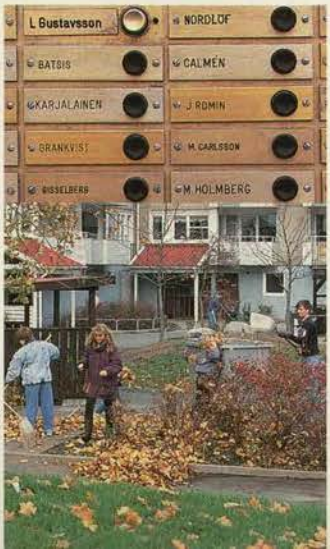
På de boendes villkor – *allmännyttan på 2000-talet*

BETÄNKANDE FRÅN UTREDNINGEN OM ALLMÄNNYTTAN OCH BRUKSVÄRDET



SOU 1999:148

Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1999:148
Finansdepartementet

På de boendes villkor

Allmännyttan på 2000-talet

Betänkande av
Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Omslagsfoto: Anders Lindh, Lena Paterson, Lars Peter Roos, Eva Wernlid (samtliga TIOFOTO).

Formgivning omslag: Örjan Nordling, Pangea design.

ISBN 91-7610-710-8
ISSN 0375-250X

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 6 maj 1999 att tillkalla en särskild utredare för att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag. Utredaren fick i uppdrag att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling 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.

Som särskild utredare förordnades den 21 juni 1999 verkställande direktören Bengt Owe Birgersson.

Som sakkunniga förordnades den 2 september 1999 kanslirådet Nils Cederstierna och departementsrådet Lars Magnusson samt den 1 oktober 1999 departementssekreteraren Ulrika Lindström. Den 25 november 1999 entledigades Ulrika Lindström. Samma dag förordnades departementssekreteraren Jonas Norlin som sakkunnig.

Under arbetet med detta betänkande har de sakkunniga Ulrika Lindström och Jonas Norlin inte haft möjlighet att deltaga i utredningsarbetet.

Som expert förordnades den 2 september 1999 kanslichef Urban Zetterquist.

Som huvudsekreterare anställdes den 1 augusti 1999 socionom Jörgen Mark-Nielsen. Som sekreterare anställdes den 1 augusti 1999 pol. mag. Jonas Schneider och den 1 oktober 1999 jur. kand. Åsa Martinsson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet.

Härmed överlämnas utredningens betänkande *På de boendes villkor – allmännyttan på 2000-talet.*

Stockholm den 30 december 1999

Bengt Owe Birgersson

/Jörgen Mark-Nielsen
Åsa Martinsson
Jonas Schneider

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Uppdraget **15**

1.1 Direktiven 15
1.2 Utredningsuppdraget 16
1.3 Utredningsarbetet 17
1.4 Betänkandets disposition 18

2 Tillbakablick och dagsläge **21**

2.1 Bostadspolitiken före andra världskriget 21
2.2 Bostadspolitikens genombrott 22
2.3 Bostadspolitikens genomförande 24
2.4 Bostadsproduktionens era 26
2.5 Det turbulenta 1990-talet 29
2.5.1 Fortsatt avreglering 29
2.5.2 Skattereformen 30
2.5.3 Strukturomvandlingen 31
2.5.4 Andra förändringar inom bostadssektorn 32
2.6 Dagens bostadsmarknad och bostadsföretagens skilda förutsättningar 33
2.6.1 Statens stöd till bostadssektorn 33
2.6.2 SABO-företagen och deras ägare idag 34
2.6.3 Företagsekonomisk översikt 35
2.6.4 SABO-företagens riskprofil 37
2.6.5 Den långsiktiga befolkningsutvecklingen 39
2.6.6 Tre marknader i regional turbulens 41
2.6.7 Allmännyttan står stark 43

3 Utgångspunkter för förslagen **45**

3.1 1990-talet – ett decennium av omprövningar 45
3.2 Allmännyttan en angelägen infrastruktur 46
3.3 Valfrihet och inflytande 50

3.4 Allmännyttan och demokratin 51
3.5 Utgångspunkter 52
3.5.1 Dispositiva regler 52
3.5.2 Ökat hyresgästinflytande 53
3.5.3 Möjlighet att bo till självkostnad 54
3.5.4 Allmännyttan till för alla 54
3.5.5 Konkurrens på lika ekonomiska villkor 55

4 Regler för allmännyttighet 57

4.1 Allmännyttiga bostadsbolag – en ny företagsform 57
4.2 Regler för samtliga allmännyttiga bostadsbolag 60
4.2.1 Företagens verksamhetsområde 60
4.2.2 Icke-vinstutdelande företag 61
4.2.3 Koncerner 64
4.2.4 Konsolidering 65
4.2.5 Reserveringsregler 66
4.2.6 Hyresgästinflytande 67
4.3 Regler enbart för kommunägda bostads bostadsbolag 68
4.3.1 Lokaliseringsprincipen 68
4.3.2 Offentlighetsprincipen 70
4.3.3 Lagen om offentlig upphandling 70
4.4 Undantag från spekulationsförbudet och tillfällig befrielse från stämpelskatt 72
4.5 Lag om allmännyttiga bostadsbolag 73
4.6 Allmännyttiga bostadsstiftelser 74

5 Ökat hyresgästinflytande 77

5.1 Viktigt med ökat hyresgästinflytande 77
5.1.1 Varierande grad av hyresgästinflytande 77
5.1.2 Är hyresgästerna verkligen intresserade av ett ökat inflytande? 78
5.1.3 Inflytande och ansvar 79
5.1.4 Inflytande genom förhandling eller samverkan och medansvar – ett viktigt vägval 80
5.1.5 Utgångspunkter i sammanfattning 81
5.2 Inflytande över lägenheten 82
5.2.1 Hyresgästens inflytande idag 82
5.2.2 Individuellt utformade hyresavtal 84
5.2.3 Tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster 86
5.2.4 Hyresavtal utan förhandlingsklausul från början 86
5.2.5 Hyresavtal med dispositiv förhandlingsklausul 87

5.2.6 Hyresavtal med indexklausul ... 89
5.2.7 Hyresavtal på bestämd tid ... 90
5.3 Inflytande över bostadsområdet ... 92
5.3.1 Hyresgästernas inflytande idag ... 92
5.3.2 Hur kan inflytandet över bostadsområdet utvecklas? ... 93
5.3.3 Kooperativ hyresrätt ... 94
5.3.4 Andra former för samverkan i bostadsområdet ... 96
5.3.5 Skattefrihet vid självförvaltning ... 98
5.4 Inflytande över bostadsföretaget ... 100

6 Förköpsrätt för hyresgästerna ... 105

6.1 Respekt för hyresgästerna ... 105
6.2 Om aktier i bostadsföretaget säljs ... 107
6.3 Om fastigheter säljs ... 108
6.4 Priset vid hyresgästernas förköp ... 109
6.5 Kommunal fond för bostadsförsörjningen ... 111

7 Finansiering ... 113

8 Kommunernas bostadspolitiska ansvar ... 117

8.1 Demokratisk insyn ... 117
8.2 Möjlighet att överklaga beslut ... 118
8.3 Bostadsförsörjningen ... 119

9 Nya uppgifter för Boverket ... 123

Bilagor

Bilaga 1 Översikt av gällande rätt för allmännyttiga bostadsföretag ... 127
Bilaga 2 Lag om allmännyttiga bostadsbolag ... 143
Bilaga 3 Referenslitteratur ... 147
Bilaga 4 Den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England ... 153
Bilaga 5 Kommittédirektiv ... 205

Sammanfattning

Uppdraget har inneburit att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling 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.

De allmännyttiga bostadsföretagen har haft en viktig roll i utvecklingen av det svenska välfärdssamhället. I samband med genombrottet för välfärdssamhället på 1940-talet bildades också de första moderna allmännyttiga bostadsföretagen, vilkas målsättning var att erbjuda *alla* medborgare en god bostad. Det har under många år funnits en bred uppslutning kring välfärdsstaten och dess grundläggande ansvar för att skapa rättvisa och värdiga förutsättningar för medborgarnas olika livsprojekt.

Förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen har med tiden kommit att förändrats på många sätt. Omvärlden ser annorlunda ut och utvecklingen inom en rad olika sektorer går allt snabbare. De allmännyttiga bostadsföretagen agerar nu på olika marknader med helt skilda förhållanden. En del företag finns på tillväxtorter som präglas av det framväxande informations- och kunskapssamhället. Andra företag verkar i kommuner som har haft en negativ befolkningsutveckling sedan många år tillbaka.

Samtidigt som detta sker utsätts många av de metoder som utvecklats inom välfärdspolitiken för granskning och omprövning. Dessa omprövningar aktualiserar också en diskussion om bostaden, bostadspolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen. Enligt min uppfattning har de allmännyttiga bostadsföretagen, som en del av infrastrukturen, en avgörande betydelse för kommunens attraktivitet och konkurrenskraft – även i framtiden.

Med hyresgästerna i fokus bygger mina förslag på fem utgångspunkter:

- dispositiva regler
- ökat hyresgästinflytande
- möjlighet att bo till självkostnad
- allmännyttan till för alla
- konkurrens på lika ekonomiska villkor.

Förslagen handlar i huvudsak om tre övergripande områden: regler som skall gälla för allmännyttiga företag, möjligheter att öka hyresgästinflytandet samt ägarfrågor.

Regler för allmännyttighet

En särskild företagsform föreslås för bolag som har till syfte att bedriva verksamhet utan att dela ut vinst till ägaren. Med utgångspunkt i aktiebolagslagen och kommunallagen föreslår jag en lag om allmännyttiga bostadsbolag. Därigenom etableras en företagsform för ickevinstutdelande verksamhet, utan komplicerade tilläggsbestämmelser i befintliga regelverk. Kommunägda bostadsföretag blir per definition allmännyttiga när den föreslagna lagen träder i kraft.

Ett allmännyttigt bostadsbolag skall vara ett företag som hyr ut bostäder med hyresrätt. I företagets fastighetsbestånd kan också finnas lokaler av olika slag. Företaget kan på uppdrag av kommunen, eller annan, mot ersättning förvalta sådana fastigheter med lokaler.

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall ha ett grundkapital som uppgår till minst två procent av fastighetskapitalet. Utöver detta grundkapital kan ägaren tillskjuta ytterligare kontanta medel.

På företagets egna kapital som ägaren tillskjutit äger denne rätt att, om företagets vinst så tillåter, erhålla skälig avkastning. Denna definieras som den genomsnittliga upplåningsränta som under verksamhetsåret tillämpats för kommunerna. Någon utdelning därutöver är inte tillåten.

Det överskott som kan uppkomma i verksamheten skall användas för att konsolidera och utveckla företaget. Detta kan endast ingå i koncern under förutsättning att samtliga företag i koncernen är allmännyttiga bostadsbolag.

Med hänsyn till behovet av långsiktig underhållsplanering och ett långtgående åtagande gentemot hyresgästerna föreslås att företagen ges utvidgade möjligheter att arbeta med periodiseringsfonder.

För kommunägda allmännyttiga bostadsföretag skall lokaliseringsprincipen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling tillämpas även fortsättningsvis.

Kommunägda företag som driver fastighetsförvaltning som inte avser bostäder undantas från spekulationsförbudet om det sker i ett särskilt bolag. Om allmännyttiga bostadsföretag överför kommersiella fastigheter till ett annat av kommunen ägt bolag eller till en kommunal förvaltning, medges undantag från skyldigheten att betala stämpelskatt under en tid av tre år sedan lagen om allmännyttiga bostadsbolag trätt i kraft.

De bestämmelser som föreslås gälla för allmännyttiga bostadsbolag samlas i en särskild lag.

Ökat hyresgästinflytande

Det är för hyresrättens framtida konkurrenskraft nödvändigt att utveckla hyresrätten i en riktning som tillåter betydligt större valfrihet. Utgångspunkten bör vara att den enskilde hyresgästen skall ha så stort inflytande som möjligt över sitt eget boende. Samtidigt krävs det balans mellan hyresgästens besittningsskydd och möjligheterna för hyresvärdar att erbjuda flexibilitet och individuell valfrihet.

Det bör bli möjligt för allmännyttiga bostadsföretag att på vissa områden göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler. Motivet för detta är att de företag som uppfyller kriterierna som allmännyttiga bostadsföretag har verksamheten och inte vinsten som mål. Dessa företag saknar därmed motiv att utnyttja sin starkare position på hyresgästernas bekostnad. I företagen finns också möjligheter till demokratisk insyn.

De områden där avvikelser bör kunna göras är bland annat tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster. Hyresavtal bör redan från början kunna upprättas utan förhandlingsklausul, och individuella överenskommelser skall ges företräde framför kollektiva. Det bör dessutom finnas möjlighet till hyresavtal med indexklausul och hyresavtal på bestämd tid.

