här frågan lite märklig. Jag satt i den statliga grundlagskommittén där vi diskuterade bl.a. skattestoppet. Den kommittén var inte enig i sitt förslag, men en stor majoritet i kommittén kom fram till att man kunde acceptera ett tillfälligt skattestopp men att det måste göras väldigt kort för att det inte skall stå i strid mot det som egentligen står i regeringsformen. Mer än så kan jag inte svara på frågan.

Lennart Nilsson: Ilmar Reepalu nämnde att han hälsar med tillfredsställelse det här med dialogen, en översyn kring bostadsföretagen. Har Kommunförbundets styrelse diskuterat situationen? Vi som håller på med detta vet att det är en svår fråga. Vi vet att det naturligtvis har funnits invändningar. Utgångspunkten är att man avhänder sig all allmännyttan i vissa kommuner. Är det Kommunförbundets uppfattning att det är rimligt att man inte skall ha någon allmännyttan alls?

Ilmar Reepalu: Kommunförbundet har diskuterat den frågan nu senast vid kongressen för ungefär fyra veckor sedan. Det var två frågor som vi tog upp och fattade distinkta beslut om. Den ena delen handlar om det som kanske är Tyresös problem. Vi anser att symmetrin kräver att staten också tar ansvaret när det går illa ekonomiskt för kommunerna. Så är det i dag också. Staten axlar i dag ansvaret och skickar över till den kommunala påsen. När det t.ex. går illa för Haninge kommun eller en kommun missköter sig medvetet eller omedvetet drabbar det kommunkollektivet. Haninges 600 miljoner kronor togs från den generella påsen som belastar resten av kommunvärlden. Vi har ett tiotal kommuner som är inne i motsvarande diskussion i dag. Där finns en relation och ett samband. Det beslut som vi fattade var att staten tar sitt ansvar för de ekonomiska effekterna av de förändrade villkoren för de allmännyttiga bostadsföretagen. Som Tyresö visar hamnar man i en väldigt svår situation.

Till den andra frågan om den kommunala självstyrelsen. Den har vi diskuterat vid två tillfällen. Det gjorde vi när man lagligt lade ett skattestopp 1991–1993. Där invände inte Kommunförbundet mot det, inte heller har Kommunförbundet invänt mot de frivilliga skattestoppen. Där kan man säga

att vi har accepterat tillfälliga ingrepp på det sättet. Vi sade i kongressen att varje kommun skall själv få avväga vilken roll den kan och bör spela som ägare av bostadsföretag och att tvingande ålägganden från statens sida skall regleras enligt finansieringsprincipen. Det var det ställningstagande vi gjorde vid kongressen. Det var ett enhälligt ställningstagande.

Helena Hillar Rosenqvist: Ilmar Reepalu säger att Kommunförbundet tycker att staten skall ta ansvar när det går dåligt för kommuner. Han säger också att man välkomnar utredningen. Vi har sett direktiven till utredningen. Det är mycket som skall ses över. Har Kommunförbundet någon annan syn på vad man skulle kunna göra under tiden, om man tycker så illa om det generella statsbidraget att man skall bli av med det, för det vill inte Svenska kommunförbundet bli av med? Vad skall man göra under tiden? Kan man överväga någonting annat, att man har någon frivillig överenskommelse om moratoriet, att kommunerna kommer överens om att inte göra någonting så länge utredningen pågår? Eller skall man lägga något förbud? Har Kommunförbundet någon annan lösning?

Ilmar Reepalu: Nej, vi har inte diskuterat någon annan lösning.

Owe Hellberg: Ilmar Reepalu sade att det här med kommunala bostäder är ett frivilligt ansvar. Samtidigt har kommunerna ett stort ansvar för att föra en social bostadspolitik. Kommunförbundet vill inte ha något moratorium under tiden som man skall jobba med utredningen, som tar en viss tid och som kanske behöver få en fortsättning i en annan del så småningom. Det handlar om ett par år innan man kommer fram till den lösning som alla letar efter.

Under tiden är risken stor för att en del kommuner blir utan kommunala bostadsbolag. Då undrar jag lite grann: Hur ser Kommunförbundet på uppgiften att kunna föra en social bostadspolitik i de kommuner där man blir utan sina allmännyttiga eller kommunala bostadsföretag? En följdfråga: Du talar mycket om statens tidigare roll och åtaganden. Har Kommunförbundet någon åsikt i nuläget om vilken roll staten skall ha när det gäller bostadsförsörjning och det bostadspolitiska ansvaret i växelspelet mellan kommun och stat? Staten har, som jag ser det, smitit undan.

Ilmar Reepalu: Det här är en jättestor fråga. Vi tar egentligen upp hur bostadspolitiken skall effektueras. Hitintills har det varit ett produktionsstöd som har kunnat användas bostadspolitiskt i den del som ligger i hyresrätten men inte i de andra delarna. Jag tror att man är tvungen att ta ett mycket större grepp nu för att motverka segregationen. Då får man pröva olika modeller för det. Jag är inte säker på att produktionsstödet är rätt modell för det. I Kommunförbundet har vi inte diskuterat den frågan på det här sättet än.

Du frågade också hur en del kommuner skall göra. Kommunerna kan aldrig avhända sig det bostadssociala ansvaret. Det har de enligt kommunallagen. Kommunerna måste självklart leva upp till den delen. Däremot har vi inte ett ansvar för att ha ett allmännyttigt bostadsföretag. Det är inte inskrivet i någon lag, utan det är ett frivilligt åtagande.

Owe Hellberg: Då blir följdfrågan: Hur skall man kunna utöva det bostadssociala ansvaret om man inte har ett kommunalt bostadsföretag? Vi vet att de

tre ramlagar som man hänvisar till – kommunallagen, plan- och bygglagen och socialtjänstlagen – är lite tandlösa i det här sammanhanget. Den diskussionen fördes i den bostadspolitiska utredningen då det fanns andra lagar tidigare som var mera distinkta. Vad har en kommun för möjligheter i det läget ?

Ilmar Reepalu: Det är en väldig skillnad mellan kommuner som är rika och har ett starkt tryck på sin bostadsmarknad och kommuner som är fattiga och har allmännyttiga bostadsföretag som blöder kraftigt. Utrymmet för att driva bostadspolitik på det här sättet är starkt begränsat som det ser ut i dag därför att de lokala bostadsmarknaderna ser så olika ut. Det är i stället så att den skuldyngda kommunen normalt har det skuldyngda allmännyttiga företaget som har en vikande efterfrågan och där det nya regelsystemet på bostadsfinansieringen säger att det företaget skall arbeta efter samma ekonomiska förutsättningar som vilket privat bolag som helst, som kan avbördas sina skulder med att gå i konkurs eller att få ett ackord. Det kan inte kommunen göra. Nu har kommunerna dessutom ett lagligt balanskrav på sig som gäller fr.o.m. nästa år och som gör det ännu svårare för oss.

Rigmor Ahlstedt: Jag skall ställa en väldigt kort fråga till Kommunförbundets ordförande. Kommuner har sålt av allmännyttan och kommer att sälja av allmännyttan. Jag undrar om ni gör någon opartisk uppföljning. Har det blivit sämre för hyresgästerna med en ny ägare?

Ilmar Reepalu: Vi har inte gjort någon sådan genomgång än. Jag har läst det som har stått i tidningen om Nackahem och annat, men jag har inget annat material.

Ordföranden.: Var du nöjd med det? Har du någon ytterligare fråga?

Rigmor Ahlstedt: Nej jag är inte nöjd. Jag kan fråga: Kommer man att göra en sådan här utredning? Kommer man att följa det här? Det är väldigt viktigt för oss.

Ilmar Reepalu: Ja, självklart måste vi göra det.

Ordföranden: Det är en fråga som egentligen kan ställas till SABO också. Bengt-Owe kan ju fundera på om inte SABO har ett ansvar i sammanhanget. Då är det Yvonne Ångström härnäst på listan.

Yvonne Ångström: Den fråga jag hade tänkt ställa är redan besvarad, så jag kan avstå.

Ordföranden: Det var väldans snabbt. Då är det Carl-Erik Skårman – det går inte lika snabbt.

Carl-Erik Skårman: Herr ordförande! Jag har i ett pressmeddelande från Kommunförbundet och dess ordförande läst att man klagat över att det här förslaget har lagts fram helt utan samråd. Så får det naturligtvis inte gå till i en för kommunerna så viktig fråga. Detta vill jag säga som kommentar till dialogkravet. Men Kommunförbundets ordförande går ett steg längre i samma uttalande. Han säger att det är principiellt djupt tveksamt att använda det generella statsbidraget som ett belönings- och bestraffningssystem. Vilka

är de principer som du tycker att man här bryter mest mot? Vad är alltså mest förkastligt i regeringens sätt att agera i det här sammanhanget?

Ilmar Reepalu: Först till det här med irritationen från vår sida över att propositionen kom så plötsligt. Vi var ju förvånade om att det skulle komma en proposition den 28 maj. Vi räknade med att det då skulle bli delning och att vi skulle få möjlighet att ha ett samråd omkring den för att också fånga in de kommunala synpunkterna. Nu behandlades den här propositionen som en sådan där finansiell proposition, som inte skall påverka dem som är aktörer på den finansiella marknaden. Därmed fick den också denna retroaktiva verkan.

Sedan gäller det den andra delen, det generella statsbidraget och det riktade statsbidraget. Dessa har ju utformats för att ge kommuner likvärdiga möjligheter att bereda service åt sina medborgare. Därför menar jag att det principiellt är felaktigt att ge sig på det systemet och använda det som piska eller morot i det här sammanhanget. Det redogjorde jag också för i mitt anförande.

Carl-Erik Skårman: Så, Ilmar Reepalu, du anser alltså att det här är ett sätt från statens sida att försöka manipulera kommunerna?

Ilmar Reepalu: Jag använder inte sådana ord på det sättet. Använder man ord på det sättet kan jag säga att det allra mest drastiska exemplet på att man har "manipulerat" kommunerna har varit de s.k. skattestoppen, alltså det lagliga skattestoppet som gällde 1992–94 och de s.k. frivilliga skattestopp som också var förenade med sanktionsregler. Det är klart att det är det allra allvarligaste sättet att ingripa mot den kommunala självstyrelsen. Men jag menar att också det här är något som faktiskt begränsar den kommunala självstyrelsen rätt allvarligt under den tid då ett moratorium gäller. Ingen har väl tänkt sig, hoppas jag, att det skulle vara någon längre period. Vi är emot det. Vi har principiellt uttalat oss emot det tidigare också. Man skall inte använda statsbidragssystemet på det här sättet.

Ordföranden: Då är det Anders Ygeman.

Anders Ygeman: Jag avstår.

Ordföranden: Då är det Ulla-Britt Hagström.