Hyresgästernas inflytande över bostadsområdet bör utvecklas genom medverkan och samarbete. Det innebär en orientering bort från dagens partsförhållande i riktning mot ett partnerskap mellan bostadsföretaget och hyresgästerna. Därigenom kopplas inflytande ihop med ansvar.

Den mest utvecklade formen för hyresgästinflytande är den kooperativa hyresrätten och därför bör en permanent lagstiftning om detta införas. Hur en sådan lagstiftning kan utformas utreds för närvarande på uppdrag av regeringen.

I de fall hyresgästerna inte vill ta det ansvar som den kooperativa hyresrätten innebär bör de kunna ha inflytande i ett mer begränsat antal frågor. En förutsättning för att detta skall fungera i praktiken är att det finns en hyresgästorganisation som består av de boende i området och som har egen rättskapacitet. Detta kräver ingen förändring av gällande lagstiftning.

För att främja självförvaltning bör taket för skattefrihet schabloniseras till en fjärdedels basbelopp och förbudet mot olika ersättning för dem som deltar i verksamheten upphävas.

Som ett komplement till den representativa demokratin i kommunerna har brukarinflytande vuxit fram. Detta bygger på en strävan att de kommunmedlemmar som utnyttjar en särskild service också skall få ett större inflytande över hur denna verksamhet bedrivs. I det kommunala bostadsföretaget är det hyresgästerna som bör få denna möjlighet.

Hyresgästerna i ett allmännyttigt bostadsbolag som är helägt av kommunen bör därför ges möjlighet att nominera minst en tredjedel av ledamöterna i företagets styrelse. En förutsättning för detta är att hyresgästerna bildat en organisation som samlar minst hälften av företagets hyresgäster som medlemmar.

Ägarfrågor

Hyresgästerna skall ha rätt till förköp om kommunen vill sälja aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag eller om bolaget vill sälja fastigheter. En förutsättning för att förköpsrätten skall gälla är att det finns ett dokumenterat intresse hos en majoritet av de berörda hyresgästerna.

Om det vid försäljning av aktier i ett kommunägt allmännyttigt bostadsbolag uppkommer en "realisationsvinst" skall denna till minst hälften reserveras för åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Detta gäller till den del som vinsten överstiger nuvärdet av den skäliga avkastningen på av kommunen tillfört kapital.

Statens bostadskreditnämnd skall kunna lämna särskilda garantier för bostadsinvesteringar till allmännyttiga bostadsbolag som inte ägs av kommunen. Kreditgarantierna är ägnade att minska kapitalkostnaderna för dessa allmännyttiga bostadsföretag och därigenom minska kostnaderna för de boende.

Kommunens aktier på bolagsstämman bör företrädas av representanter för de politiska partierna i förhållande till deras andel av ledamöterna i kommunfullmäktige. Bolagsstämman skall vara offentlig på samma sätt som gäller för kommunfullmäktiges verksamhet.

Det bör bli möjligt att genom laglighetsprövning överklaga beslut av kommunägda bostadsföretag på samma sätt som om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform.

I direktiven förutsätts en konsekvensanalys av förslagen vad gäller effekter på kommunens ansvar för bostadsförsörjningen i framtiden. Förslagen som syftar till att möjliggöra ett ökat hyresgästinflytande påverkar inte kommunernas möjligheter till inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen. En förköpsrätt för hyresgästerna kommer i sig inte heller att påverka kommunernas möjlighet att ta ansvar för bostadsförsörjningen.

Avgörande är i stället om kommunen beslutar att sälja bostadsföretaget. Detta kan få långtgående konsekvenser. Därmed aktualiseras också frågan om vilka andra instrument kommunerna behöver för att kunna garantera ett bra boende för alla kommuninvånare.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet har enligt direktiven två uppgifter. Den ena uppgiften är att redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen. Den andra uppgiften är att genomföra en utvärdering av det så kallade bruksvärdessystemet.

Detta första betänkande handlar om utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen. Mitt uppdrag på detta område kan sammanfattas på följande sätt:

- Göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det behövs ett nytt regelverk.
- Analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga bostadsföretagen.
- Klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt bostadsföretag.
- Lämna förslag om hur de kommunala företagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, dels inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna äger fastigheterna eller har ett inflytande över förvaltningen av dessa.
- Pröva alternativet att vi också i Sverige skulle kunna överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser eller till en form av kooperativ hyresrätt på sätt som skett i vissa andra europeiska länder, samt därvid uppmärksamma frågan om hur kommunens inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen i sådant fall skall garanteras.
- Särskilt studera den bostadsförvaltning som bedrivs av Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) och erfarenheterna av försöksverksamheten med kooperativ hyresrätt.

- Lämna förslag till åtgärder som stimulerar en övergång till de nya former för ägande och inflytande för hyresgästerna som utredaren väljer att föreslå.
- Särskilt redovisa förslag som stimulerar till ökad självförvaltning.

1.2 Utredningsuppdraget

En utgångspunkt för utredningsarbetet är enligt direktiven att den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken är ändamålsenlig. Kommunerna har det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. Staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet. I direktiven framhålls också att bostadsförsörjningen är en väsentlig del av kommunernas och regionernas infrastruktur i ett tillväxtperspektiv.

I direktiven framhålls vidare att "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 en möjlighet att spela en viktig roll i bostadsförsörjningen. Som de viktigaste skälen till detta anges betydelsen för att motverka segregation och för att dämpa hyresutvecklingen.

I direktiven anförs också att det är viktigt att minska skillnaderna i delaktighet och inflytande mellan olika upplåtelseformer. Hyresgästernas möjligheter till inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet måste öka. Detta aktualiserar frågan om kooperativ hyresrätt, men också andra inflytandeformer.

Dessa resonemang leder i direktiven fram till att det är angeläget "att förutsättningslöst pröva och hitta radikalt annorlunda sätt för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras som ger hyresgästerna ett ökat inflytande". De lösningar som utredaren presenterar skall innebära en utveckling av hyresrätten som boendeform, och företagen skall präglas av ett väl utvecklat hyresgästinflytande.

Samtidigt uttalas att det även i fortsättningen bör finnas bostadsföretag som drivs enligt de principer som i dag präglar allmännyttan, dvs. utan enskilt vinstintresse och med den långsiktiga självkostnaden som rättesnöre. Direktiven förutsätter att även dessa företag kan och bör skapa vinst i verksamheten, men att vinsten skall användas för att utveckla företaget så att det kan bli ekonomiskt bärkraftigt över tid.

Sammanfattningsvis säger direktiven att det är viktigt att det finns företag som erbjuder bostäder med hyresrätt och som arbetar utan enskilt vinstintresse. Hyresrätten som boendeform bör samtidigt utvecklas och moderniseras på ett sätt som minskar skillnaderna i inflytande och delaktighet mellan hyresgäster och boende i andra upplåtelseformer.

Kommunerna skall även framgent ha det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen men utredaren skall överväga om detta kan ske även med alternativ som innebär t.ex. att hyresgästerna tar ägaransvaret för bostadsföretagen.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har inletts med en genomgång av den lagstiftning som är relevant. Det gäller framför allt kommunallagen och aktiebolagslagen samt dess tillämpning på kommunala företag.

Utgångspunkten har varit att så långt det är möjligt utgå från det etablerade regelverket. De ändringar som föreslås är motiverade av företagens särskilda uppgifter som icke-vinstutdelande företag och av det kommunala ägandet.

Jag har även analyserat förutsättningarna för ökat hyresgästinflytande – i lägenheten, i bostadsområdet och över företaget. Utgångspunkten har varit att möjliggöra ett ökat hyresgästinflytande och att koppla ihop inflytande och ansvar. Jag har därvid också behandlat möjligheten att hyresgästerna tar över hela eller delar av företaget när kommunen önskar avveckla sitt ägarengagemang.

I detta sammanhang är det nödvändigt att beröra frågan om finansiering av företag utan vinstintresse, men utan den koppling till en kommunal ägare som finns idag.

I särskilt Danmark, Nederländerna och Storbritannien pågår diskussioner och arbete med utveckling och förändring av de företag som i dessa länder kan sägas motsvara de svenska allmännyttiga bostadsföretagen. Jag har därför tagit del av det arbete och de diskussioner som pågår i dessa länder. En sammanställning av fakta och erfarenheter från dessa länder har gjorts av Boverket, på uppdrag av utredningen. Denna sammanställning redovisas som en bilaga till betänkandet.

Förutom de förslag som presenteras i betänkandet har också frågan om årsredovisningslagens tillämpning på denna speciella typ av företag uppmärksammats. Den tid som stått till förfogande har dock inte varit tillräcklig för att utforma förslag i denna del, varför jag räknar med att återkomma till frågan under det fortsatta utredningsarbetet.

Under utredningsarbetet har samråd skett med 1997 års hyreslagstiftningsutredning, Boendesociala beredningen och Bostadsrättsutredningen. Jag har också utbytt erfarenheter och inhämtat synpunkter från Boverket, Svenska Kommunförbundet, Hyresgästernas Riksförbund, SABO samt företrädare för ett antal SABO-företag.

I enlighet med direktiven har detta betänkande utformats som ett diskussionsbetänkande. Syftet är att bidra till att föra diskussionen

framåt. Jag har därför tillämpat en resonerade ansats och lagt förslag som visar på möjligheter. Betänkandet pekar t.ex. på konkreta förslag till förändringar, men några färdiga lagtexter redovisas inte. Min uppfattning är dock att alla förslag är möjliga att genomföra, även om det i flera fall krävs ytterligare utredningsarbete.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2, *Tillbakablick och dagsläge,* finns en bakgrundsbeskrivning av allmännyttans utveckling från 1930-talet fram till och med i dag.

I kapitel 3, *Utgångspunkter för förslagen,* diskuterar jag allmännyttans roll i framtiden mot bakgrund av bostadsmarknadens utveckling, politiska omprövningar och ett hållbart välfärdssamhälle. Här redovisas också de konkreta utgångspunkterna för de förslag som presenteras i betänkandet.

I kapitel 4, *Regler för allmännyttighet,* lämnar jag förslag som innebär att "allmännyttigt bostadsbolag" skall vara en benämning på ett företag som följer ett särskilt regelverk. Jag pekar på vilka dessa regler bör vara och föreslår att en särskild lag om allmännyttiga bostadsbolag införs.

I kapitel 5, *Ökat hyresgästinflytande,* diskuterar jag varför hyresgästerna bör få möjlighet till ett ökat inflytande, och hur ett sådant skulle kunna utformas över lägenheten, över bostadsområdet och över hela bostadsföretaget.

I kapitel 6, *Förköpsrätt för hyresgästerna,* diskuteras möjligheten att öka hyresgästinflytandet ytterligare, genom att hyresgästerna tar ägaransvar i de fall en kommun helt eller delvis önskar avveckla sitt ägande av bostadsföretaget.

I kapitel 7, *Finansiering,* diskuteras frågor som rör finansiering och ekonomi vid övergång till annan ägare.

I kapitel 8, *Kommunernas bostadspolitiska ansvar,* diskuterar jag tillämpningen av kommunernas bostadspolitiska ansvar; både i de fall kommunen äger ett allmännyttigt bostadsbolag och i de fall kommunen inte gör det.

I kapitel 9, *Nya uppgifter för Boverket,* föreslår jag att Boverket får vissa uppgifter som omfattar myndighetsutövning vad gäller allmännyttiga bostadsbolag.

I bilaga 1, *Översikt av gällande rätt för allmännyttiga bostadsföretag,* gör jag en fördjupad redovisning av vissa juridiska frågor som är viktiga att känna till som bakgrund till mina förslag.

I bilaga 2, *Lag om allmännyttiga bostadsbolag,* redovisas vad den föreslagna lagen i huvudsak bör innehålla.

I bilaga 3, *Referenslitteratur*, finns en litteratur- och källförteckning.

I bilaga 4, *Den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England,* redovisas internationella erfarenheter. I dessa länder pågår diskussioner och arbete med utveckling och förändring av de företag som motsvarar de svenska allmännyttiga bostadsföretagen. Redovisningen syftar till att ge ett vidare perspektiv till den svenska diskussionen och lyfta fram erfarenheter vi kan dra nytta av. Bilagan är skriven av enhetschef Eva Hedman vid Boverket i Karlskrona.

I bilaga 5 redovisas kommittédirektivet.