Ulla-Britt Hagström: Herr ordförande! Jag skulle vilja ställa en fråga till Ilmar Reepalu om Länsstyrelsens roll i det här. Vad jag har läst mig till är en förutsättning för att en statlig myndighet skall få utöva tillsyn över kommunal verksamhet att det finns ett uttryckligt lagstöd. Detta finns det i allmänhet bara i fråga om obligatorisk kommunal verksamhet. Frågan om vem som är tillsynsmyndighet regleras då i respektive författning. I dag är den här statliga tillsynen primärt inte inriktad på laglighetsfrågor utan mer på effektivitetsgranskning. I princip har i dag Länsstyrelsen att inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statliga myndigheter blir fullgjort. Då måste ju bestämmelsen uppfattas så att tillsynen bara omfattar obligatorisk verksamhet. Frivilliga kommunala upp-

gifter kan knappast omfattas av tillsynen. Då undrar jag hur Länsstyrelsens roll i detta sammanhang stämmer överens med dess egentliga uppgift.

Ilmar Reepalu: Jag önskar att jag hade haft svar på alla frågor, men jag måste säga att jag inte kan det här svaret.

Ordföranden: Vi får ha full förståelse att det är så.

Ulla-Britt Hagström: Herr ordförande! Jag kanske kan fråga Svea hovrätt lite senare?

Ordföranden: Jag tror faktiskt inte att Svea hovrätt kan ge svar heller. Du kan möjligen fråga din landshövding. Bengt-Ola Rytta – ordet är ditt!

Bengt-Ola Rytta: Sätt upp mig på listan efter Reepalu!

Ordföranden: Då är det Siw Wittgren-Ahl.

Siw Wittgren-Ahl: Jag har en fråga till Ilmar Reepalu som kanske också SABO kan fundera på. Du nämnde i ditt anförande att man ändrade på reglerna 1992. Man likställde de allmännyttiga bolagen med de privata. Då undrar jag över något. De bidrag som innan 1992 riktades till de allmännyttiga bolagen var ju bättre än de som kommit sedan. Nu är det väl så att det här allmänna försäljningsstoppet som kommer i högre grad rör bostäder som är byggda efter 1992? Därför borde väl staten ha ett större intresse av dem. Har ni någon uppfattning om hur stort försäljningstryck det är på bostäder som är byggda före 1992 jämfört med dem som är byggda efter 1992?

Ilmar Reepalu: Jag tror inte att man kan dra gränsen på det sättet. De bekymmer som man har i Bjuv, Stenungsund och andra kommuner som har detta gäller i väldigt stor utsträckning bostäder byggda före 1992. Det handlar väldigt mycket om befolkningsminskning och vikande arbetsmarknad.

Ordföranden: Då går vi vidare till Ulf Björklund, eller vill du också vänta en stund? Det går bra, man behöver inte.

Ulf Björklund: Det var ju den här frågan jag hade om Europakonventionen när det gäller kommunal demokrati och självbestämmande. Det vore intressant att höra. I det här fallet handlar det om SABO:s och Hyresgästföreningens syn på demokratifrågorna i kommunerna. Gör man inte en begränsning här? Men jag väntar gärna.

Ordföranden: Kan vi inte vänta med den biten? Vi försöker klara av frågorna till Kommunförbundet först. Då är det Carina Mobergs tur.

Carina Moberg: Jag har kanske en lite abstrakt fråga till Ilmar. Jag undrar om han har något att säga om detta: I fredags pratade jag med Carl Cederschiöld, som ju är finansborgarråd i Stockholms kommun och moderat. Han sade att hur vi än fattar beslut i riksdagen i den här frågan kommer man från Stockholms kommun att göra allt för att gå runt det. Jag undrar bara om Ilmar som ordförande för Kommunförbundet har någon kommentar till ett sådant sätt att se på den demokratiska processen.

Ilmar Reepalu: Jag kan säga att jag själv har varit med om liknande saker i min hemkommun när en majoritet, som då höll på att lämna över till en annan majoritet, ville använda den kvardröjande rätten för att sälja ut allmännyttan. Nu förhindrades det genom att ett mindre parti hoppade av i den situationen. Carl Cederschiölds sätt att argumentera får han faktiskt stå för själv. Men jag kan ju konstatera att det lagförslag som finns i propositionen inte förhindrar någon att sälja ett enda hus. Det förhindrar bara att man flyttar över pengarna från bostadsföretaget till något annat.

Ordföranden: Då har jag mig själv på listan. Jag har en fråga som gäller Haninge, som har varit uppe tidigare, lite grann. Där finns ju ett kommunalt bolag, som väl sköts av någon stiftelse som ligger under SABO, antar jag. Jag har för mig att det är på det sättet. Det är ju ett företag som staten alldeles uppenbart vill göra sig av med, och som kommunen inte vill överta. Då är det intressanta att det här lagförslaget såvitt jag förstår kommer att gälla Haninge kommun i det ögonblick då staten ser till att företaget blir sålt. Det blir ju en väldigt speciell situation där staten å ena sida säger att så där får ni inte göra men å andra sidan gör det själv. Hur ser du på den typen av problem som uppstår för att staten själv är aktör på marknaden?

Ilmar Reepalu: Det är en mycket lurig fråga som jag inte kan svara på.

Ordföranden: Då kanske jag kan fråga Bengt-Owe Birgersson. Han kanske inte tycker att den är så lurig.

Bengt-Owe Birgersson: Ja, det är besvärligt att ta upp tiden för Ilmar här, så jag kan gärna svara på det lite senare om ordföranden vill det. Men jag har faktiskt ett svar på frågan.

Ordföranden: Det är jag övertygad om att du har. Ulla-Britt Hagström!

Ulla-Britt Hagström: Jag har en annan fråga till Ilmar Reepalu. Kommunförbundet har ju i demokratifrågorna talat mycket om den subsidiära principen, att statens uppgift är subsidiär, alltså understödjande. Den skall stödja och underlätta medborgarnas egna initiativ och garantera deras rättigheter. Då undrar jag: Hur förhåller det sig med principen om subsidiaritet i det här fallet, då man går in och bestraffar en kommun på det här sättet?

Ilmar Reepalu: Ja, om man tar subsidiariteten från grunden är det självklart så att det är väldigt viktigt att hyresgästerna kan få utveckla hyresdemokrati. Där arbetar ju bl.a. de allmännyttiga företagen med att försöka utveckla denna hyresdemokrati. Så om vi börjar med subsidiariteten tycker jag att vi skall börja där. Sedan kan vi se hur den kan begränsas längre upp.

Ordföranden: Du nöjer dig med detta? Då lämnar jag ordet till Sten Lundström.

Sten Lundström: Jag skulle vilja ställa en fråga till Ilmar Reepalu. Först vill jag bara konstatera att vi inte riktigt har samma syn som Svenska Kommunförbundet på vilka kommuner det är som i huvudsak säljer sina bostadsbolag. Vi har inte fått uppfattningen att det framför allt är de skuldyngda bolagen som säljs, utan det handlar framför allt om dem som går ganska bra och som

kan ge ett bra tillskott i kommunkassan. Jag kan ha en viss förståelse för resonemanget när det gäller de skuldtungda kommunerna och deras bolag. Från Vänsterpartiets sida har vi försökt driva linjen att de här bolagen på grund av sina egna besvärligheter måste få hjälp från staten för att rekonstrueras så att det skapas förutsättningar för att de skall överleva. Jag undrar vad Svenska Kommunförbundet har för uppfattning i den frågan.

Ilmar Reepalu: Jag försökte redovisa att det stora problemet och bekymret för Svenska Kommunförbundet just är de kommuner som drabbats så hårt genom ändrade regelsystem från statsmakternas sida. De ändrade reglerna har gjort att det kommunala ägandet av bolagen väldigt entydigt har drabbat de enskilda kommunerna. Sedan kan jag i och för sig teoretiskt se sådana här exempel, om man nu skulle försöka tolka det som just nu gäller. Det kan ju vara så att en kommun själv medvetet eller omedvetet försätter sig i en sådan situation att dess bolag skulle behöva hjälp av staten och den övriga kommunvärlden. Man säljer med andra ord den del av sitt företag som är attraktiv, den del som det går bra att få pengar för. Man flyttar över dessa pengar i annan verksamhet. Sedan efter ett år har man ett kommunalt bostadsföretag som är svårt skuldtungt. Då kräver man att någon går in och gör en sanering och att de andra kommunerna är med och betalar den saneringen med pengar ur sina påsar. Det är självklart en situation som jag inte vill skall kunna uppkomma. Det problemet har vi inte pratat om. Det är möjligt att det är ett teoretiskt problem, men jag kan faktiskt se att man väldigt lätt kan hamna i en sådan situation.

Ordföranden: Hade Anders Ygeman en fråga till Ilmar Reepalu? Varsågod!

Anders Ygeman: Jag har t.o.m. två. Vi har i exemplet Nackahem sett att en utförsäljning av kommunala bostadsföretag har lett till kraftiga hyreshöjningar. Min fråga är vad de hyreshöjningarna kommer att leda till i kommunernas ekonomi. Detta slår ju mot kommunernas ekonomi i form av höjda socialbidragskostnader och annat. Jag undrar om ni har räknat på det. Den andra frågan gäller det som man skulle kunna kalla socialt läckage, något som också har hänt i Nacka. Folk som har haft socialbidrag, folk som har haft en svag betalningsförmåga, har tvingats bosätta sig i andra kommuner, och andra kommuner har tvingats ta ansvar för sociala problem. Jag undrar hur Kommunförbundet ser på den problematiken.

Ilmar Reepalu: Kommunförbundet har inte räknat på det som din första fråga handlade om. Däremot vet jag att vi i Malmö arbetar medvetet med allmännyttan på det sättet att vi håller nere hyrorna i miljonprogramsområdet. Allmännyttan köper aktivt fastigheter också i andra delar av staden, de lite mer välmående delarna. Där tar vi ut lite högre hyror för att på det sättet göra livet lättare för dem som har små ekonomiska möjligheter. Så kan allmännyttan arbeta om man har ett differentierat ägande för att på så sätt minska socialbidragsberoendet och göra livet lite lättare för människor. Men Kommunförbundet har inte diskuterat den distinkta fråga som du hade om Nackahem.

Ordföranden: Har vi någon ytterligare fråga? Carl-Erik Skårman, varsågod!

Carl-Erik Skårman: Herr ordförande! I det här lagförslaget finns det förslag om dispenser, dock utan angivande av riktlinjer för hur dispensererna skall ges. Det här med dispenser låter ofta generöst, för det tillåter avsteg. Å andra sidan ger det också möjlighet för godtycke. I det här fallet är det inte riksdagen som kommer att påverka kommunerna, utan kommunerna kommer i de aktuella fallen att bli beroende av regeringen. Hur ser Kommunförbundet och Ilmar Reepalu på denna ytterligare inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten – denna gång från regeringens sida?

Ilmar Reepalu: Min förhoppning är att den här typen av dispensregler i så fall arbetas fram i nära dialog med Svenska Kommunförbundet så att vi har stor möjlighet att påverka dem. I så fall kan jag tycka att det här är acceptabelt. Om det sker på det andra sättet gillar vi förstås inte förslaget.

Ordföranden: Helena Hillar Rosenqvist har ordet!

Helena Hillar Rosenqvist: Jag har en fråga som ligger nära det som Skårman tog upp. Det gäller just dispensererna. Med den totala överblick som du, Ilmar Reepalu, och Kommunförbundet har över landets kommuner måste du också vara medveten om de här möjligheterna till dispens för många av de kommuner som du tog upp, kommuner som verkligen har de här problemen. Är det en framkomlig väg att utarbeta mer detaljerade regler för dispensererna så att alla är överens om att det här är vad som kommer att gälla? Det kanske skulle förefalla mer aptitligt för Kommunförbundet.

Ilmar Reepalu: Återigen är det allra viktigaste dialogen mellan regeringen och Kommunförbundet. Det ser väldigt olika ut i Bergslagskommuner, stadsförorter och andra delar. Vi måste ha möjlighet att faktiskt fånga upp den riktiga problematiken och inte skapa problem som är större än dem vi löser.

Ordföranden: Sedan har jag Birger Schlaug, som egentligen inte tillhör utskottet. Men det kan ändå vara intressant att höra vad han har för fråga. Varsågod!

Birger Schlaug: Tack. Jag tycker att det var intressant med det här resonemang om närhet, decentralisering och att besluten skall fattas så nära som möjligt. Det är kanske inte dumt att hyresgästerna får vara med, t.ex. med majoriteten på två tredjedelar. Den fråga jag har gäller att ni från Kommunförbundet talar mycket om en väldigt viktig fråga, nämligen självstyrelsen. Samtidigt är det väl många av oss som känner att det behövs både rådrum och en viss tröghet i de här processerna så att man inte kappar igenom beslut. Skulle Kommunförbundet kunna tänka sig att man har kvar de här besluten helt och hållet på kommunal nivå men att man bygger in en tröghetsfaktor? Det kan t.ex. vara ungefär som när man skall ändra grundlagen, dvs. två tredjedels majoritet i kommunfullmäktige eller två beslut i fullmäktige, ett före valet och ett efter. Det skulle gälla sådana här större saker som egentligen inte går att ta tillbaka efter ett val.

Ilmar Reepalu: Kommunförbundet har inte diskuterat den frågan, men själv har jag argumenterat för just en sådan princip som den som Birger Schlaug

föreslår. Det har jag gjort just av den anledningen att de här besluten är irreversibla. Det går liksom inte att först göra sig av med och sedan återskapa det hela. Vi kan ju få en god erfarenhet genom att se hur allmännyttan i England faktiskt på det här sättet skapade sig problem i en hel del av sina bostadsområden när man sålde av styckvis vid skiftande majoriteter och slog sönder förvaltningen i de här områdena ganska drastiskt. Jag gillar och delar själv uppfattningen om ett sådant här tröghetssystem i alla stora, dramatiska förändringar. Nu måste jag nog strax tänka på att hinna in i taxin.

Ordföranden: Vi har lovat att hålla på till 20 över. Nu är hon 18 över, så vi har hållit det ganska väl. Vi har några till som skulle vilja ställa frågor. Det visar att intresset är stort och att det var väldigt viktigt att du hade möjlighet att komma hit. Det sätter vi väldigt stort värde på. Tack för det. Sedan skall vi fortsätta med alla andra frågor, men skynda till planet! Då gör vi så att vi går tillbaka till listan. På den har jag Bengt-Ola Rytta.

Bengt-Ola Rytta: Herr ordförande! Jag har en fråga till företrädarna för Svea hovrätt. Det gäller naturligtvis Lagrådets yttrande. I det skriver man så här: Såsom bestämmelserna i regeringsformen är utformade synes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Man skriver också: Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamheter har inte varit avsedd eller ens ansetts som möjlig. De måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden.

Trots det är frågan om den kommunala självstyrelsen en central bit i Lagrådets yttrande. Men det finns ju också den här grundlagsbestämmelsen om det allmännas skyldigheter vad gäller bostadssociala mål. Den berör Lagrådet inte alls. Jag tycker att det är anmärkningsvärt, och jag skulle vilja att någon från Svea hovrätt tänkte högt om detta.

John Hirschfeldt: Det är domstolen som i så fall skulle tänka högt, för vi har inte bett att få komma hit som privatpersoner. Domstolen skall inte tänka högt om ett lagrådsyttrande i det här läget, så jag vill väldigt gärna passa på den frågan om jag får.

Ordföranden: Vi har ju Lagrådets yttrande.

Bengt-Ola Rytta: Men det är ändå lite anmärkningsvärt att det är två grundlagsbestämmelser som är ömsesidigt beroende och ändå är det bara den ena som behandlas. Det måste väl ändå leda till något frågetecken även från den icke högttänkande hovrätten?

John Hirschfeldt: Jag kommer att fortsätta envisa och hänvisa till en grundlagsbestämmelse som står redan i 1 § som säger att den offentliga makten utövas under lagarna. Jag var inne på det i min inledning, att domstolens huvuduppgift enligt regeringsform och lagar är att syssla med dömande verksamhet. Det är inte domstolens uppgift i det här läget att vid sittande bord recensera ett lagrådsyttrande. Jag måste alltså fortsätta att passa.

Ordföranden: Då går vi vidare, och då är det Owe Hellberg.

Owe Hellberg: Jag har en fråga till både Birgersson och Dannemann. Det gäller det som har varit uppe om de skuldyngda bolagen och kommuner med

dålig ekonomi. Det är ju föremål för hantering av Bostadsdelegationen och dess arbete. Två och en halv miljarder kronor finns avsatta för jobbet. Jag skulle vilja veta hur ni ser på de uppgörelser som är gjorda nu och på det regelsystem som tillämpas. Man ställer väldigt stora krav på ägaren, kommunen, när det gäller rekonstruktioner. Statens andel är ungefär en tredjedel och kommunens andel två tredjedelar av den ekonomiska belastningen. Vad är bedömningen av vilka belopp som behöver tillföras för att det skall ordna sig för de här kommunerna? Hur ser ni på regelsystemen och på de uppgörelser som redan är gjorda?

Jan Dannemann: Vår uppfattning är att staten borde ge samma rekonstruktionsmöjligheter till de här företagen som man har för företag som inte har kommunal borgen. Man borde alltså lyfta av lånebördan och skapa förutsättningar för att driva verksamheten på ett rimligt sätt. Dessutom är det ju så att om man skulle genomföra neutrala villkor i förhållande till framför allt villa-boendet skulle det också innebära en avsevärd avlastning av de ekonomiska problemen i sammanhanget. I situationen med det reformerade skattesystemet och dessutom saneringen av statsfinanserna har hyresrätten totalt sett fått bära ökade bördor. Jag tycker att det är hög tid att staten tar ett större ansvar för de företag som är särskilt drabbade.

Owe Hellberg: Jag skulle gärna vilja höra vad Birgersson har för synpunkter också. Jag tycker att det är viktigt.

Bengt-Owe Birgersson: Ja, jag tryckte just på knappen. Jag tycker att den här frågan är väldigt besvärlig att svara på. Jag borde ju som verkställande direktör på SABO säga ungefär som Janne; att det är klart att staten rakt av borde vara mer generös i de här frågorna. Det är liksom den traditionella intresseorganisationsrollen. Men vi har varit väldigt lojala kan man säga, på SABO i alla fall, under hela 90-talet i samband med den sanering av statsfinanserna som har pågått. Vi har gjort bedömningen att det har varit nödvändigt att alla ställer upp och hjälper till för att skapa en ekonomisk situation med låga räntor, något som kommer att ge en väldigt positiv effekt för våra medlemmar. Det gäller redan nu, men framför allt gäller det om några år när alla räntebidrag är borta. Kan vi hålla i utvecklingen och ha låga räntor så har det varit värt de ansträngningar som har gjorts.

Sedan kan jag också tycka, efter att ha följt några av de här fallen lite närmare, att det visst är klart att man sätter kommunen under en väldigt press i de här förhandlingarna. Jag kan förstås också tycka att man kanske skulle kunna vara lite mer generös och lite mer anständig i vissa frågor. Men skall man ha lite bredare perspektiv tror jag inte att man kan vara alltför generellt generös heller i sådana här fall om man skall hushålla med de resurser vi har.

Ordföranden: Då går vi till Ulf Björklund.

Ulf Björklund: Då vill jag ställa en fråga till Bengt-Owe Birgersson och SABO. Det gäller t.ex. möjligheter för bostadsbolag att lämna avkastning till kommunerna. Man har talat om en skälig avkastning. Man räknar på ungefär 5 %. Man säger att det handlar om grundkapitalet, så att säga. Man säger ingenting om de aktieägartillskott som kan ha skett under många år. Det kan

ofta vara ett avsevärt kapital. Hur är inställningen till det? Varför gäller det bara det ursprungliga grundkapitalet – som ju trots allt ofta är en väldigt liten del?

Bengt-Owe Birgersson: Svaret på det från min sida är att det här är en temporär lagstiftning som föreslås. Den skall gälla under en tvåårsperiod. Jag var på 80-talet med om att införa en definition av vad som är skälig avkastning. I ett självkostnadsföretag kan man ju säga att skälig avkastning är att kapitalet skall vara oförändrat. Det är väl rimligt. Vi fastställde då räntan på de femåriga bostadsobligationerna som kriteriet för det här. Jag kanske kan tycka att man kan lägga på 1 % också som ett slags riskkompensation i detta.

Det är klart att om man skulle ha en permanent lagstiftning av det här slaget finns det väl anledning att fundera lite närmare över var den här avgränsningen skall gå när det gäller kapital. Men det är väldigt svårt, det lärde vi oss i samband med att vi införde det här tidigare kriteriet, för då kommer det in sådana frågor som kapital tillfört via fondemission. Kommunerna och de kommunala bolagen har väldigt många ekonomiska transaktioner sinsemellan, så jag tror att det är mycket komplicerat att hitta ett hållbart system om man inte väljer ett väldigt tydligt kriterium. För min del tror jag att en temporär lagstiftning av det här slaget går att tillämpa bra om man gör på det här viset. Det har som sagt både gjorts utdelningar och skickats in pengar genom årens lopp i de här företagen. Därför är det nog inte praktiskt möjligt att komma fram till någon annan slutsats än det förslag som finns i propositionen.

Ulf Björklund: Sedan hade jag ju den här frågan som det hade varit intressant att höra om som gäller den kommunala självstyrelsen och vårt förhållande till den europeiska konvention som vi har undertecknat som faktiskt handlar om att stärka kommunernas självbestämmande. Då är väl det här ändå ett ingrepp som leder till motsatsen?