2 Tillbakablick och dagsläge

2.1 Bostadspolitiken före andra världskriget

Samhällets bostadspolitiska engagemang var begränsat fram till 1930-talet och ansvaret låg i huvudsak på kommunerna. De sporadiska insatser som ändå genomfördes syftade främst till att hantera och motverka bristsituationer. I viss utsträckning förekom även andra insatser, till exempel bostadsundersökningar som riktade uppmärksamheten mot de eländiga förhållanden som förekom inom bostadssektorn.

Några mer långtgående åtgärder för att komma tillrätta med problemen genomfördes dock inte under denna tidsperiod. Offentliga insatser betraktades som ett intrång i den näringslivssektor som bestod av byggmästare och andra entreprenörer. Samtidigt växte det fram ett antal företag vars främsta syfte inte var att generera så stor vinst som möjligt, utan istället var inriktade på att förbättra bostadsförhållandena för de lägre samhällsskikten.

De första allmännyttiga bostadsföretagen bildades redan på 1800-talet. De företag som startades under början av 1900-talet var en heterogen samling företagsformer, däribland kooperativa företag. Det var företag med en stabil grund, utan några förluster vare sig för stat eller kommun, och hyressättningen sköttes under ansvar. Arbetarebostadsfonden, som är SABO:s äldsta medlemsföretag, tillkom redan 1853 och utgör ett tidigt exempel på det filantropiska idealet och bostadsengagemanget. Det växte vid den här tiden även fram fler företag på andra orter i landet, exempelvis Robert Dicksons stiftelse i Göteborg. Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) bildades 1916.

Denna grupp av företag kallas generellt för allmännyttiga bostadsföretag, även om detta begrepp inte stämmer överens med vad som är kännetecknande för den allmännytta som började växa fram några år senare och som vi har idag.

Den allmännytta som tillkom under efterkrigstiden grundar sin verksamhet på idén om generella åtgärder för att skapa bättre bostäder för alla, medan de tidigare idéerna med det filantropiska företaget byggde på de bättre bemedlades dåliga samvete och goda vilja att förbättra situationen för dem som hade det sämst ställt.

Början av 1930-talet brukar ibland betecknas som ett första genombrott för bostadspolitiken. Den Bostadssociala utredningen tillkallades 1933 för att utarbeta riktlinjer för en långsiktig bostadspolitik. Tidigare hade de statliga insatserna endast varit tillfälliga och begränsade och utgått från andra grunder än rent bostadssociala. Nu grundlades dock bostadspolitiken, och de allmännyttiga bostadsföretagen kom att utgöra ett instrument i denna politik.

Under de kommande åren fattades olika bostadspolitiska beslut som innebar att staten kom att ta ett större ansvar för bostadspolitiken. År 1935 kom ett delbetänkande från Bostadssociala utredningen med förslag som inriktade sig på att stödja mindre bemedlade barnrika familjer. De så kallade barnrikehusen introducerades.

Samma år antog riksdagen bestämmelser som syftade till att underlätta viss ny- och ombyggnad och som innebar en möjlighet till lån och bidrag för mindre bemedlade barnrika familjer. Dessutom gavs de allmännyttiga bostadsföretagen en särskild status. Som allmännyttigt företag erkändes bolag, föreningar och stiftelser med bestämmelser om bland annat begränsning av vinstutdelning och ersättning till funktionärer.[1]

Den politik som formades under 1930-talet speglade det förändrade synsättet på samhällets funktioner. Inriktningen var att förändra Sverige från ett fattigt land till ett modernt välfärdssamhälle. Genombrottet innebar att bostadspolitiken fördes upp på agendan. Därmed förbättrades också möjligheterna att övervinna de problem som både landsbygdens och stadssamhällenas bostadsförsörjning var behäftade med. Det var dock vid denna tidpunkt fortfarande de som hade det sämst ställt som stod i fokus för de insatta åtgärderna. De allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet var främst inriktad på boende för speciella kategorier.

2.2 Bostadspolitikens genombrott

Även om den moderna sociala bostadspolitiken söker sina rötter i 1930-talets bostadssituation och det långvariga arbetet i den Bostadssociala utredningen, var det först med de nya välfärdspolitiska tankarna efter kriget som kommunernas engagemang för bostadsförsörjningen tog fart på allvar. Dagens allmännyttiga bostadsföretag skapades i allmänhet i slutet av 1940-talet eller i början av 1950-talet.

Detta skedde under intryck av de idéer om välfärdssamhället som i Sverige främst formulerades i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, det

[1] Kungl. Maj:ts kungörelse av den 4 september 1935, nr 512.

så kallade 27-punktsprogrammet. Detta program utarbetades under stark påverkan från England och Lord William Henry Beveridges rapport från 1942, "Social Insurance and Allied Services".

Den så kallade Beveridge-rapporten fick i Sverige stor betydelse inte bara för arbetarrörelsen. Den socialliberalism som präglade folkpartiet under 1950-talet, då partiet var det största icke-socialistiska partiet i riksdagen, tog väsentliga intryck av Lord Beveridge. För socialdemokraternas del utvecklades detta tankegods vidare i programmet om det starka samhället under samma tid.

Det kan därför hävdas att allmännyttan kom till under en tid då det rådde en jämförelsevis bred uppslutning kring välfärdsstaten och dess grundläggande ansvar för att skapa rättvisa och värdiga förutsättningar för medborgarnas olika livsprojekt. Hörnpelarna i detta efterkrigstidens viktigaste samhällsprojekt var

- full sysselsättning
- en bra, likvärdig skola för alla
- en bra, likvärdig hälso- och sjukvård
- en tillräcklig likvärdig pension
- en god bostad till kostnader som alla klarar av.

Systemet byggde på ambitionen att frigöra människorna från oro för arbetslöshet, ohälsa och ålderdom. Det skulle ge alla en god och rättvis start i livet. Alla skulle bidra till finansieringen efter förmåga och ha rätten att kräva efter behov. Detta brukar beskrivas som generell välfärdspolitik.

Ibland har det moderna välfärdssamhället beskrivits som ett gemensamt skyddsnät som skall fungera under livets alla skeden. Av de fem hörnpelarna hade bostaden en särskild betydelse. Rubriken i Daily Mail när Beveridge-rapporten presenterades löd "Från vaggan till graven".

Bostaden har, till skillnad från de övriga komponenterna i samhällsbyggnaden, en avgörande betydelse under *hela* den resan eftersom bostaden är något som varje människa efterfrågar under hela livet. Det går till och med att hävda att goda bostadsförhållanden skapar de förutsättningar som krävs för att ansträngningarna inom övriga delar av välfärdspolitiken skall ge avsedd effekt.

2.3 Bostadspolitikens genomförande

Den Bostadssociala utredningen presenterade 1945 sitt slutbetänkande.[2] Utredningen konstaterade att utvecklingen på bostadsområdet under de senaste åren hade börjat gå från målsättningen om att ge stöd till särskilda grupper till att omfatta en allmän reglering av bostadssektorn.

Grundläggande för utredningens förslag var att göra bostadsförsörjningen oberoende av spekulativa vinstintressen. De mål för bostadspolitiken som utredningen presenterade var att avveckla bostadsbristen, höja den allmänna bostadsstandarden, sanera det sämst ställda bostadsbeståndet och säkerställa statens inflytande över hyresutvecklingen.

Den Bostadssociala utredningens tankegångar låg till grund för de riksdagsbeslut som följde under åren 1946 till 1948. Denna bostadspolitik kom i sina huvuddrag att gälla under de kommande 20 åren, men utredningens grundsyn har varit vägledande långt in i vår tid. Riksdagen slog bland annat fast att det var kommunerna som hade ansvaret för bostadsförsörjningsplaneringen och förverkligandet av denna.

Det som nu kom att utmärka svensk bostadspolitik var den generella satsningen på goda bostäder åt alla. Det var en väsentlig och avgörande skillnad gentemot många andra länders inriktning på så kallade socialbostäder ("social housing") för låginkomsttagare och för de sämst ställda i samhället.

I Sverige har politiken utformats utifrån målet att skapa balans på bostadsmarknaden och att tillförsäkra alla en god bostadsstandard. Bostadspolitiken utformades utifrån principen om konkurrens mellan olika aktörer, vilket har stimulerat utvecklingen och skapat valfrihet för bostadskonsumenterna. Det har aldrig ifrågasatts att det på den svenska bostadsmarknaden skall finnas plats för såväl egna hem som bostadskooperation och privata fastighetsägare som driver verksamheten med syfte att generera vinst.

År 1946 kom tertiärlånekungörelsen som inte föreskrev någon särskild juridisk företagsform för allmännyttiga bostadsföretag. Det ansågs värdefullt att i anslutning till de lokala traditionerna pröva olika vägar och företagsformer. Organisationsfloran kom därför att vara rik, med aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar.

Kommunerna blev skyldiga att förmedla statliga lån och bidrag samt att planera bostadsförsörjningen genom 1947 års bestämmelser om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.[3] I lagen

[2] SOU 1945:63.

[3] Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

föreskrevs bland annat att kommunerna skulle informera om bostadsförhållandena i kommunen och att kommunerna fortlöpande skulle utarbeta bostadsförsörjningsprogram.

En byggnadslag kom samma år och gav kommunerna ett ökat ansvar och ökade möjligheter att styra bebyggelsens utveckling. På så sätt skulle kommunerna garanteras tillgång till nödvändig mark för bostadsbyggande. Den kommunala utvecklingen styrdes emellertid inte endast av lagstiftning. Bostadsbristen framtvingade bostadsförmedlingarna som under 1940-talet närmast betraktades som krisorgan.

Genom att kommunerna tog på sig ansvaret för bostadsförsörjningen också genom egna bostadsbolag, skapades garantier för att denna grundläggande välfärdsförutsättning tillhandahölls utan enskilt vinstintresse.

Det regelverk som sjösattes förutsatte också att de allmännyttiga bostadsföretagen fungerade som ansvarsfulla, långsiktiga fastighetsägare utan spekulationssyfte. De medel som kommunerna satte in i företagen eller stiftelserna skulle användas för avsett ändamål. Detta garanterades genom bestämmelsen att den kommun som trots allt bestämde sig för att likvidera sitt bostadsföretag var tvungen att använda kvarstående medel till att på annat sätt främja bostadsförsörjningen.

De nya instrument som lanserades med den sociala bostadspolitiken 1948 och åren därefter, kom snabbt att anammas av kommunerna runt om i landet – både av socialdemokratiskt och borgerligt styrda kommuner. Konkurrensen om tillgängligt kreditutrymme och den snabba urbaniseringen under dessa tillväxtår ledde, trots ett betydande bostadsbyggande, till fortsatt bostadsbrist i tätorterna.

Den sociala välfärdspolitik som utformades under efterkrigstiden syftade till att komma huvuddelen av befolkningen till del. Härmed fick också de allmännyttiga bostadsföretagen en vidgad ram för bostadsförsörjningen. Avsikten med att främja framväxten av dessa företag var inte att skapa ett monopol på bostadsområdet, utan att skapa en ökad konkurrenssituation, eller ett så kallat korrektiv, till marknadskrafterna för att kunna uppfylla de nya krav som ställdes på bostadsförsörjningen.

Ett av de största problemen i städerna var under denna period den snabba hyresstegringen. För att komma tillrätta med detta och för att hyresregleringens avskaffande efter kriget inte skulle innebära skenande hyror, var den långsiktiga strategin att bostadsproduktionen skulle öka. I kombination med detta inriktades politiken mot att främja tillkomsten av allmännyttiga bostadsföretag och dess nyproduktion, i syfte att företagen skulle få ett tillräckligt stort bostadsbestånd och därigenom kunna utgöra en prisdämpande faktor på hyresmarknaden.

2.4 Bostadsproduktionens era

Bostadsproduktionen sköt fart med hjälp av de nya statliga lånen som infördes 1948 och i samband med att Bostadsstyrelsen inrättades som rådgivnings- och granskningsorgan. Efterfrågan på bostäder var stor och det fanns en bred politisk vilja till förnyelse efter krigsårens stagnation. Antalet bostäder ökade kraftigt i tätorterna de följande tio åren.

Bostadsbristen fortsatte dock att öka, vilket bland annat berodde på att fler människor efterfrågade bostäder, som till exempel ungdomar som flyttade hemifrån tidigare. Pensionärerna fick det bättre ställt och kunde bo kvar i sina lägenheter längre istället för att flytta till ålderdomshem och andra serviceinstitutioner. Till detta kom även betydande befolkningsomflyttningar inom landet och en invandring från andra europeiska länder.

I mitten av 1960-talet startade det som kom att kallas miljonprogrammet. Regeringen ansåg att produktionsresurserna inom byggnadsindustrin skulle utvecklas mot storskalig produktion för att möta den kraftiga bostadsefterfrågan. Bedömningen om en rimlig nivå ledde till riksdagens beslut 1965 om att på tio år färdigställa en miljon lägenheter i småhus och flerfamiljshus och därigenom avskaffa den svåra bostadsbristen.