Bengt-Owe Birgersson: Får jag kommentera det också? Det ligger ju lite vid sidan om SABO kan man säga, men har man varit föredragande i konstitutionsutskottet under den tid då den nya författningen antogs, 1973, kan det inte hjälpas att man har lite synpunkter på sådant här också. Jag måste säga något om den kommunala självstyrelsen. Vi i Sverige ligger långt före resten av Europa när det gäller satsning på den kommunala nivån.

Jag var häromveckan i Storbritannien och träffade några politiker där. Då frågade jag hur man i överhuset från den nya regeringens sida i Storbritannien såg på den kommunala självstyrelsen. Jag fick till svar att om kommunerna kan vara med i moderniseringen av samhället, som man anser att man håller på med, har de en roll att spela. Men i annat fall får vi väl satsa på andra organisationer eller andra lösningar. Det var en utomordentligt pragmatisk inställning som man där hade till den kommunala självstyrelsen – som jag naturligtvis inte delar.

Jag saknar något i Lagrådets yttrande. Jag är inte domstol så jag kan väl ändå få reflektera lite utan skyddsnet. Jag vågar inte ha någon uppfattning om vad man hade kommit fram till om man hade haft det med. Men det är ju faktiskt så att när grundlagen skrevs före 1973, i praktiken i slutet av 60-talet,

hade vi ett system där en betydande del av de statliga bidragen till kommunerna kom via specialdestinerade statsbidrag. De kunde vara generella i den meningen att man fick ett antal kronor per barn i skolan och så. Men en betydande del av dem hade karaktären av, som vi skrev i läroböcker på de tiden, stimulansbidrag. Det var alltså bidrag som kommunen fick om den startade en verksamhet. Det var frivilligt för kommunen att hålla på med det, men valde man att göra det så fanns det ett bidrag. Jag vet att vi brukade skämta på statskunskapsinstitutionen om att ville man ha något utfört skulle man långa upp en krona. Då nappar kommunpolitikerna. Det var liksom innebörden av de här stimulansbidragen. Det är klart att det har varit ett stort framsteg att man sedan, under de 20 år som har gått sedan författningen skrevs, i princip har avvecklat det och i stället har lagt ihop alltsammans i den här påsen. Det innebär ju en betydande förstärkning, kan man säga, av kommunernas handlingsfrihet och en tyngdpunktsförskjutning mot den kommunala nivån. Men det innebär samtidigt att när ett nationellt intresse är berört har staten inte längre på det sätt man hade när författningen skrevs möjligheter att stimulera fram en utveckling. Det enda som finns kvar är möjligheten att justera i påsen, det som diskuteras i dag, och det finns olika uppfattningar om det är lämpligt att göra det eller inte. När man skall tolka regeringsformens formuleringar kring den kommunala självstyrelsen vore det kanske inte helt fel, tycker jag, att föra in ett resonemang om den här förändrade synen på den kommunala självstyrelsen. Då tror jag att man kanske kunde ha kommit till en annan slutsats än den som Lagrådet kom till. Men som sagt var, Lagrådets slutsats gäller ju, och den kan man inte ifrågasätta. Man kan bara fundera lite grann kring den.

Jag tycker alltså att vi befinner oss på väldigt långt avstånd från problem med Europakonventionen när det gäller kommunal självstyrelse i Sverige i ett europeiskt perspektiv. Kommunerna spelar en mycket större roll i vårt land än vad de gör i stort sett i alla andra länder i Europa, vilket naturligtvis är väldigt bra. Det är ett uttryck för att vi lever efter den subsidiaritetsprincip som jag ändå tror att de allra flesta uppskattar.

Anders Ygeman: Jag har två frågor till Hyresgästernas Riksförbund. Det här är en tillfällig rådrumslagstiftning för att kunna utreda de allmännyttiga bostadsföretagen. Min första fråga blir då: Om den här lagstiftningen inte skulle komma till stånd och vi skulle få 10–15 kommuner utan allmännyttiga bostadsföretag eller med en väldigt liten andel allmännyttiga bostadsföretag, hur ser ni då på hyresutvecklingen? Vilka trender kan man se på 5, 10, 15 års sikt om vi får en mängd kommuner utan allmännyttiga bostadsföretag?

Den andra frågan rör karaktären av rådrumslagstiftningen. Den är ju gjord så att det är fritt fram för alla kommuner, precis som Ilmar Reepalu tidigare sade, att sälja hur många hus man vill. Den enda begränsningen är när kommunen tar ut pengar ur det kommunala bostadsbolaget. Det här skulle ju kunna leda till väldigt stora kapitalansamlingar i de kommunala bostadsföretagen. Jag undrar hur ni ser på det. Jag undrar om ni tycker att det behövs åtgärder mot det förhållandet.

Jan Dannemann: Jag tar den sista frågan först. Vi tycker inte att förslaget i den delen är fulländat på något sätt. Vi har accepterat det i den form det har.

Vi hade önskat att det hade varit strängare regler. Nu kan jag inte på rak arm föreslå strängare regler. Men jag skulle gärna fundera över den saken. Det är klart att det inte är någon bra ordning att man kan fortsätta att sälja ut om man bara låter pengarna stanna i företaget. Det skulle naturligtvis i ett senare skede sannolikt vara frestande för kommunerna att också ta hand om de medlen.

När det gäller hyresutvecklingen vet vi inte riktigt vad som händer i en situation där allmännyttan som grund för bruksvärdessystemet rycks undan. Vi har all anledning att tro att det skulle leda till högre hyror. När man införde det nuvarande bruksvärdessystemet kunde man jämföra också med privatägda hus, vilket fick till följd, framför allt i Stockholms innerstad, att de privata fastighetsägarna saxade upp hyrorna och jämförde med varandras fastigheter, och det ledde till en ogynnsam hyresutveckling.

Då kan man ta i beaktande att en stor andel av de privata fastighetsägarna, som också är köpare i den här situationen, uttalar att de ser framför sig kraftigt höjda hyror. Wallenstam har ju varit tydlig och sagt att han räknar med hundraprocentiga hyreshöjningar i Stockholms och Göteborgs innerstadsområden. Om vi i ett sådant läge inte har en allmännyttig hyresrätt att jämföra med kommer det att innebära en stark press uppåt på hyrorna. Det är svårt att bedöma hur de dömande myndigheterna kommer att ställa sig i det sammanhanget. Vi tycker att man borde se till att analysera alternativa regler innan man kastar sig rakt ut i luften. Jag brukar jämföra med min son som hoppar fallskärm. Han är mycket noga med att packa den där fallskärmen innan han hoppar ut i luften. Han hoppas inte bara att det skall gå bra, utan han förbereder sig för att det skall gå bra. Om man nu drar undan förutsättningar för besittningsskyddet och bruksvärdesregeln borde man se till att ha ordentliga regler i beredskap innan man drar undan mattan.

Ordföranden: Då är det jag själv som står på listan. Jag har två frågor. När man ser den debatt som har varit i pressen under de senaste veckorna och när man läser propositionen skulle man kunna tro att det är något alldeles enormt som har hänt i vårt land, att det sker en väldig försäljning av bostäder, att det är en dränering av den kommunala bolagssfären. Sedan lyssnade jag på Bengt-Owe Birgerssons anförande och kunde konstatera att det var en väldigt stor kommunal sektor. Jag skulle vilja höra både av dig och av Danne-mann: Hur stor andel av de kommunala företagens bostäder har försvunnit under 90-talet? Man skulle kunna tro att det är något dramatiskt som sker.

Det andra är att jag skulle vilja ha en kommentar till det Berit Assarsson redovisade om Tyresö, som alldeles uppenbarligen är en realitet som hon känner och som hon driver i kommunen därute. Väljarna är medvetna om det. Hur ser SABO på ett sådant problem, att man inte anser att man kan klara kärnverksamheten, skola, vård och omsorg, om man är tvingad att behålla det kommunala bolaget? Vad jag förstår anser hyresgäströrelsen att det kommunala bolaget är viktigare än kärnverksamheten. Men jag skulle gärna vilja att de bekräftade att det är så, att de tycker det.

Bengt-Owe Birgersson: Herr ordförande, jag skall ta och visa två bilder som jag har med mig.

(Bild 5)

Det är ju faktiskt så att under 90-talet har det både köpts och sålts allmännyttiga bostäder. Det har ju som bekant inte varit någon sådan där riktig hallelujastämning på fastighetsmarknaden under många år. Under de senaste åren har man i Stockholms län sålt Vaxholms bostäder. Det var alldeles nyligen. Man har också sålt i Danderyd, Nacka och Salem. Vi gjorde en liten kartläggning av det här för att se vad det finns för planer på att sälja. Med all respekt för att det kan finnas felaktigheter i detta är det här den sammanställning vi lyckades få ihop när det gäller Stockholms län.

(Bild 6)

Man kan se att de företag som finns upptagna här har 231 000 lägenheter. Vi har då gått igenom och försökt lyssna på företagen för att se vad det finns för diskussioner för närvarande. Då är det två strategier som diskuteras. Det ena är att erbjuda hyresgästen som för tillfället bor i lägenheten att ombilda den till bostadsrätt. Det andra är att sälja hela stocken i ett paket till en privat investerare. Särskilt när det gäller ombildning till bostadsrätt kan det ju vara svårt att veta hur stort intresset till slut kommer att vara. Men vi har väl ändå kommit fram till att ungefär 55 000 av de här lägenheterna för en eller två månader sedan var utbudna till försäljning.

Under 90-talet var det inte något större intresse för att köpa de här bostäderna. Vi hade strukturkris i ekonomin och alltihop det där som alla väl känner till. I dag är marknaden mycket vital, skulle jag vilja säga. Det byggs nämligen väldigt lite för närvarande i Storstockholmsområdet, vilket är ett annat problem som kunde vara värt en hearing. Det är klart att man ser ju framför sig att det kommer att bli en viss press uppåt på hyrorna. Det gör ju att värdet på de fastigheter som finns successivt kommer att öka. Det tror jag att det kommer att göra även i Tyresö.

Min kommentar till den problematik som Berit Assarsson redovisade är att hon naturligtvis har alldeles rätt. De systemförändringar som har inträffat under 90-talet har ju skapat en helt annan risknivå för de kommunala bostadsföretagen. Jag brukar säga att det, om vi går tillbaka till mitten och slutet av 80-talet, faktiskt fanns stödinsatser för de kommuner som fick problem med outhyrda lägenheter. Man kan säga att staten hjälpte kommunen att ta affärsrisken. På den tiden var det ju också så att vi hade det garanterade räntesystemet, så man kan säga att staten tog också ränterisken. I det läget var det ganska naturligt. Har man ingen affärsrisk och ingen ränterisk behöver man inte mycket riskkapital, och därför är de kommunala bostadsföretagen lågt kapitaliserade.

Ordföranden: Men min fråga var ju vad som hade skett under 90-talet och då redovisade du den första listan. Det är alltså under 10 000 bostäder på tio år. Man måste ju se det här i belysning av vad som faktiskt har skett. Sedan kan man ju visa upp hur mycket listor som helst över vad som skulle kunna ske. Men verkligheten är ju den att det är 10 000 bostäder. Jag tyckte ändå att det var viktigt att få klart att det inte är de enorma tal som man många gånger skulle kunna tro när man läser tidningsdebatten.

Bengt-Owe Birgersson: Jag har inte någon sådan förteckning med mig så att jag kan redovisa vad som har hänt under 90-talet. Men jag vill ändå göra den

kommentaren att världen är full av människor som har fått problem därför att de har planerat sin framtid genom att titta bakåt.

Ordföranden: Sedan är det massor av människor som har fått sina problem lösta genom att förverkliga det de själva vill. Det är också en syn man kan ha. Men vi skall inte föra någon debatt här. Det vore kanske intressant att höra om Dannemann har någon synpunkt på den här problematiken.

Lennart Nilsson: Får jag bara komplettera Jan Dannemann. Det här med Nacka har ju nämnts, och om man ser det här i förhållande till den stora stocken är det kanske som Knut Billing säger inte så dramatiskt. Eftersom man har sålt hela Nackahem är min fråga: Finns det något belägg för att man har höjt hyrorna beroende på detta? Det har talats om det, men har du några exempel som visar det?

Jan Dannemann: Jag kan börja med Nackahem. Företaget har genomfört hyreshöjningar som träffades vid en tidpunkt då vi fortfarande hade hög kostnadsutveckling, höga räntor och hög inflation. I de allmännyttiga företagen i Stockholm har man omförhandlat de långtidsavtal som träffades för snart fem år sedan och sänkt hyrorna eller inte tagit ut några hyreshöjningar alls. De privata fastighetsägarna har fullföljt det gamla avtalet.

När det sedan gäller hur många lägenheter man säljer ut så är kanske det inte det avgörande. Jag tycker att det är väldigt avgörande när man avhänder sig alla lägenheter som man har gjort i flera kommuner i Stockholmsområdet. Där görs det också gällande att man tänker göra det i alltfler kommuner. I bostområden, där alltså efterfrågan är större än tillgången, behöver man ju inte sälja ut särskilt många lägenheter för att ändra förutsättningarna drastiskt. Jag vet inte exakt hur många lägenheter allmännyttan har i Stockholms innerstad, men det kanske handlar om ungefär ett tusental. Om man nu säljer ut de 1 000 lägenheterna, vilket man är på väg att göra i form av att ombilda till bostadsrätt, har man ryckt undan jämförelsegrunden i Stockholms innerstad i förhållande till allmännyttig hyresrätt. Man har dessutom undandragit dem som bor i allmännyttig hyresrätt i beståndet i övrigt möjligheten att via kötid bosätta sig i en attraktiv del av stan. Det kommer ganska snabbt att leda till att uppdelningen och segregationen ytterligare ökar i samhället. Jag antar att den fortsatta utförsäljningen framför allt kommer att gälla orter där det är stor efterfrågan och priserna är höga. Om man skulle sälja delar av det allmännyttiga beståndet i Bengtsfors är förmodligen det mindre åtråvärt för någon att förvärva. Det skulle dessutom ställa till mindre skada i sammanhanget.

Får jag också säga, apropå den andra frågan, att det är rimligt, tycker jag, att staten står ränterisken i företag där man har stor skuldbörda. Villkoren för de här företagen har drastiskt ändrats genom statliga beslut, och då är det rimligt att det också är staten som tar en ökad risk i sammanhanget. Dessutom vill jag upprepa det jag sade tidigare. Om man genomför neutrala regler i förhållande till egnahemsboendet, inför något som motsvarar den avdragsrätt för skuldräntor som en privat ägare har och dessutom har en likvärdig beskattning så skapas möjligheter till en bättre kostnadssituation som kanske t.o.m. skulle kunna medge hyressänkningar.

Inga Berggren: Jag skulle gärna vilja gå tillbaka till frågor kring den kommunala självstyrelsen. Jag framhårdar och vänder mig då i första hand till Svea hovrätt med anledning av det remissyttrande som ni relaterade tidigare, om allmännyttiga bostadsföretag. Ni säger där att det är tveksamt att kommuner skall kunna straffas genom minskning av det generella statsbidraget. I remissyttrandet säger ni också att om man skall pröva ett sådant här förslag borde man bättre analysera det. Då undrar jag: Har man analyserat det här förslaget i den omfattning som kan anses vara nödvändig i relation till grundlagen och till övriga för ärendet aktuella lagstiftningar? Då tänker jag på kommunallagen, socialtjänstlagen och plan- och bygglagen.

Johan Hirschfeldt: Jag är ledsn, men jag måste faktiskt framhärda i att inte vilja svara på frågor som ställs muntligt och som förutsätter omedelbara muntliga svar. I den mån utskottet remitterar ett lagförslag till hovrätten skall vi naturligtvis yttra oss. Det gör vi precis på samma sätt som om regeringen skulle yttra sig. Men i beredningsprocessen av lagstiftningsförslag som berör rättsliga myndigheter, domstolar och lagstiftningsexpertis ingår att domstolarna som andra myndigheter deltar i beredningen med remissyttranden. När en proposition väl är framlagd finns det bestämmelser om Lagrådets deltagande, som också riksdagen har möjlighet att genom sina utskott påfordra. Men att domstolen inför ett utskott muntligen, utan närmare förberedelser för frågan, skulle utveckla tankegångar är mig djupt främmande, måste jag tyvärr säga. Det beror på att jag menar att den dömande makten skall visa respekt för den lagstiftande makten genom att inte lägga sig i den processen annat än när det sker genom att det begärs yttranden där domstolen skriver sitt svar. Det vore en annan sak om det handlade om domstolsorganisation eller processrätt och domstolens egna erfarenheter av ett visst sakförhållande berördes. Det förekommer ju att domstolar kallas till justitieutskottet även kanske efter det att Lagrådet har yttrat sig för att delge sådana synpunkter. Men att utveckla de här synpunkterna närmare nu vid sittande bord vill jag inte medverka till.

Inga Berggren: Inte desto mindre tycker jag att det var intressant att ni skrev att man behövde analysera förslaget mycket djupare. Jag anser ju att regeringen över huvud taget inte har analyserat förslaget som sådant. Ni sade också i föredragningen att det var en sidouppgift att svara på remisser och att det var lagtexten ni nagelfor. Inte desto mindre uppfattade jag ändå att ni talade om att ni kunde ha praktiska synpunkter på ett eller annat. Då undrar jag ändå, i det förslag som nu har kommer från regeringen, vad ni anser om en lagstiftning som går ut på att det skall vara retroaktiv lagstiftning. Där kanske ni har praktiska synpunkter.

Johan Hirschfeldt: Jag vill inte svara, herr ordförande, och det av principiella skäl. Jag har försökt utveckla de principiella skälen för varför jag i detta läge inte på hovrättens vägnar vill svara muntligt. I den mån utskottet vill remittera ett lagförslag och begära ett yttrande av hovrätten skall vi naturligtvis yttra oss. Men jag vill alltså inte kommentera det här.

Lennart Nilsson: Vi förstår det. Delar av det här var ett politiskt inlägg.

Rigmor Ahlstedt: Jan Dannemann sade att allmännyttiga företag behövs och att hyresgästerna är nöjda. Det behövs fler, inte färre. Jag kan dela uppfattningen att allmännyttiga företag behövs eftersom Centerpartiet också tror på mångfald och valfrihet. Men det är egentligen inte det som är problemet, utan problemet är att det har blivit svårt för kommunen att ha kvar det stora ägaröverskottet. Då måste man ju föra en diskussion både från hyresgästhall och i SABO – där vet jag att det förs en diskussion – om hur man skall bli starkare på marknaden så att vi inte får en rädsla, som jag har lite svårt att förstå, för att allmännyttan skall säljas ut. Då vill jag fråga både Dannemann och SABO: Vad gör man för att allmännyttan skall bli starkare även rent ekonomiskt?

Sedan skulle jag också vilja ställa en fråga till Berit Assarsson: Hur kommer ni i Tyresö att handha det socialpolitiska ansvaret och se till att människorna i er kommun får en hyresbostad om och när man så önskar, när ni har sålt ut det allmännyttiga bostadsföretaget?

Bengt-Owe Birgersson: Janne gick någonstans, så jag svarar väl för SABO:s del. Det är ju så att det sker en väldigt positiv utveckling hos de bostadsföretag som redan i utgångsläget är starka och som finns på fungerande bostadsmarknader. Både den synliga soliditeten och den soliditet som vi räknar fram när vi tittar på vad husen är värda på marknaden växer ju och har gjort det under flera år, som ett resultat av ganska kraftiga rationaliseringar, förändringar i organisation och annat. Men samtidigt med detta – det skall man inte sticka under stol med – har vi ett antal SABO-företag runt om i landet som finns på orter där befolkningen snart nästan är på väg att ta slut. I de företagen hjälper det inte hur mycket man än förändrar sin verksamhet. Vi sitter alltså tyvärr med ett som jag personligen bedömer det permanent överskott av bostäder på vissa orter i landet. Det handlar nog väldigt mycket om att komma till skott och att komma fram till att ta beslut om att reducera det beståndet under ordnade former.

Man kan säga att SABO-företagen är på väg åt var sitt håll. Som så mycket annat i dag ökar skillnaden mellan de goda och de dåliga, för att säga det så. Men det är inte som ett resultat av att de är bättre eller sämre skötta, utan det är i väldigt stor utsträckning olika marknadsförutsättningar. Men jag skulle kunna ägna hela eftermiddagen åt att berätta om allt vi gör på SABO och vad SABO-företagen gör. Jag skall bara säga att jag vågar påstå att hyresgästerna i dag får bra mycket mer valuta för pengarna än vad de fick för 15 år sedan, som ett resultat av det stålbad som SABO-företagen har gått igenom under 90-talet. Det har alltså haft sina positiva effekter också. Men det gör ju samtidigt att de företag som finns t.ex. i Storstockholmsområdet är jättestarka och har väldigt fina förutsättningar framöver att ge hyresgästerna en bra service men också att så att säga gå i spetsen när det gäller miljöfrågan, som vi skriver i vårt idéprogram, när det gäller att utveckla de boendes inflytande osv. Det finns i dag en ekonomisk bas för att göra sådant i de företagen. Sedan får man kanske hantera företagen ute på landsbygden i småorterna på ett lite annorlunda sätt.

Ordföranden: Det faktum att Jan Dannemann tydligen gick ut en liten stund behöver ju inte betyda att man är tyst från Hyresgästernas Riksförbund. Man har en hel rad medarbetare till Jan.