Det rådde bred politisk enighet om inriktningen på bostadsproduktionen, och den enda skiljelinjen mellan partierna uttrycktes av hur omfattande statens satsning skulle vara. Den socialdemokratiska regeringen lade det högsta budet när satsningen på miljonprogrammet formulerades, och de allmänna målen för bostadspolitiken sammanfattades enligt följande:

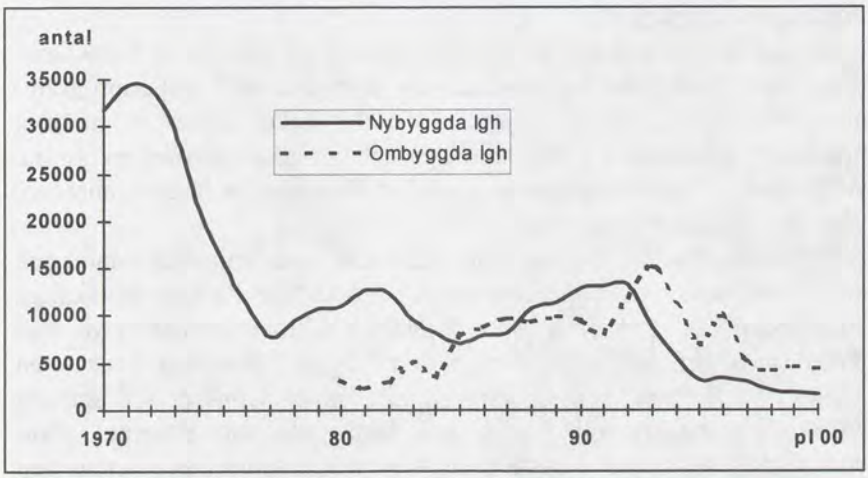
"Syftet med samhällets bostadspolitiska åtgärder är att främja en god bostadsförsörjning. Det allmännas engagemang i denna uppgift motiveras av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation. Samhällets *mål för bostadsförsörjningen* bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader".[4]

Bostadsbristen var under slutet av 1960-talet fortfarande ett av de största bostadspolitiska problemen, och behovet av en omfattande bostadsproduktion var betydande. Under perioden 1961-75 färdigställdes totalt nära 1,4 miljoner bostäder i Sverige. Produktionen trappades dock ned redan i början av 1970-talet, eftersom flera kommuner uppmärksammade att det skulle uppstå svårigheter att hyra ut alla lägen-

[4] Prop. 1967:100.

heter. Bostadsköerna försvann och i stort sett alla bostadssökande kunde erhålla en bostad.

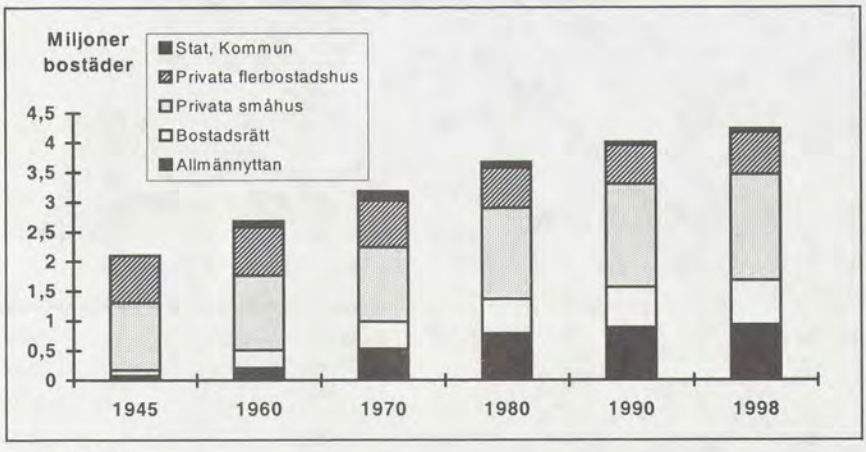
Nyproduktion och ombyggnad för SABO-företagen 1970-1998



För år 1999 och 2000 anges planerad nybyggnation och ombyggnad.
Källa: SABO

När produktionstakten intog normala nivåer, det vill säga från mitten av 1970-talet, förändrades återigen förutsättningarna för allmännyttan. Verksamheten ändrade inriktning från byggande till förvaltning. Effektivisering av förvaltningen, samordning och specialisering blev ledord under denna tidsperiod.

Allmännyttans marknadsandel 1945-1998



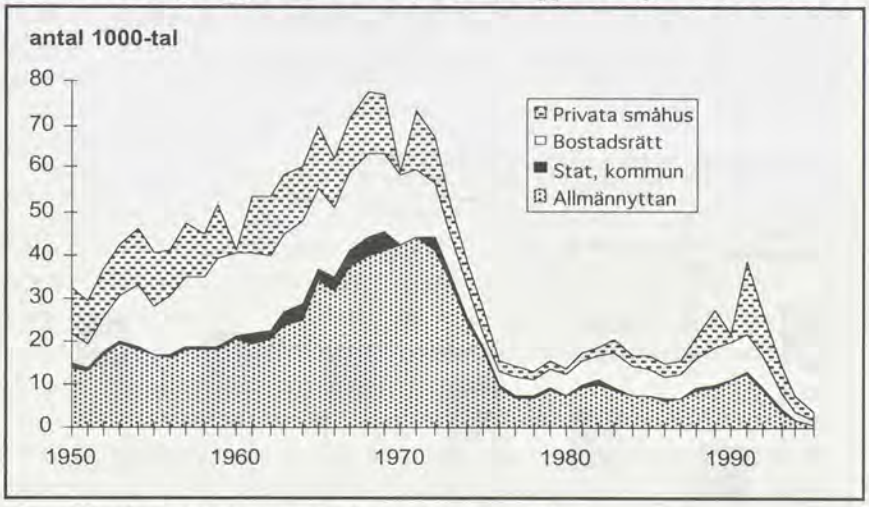
Källa: SABO

Genom sin ökade andel av bostadsbeståndet kom de kommunägda bostadsföretagen med tiden att bli en betydande och inflytelserik aktör på bostadsmarknaden. Efter 1974 kom självkostnadshyrorna att få ett avgörande inflytande vid prövning av hyra enligt hyreslagens bruksvärdesprincip.

Under miljonprogrammet byggdes ungefär 35 procent av bostäderna i småhus. SABO-företagens andel av lägenheterna i miljonprogrammets bostadsområden är ungefär 340 000, vilket endast är en dryg tredjedel. Knappt två tredjedelar ägs och förvaltas därmed av andra. Miljonprogrammet består till ungefärligt lika delar av höghusområden, låga flerbostadshus och småhus.

Allmännyttan är således inte detsamma som miljonprogram och höghusområden. Miljonprogrammet är inte detsamma som storskaliga höghusområden. Det mesta som byggdes i miljonprogrammet var trevåningshus och högst 25 procent var höghus. Boverket visar i en rapport att flerfamiljshusen som byggdes under denna period står sig väl i en internationell jämförelse.[5] Det gäller till exempel planlösningar, variationen i gestaltning, den byggtekniska kvaliteten, den yttre miljön samt den offentliga och privata servicen i och kring dessa bostadsområden.

Den totala årliga nyproduktionen för olika upplåtelseformer 1950-1995



Uppgifter för privat hyresrätt ingår inte i diagrammet.
Källa: SABO, bearbetad statistik.

[5] Hall, 1999.

Under slutet av 1970-talet och under 1980-talet minskade de allmännyttiga bostadsföretagens andelar av nyproduktionen. I stället ökade nyproduktionen av bostadsrätter och egnahem, vilket framgår av ovanstående diagram. Under de sista åren på 1970-talet var bostadsproduktionen nere på cirka 15 000 lägenheter per år.

2.5 Det turbulenta 1990-talet

Det årtionde som passerat i och med millennieskiftet kan beskrivas som ett turbulent decennium. Detta gäller inte minst för bostadssektorn och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Efter 1980-talet, som under de sista åren karakteriserades av framtidstro, överhettning och brist på arbetskraft, kom 1990-talet som förändrade förutsättningarna för den svenska ekonomin på ett genomgripande sätt. Vid sidan av saneringen av statsfinanserna kom en rad andra faktorer att få en avgörande betydelse för utvecklingen inom bostadssektorn.

Effekterna av bostadspolitikens omläggning under slutet av 1980-talet och under 1990-talet fick ett direkt genomslag och förstärktes ytterligare av att den svenska ekonomin samtidigt övergick till en låginflationsekonomi med höga realräntor och en hög arbetslöshet.

Kombinationen av strukturomvandling, internationalisering, allt snabbare omvärldsförändringar och nya spelregler för bostadsföretagen har sammantaget skapat en helt ny bostadspolitisk situation.

2.5.1 Fortsatt avreglering

En del förändringar inom bostadssektorn påbörjades redan under 1980-talet, till exempel avregleringen av bostadskreditmarknaden. De statliga och centrala garantierna för bostadsfinansieringen försvann. Detta kom att försvåra statens möjligheter till inflytande över kapitalkostnaderna för bostadsinvesteringar. Det resulterade också i att staten inte längre kunde påverka boendekostnaderna på samma sätt som tidigare.

Som ett resultat av de ändrade finansieringsreglerna blev de allmännyttiga bostadsföretagens kreditförsörjning beroende av den fria kreditmarknaden. Istället för statliga lån infördes 1992 systemet med statliga kreditgarantier som lämnas av Statens bostadskreditnämnd (BKN). Kreditgarantin är utformad som en försäkring mot kreditförluster som långivaren kan köpa av bostadskreditnämnden.

Först 1994 upphörde regleringen av vilka kreditgivare som kunde ge lån med räntebidrag till bostäder för äldre hus. Möjligheten för före-

tagen att välja långivare ökade i och med detta, och bostadsföretagens möjlighet att själva styra utformningen av låneportföljerna förbättrades. Samtidigt flyttades ränterisken över från staten till låntagarna, det vill säga till företagen och deras ägare.

De ändrade finansieringsreglerna försämrade förutsättningarna för många bostadsföretag eftersom de inte hade haft möjlighet att anpassa sig till de förändrade spelreglerna. I samband därmed upphörde också i allt väsentligt det särskilda regelverket för de befintliga allmännyttiga företagen. När bostadsfinansieringsförordningen upphävdes 1992 försvann möjligheten att godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt.

För bostadsföretagen är lånevillkoren numera lika, oavsett ägare. Tidigare beskattades de allmännyttiga företagen enligt en schablon, som innebar att företagen i princip var befriade från inkomstskatt. Från och med 1994 är även dessa särskilda skatteregler borttagna. Avsikten har varit att i ekonomiskt avseende jämställa de av kommunerna ägda företagen med de privatägda så att alla upplåtare av hyresrätter konkurrerar på lika skatte- och bidragsmässiga villkor.

2.5.2 Skattereformen

Skattereformen visade sig vara underfinansierad. Den ekonomiska situationen tvingade fram en snabbare avveckling av bostadssubventionerna, vilket ledde till en ytterligare höjning av boendets relativpris.

Den garanterade räntan steg för ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus för många bostadslån. Nyproduktionen föll som ett resultat av skattereformen och den ekonomiska krisen.

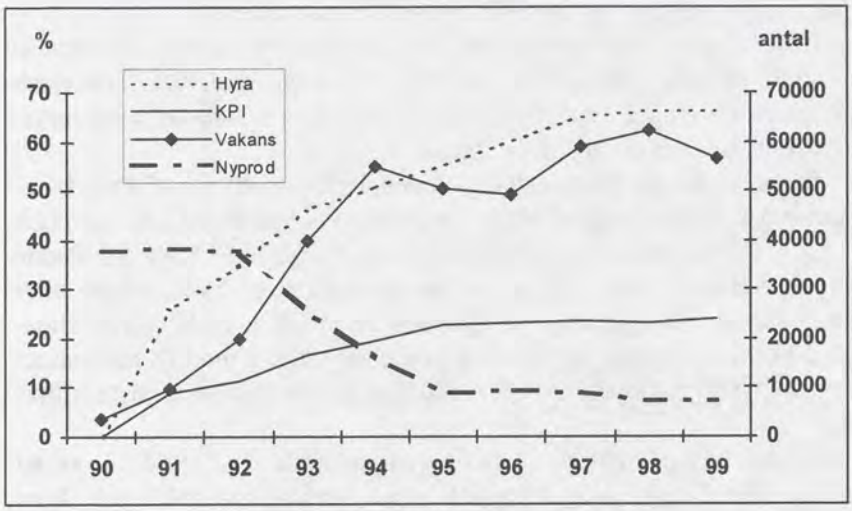
Bostaden tar idag en betydande andel av hushållens disponibla inkomster, och många hushåll har en begränsad valfrihet och små möjligheter att anpassa sitt boende till förändrade ekonomiska förutsättningar. Boendekostnadsökningen under 1990-talet, som inte motsvarades av samma utveckling av hushållens disponibla inkomster, skapade en efterfrågedämpande effekt som fortfarande återspeglas i marknaden på många håll i landet.