Kjell Sahlström: Jag kan först ansluta till det som Bengt-Owe sade om att det är väldigt skilda förutsättningar mellan olika marknader ute i landet. Det som vi har gjort, om man blickar tillbaka något, är naturligtvis att en stor del av soliditetsuppbyggnaden i företagen, som ju har varit underkapitaliserade utifrån det gamla finansieringssystemet som tidigare fanns, har skett via hyrorna och de hyror som hyresgästerna har betalat. I övrigt finns det exempel som självförvaltning som också är ett sätt för hyresgästerna att vara mer aktiva och pressa kostnaderna i förvaltningen. Det är väl de bitarna som vi i första hand kan bidra med för att hjälpa företagen.

Berit Assarsson: Jag fick en fråga om hur Tyresö kommun tänker hantera det bostadssociala ansvaret. Låt mig först säga att jag inte anser att det är rimligt att en kommun skall behöva vara ägare till ett stort bostadsbolag för att kunna klara just det här ansvaret. Det måste finnas andra sätt. Om vi nu säljer vårt bolag, vilket ju långt ifrån är klart än, kommer det naturligtvis att vara ett mycket viktigt villkor att det skall ingå i ett avtal att vi får tillgång till ett visst antal lägenheter per år. Vi har analyserat hur många lägenheter vi behöver för sociala och medicinska förturer, som det handlar om, och också för socialförvaltningens behov av s.k. röda kontrakt, där det sociala hyr och sedan hyr ut i andra hand. Det är då ett tjugotal lägenheter vi skulle behöva. Jag menar att det måste finnas möjligheter för en kommun att tillförsäkra sig tillgång till det antal lägenheter man behöver i ett civiliserat samhälle. Skulle det inte gå i en kommun som kanske inte har några kommunala bostadsbolag – allmännyttiga som det fortfarande kallas – så får man väl kanske ta till andra sätt att hantera det än att man tvingar kommuner att äga stora bostadsbolag.

Det sociala ansvaret gäller ju också våra äldre, våra handikappade och det finns ju olika sätt. I Tyresö bygger nu kommunen själv i dag ett nytt särskilt boende för äldreomsorgens behov. Vi äger ju egna fastigheter för gruppboende för handikappade. Kommunen har köpt ett antal bostadsrättslägenheter som vi har för gruppboende, så det finns ju en rad olika sätt att klara det. Men självklart har kommunerna det ansvaret, och det måste gå att hantera utan att man äger ett kommunalt bolag.

Siv Wittgren-Ahl: Att bo är det viktigaste, för alla människor måste ju bo. Det är ju så, som många har sagt i den här debatten, att vi bor på olika sätt i olika delar av Sverige, och det är ju viktigt att komma ihåg. Det är speciellt viktigt, tycker jag, när vi nu pratar om kommunens självbestämmanderätt. I våra bostäder bor ju faktiskt människor, och deras tillgång till en bostad är viktig. Då skulle jag bara vilja föra in en annan aspekt i detta när det gäller egenmakt, att bestämma var man vill bo.

Jag kommer från en stor kommun där vi äger många bostäder, 70 000 bostäder. I början av 90-talet tyckte kommunen att man skulle ha bättre kontroll som ägare över bostäderna. Man gick då ut och frågade alla som bodde i Göteborgs kommun om man var villig att köpa sin lägenhet för att öka infly-

tandet. Om inflytandet ökar tror vi ju att man får ett större socialt ansvar, att man tar större ansvar för yttre och inre miljö. Den undersökningen visade att de som ville köpa sina lägenheter var de som bodde i privata fastigheter. De som bodde i Göteborgs bostadsföretag ville inte köpa sina lägenheter, utan det var de som bodde i privata fastigheter som ville köpa sin lägenhet och göra om till bostadsrätt. Det gjorde att vi blev en aning fundersamma.

Jag tycker att en viktig fråga är varför man säljer. Kanske säljer man precis som i Tyresö för att man tycker att man har dålig ekonomi och vill skapa en annan typ av kategoriboende. Då kan man fråga sig: Om vi nu skall sälja, skall vi då sälja, som vissa ibland påtalar, för att öka inflytandet? I Stockholms län var det, efter vad jag snabbt kunde räkna ut, 30 bostadsföretag som skulle sälja. Av dem var det 10 som ville sälja till bostadsrättsföreningar. Om vi knyter an till Knuts tidigare fråga, jag kan inte minnas att det var någon köprusch under 90-talet för att få köpa fastigheter. Men nu verkar det vara ett tryck på att investera i fastigheter igen. Vet ni om det bildas lika många bostadsrättsföreningar på den privata sidan för att öka inflytandet? Jag vill veta hur Dannemann ser på inflytandefrågorna i samband med försäljning. Är det ett sätt att öka kommuninvånarnas egna ansvar?

Jan Dannemann: Du ställde frågan om det var ett tryck på ombildningar utifrån inflytandaspekten. Jag tror att det finns med också. Om man ser möjligheten att tjäna en halv eller 1 miljon kronor på att förvärva en lägenhet i ett gott läge är det naturligtvis frestande att acceptera det erbjudandet.

Jag ser detta snarast som en form av ideologiska ombildningar. Om inflytandaspekten vore drivfjädern, kunde man utgå från att trycket skulle vara stort i Stockholms förorter. Men det är det inte. Det är inte där som det finns ett ombildningstryck. Risker är att de bästa bitarna kommer att säljas ut eller ombildas i den allmännyttiga hyreskakan och göra det allmännyttiga företaget fattigare och hyresgästerna i företaget fattigare, genom att deras möjligheter att med hjälp av internköer köa sig till attraktiva områden försvinner.

Jag bor själv i Farsta. Där finns inget intresse alls att vilja ombilda till bostadsrätter i de hyresrätter som finns där. Däremot finns det sannolikt ett intresse av att utveckla inflytandet i hyresrätten. Allmännyttan har gått i täten när det gäller att utveckla inflytandet för hyresgästerna. De privata fastighetsägarna har varit totalt ointresserade av en sådan utveckling. Var det svar på din fråga?

Yvonne Ångström: Herr ordförande! Jag skall försöka att fatta mig kort. Tyvärr blir det en viss upprepning av frågorna. Jag vill vända mig till Jan Dannemann. Han har angett ett stort antal skäl till att allmännyttan behövs, bl.a. sociala skäl. Givetvis har jag och mitt parti inte något emot de skälen. Däremot tycker jag att de skälen inte är relevanta när det gäller att försvara propositionens ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Lagrådet har allvarligt ifrågasatt om man bör göra en sådan inskränkning.

Tror Jan Dannemann att majoriteten av hyresgästerna som enskilda personer, inte som kollektiv, tycker att den kommunala självstyrelsen kan begränsas på det sättet? Är det rimligt att göra lagstiftningen retroaktiv?

Jan Dannemann: Det demokratiska underskottet i den här frågan är betydligt större gentemot dem som drabbas av utförsäljningarna. Det är ingen som frågar de boende i bostadsföretagen vad de tycker. Vi vet vad de tycker. Närmare 70 % är emot utförsäljning och ombildning.

T.o.m. när samtliga kommuninvånare tillfrågas framkommer det att en betydande majoritet är emot utförsäljning och ombildning. Det är ett större demokratiunderskott.

Harald Bergström: Bengt-Owe Birgersson berörde en aspekt i inledningsanförandet som jag inte tror har belysts senare. Du nämnde att bolag – kommunägda, ekonomiska föreningar, stiftelser – beskattas för sina intäkter, vinst osv. i vanlig ordning, medan kommunerna inte är beskattade. Du anförde detta som ett skäl – om jag förstod dig rätt – för att propositionens förslag borde genomföras. Det är ett något märkligt skäl. Det kunde vara intressant att få en fördjupning.

Bengt-Owe Birgersson: Det finns många sätt att resonera på. De systemförändringar som har genomförts under 90-talet har motiverats med en strävan att skapa en konkurrens på lika villkor mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och deras konkurrenter, framför allt privatägda bostadsföretag. Vi på SABO har inte varit emot det. Vi tycker att konkurrensen är stimulerande, och vi tror att det är bra. Det leder till att de starka överlever. De starka erbjuder hyresgästerna mest valuta för pengarna.

Detta har lett till att vi i dag har samma skatteregler för de allmännyttiga bostadsföretagen som för privata fastigheter. Vi har alltså precis samma räntebidragsregler. Danellsystemet gör ingen skillnad på vem som äger fastigheten.

Det är i alla fall inte konkurrens på lika villkor. Ett företag som ägs av en kommun omfattas av lagen om offentlig upphandling, offentlighetsprincipen. Man är tvingad att hålla sig till den egna kommunen enligt lokaliseringsprincipen. Det finns ett antal andra särregler. Idén har varit att det så långt möjligt skall vara konkurrens på lika villkor.

”Vän av ordning”, som jag, sitter vid skrivbordet och funderar: Om en kommun vill sälja sitt fastighetsbolag, skall det inte vara konkurrens på lika villkor mellan ägaren kommunen och andra ägare av fastigheter på marknaden? Om en privat fastighetsägare säljer sina fastighetsaktier, som har stigit i värde, får han betala en skatt på realisationsvinsten. Alla vi villaägare som köpte hus på 60-talet känner till det. Det svider lite, men vi betalar. Men om en kommun säljer sina fastighetsaktier utgår det ingen realisationsvinstskatt på den vinst som kommunen har gjort, därför att kommunerna inte är skattskyldiga till staten. Det är en viktig princip. Det är inte heller någon som ifrågasätter den principen.

Om man fortfarande vill ha konkurrens på lika villkor även i det avseendet, då kräver intellektuella resonemang att man funderar på hur kommunerna skall ”beskattas”. Man skulle kunna tänka sig en avgiftslösning. Den enklaste lösningen är den som Bengt Johansson föreslog, nämligen att man justerar i påsen. Det resonemanget föranledde majoriteten i SABO:s styrelse att säga att de kunde acceptera det förslag han hade lagt fram.

En bakgrund till SABO:s styrelses ställningstagande var en annan sak som inte har kommit fram vid denna hearing, nämligen att staten måste ha ett ansvar för att hyressättningsystemet fungerar i hela landet. Jag visade inledningsvis i min bild att ombildningen av stiftelser till aktiebolag har lett till att ett stort antal tidigare allmännyttiga bolag inte längre är allmännyttiga. De får enligt regeringsbeslut samma räntebidragsregler som om de var allmännyttiga. Men såvitt jag och mina jurister kan bedöma, är de enligt hyreslagens bestämmelser inte allmännyttiga. De kan i princip inte användas som jämförelseobjekt vid en prövning av vad som är skälig hyra.

Vad är det som gör det legitimt för staten att försöka styra vad kommunerna gör med sina allmännyttiga bostadsföretag? Det måste väl ändå anses vara ett nationellt intresse att bruksvärdessystemet går att tillämpa i hela landet, dvs. i princip i alla kommuner. Det är ett viktigt motiv till varför utredningen av bruksvärdessystemet måste göras.

Harald Bergström: Vinsten dubbelbeskattas om ett bolag säljer. Det är ju bolagsskatt på vinst osv. Därefter kommer konfiskeringen bakvägen genom förslaget i propositionen, men kommunen klarar sig lite bättre. Det är orimligt.