Diagrammet nedan visar utvecklingen under 1990-talet utifrån några väsentliga nyckeltal. Som framgår av diagrammet låg konsumentprisindex (kpi) på en relativt konstant nivå under hela 1990-talet. Samtidigt steg hyresnivån kraftigt i början av 1990-talet för att sedan avta i ökningstakt. Detta innebar att relativpriset på bostäder ökade drastiskt.

Utvecklingen kom inte som en överraskning då skattereformens syfte var att just tillskapa en växling från lägre inkomstskatter till ökade boendekostnader. Däremot förutsågs inte att skattereformen var underfinansierad, eftersom det fanns en förhoppning om olika tillkom-

mande dynamiska effekter. Effekterna uteblev och bostadssektorn fick i praktiken finansiera en betydande del av detta underskott.

Utvecklingen under 1990-talet.



Konsumentprisutvecklingen och hyresförändringen anges i procent.
Vakansgraden och förändringen i nyproduktionen anges i absoluta tal.
Källa: SABO, SCB, bearbetad statistik.

2.5.3 Strukturomvandlingen

Den genomgripande strukturomvandlingen hör också till beskrivningen av det turbulenta 1990-talet. Strukturomvandlingens omfattning hade inte kunnat förutses, och många sektorer i samhället tvingades genomföra drastiska åtgärder för att anpassa sig till de nya förhållandena.

Bankernas och finansbolagens utlåning hade drivit upp fastighetspriserna till orimliga nivåer och många låntagare kunde till slut inte låna mer för att betala räntorna. Den svenska finans- och fastighetskrisen fick långtgående konsekvenser med betydande förluster som följd.

Under denna period tvingades därför olika särlösningar fram för att lösa de ekonomiska problemen. Som en följd av bankkrisen inrättades bankstödsnämnden för att säkerställa bankernas fortlevnad.[6] Fastighetskrisen ledde till att det statliga fastighetsbolaget Venantius inrättades för att underlätta omstruktureringar för bostadsrätter. För de privata fastighetsägarna tillkom lagen om företagsrekonstruktion.

[6] Prop. 1992/93:135.

Strukturomvandlingen försämrade drastiskt förutsättningarna för bostadsföretagen framför allt på avfolkningsorterna. Antalet lediga lägenheter i riket ökade totalt sett under 1990-talet. Detta kan också ses som en direkt effekt av att boendekostnaderna inte följde den allmänna prisutvecklingen, vilket framgår av ovanstående diagram.

Utvecklingen som innebar att antalet lediga lägenheter ökade, resulterade till slut i att företag hamnade i en svårbemästrad ekonomisk situation. Företagen fick problem med att täcka kostnaderna eftersom hyresintäkterna inte var tillräckliga.

Staten inrättade Bostadsdelegationen 1998 för att ge stöd till kommuner och deras bostadsföretag i rekonstruktionsarbetet. Det var inget uppseendeväckande i sig att stödformer utarbetades även för denna företagskategori. De flesta andra upplåtelseformer hade, på ett eller annat sätt, redan tvingats söka hjälp för att ta sig ur en besvärlig situation. Till dags datum har överenskommelser träffats med 18 kommuner om cirka 800 miljoner kronor i stöd för att rekonstruera bostadsföretagen.

Flertalet allmännyttiga bostadsföretag klarade emellertid väl av att hantera de förändringar som följde av strukturomvandlingen. Som grupp betraktat var de allmännyttiga bostadsföretagen motståndskraftiga mot krisen och tog sig igenom de svåra och bekymmersamma åren i början på 1990-talet utan särskilt stöd.

Strukturomvandlingen har vi idag ännu inte sett slutet av. Den kommer att leda till fortsatta utflyttningar från många kommuner, vilket också innebär att fler lägenheter även framdeles kommer att vara lediga för uthyrning. Hur detta kommer att drabba de olika bostadsföretagen beror till stor del på hur den lokala bostadsmarknaden ser ut och var i landet företaget befinner sig.

2.5.4 Andra förändringar inom bostadssektorn

Vid sidan av det beskrivna systemskiftet med avregleringen, skattereformen samt den genomgripande strukturomvandlingen tillkom även andra förändringar. En ansenlig del av regelverket kring bygg- och bostadssektorn förändrades eller försvann helt.

Bostadsanvisningslagen avskaffades, vilket innebär att kommunerna inte längre är skyldiga att organisera kommunal bostadsförmedling. Likaså togs lagen om kommunal bostadsförsörjning bort. Därtill förenklades plan- och bygglagen, vilket innebär att företagen har ett större ansvar för kvalitets- och upphandlingsfrågorna.

En under 1990-talet omdebatterad fråga var fastighetsskatten. Som kostnadspost för företagen betraktat var det fastighetsskatten som

ökade kraftigast under denna period. Fastighetsskatten höjdes från 1,5 procent till 1,7 procent av taxeringsvärdet 1996. För att lindra effekterna för bostadsföretagen och bostadskonsumenterna har fastighetsskatten därefter successivt sänkts till 1,2 procent för hyreshus.

Sammanfattningsvis kan konstateras att 1990-talet varit omvälvande både för de enskilda medborgarna och för samhället i stort; omvärlden ser helt annorlunda ut än för tio år sedan; regelverken som omgärdar bygg- och bostadssektorn har omprövats och förändrats på ett radikalt sätt. Särskilt omvälvande har förändringarna varit för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Vilka förutsättningar finns då för en gynnsam utveckling? Hur ser den ekonomiska situationen ut idag för bostadsföretagen? Vilka möjligheter erbjuder 2000-talet de boende i allmännyttan?

2.6 Dagens bostadsmarknad och bostadsföretagens skilda förutsättningar

I följande avsnitt redogörs översiktligt för hur statens stöd till bostadssektorn har förändrats under 1990-talet. Därefter beskrivs hur SABO-företagen är organiserade idag och hur de företagsekonomiska förutsättningarna ser ut för denna företagsgrupp.

Avslutningsvis resoneras kring den marknadsdelning som har blivit allt mer tydlig under de senaste åren, och betydelsen av denna utveckling i ett långsiktigt perspektiv. Denna beskrivning ligger också till grund för det regelverk som föreslås för de allmännyttiga bostadsföretagen i framtiden.

2.6.1 Statens stöd till bostadssektorn

Under 1990-talet beslutade riksdagen om kraftiga neddragningar av räntebidragen för investeringar genomförda efter 1985. I och med avvecklingen och neddragningen av räntebidragen har kostnaderna för bostadsföretagen ökat kraftigt. Under budgetåret 1992/93 betalade staten ut 32 miljarder kronor i räntebidrag, men för 1999 beräknas utbetalningarna bli kring cirka 6 miljarder kronor.

Utvecklingen har under bara några år inneburit att bostadssektorn totalt sett har vänt från att ha varit ett utgiftsområde för staten till att bli en inkomstkälla. I slutet av 1980-talet uppgick statens netto till minus cirka 25-35 miljarder kronor per år. Skattereformen 1990/91 medförde en kostnadsökning för bostadssektorn på cirka 25-30 miljarder kronor per år. För år 1999 beräknas statens netto för boendet bli drygt 30

miljarder kronor. Detta belopp kan komma att öka ytterligare under år 2000.

Det är inte bara reglerna för räntebidrag för ny- och ombyggnad som har förändrats, utan fastighetsskatten och andra punktskatter belastar också bostadsföretagen. I förlängningen ökar därmed boendekostnaderna. I nedanstående tabell framgår hur statens kostnader och intäkter har fördelats under 1990-talet.

I denna sammanräkning ingår inte bostadsbidrag eftersom dessa har karaktären av socialt bidrag och utgår till barnfamiljer samt till ungdomar mellan 18 och 29 år utan barn. Målet med bostadsbidragen är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bidragen utgör också en viktig del av det ekonomiska familjestödet och betalas ut under den tid försörjningsbördan är som störst. Det grundläggande syftet är att möjliggöra för barnen till bidragsberättigade föräldrar att ha en levnadsstandard som är likvärdig med den som andra barn har.

Under 1998 betalade staten ut 5,7 miljarder kronor i bostadsbidrag. Utbetalade bidrag för 1999 beräknas uppgå till ungefär samma belopp.

Statens inkomster och utgifter för egnahem och lägenheter

	1992/93	1997	1999	2001*
Räntebidrag	32	20	6	2
Skatteavdrag räntor (egnahem)	15	10	8	9
Kostnader	**47**	**30**	**14**	**11**
Fastighetsskatt	11	18	16	18
Punktskatter**	23	27	29	32
Intäkter	**34**	**45**	**45**	**50**
Netto till staten	**-13**	**15**	**31**	**39**
Byggmoms	10	6	5	6

* Prognos baserad på nuvarande räntenivå och regelverk.
** Energi, miljö samt förvaltningsmoms. Källa: SABO

2.6.2 SABO-företagen och deras ägare idag

De allmännyttiga bostadsföretagen var till antalet flest under 1960-talet. Efter kommunindelningsreformen fanns det på många håll flera stiftelser och bolag i en och samma kommun. Det lades ned omfattande

arbetsinsatser på att slå ihop företagen, och antalet minskade från cirka 900 företag till mindre än hälften under åren kring 1970.

Idag finns det cirka 355 allmännyttiga bostadsföretag, varav 305 är anslutna till SABO. Dessa 305 äger och förvaltar ungefär 900 000 lägenheter, vilket är nära 95 procent av det allmännyttiga beståndet.

Av de drygt 300 SABO-företagen är cirka 260 av kommunen helägda aktiebolag. I stort sett alla större SABO-företag drivs idag som bolag, medan stiftelseformen återfinns bland de mindre företagen. Andra icke-vinstdrivande företag, till exempel studentbostadsstiftelser, kooperativa hyresföreningar och bostadsstiftelser för speciella ändamål som äldreboende, uppgår till 15 stycken.

Många kommunala stiftelser ombildades till aktiebolag under 1990-talet. År 1990 var 51 procent av SABO-företagen organiserade i stiftelseform, men 1994 hade siffran sjunkit till 41 procent. Antalet stiftelser uppgår idag till drygt 30 stycken. Ser man till hur många lägenheter som förvaltas av aktiebolag respektive stiftelser blir förändringen ännu mer tydlig, eftersom det främst är de större företagen som ombildats till aktiebolag.

Vid varje ombildning (permutation) av stiftelser till aktiebolag upprättades ett regeringsbeslut som innebar att företagen endast i bidragshänseende skulle jämställas med ett allmännyttigt bostadsföretag. Som ett resultat av detta i kombination med att det inte längre är möjligt att förklara ett företag som allmännyttigt, saknar idag cirka 43 procent av SABO-företagen allmännyttig status enligt gällande regelverk.

Skälen till varför kommunerna ombildade bostadsstiftelserna till aktiebolag under 1980- och 1990-talen är många. Målet om konkurrens på lika villkor med andra aktörer blir lättare att uppnå. En stiftelse äger sig själv och omgärdas av speciella regelverk. Affärsrelationerna underlättas mellan kommunen, finansinstitut och övrigt näringsliv genom att aktiebolagens regelverk är känt av alla aktörer. Ett aktiebolag kan vidare ingå i kommunala koncerner som av skattemässiga skäl blivit allt vanligare under 1990-talet. En stiftelse kan inte ingå i en koncern och stiftelsens kapital får inte heller ingå i en för kommunen gemensam kassa.

2.6.3 Företagsekonomisk översikt

Det finns ingen heltäckande statistik för samtliga allmännyttiga bostadsföretag. I det följande redovisas därför den ekonomiska statistik som är baserad på de 305 företag som är medlemmar i SABO och som det finns en god, samlad ekonomisk redovisning för.

Det krävs försiktighet när generella slutsatser skall dras om hur situationen ser ut för de 305 SABO-företagen. I gruppen finns de starkaste fastighetsföretagen på marknaden, men det finns också företag som befinner sig i en svår ekonomisk situation.