Carina Moberg: Jag har fyra frågor till Berit Assarsson. Jag förstår att du endast kan svara med utgångspunkt i situationen i din egen kommun. För mig är du mer än en representant för Tyresö. Du representerar Moderata samlingspartiet. Jag ser stora likheter mellan olika kommuner i Stockholms län vad gäller sättet att handskas med dessa frågor.

Tänker Tyresö kommun vid en eventuell försäljning av bolaget ta ut högsta pris?

När räknar ni i Tyresö med att en eventuell affär kan bli av tidigast?

Finns det något skäl för Tyresö, och andra kommuner, att avvakta utredningen som vi förväntar oss att kunna tillsätta, eller kommer man att chansa på att det blir ett otillfredsställande resultat?

– Jag skulle gärna vilja ha Jan Dannemanns eller Bengt-Owe Birgerssons kommentarer till den sista frågan.

Jag vill höra Berit Assarssons definition av vad sociala bostäder är.

Berit Assarsson: Först var det frågan om vi tänker ta ut högsta pris. Vi ser inte priset som det enda avgörande villkoret. Vi har en rad andra villkor. Jag nämnde tidigare att få tillgång till ett visst antal lägenheter. Det handlar om att kunna förmedla en del lägenheter via vår bostadsförmedling som vi avser att ha kvar. Det är inte enbart fråga om priset.

Jag kan inte svara på när det blir affär. Vi måste ta oss en ordentlig funderrare på hur vi skall göra om lagförslaget – vilket vi inte hoppas – skulle gå igenom.

Finns det skäl att avvakta? Det finns naturligtvis alltid skäl att avvakta. Jag kan inte svara på den frågan heller. Det är sådant som vi får diskutera när vi ser vad som kommer att hända med lagförslaget.

Den fjärde frågan ...

Carina Moberg: En definition av vad *social housing*, sociala bostäder, är.

Berit Assarsson: Jag vet inte om jag anser att vi har några sociala bostäder i Sverige. Vi har områden som kan ha fått karaktären av sociala bostäder. Det är stora delar av miljonprogramsområdena, särskilt i Stockholm. I min kommun har de bostäderna höga hyror. De är heller inte sociala bostäder. Jag tycker inte att vi har sociala bostäder i Sverige.

Leif Jakobsson: Jag har en, möjligtvis två, frågor till Bengt-Owe Birgersson. Regeringen skriver i propositionen att en del av försäljningarna är betingade av ideologiska skäl och att man inte har tittat igenom de långsiktiga konsekvenserna.

Det är intressant att se listan du presenterade på vad som är planerat. Vilken är din bedömning om vilka av dessa som är betingade av ekonomiska villkor med sådana motiv som Tyresö har fört fram i dag och vilka som är ideologiskt betingade? Det går att tänka sig en situation där man ändå lägger pengarna på hög och väntar ut moratoriet.

Finns det ytterligare saker som vi skall tänka på i utskottsbehandlingen för att lagstiftningen skall få effekt? Finns det en risk att bolaget säljer ut en del av bostäderna, använder pengarna i bostadsbolaget för att subventionera andra kommunala lokaler genom att flytta in skolor osv. i bostadsbolaget? Vad kan göras åt det?

Bengt-Owe Birgersson: Det går egentligen inte att svara på frågan om hur mycket av de försäljningar som diskuteras som är motiverade av ekonomiska skäl eller ideologiska skäl. Det flyter samman lite grann. I botten för diskussionerna och de olika uppfattningar som finns i frågan ligger en skild syn på bostaden i ett välfärdspolitiskt perspektiv.

I SABO:s idéprogram – antagen av majoriteten på kongressen för två år sedan – framhålls det tydligt att bostaden är en kärnverksamhet i kommunerna. I andra sammanhang är det vanligt att kärnfrågor är skola, vård och omsorg. Det perspektiv som ligger till grund för SABO:s idéprogram bygger lite grann på att om det skall bli bra resultat när ungarna går i skolan, om det skall bli bra för de äldre när de som pensionärer tillbringar mycket tid i bostadsområden, från vaggan till graven, är bostaden förutsättningen för mycket av det övriga kommunen håller på med. Med det perspektivet blir bostaden den viktigaste kärnfrågan för kommunerna. Med den uppfattningen kommer man till ett visst resultat. Ser man bostaden mer som en vara jämförbar med andra varor, kan man ifrågasätta om det finns någon anledning för kommunen att engagera sig på det sättet.

I botten ligger en skild syn på boendet. Ju sämre ekonomi man har, ju närmare ligger det till hands – om man sviktar i bedömningen av bostadens roll – att man kommer fram till att det vore lika bra att göra sig av med ett riskmoment, som det trots allt innebär med det ansvaret. Berit Assarsson har rätt; risknivån har ökat dramatiskt under 90-talet.

Den sista frågan gällde om propositionen kommer att uppnå sitt syfte eller om det finns andra möjligheter för kommunerna att hantera situationen. Den bästa garantin för att man inte missbrukar sådana system är den kommunala demokratin och insynen i vad som inträffar. Det finns hur många tekniker

som helst för en ägare att bakvägen plocka pengar ur ett bolag med hjälp av olika transaktioner. Men den offentliga debatten, journalister och medierna, får hålla ett öga på detta. Det går aldrig att komma fram till några kassa-skåpssäkra regleringar på området. Det är något som den framtida utredningen bör beakta vid funderandet på framtida regelverk på området.

Sten Lundström: Jag har först och främst en fråga till Birgersson. Hur stor andel bolag med outhyrda lägenheter är involverade i försäljningsaffärerna? Har du någon uppfattning om hur det ser ut i resten av landet?

Om det lyckas att sälja delar av dessa bolag, vilka delar blir sålda? Det måste vara svårare att sälja de delar som står outhyrda och betydligt enklare att sälja de delar där det redan bor folk. Är det en risk i framtiden att de kommunala bostadsbolagen får hushålla för tomma lägenheter medan de delar som faktiskt gav en viss intäkt har sålts av?

Jag har en fråga till Berit Assarsson. Jag tycker att hon glider lite på svaren. Det är möjligt att man i första försäljningen kan ställa vissa krav på köparna. Har du funderat lite längre, till försäljningen i andra omgången till ett bostadsbolag? Då ligger inte kraven kvar på bolaget. Då står du plötsligt utan de avtalstexter som fanns vid första försäljningen. Hur tänker du då bedriva en social bostadspolitik?

Bengt-Owe Birgersson: De företag där man på allvar diskuterar att sälja – antingen hela eller stora delar – har i allmänhet inga outhyrda lägenheter. Det är inte på de marknaderna som denna diskussion förekommer. Det är på andra håll.

Vad blir sålt? Som ordföranden tvingade mig att säga har jag inte så stor erfarenhet av försäljningar från 90-talet. Det har inte skett så mycket. Vi får titta på erfarenheterna från andra länder.

I Storbritannien var det de attraktiva bostäderna som såldes. Det råder bred enighet i Storbritannien om vad som hände i samband med att fastigheterna såldes. Det var en ganska betydande proletarisering av allmännyttan. Det blev de sämsta bostadsområdena med de fattigaste hyresgästerna med den största andelen arbetslösa som blev kvar i det offentligas ägo. Det har lett till att det är en betydande stigma på de människor som bor i de områdena. Vad är det för fel på Karlsson som tvingas att bo i ett sådant bostadsområde eller i ett sådant bostadsföretag? Jag kan inte säga mer än att man får gå utomlands och titta på de erfarenheter som finns där.

Jag kan svara på frågan av Carina Moberg som ställdes även till Janne och mig om definitionen på en social bostad. För mig är definitionen en bostad som ställs till förfogande för människor som inte är attraktiva på en ”normal” bostadsmarknad, dvs. människor som bor i bostäder där man vet att de som bor där antingen är fattiga, har sociala problem eller är missbrukare.

Det närmaste sociala bostäder vi har haft i Sverige i modern tid var de barnrikehus som byggdes i slutet av 30-talet. De fanns kvar i början på 50-talet i en del kommuner. Alla visste att de som bodde där hade många barn och låga inkomster. Det blev ett socialt utpekande av de människorna. Det är min definition av sociala bostäder. Det är vad jag tror att SABO menar. Vi är inte så pigga på att bli en intresseorganisation för sociala bostadsföretag i den bemärkelsen.

Berit Assarsson: Hur man gör vid en vidareförsäljning är en fråga som har debatterats mycket i min hemkommun. Vi kan aldrig få några garantier när vi säljer till ett bolag som sedan säljer vidare, dvs. att man ställer samma krav. Men vi har för avsikt att ha som villkor att enbart överväga försäljning till långsiktiga seriösa ägare som inte omedelbart har för avsikt att sälja snabbt igen. Men det kan vi aldrig få några garantier för.

Jag känner inte den oron att en ny ägare inte skulle inse det rimliga, det rättfärdiga, i att ställa upp med ett antal lägenheter för att klara kommunens sociala åtagande. Det är kanske här vi skiljer oss i synen på privat företagssamhet. Vi tror att det även bland de privata företagen finns ett ansvar att ställa upp. Så länge man får in hyran kan man rimligtvis inte ha något emot att ställa upp, såvida det inte är fråga om störande hyresgäster. Men det kommunala bostadsbolaget accepterar inte heller sådant. Den boende som förstör för övriga hyresgäster förlorar sitt hyreskontrakt.

Jag tror inte att detta är ett så stort problem.

Sten Lundström: Jag konstaterar att Tyresö kommun uppenbarligen inte betraktar sig själv som en seriös fastighetsförvaltare eftersom man nu säljer. Det torde vara svårt att få någon garanti för att andra fastighetsägare inte skall sälja vidare.

Ulla-Britt Hagström: Herr ordförande! Vi sitter alla här för att vi tycker att bostaden är viktig. Jag vill veta mer om länsstyrelsens roll. Nu kommer länsstyrelsen att ha en myndighetsuppgift för en frivillig verksamhet där man skall upprätthålla ett sanktionssystem.

Jag vet att Svea hovrätt inte vill svara angående propositionen, men jag kan fråga om det finns några andra liknande exempel som det går att jämföra med där länsstyrelsen går in i en frivillig verksamhet i rollen av myndighet för att upprätthålla ett sanktionssystem?

Sten Andersson: Jan Dannemann refererade till några mätningar gjord bland boende. De boende säger att de inte vill vara med om ombildningar av hyresrätter. Det är nog rätt att de som i dag bor i allmännyttan inte vill ombilda i det egna området. Men jag förutser, utan att fråga SIFO, att många som bor i allmännyttan har förhoppningen, kanske t.o.m. en dröm, om att få bo i en bostadsrätt eller i ett eget hem.