Omvärldsförutsättningarna skiljer sig åt eftersom företagen agerar på olika lokala marknader. Den ekonomiska och finansiella styrkan hos de enskilda företagen är olika, vilket ofta är ett resultat av var i landet företaget befinner sig. Om företaget har ett ungt bostadsbestånd innebär detta relativt sett högre kostnader eftersom stödet till finansiering har försämrats för det nyare beståndet. Företagets storlek i sig har också betydelse eftersom det ofta krävs uthållighet innan anpassningsåtgärder får avsedda effekter. Med beaktande av detta är det ändå intressant med en översikt av hur den företagsekonomiska situationen ser ut för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Till den mer ljusa sidan hör att antalet lediga lägenheter minskar i SABO-företagen. Detta beror bland annat på att fler lägenheter hyrs ut, men också på att företagen har genomfört ett antal strukturella förändringar i bostadsbestånden. Den 1 september 1999 var knappt 34 000 lägenheter lediga i SABO-företagen, vilket motsvarar cirka fyra procent av beståndet. Sedan september 1998, då antalet lediga lägenheter uppgick till nästan 40 000, har de lediga lägenheterna minskat med över 6 000 eller drygt 15 procent.

Som ett resultat av detta ökar också intäkterna för bostadsföretagen. År 1998 minskade intäkterna för SABO-företagen, men för 1999 förväntas ökade intäkter. Prognoser utarbetade inom SABO visar att intäkterna kan komma att öka de närmaste åren, bland annat som resultat av den strävan som finns hos företagen att uppnå balans på de lokala bostadsmarknaderna. Men intäktsökningarna räcker totalt sett inte till.

Efter år 2000 kommer, om inga förändringar sker, kostnadsökningarna att överträffa intäktsökningarna och saldot däremellan kommer att bli negativt. Under 1990-talet har kostnadsbilden för företagen förändrats på många sätt. De förändrade spelreglerna vad gäller statens stöd till bostadssektorn och nya finansieringsförhållanden gör att kostnaderna, enligt en traditionell självkostnadskalkyl, totalt sett kommer att öka under kommande år.

Kapitalutgifterna utgör en väsentlig andel av företagens kostnader. Beräkningar visar att kapitalutgifterna, med antagandet om stabila räntenivåer, kommer att öka de kommande två åren med cirka tio kronor per kvadratmeter och år. Detta är ett resultat av att neddragningarna i räntebidragssystemet slår igenom för det nyare bostadsbeståndet. Ökade kostnader vad gäller underhålls- och förvaltningsentreprenader har utgjort en betydande andel av kostnadsökningarna under senare

delen av 1990-talet. Det är inte mycket som idag tyder på att denna utveckling kommer att mattas av den närmaste tiden.

Bostadsföretagen är mycket räntekänsliga och de har inte helt kunnat tillgodogöra sig den räntenedgång som skett under slutet av 1990-talet, på grund av nedtrappningen i räntebidragssystemet. Nettoräntan för företagen har tvärtom ökat de senaste åren. Inte förrän år 2000 kommer det gynnsammare ränteläget att slå igenom, vilket är en följd av att nedtrappningen av räntebidragen då har avstannat för de flesta företagen.

Ett belysande exempel på detta är att en (1) procents räntehöjning år 2000, för det genomsnittliga SABO-företaget, motsvarar en hyreshöjning med 35 kr/m². För en normallägenhet på tre rum och kök och 75 m² innebär detta 220 kr/månad. För de ekonomiskt starka företagen slår inte en sådan räntehöjning lika hårt, men för ekonomiskt svaga företag kan detta innebära en höjning av månadshyran med över 300 kronor.

SABO-företagens totala avkastningsvärde enligt bokslut för år 1996 uppgick till 50 miljarder kronor. Av nedanstående nyckeltalstabell, indelad med avseende på kommuntyp, framgår att situationen ser olika ut beroende på vilken typ av kommun bostadsföretaget tillhör.

SABO-företagens situation utifrån kommuntyp, 1996

	Företag	**Andel bostäder**	**Företags-skuld**	**Justerat eget kapital***		**Justerad soliditet****
	antal	%	kr/m²	kr/m²	mdkr	%
Stor-Sthlm	25	25	3280	1690	28	34
Stor-Gbg	14	11	3600	1500	11	29
Stor-Malmö	10	5	2740	1410	4	34
Kommun						
> 75 000	33	21	3440	540	8	14
25-75 000	56	22	3330	120	2	3
< 25 000	145	16	3400	-430	-5	-14
Samtliga	**283**	**100**	**3345**	**735**	**50**	**18**

* Tillgångar (företagens beräknade avkastningsvärde + övriga tillgångar) - skulder.
** Justerat eget kapital/summa tillgångar (balansomslutning). Siffrorna är avrundade.
Källa: SABO

2.6.4 SABO-företagens riskprofil

Ingående ekonomiska analyser av bostadsföretagen ger en grundläggande bild av vilka möjligheter företagen har att vara konkurrenskraftiga i framtiden. För att erhålla en total bild av förutsättningarna

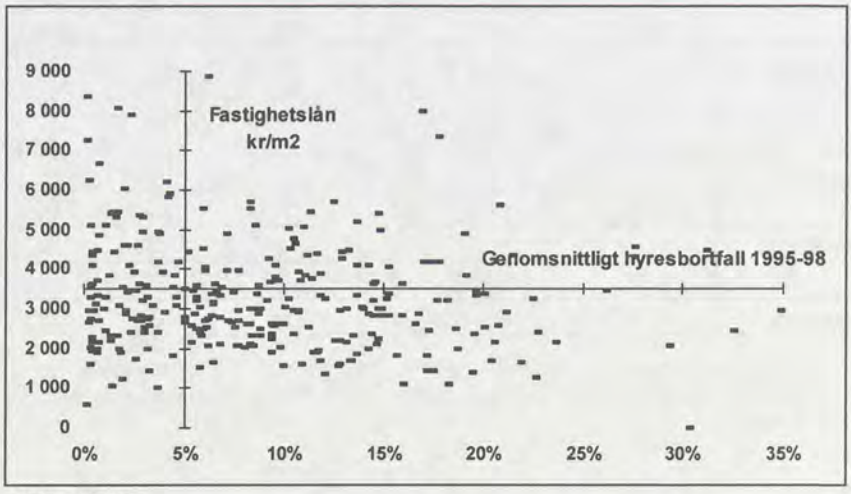
krävs även att man tittar på andra förändringar i samhället. Som inledning till detta mer övergripande resonemang redovisas först med hjälp av några ekonomiska nyckeltal hur företagens olika riskprofiler ser ut.

I figuren nedan bildar de två variablerna genomsnittligt hyresbortfall och fastighetslån per kvadratmeter ett fyrfältsdiagram. Bedömningen som styr brytpunkten för det genomsnittliga hyresbortfallet är att det inte bör överstiga fem procent över en längre tidsperiod för att företaget skall kunna klara av situationen. I diagrammet redogörs för det genomsnittliga hyresbortfallet under åren 1995-98.

Fastighetslånens brytpunkt vid 3 500 kr/m² har bestämts utifrån att denna nivå bedöms ge en relativt god överensstämmelse mellan intäkter och kostnader över tiden.[7] Detta mått ger en bild av de finansiella kostnaderna och hur den finansiella riskexponeringen ser ut i företaget. I diagrammet anges fastighetslånen enligt uppgifter från 1998 års räkenskapsår.

Genom denna indelning går det att på ett relativt tydligt sätt förklara och åskådliggöra den situation företagen befinner sig i och varför de har hamnat där. Gränserna för vilka finansiella kostnader och hyresbortfall som ett företag klarar av varierar självfallet. Faktorer som näringsliv, sysselsättning och demografisk utveckling har betydelse, liksom företagets kostnadsnivåer och fastigheternas behov av investeringsåtgärder i det nuvarande beståndet.

SABO-företagens riskprofil



Källa: SABO

[7] SABO, SABO-företagens riskprofiler och behov av kapitaltillskott, 1999.

Med denna indelning blir cirka 45 företag inplacerade i det övre vänstra hörnet. Företagen har en vakansgrad som understiger fem procent och fastighetslån som överstiger 3 500 kronor/m². Dessa företag agerar på en relativt god marknad. Företagen har dock förhållandevis höga finansiella kostnader som ökar ytterligare genom nedtrappningar i räntesubventionerna. Företagen är utsatta för relativt höga finansiella risker och är sårbara för regelförändringar som innebär åtstramningar. Företagen kan sägas ha systemförändringsproblem.

De drygt 130 företag som befinner sig i det nedre högra hörnet återfinns på svaga marknader. Dessa marknader karakteriseras av ett utbudsöverskott över längre tidsperioder och företagen har problem med strukturella vakanser, vilket ofta är kopplat till problem med ortens eller regionens näringslivsstruktur. Företagens förhållandevis låga finansiella kostnader ökar deras möjlighet att klara av situationen. Företagen har en låg finansiell risk, men en hög affärsrisk.

De företag som uppvisar den allvarligaste riskprofilen, både vad gäller affärs- och finansiell risk, befinner sig i det övre högra hörnet. Dessa företag har strukturella vakanser samtidigt som de har svårt att klara av systemförändringar som innebär försämringar. Det är cirka 60 företag med omkring 10 procent av lägenheterna som har en genomsnittlig vakansgrad överstigande fem procent. Företagens fastighetslån överstiger dessutom brytpunkten i diagrammet. Företagen är till övervägande del behäftade med samma problem och riskprofil som de företagsgrupper som beskrivits ovan.

De företag som agerar med låg affärsrisk och en låg finansiell riskprofil befinner sig i diagrammets så kallade "trygga hörn", längst ned till vänster. Dessa företag återfinns i första hand i storstadsområdena och andra tillväxtregioner. I denna företagsgrupp återfinns de absolut starkaste bostadsföretagen på marknaden. I denna analys uppgår antalet till 56 företag, eller ungefär 44 procent av lägenheterna.

2.6.5 Den långsiktiga befolkningsutvecklingen

Sverige har historiskt sett beskrivits som ett till övervägande del homogent land i både etniskt och regionalt avseende. Det har varit en ambition att vid sidan av jämlikhetspolitiken också i övrigt verka för att "hela Sverige skall leva". Allt sedan 1960-talet har olika regionalpolitiska insatser avlöst varandra.

De flesta är i dag överens om att priset för den snabba och nödvändiga saneringen av statsfinanserna under 1990-talet har inneburit att de ekonomiska och sociala klyftorna i landet åter igen ökat. En sådan utveckling torde vara ofrånkomlig med tanke på saneringens omfattning

och strukturomvandlingens effekter. Politiken får istället inriktas på att utveckla nya lösningar som på sikt också kan generera ökade gemensamma resurser.

Den regionala omflyttningen är ett resultat av den allt snabbare teknikutvecklingen och av att arbetstillfällena koncentreras till vissa regioner. Omflyttningen går allt snabbare. Sedan 1994 har till exempel befolkningen i Stockholms län ökat med 120 000 personer och enligt rapporter från Landstingsförbundet beräknas befolkningsökningen i Stockholms län blir lika stor som för hela riket under kommande år. Förbundets prognos visar att endast Stockholm, Skåne, Uppsala, Västra Götaland och Halland kommer att få en fortsatt befolkningsökning mellan åren 1997 och 2010.[8]

Mycket schematiskt kan det beräknas att omflyttningen under 1998, allt annat lika, skulle ha krävt ett tillskott på drygt 16 000 nya bostäder i tillväxtlänen samtidigt som avflyttningen från övriga län gjort 11 000 bostäder överflödiga. En förtätning sker i boendet, men det finns gränser för denna utveckling och till slut uppkommer bostadsbrist på inflyttningsorterna. Till exempel har Boverket i sin senaste prognos beräknat att produktionsbehovet för Stockholmsregionen årligen uppgår till omkring cirka 10 000 bostäder under perioden fram till år 2010.[9]

Sannolikheten för att vi kommer att se en fortsättning på denna omflyttning förstärks genom den utveckling som drivs på av olika ekonomiska och tekniska krafter – krafter som i längden är mycket svåra att motverka. I det framväxande informations- och kunskapssamhället är det utbildningsmiljöer och större regioner som är vinnarna.

Modern forskning visar att en regions storlek i sig har en betydande inverkan på regionens utveckling. För befolkningstillväxten på lång sikt har sysselsättningstillväxten och näringslivsutvecklingen också stor betydelse. Detta talar för att det är de län som visade en positiv befolkningsutveckling under de senaste åren som kommer att dra till sig människorna även framdeles. Förutom dessa län finns det även vissa andra tillväxtregioner som kommer att vara vinnare i framtiden. I Boverkets rapport nämns Stockholm, Malmö, Uppsala, Växjö, Göteborg och Umeå.