Herr ordförande! Någon ställde en fråga om hur läget kommer att se ut efter en försäljning. Det har trots allt skett försäljningar tidigare i Sverige. Ilmar Reepalu sade att de inte hade gjort någon undersökning på Kommunförbundet. Jag vet inte om SABO eller Dannemann har gjort något. Det har skett försäljningar.

Vid dagens debatt får man intrycket av dem som förespråkar propositionen att en försäljning innebär kaos, elände och tragedi för dem med små inkomster. Har man belägg för att det verkligen blir så? Jag tycker att det är synd att Ilmar inte är kvar. Han vet att man i Malmö för något år sedan sålde ett stort område med ganska många bostäder. Det var mycket hård kritik från din organisation. I dag bor den som ledde upproret i området och verkar trivas mycket bra.

Johan Hirschfeldt: Jag skall försöka svara denna gång, men jag är rädd att jag inte kan lämna något riktigt bra svar. Det är likadant där. Detta är mer en fråga om relationerna mellan principerna för statlig respektive kommunal förvaltning. Det är frågor som vi inte sysslar så mycket med i vårt arbete. Det står i propositionen om en bestämmelse enligt vilken länsstyrelsen skulle få en viss uppgift. När jag läser det får jag associationer till uppbörsrättsliga bestämmelser och kanske bestämmelser som fanns i reglerna om det kommunala skattestoppet. Man har hittat en teknisk förebild. Mer vågar jag inte säga.

Bengt-Owe Birgersson: Den andra frågan kan jag svara på. Vi har naturligtvis inte heller på SABO gjort någon analys av de försäljningar som har gjorts. Ilmar sade inte det, men Kommunförbundet har gett ut en liten skrift där man har kommenterat detta. Den har jag i min egenskap av statsvetare varit utomordentligt kritisk emot. Jag menar att man av metodologiska skäl inte redan i dag kan utvärdera effekterna av de försäljningar som har skett. Om det blir några effekter uppträder de på mycket längre sikt.

I fallet Nacka kan man, som flera har varit inne på här, visa att det blev en helt annan hyresutveckling i gamla Nackahems bostäder än vad det blev i resten av Storstockholm. Skall man vara riktigt seriös kan man inte vara säker på att det skulle bli precis samma utveckling i andra sammanhang. Varje affär är unik i dessa sammanhang.

Däremot finns det mycket som talar för att man får en snabbare hyresutveckling generellt sett när det inte längre finns allmännyttiga bostadsföretag att jämföra med. Man har då i stället att jämföra med de privata fastighetsägarna, som ju har rätt att ha ett utrymme som ligger ungefär 5 % över det som allmännyttan har. Då kan det, som andra var inne på, bli en saxningseffekt. Men den ser man inte efter ett år, och inte efter två år. Den ser man först efter fem till tio år, när utvecklingen har fått ha sin gång.

Därför är ett korrekt svar på frågan om vad som händer – om det blev sämre eller bättre efter försäljning – enligt min uppfattning att vi inte vet det i dag. Vi kan naturligtvis spekulera kring det, men det är ingen mening med att t.ex. på SABO lägga ned knappa resurser på att försöka mäta effekterna av detta efter ett eller två år. Det tar längre tid innan effekterna uppstår.

Sedan finns det andra effekter som är fullständigt självklara och rent matematiska. Det är det faktum att möjligheterna att bo till självkostnad minskar i de kommuner där man avvecklar självkostnadsalternativet. Det innebär en minskad valfrihet för människorna på bostadsmarknaden. Men det behöver vi inte räkna fram på SABO. Det kan man upptäcka i alla fall.

Jan Dannemann: Jag vill i huvudsak instämma i vad Bengt-Owe sade. Men det finns saker som vi redan ser. I Nacka nekar de privata fastighetsägarna att ta emot låginkomsttagare och människor med sociala handikapp, vilket socialjouren i Stockholm har märkt av på så sätt att fler socialt belastade människor i stället söker sig till Stockholmsområdet.

I kommuner där man har gjort sig av med de allmännyttiga hyresrätterna, exempelvis Danderyd, har kommunerna inte heller tagit ansvar för var unga människor skall bo när de vill flytta ut ur föräldrahemmet. De kommer re-

sande in till Stockholms stad och förvånas över att de inte genast kan få en lägenhet där.

Det är några av de iakttagelser som man kan se i detta väldigt korta perspektiv.

Carl-Erik Skårman: Herr ordförande! Vi hörde tidigare av statsvetenskaplig expertis att det kommunala självstyret ligger på en väldigt hög nivå i Sverige. Sedan man slutade med detaljstyrningarna i form av stimulansbidrag och gick in på generellt bidrag har den kommunala självstyrelsen dessutom ökat. Frågan är hur vi kan bibehålla den kommunala självstyrelsen på en så hög nivå.

Vad vi nu ser är hur detaljstyrelsen kommer i form av straffinsatser i detta avseende. Frågan för Tyresö kommun blir då hur man skall kunna bibehålla sin självständighet. Hur skall man agera i detta läge? Skall man ändå försöka höja hyrorna? Skall man sälja eventuella energibolag, eller skall man kanske rentav sälja sina fastigheter styckevis och delat, kvarter för kvarter och hus för hus, lägga pengarna på kistbotten och sedan, måhända, låna ut dem på mycket generösa villkor till sin ägare kommunen? På det viset skulle Tyresö kunna klara sina övriga åtaganden.

Min fråga till Berit Assarsson är: Vad kommer ni att göra?

Berit Assarsson: Självklart måste vi försöka höja hyrorna så mycket det går, men det finns inte så särskilt stort utrymme att göra det, är jag rädd. Vi måste ha några hyresgäster kvar i huset som betalar hyran. Vi ligger redan högt. I den jämförelse jag gjorde hjälper inte det särskilt mycket. Skulle det bli räntehöjningar på 5 % – det var inte länge sedan vi hade räntenivåer runt 10 % – klarar vi aldrig av att täcka det genom att höja hyrorna med motsvarande antal procent.

Vi har redan sålt vårt energibolag. Det gjorde vi tillsammans med Haninge när den kommunen hade sin kris. Vi ägde det tillsammans. Det återstår att se om vi kan sälja delar av beståndet för att stärka det som blir kvar av bolaget. Det är det som återstår, skulle jag tro.

Owe Hellberg: I utredningen som kommer i samband med propositionen kommer man att klargöra allmännyttans roll. Bruksvärdessystemet är en stor del av detta. Jag skulle vilja ställa en fråga till Jan Dannemann.

Det byggs ingenting i dag. Hur ser du på bruksvärdessystemets funktion i det sammanhanget? Vill ni göra förändringar av det system som finns i dag?

Inga Berggren: Herr ordförande! Till slut en fråga till Jan Dannemann om den kommunala självstyrelsen. Jag konstaterar att Lagrådet slår fast i sitt yttrande att kommunal självstyrelse är en av grundstenarna i den svenska demokratin. Det finns uttryckt i grundlagen. Den kommunala självstyrelsen är också en levande realitet för svensken i gemen.

Anser Jan Dannemann att regeringens sanktionsförslag är i samklang med grundlagen och den kommunala självstyrelsen?

Jan Dannemann: Jag kan hänvisa till vad jag nyss sade. Jag tycker att det demokratiska underskottet är betydligt större beträffande de människor som bor i allmännyttiga företag och inte får möjlighet att säga sitt.

När det gäller bruksvärdessystemet välkomnar vi en analys, för det tycks så väldigt mycket om bruksvärdessystemet. Vi kan konstatera att det fyller

sin funktion och spärrar mot oskäligen hyror. Sedan kan vi alltid diskutera om de hyressättningar som görs i enskilda förhandlingar med allmännyttiga företag speglar efterfrågan på ett riktigt sätt eller inte. Vi välkomnar den analysen.

Däremot kan jag, med tanke på de hyror som är satta i Stockholmsområdet i dag, lugnt säga att hyressättningen i sig inte hindrar byggandet av nya lägenheter. Det går alldeles utmärkt att i dag bygga lägenheter till 1 200 kr kvadratmetern med det ränteläge vi har. Det är naturligtvis andra motiv som ligger bakom att det inte byggs någonting.

Jag är också förvånad över, för att ta Stockholms kommun som exempel, att man inte använder sina allmännyttiga företag till att bygga nya bostäder. De får inga markanvisningar att bygga på.

Inga Berggren: Jag skulle gärna vilja ge en kommentar till det ickesvar som jag fick. Lagrådet konstaterar ju också att förslaget utan tvivel är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Till slut vill jag då fråga Jan Dannemann vilket alternativ som är att föredra för en Tyresöbo, total sett. Är det bäst att låta bli att sälja, med fortsatta ekonomiska problem för kommunen och uppoffringar för kommunmedborgarna, eller är det bättre att sälja, med förhoppningen att kommunen på egen hand kan klara av välfärdens kärnuppgifter utbildning och social omsorg?

Jan Dannemann: Jag tycker att politikerna i Tyresö kommun skall stödja hyresgäströrelsens krav gentemot staten på att man skall ändra villkoren för den allmännyttiga hyresrätten, så att det blir neutrala villkor i förhållande till äganderätten. Då skulle Tyresö kommun komma i ett betydligt bättre läge.

Ordföranden: Med detta uttömmande svar vill jag tacka för en utfrågning som jag tycker har varit mycket intressant kring ett område som diskuteras våldsamt i vårt land, som bekant. Vi kommer nu att starta handläggningen, eftersom motionstiden med anledning av propositionen går ut i eftermiddag. Därför har denna utfrågning varit oerhört värdefull för oss inför det arbetet.

Ni skall ha hemskt mycket tack för att ni kom och informerade oss och svarade på våra frågor. Tack!

Bild 1

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Ärendets beredning i utskottet	2
Regeringsförslagets innebörd i korthet	2
Utvecklingen av allmännyttiga bostadsföretag	3
Behovet av ett tillfälligt sanktionssystem – frågor om den kommunala självstyrelsen och valet av sanktionsform	4
Sanktionssystemets närmare utformning	7
Beräkningen av bidragsminskningen	7
Överklagande	8
Undantag	8
Ikraftträdande m.m.	9
Övrigt.....	10
Hemställan	12
Reservationer.....	12
1. Avslag på propositionen och lagförslaget (mom. 1 och 2) (m, kd, c, fp).....	12
2. Kommunerna och bostadspolitiken m.m. (mom. 3 – motiveringen) (m, kd, c, fp)	17
Särskilda yttranden	18
1. Kommunala bostadsföretag (v).....	18
2. Kommunala bostadsföretag (c)	20
Bilaga 1: Utskottets lagförslag	
Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.	21
Bilaga 2: Lagrådets yttrande	23
Bilaga 3: Konstitutionsutskottets yttrande 1998/99:KU4y	28
Bilaga 4: Finansutskottets yttrande 1998/99:FiU5y	41
Bilaga 5: Protokoll m.m. från bostadsutskottets offentliga utfrågning den 25 maj 1999 med anledning av proposition 1998/99:122	
Kommunala bostadsföretag	47