Det kan naturligtvis hävdas att denna utveckling inte kan tillåtas fortsätta eftersom den på sikt hotar att utarma hela landsdelar. Underlaget för en tillfredsställande service för dem som bor kvar i avfolkningsområden eroderar, varför politiska initiativ måste komma till stånd. Men idag är en sådan utgångspunkt inte lika självklar, och det är

[8] Landstingsförbundet, 1998.
[9] Colleen, 1999.

svårt att se vilka politiska insatser eller övriga förhållanden som, i varje fall på kort sikt, skall kunna leda till att denna utveckling bryts.

På kort sikt kan vi därför räkna med att de regioner som haft stark befolkningstillväxt de senaste åren även fortsättningsvis kommer att uppvisa en liknande utveckling. Den långsiktiga befolkningsförändringen har onekligen störst betydelse för utvecklingen i landet och för bostadsföretagen på de lokala bostadsmarknaderna. Därtill är det naturligtvis viktigt att även beakta andra förändringar vad gäller näringslivsstruktur, sysselsättning, demografi och invånarnas inkomstförhållanden.

2.6.6 Tre marknader i regional turbulens

I stort sett upplevdes bostadsmarknaden vara i balans under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, men nu går utvecklingen mot allt större skillnader i förutsättningar för kommunerna och företagen. Mycket talar för att vi kommer att få se en fortsättning på den utveckling mot tre slags bostadsmarknader som varit kännetecknande för 1990-talet.

Förenklat handlar det om marknader som kännetecknas av brist på bostäder, marknader i balans samt marknader med överskott på bostäder. Ett annat sätt att benämna dessa marknader är i termer av starka och svaga, samt däremellan marknader i balans. För att göra denna indelning har statistik över befolkningsförändringarna analyserats för åren 1990-1998.

Starka marknader är de kommuner som uppvisar en befolkningstillväxt på en procent eller mer per år i genomsnitt under 1990-talet. De marknader som befinner sig i balans har en befolkningstillväxt som är mindre än en procent. De svaga marknaderna definieras som alla kommuner där befolkningen har minskat under 1990-talet.

Kommunernas och bostadsföretagens marknader

	Stark marknad	Balansmarknad	Svag marknad
Kommuner (tot. 289)	26 (9%)	107 (37%)	156 (54%)
SABO-företag (tot. 305)	36 (12%)	124 (40%)	145 (48%)
Kommuninvånare (tot. 8.811.901)	2.229.721 (25%)	4.191.692 (47%)	2.432.909 (28%)

Källa: SCB, bearbetad statistik.

Boverkets bedömning överensstämmer i stora drag med ovanstående beskrivning, med den skillnaden att fler kommuner definieras som svaga marknader.[10] Det övergripande resultatet och beskrivningen blir emellertid densamma – befolkningsmängden koncentreras till de marknader som är starka och i balans.

Ekonomiska nyckeltal för 1998 års verksamhetsår.

	Stark marknad	Balans-marknad	Svag marknad
(antal)			
SABO-företag totalt	36	124	145
Företag i redovisningen	28	108	124
(%)			
Soliditetsutveckling 1990-1999	10,5	5,7	2,8
Soliditet 1991	6,8	7,2	5,5
Soliditet 1998	17,3	12,9	8,3
Hyresförluster bostäder	1,3	4,8	13,2
Räntetäckningsgrad	166	150	127
(kr/m²)			
Hyresintäkter totalt netto	749,57	681,10	591,76
Nedskrivningar 1998	-3,15	-1,29	-19,00
Aktieägartillskott/kommunala bidrag	0,04	1,46	15,14
Resultat efter finansnetto 1998	72,88	29,18	-9,50
Bokfört värde byggnader	3 189,84	3 260,28	2 914,06
Mark och markanläggningar	281,15	318,03	263,36
Taxeringsvärde totalt	3 587,27	2 852,38	1 977,67

Källa: SABO

Att situationen ser olika ut för företagen framgår tydligt genom ovanstående indelning utifrån marknadstyp och ekonomiska nyckeltal. Det blir också än mer uppenbart att det inte går att beskriva SABO-företagen i generella termer vad gäller de ekonomiska förutsättningarna och utifrån omvärldsanalyser.

För att belysa några skillnader kan nämnas att soliditeten under 1990-talet ökade med drygt tio procent för företag på starka marknader, medan resultatet var mer blygsamt för de företag som befinner sig på svaga marknader. För dessa företag uppgick den totala förändringen till knappt tre procent.

[10] Boverket, 1999.

Hyresförlusterna 1998 uppgick till över 13 procent för företag på svaga marknader, vilket är en situation som självfallet inte är hållbar på lång sikt. Aktieägartillskott var också betydligt vanligare för dessa företag. På starka marknader fanns det företag som i stort sett inte hade några hyresförluster alls.

2.6.7 Allmännyttan står stark

Vid en bedömning av allmännyttans situation idag och inför framtiden är det nödvändigt att ta hänsyn till dessa olikheter i marknadsförutsättningar. Företagen har tagit sig igenom fastighetskrisen och övriga förändringar under 1990-talet på ett framgångsrikt sätt. Den allmännyttiga bostadssektorn står idag generellt sett stark.

De företag som verkar på svaga bostadsmarknader har dock svåra problem med att hantera och anpassa fastighetsbeståndet till de förändrade förutsättningar som skapas av den regionala omstruktureringen i landet. Utan stöd från ägaren/kommunen eller staten kommer dessa företag inte att klara av situationen.

Gemensamt för alla allmännyttiga företag är att de förutsätts driva verksamheten utan enskilt vinstintresse. Det är företagens roll som infrastruktur och deras betydelse för bostadsförsörjning och välfärd som motiverar deras existens. Det innebär att företagen, oavsett på vilken slags bostadsmarknad de verkar, har mycket gemensamt.

Det är därför fortfarande meningsfullt att tala om allmännyttiga företag som en särskild grupp på bostadsmarknaden, med uppgifter som i väsentliga och principiellt viktiga avseenden skiljer sig från de som gäller för övriga upplåtare av hyreslägenheter. Den harmonisering av skatte- och bidragsvillkor mellan olika fastighetsägarkategorier som skett under 1990-talet förändrar inte den bilden. De allmännyttiga företagen har till skillnad från andra ett samhällsuppdrag och är icke vinstdrivande.

Med detta sagt, måste erinras om att detta samhällsuppdrag självfallet ser olika ut beroende på i vilken typ av bostadsmarknad och var i landet företaget är verksamt. Att definiera detta uppdrag måste vara en uppgift som hanteras lokalt i kommunerna. Därmed blir också företagens strategier olika beroende om de är verksamma på en bostadsmarknad där bostadsbristen ännu en gång står bakom hörnet, eller om fastigheterna är lokaliserade till bygder som kämpar för sin överlevnad.

Det är viktigt att ha dessa skilda förutsättningar i minnet vid bedömningen av förslagen till nya bestämmelser för allmännyttiga bostadsföretag. Ett nytt regelverk både kan och bör vara gemensamt för alla allmännyttiga bostadsföretag. Det bör vara utformat så att det

garanterar grundläggande egenskaper för företagen, samtidigt som det också måste finnas utrymme för en lokal tillämpning med beaktande av skilda lokala förutsättningar och värderingar.

Sammanfattningsvis står allmännyttan stark på tröskeln till 2000-talet, men den måste vårdas med förnuft och anpassas till 2000-talets människor och deras värderingar.

3 Utgångspunkter för förslagen

3.1 1990-talet – ett decennium av omprövningar

Förutsättningarna för de allmännyttiga företagen har, som tidigare beskrivits, förändrats drastiskt sedan 1940-talet. Uppgiften var då, som Bostadssociala utredningen formulerade det, att göra bostadssektorn oberoende av spekulativa vinstintressen. De mål som utredningen formulerade var att avveckla bostadsbristen, höja den allmänna bostadsstandarden, sanera det sämsta bostadsbeståndet och säkerställa inflytandet över hyresutvecklingen.

Avgörande för tillkomsten av den nya bostadspolitiken efter kriget var också uppfattningen att bostaden har en mycket central roll i den allmänna välfärden. Bostaden ansågs utgöra ramen för ett gott liv och en förutsättning för möjligheten att utnyttja den nya frihet som den ökade ekonomiska tryggheten syftade till.

Den snabba ekonomiska utvecklingen under den första efterkrigstiden skapade nya resurser, vilket innebar att den nya bostadspolitiken kunde förverkligas. Full sysselsättning, en bra och likvärdig skola för alla samt trygghet vid sjukdom och ålderdom var andra inslag i denna politik som syftade till att skapa mer jämlika levnadsvillkor i samhället. En god bostad betraktades som en fundamental del i detta.

De grundläggande värderingar som låg till grund för efterkrigstidens välfärdspolitiska offensiv hade en bred uppslutning i det svenska samhället och över traditionella partigränser. Den debatt som förekom handlade främst om metoder och tekniker för att på bästa sätt skapa denna nya, och för medborgarna både friare och tryggare, situation. Detta gällde även bostadspolitiken, kommunernas engagemang och ansvar samt de allmännyttiga bostadsföretagens roll.

Det finns fortfarande ett brett stöd för de värderingar som låg till grund för välfärdssamhället i vårt land. Samtidigt utsätts idag många av de metoder som utvecklats för granskning och omprövning. Skolan kompletteras med samhällsfinansierade friskolor. Det privata alternativet flyttar fram sina positioner inom vården och omsorgen. ATP-

systemet håller på att ersättas av ett pensionssystem med en premiereserv. Den statliga arbetsförmedlingen, som tidigare hade monopol, konkurrerar med olika privata personaluthyrningsföretag som också i praktiken fungerar som ett slags arbetsförmedlare.

Det finns inslag i denna utveckling som ställer frågor. Kan det verkligen vara rationellt och i de enskilda människornas intresse att så vitala funktioner för livskvalitet, livschanser och trygghet skall tillhandahållas av företag som bedriver sin verksamhet med ett ekonomiskt avkastningskrav som yttersta syfte?

Är offentligt bedriven verksamhet så ineffektiv att det privata alternativet med bibehållen kvalitet kan erbjuda samma omsorg och omtanke och samtidigt få pengar över till en aktieutdelning? Om en sådan utdelning är möjlig, varför då inte i stället använda denna vinst till att ytterligare höja kvaliteten på den aktuella verksamheten?

Debatten om vinstintresset inom skolan och vården har bara börjat och frågorna kommer med sannolikhet att vara centrala i den ideologiska debatten under lång tid framöver.

Det ingår inte i mitt uppdrag att analysera dessa breda och viktiga frågeställningar, men den aktuella utvecklingen på det bostadspolitiska området som föranlett mitt utredningsuppdrag är ett resultat av samma tankemönster. De resonemang som förs och de lösningar som föreslås i detta betänkande har därför relevans också för andra välfärdsområden inom den generella välfärdspolitiken.

3.2 Allmännyttan en angelägen infrastruktur

Samtidigt som frågan om vinstintresset inom den offentligt finansierade välfärds- och trygghetspolitiken kommer att stå i fokus de närmaste åren, tillkommer allt fler aktörer på de olika marknaderna. Detta innebär en ökad valfrihet för individerna.

Med flera skolformer, med möjlighet att välja läkare efter förtroende och med en rätt att själv påverka risknivån i pensionssparandet ökar konkurrensen och kreativiteten stimuleras. Olika individer får också ett större inflytande över sin egen livssituation. Ett inflytande som allt fler i takt med den ökade kunskapsnivån inte bara har krav på, utan också har goda förutsättningar att utnyttja.

Mot denna bakgrund kan omprövningen av metoder och tekniker från 1950- och 1960-talen ses som ett ytterligare steg i utvecklingen av välfärdssamhället. Ett steg som, på tröskeln till det nya kunskaps- och kommunikationssamhället, ger människor större makt och inflytande över sina liv. Samtidigt är det i dag tekniskt, administrativt och ekonomiskt möjligt att åstadkomma detta utan att betala det pris som en

ökad otrygghet och orättvisa skulle utgöra. Det är, vilket framgår av förslagen i mitt betänkande, fullt möjligt att skapa denna ytterligare valfrihet och ett ökat inflytande också inom ramen för en verksamhet utan enskilt vinstintresse.

Självfallet hamnar i en sådan tid också bostaden, bostadspolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen i fokus. Bostadssituationen under slutet av 1990-talet kan på många sätt hävdas vara radikalt annorlunda än på 1940-talet. Bostadsstandarden är hög. Den bostadsbrist som vi idag ser växa fram är koncentrerad till vissa avgränsade områden som har en snabb tillväxt. I stora delar av Sverige råder idag balans på bostadsmarknaden. I andra områden finns ett överskott på bostäder. Valfriheten för konsumenterna samt konkurrensen mellan olika fastighetsägare och olika boendeformer har ökat dramatiskt under de senaste 50 åren.

Därför handlar frågorna allt oftare om huruvida allmännyttan var ett projekt. Ett visserligen långt och gigantiskt sådant, men ändå ett projekt. Uppgiften är ju löst. Den svenska befolkningen bor bra och i ett internationellt perspektiv mycket bra. Då kan väl kommunerna dra sig tillbaka och överlåta åt marknaden att vårda en fungerande bostadsmarknad? Kommunerna kan då koncentrera sig på det som idag anses vara deras kärnuppgifter, det vill säga skolan, vården och omsorgen. Det ansvar som kommunerna har för att alla medborgare i kommunen skall ha tillgång till en bostad kan tillgodoses på annat sätt: antingen inom ramen för det ordinarie bostadsbeståndet genom samarbete med privata entreprenörer, eller genom att kommunen tillhandahåller så kallade sociala bostäder åt den grupp människor som annars inte skulle finna en bostad.

En sådan förändrad syn på kommunernas bostadspolitiska roll och på de allmännyttiga bostadsföretagen skulle på sätt och vis ligga i linje med delar av den avreglering som präglat kredit- och bostadspolitiken under 1990-talet. Det särskilda regelverket för finansiering och skatter har avskaffats för de allmännyttiga bostadsföretagen. Företagen konkurrerar idag på den globala finansmarknaden om lånekapital och är i mycket hög grad exponerade för den ränterisk som följer av detta.

Den kommunala bostadsförsörjningslagen har avskaffats. Kommunernas ansvar för att alla har tillgång till en bostad motiveras allt oftare med bestämmelserna i socialtjänstlagen, en lag som tar sikte på de ekonomiskt sämst ställda hushållens situation.

De allmännyttiga bostadsföretagen kan betraktas från olika utgångspunkter. För kommunerna är bostadsföretaget deras viktigaste instrument för att påverka bostadsförsörjningen och därmed den långsiktiga samhällsutvecklingen. Det handlar då inte bara om att garantera tillräckligt med hyresbostäder av rätt kvalitet och på rätt orter. Genom den

grundläggande princip som etablerades efter kriget, att de allmännyttiga bostadsföretagen inte skall producera bostäder enbart för hushåll med låga inkomster, s.k. socialbostäder, utan tvärtom skall erbjuda bostäder som är attraktiva för breda grupper av hushåll, agerar de på bostadsmarknaden för att undvika en uppdelning av samhället i privilegierade och underprivilegierade grupper.

Det råder en bred uppslutning kring bedömningen att skillnaderna i ekonomiska förutsättningar för människorna ökat i det svenska samhället, detta som ett resultat av de hårda inskränkningarna i välfärdssystemen som tvingats fram av 1990-talets ekonomiska kris. För den som inte accepterar att klyftorna i samhället fortsätter att öka, även nu när samhällsekonomin skapar större handlingsutrymme för en rättfärdig och rättvis politik, är de allmännyttiga bostadsföretagen en omistlig tillgång. Då blir det uppenbart att allmännyttan inte har varit ett projekt, att det finns en roll, lika väsentlig som någonsin, för dessa bostadsföretag präglade av de värderingar som väglett den svenska allmännyttan under efterkrigstiden.

Vid en bedömning av de allmännyttiga bostadsföretagens betydelse för kommunerna är det också viktigt att erinra om bostädernas karaktär av infrastruktur. Vägar, vatten- och avloppssystem och andra tekniska försörjningssystem är nödvändiga för ett samhälles utveckling. På samma sätt är en väl fungerande bostadsmarknad av avgörande betydelse för den framtida utvecklingen. Så har det alltid varit.

I takt med den tekniska utvecklingen och strukturförändringarna öppnar sig nya möjligheter för de kommuner som kan erbjuda människorna goda miljöer samt goda och ekonomiskt attraktiva bostäder utan krav på ekonomisk insats.

Det är en realitet att sambandet mellan arbetstillfällen och bostadsort håller på att vända som ett resultat av den moderna informationstekniken, även om betydelsen av och möjligheterna till distansarbete inte skall överdrivas.

Företag inom IT-branschen utgör bra exempel på moderna sektorer som växer sig starka på nya orter i kraft av de möjligheter som dessa erbjuder. Företagen efterfrågar attraktiva och goda förutsättningar för erfarenhetsutbyte med andra företag. Om arbetskraften under industrisamhällets epok fick söka sig till arbetstillfällena kommer företagen i framtiden att i allt större utsträckning förlägga sin verksamhet till de orter där den attraktiva arbetskraften finns. Mot bakgrund av detta gäller det för kommunerna att skapa sådana förutsättningar att de upplevs som attraktiva bostadsorter.

För att lyckas i denna ambition är det viktigt att, så långt det är möjligt, kunna styra kostnadsutvecklingen för boendet. Denna direkta

möjlighet har kommunerna tack vare att bostadsföretaget driver verksamheten enligt en långsiktig självkostnadsprincip.

Det allmännyttiga bostadsföretagets hyressättning får dessutom betydelse för kostnadsnivån inom resten av hyressektorn, som ett resultat av företagens roll vid prövning av skälig hyra inom ramen för bruksvärdessystemet. På de flesta lokala bostadsmarknader är företagens marknadsandel dessutom så stor idag att de sannolikt skulle komma att spela samma prispressande och kvalitetsdrivande roll även utan denna särskilda roll. Detta inte minst som de idag på de flesta håll av dem som känner till förhållandena uppfattas som ledande när det gäller kvalitet och professionalitet. Att överlämna den viktiga frågan om boendekostnaden helt till de ekonomiska marknadskrafterna är att avsäga sig viktiga möjligheter att påverka den lokala samhällsutvecklingen.

Det var bostadens centrala betydelse för enskilda människors frihet och möjligheter att förverkliga sina livsprojekt som ursprungligen motiverade samhällets engagemang inom området. Internationella studier visar också att alla utvecklade samhällen, på ett eller annat sätt, har utformat en särskild bostadspolitik. Bostadens grundläggande betydelse kan självfallet inte heller ifrågasättas i dagens samhälle.

Med siktet inställt på framtiden har människornas ökade rörlighet tillkommit som ytterligare motiv för detta engagemang; inte minst visar utvecklingen inom Europa detta. Med fri rörlighet för människor och kapital samt med ökade språkkunskaper skapas allt större förutsättningar för ett liv på olika platser under olika delar av livet. Valfriheten på arbetsmarknaden, valfriheten att välja utbildning och bostadsort blir allt större. Utvecklingen, inte minst på kommunikationsområdet, skapar en enorm potential för individer och företag att göra rationella val utifrån sina egna behov och värderingar. Detta gäller både inom landet och mellan olika länder. Studier visar att en ökande andel människor, inte minst den yngre generationen, utnyttjar dessa möjligheter i allt högre utsträckning.

Det är i ljuset av detta självklart med väl fungerande bostadsmarknader. Det behövs lokala bostadsmarknader som erbjuder möjligheter att snabbt och utan stora ekonomiska uppoffringar byta bostad. Det är väsentligt för människornas möjlighet till inflytande över sina egna liv, men också för tillväxt och sysselsättning. Skatteregler och historiskt hög inflation har gjort det privatekonomiskt lönsamt att investera sparmedel i ägda bostäder. Baksidan av detta är den högre risknivån för enskilda som följer av att bli beroende av priserna på fastighetsmarknaden när det kommer erbjudanden om nya arbetsmöjligheter på andra orter eller till och med i andra länder. Detta talar för att hyres-

rätten kommer att framstå som den upplåtelseform som kommer att vara den mest efterfrågade i framtidens samhälle.

Sett ur kommunernas perspektiv blir det mot bakgrund av detta allt viktigare att ha tillgång till, och inflytande över, en aktör på denna del av bostadsmarknaden. Hyresfastigheterna kommer i framtiden i ännu högre utsträckning att vara kommunens kanske viktigaste infrastruktur. Det är bostadssituationen och boendemiljön som kommer att vara kommunernas viktigaste konkurrensmedel då arbetslivet inte längre domineras av tung basindustri.

3.3 Valfrihet och inflytande

På de allra flesta bostadsmarknader är det idag möjligt att välja hyresvärd. Ett av alternativen, i de allra flesta kommuner, är det allmännyttiga bostadsföretaget som inte kräver mer ersättning än den långsiktiga självkostnaden. För att lösa den enskildes bostadsfråga är det alltså inte nödvändigt att bidra till någon annans vinst på insatt kapital. I den delen kan de allmännyttiga bostadsföretagen jämföras med de friskolor och vårdanläggningar som bedrivs i stiftelse- eller kooperativ form vid sidan av kommun och landsting.

Den större frihet som hyresrätten erbjuder i jämförelse med övriga upplåtelseformer på bostadsmarknaden har emellertid ett pris för den enskilde. När valet av hyresvärd väl är gjort är valfriheten begränsad. Det är hyresvärden som ansvarar för fastigheten och beslutar om vilken service som skall erbjudas hyresgästerna. Som framgår av termen kan hyresgästen ses som en betalande gäst. De försök som gjorts, främst inom den allmännyttiga hyresrätten, med olika former av boinflytande har sina givna begränsningar. Det är fastighetsägaren som äger fastigheten och av detta följer också ansvaret både för den dagliga skötseln och fastighetens långsiktiga vård.

Att detta skapar ett betydande beroendeförhållande för hyresgästerna är uppenbart. Det har också föranlett statsmakterna att relativt ingående reglera vilka kontraktsformer som kan accepteras för umgänget mellan fastighetsägarna och hyresgästerna.

Den snabba omstrukturering som sker av olika fastighetsbolags portföljer leder till att en stor mängd hyresgäster får nya fastighetsägare. Hyresgästerna saknar nästan helt möjligheter att påverka dessa förändringar. Det kan antas att det ökade utländska intresset för den svenska fastighetsmarknaden, tillsammans med ett i ekonomiskt avseende öppnare Europa, kommer att ytterligare påskynda omstruktureringen.

Detta beroende för bostadskonsumenterna är emellertid inte nödvändigt. Genom förekomsten av allmännyttiga bostadsföretag utan ägare med krav på vinstutdelning finns ett alternativ som gör det möjligt för hyresgäster att ha inflytande över sin egen, och med grannarna gemensamma, bostadssituation.

3.4 Allmännyttan och demokratin

De allmännyttiga bostadsföretagens existens kan motiveras med att de förtroendevalda i kommunen mot bakgrund av ovanstående har ett instrument för att tillgodose det behov och den efterfrågan på bostäder som finns idag och i framtiden. Därmed kan konstateras att det *egentliga* syftet med bolagen inte är det kommunala ägandet i sig, utan omsorgen om de människor som bor i kommunen. Det är kommuninvånarnas tillgång till goda och välskötta bostäder det handlar om. Det är deras önskemål, behov och värderingar som i sista hand skall vara styrande för hur företagen sköts och utvecklas.

En återkoppling till resonemanget om bostäderna som infrastruktur låter sig här göras. Den kommunala uppgiften att äga bostadsföretaget kan då ses som en naturlig insats för att tillse att denna infrastruktur kommer till stånd och bevaras. På samma gång är det en sak för brukarna att ta ansvar för skötsel, vård, daglig tillsyn och trivsel i fastigheterna och närmiljön. Denna kombination skapar förutsättningarna för att kunna erbjuda ett självkostnadsalternativ också på hyresmarknaden. Ett alternativ som ger samma makt och inflytande över det dagliga livet som en ägd bostad gör, men utan de risker som följer av ägandet. Detta är ett alternativ som också är öppet för dem som av ekonomiska och andra skäl är utestängda från ägarmarknaden.

De allmännyttiga företagen har en bit kvar tills dessa mål är uppfyllda. Traditioner och etablerade regleringar förhindrar en utveckling i denna riktning. Och kanske har inte heller alla, vare sig kommuner eller hyresgäster, ännu sett dessa möjligheter att utveckla och modernisera hyresrätten inom allmännyttan. Med en öppen attityd och en vilja till nytänkande finns emellertid en stor potential för ökad delaktighet och inflytande. En sådan vilja finns hos många människor som väljer att lösa sin bostadsfråga hos de allmännyttiga bostadsföretagen, det vill säga de företag som drivs utan vinstintresse och som enbart har hyresgästernas välfärd i centrum.

Att det är angeläget att på detta sätt flytta fram positionerna för demokrati och delaktighet i samhället visar de många opinionsundersökningar som pekar på bristande förtroende för politiken och etablerade partier. Samtidigt visar statsvetenskapliga studier på ett stort

intresse och engagemang för de lokala vardagsfrågorna hos breda grupper.

I bostadsområden med hög arbetslöshet och med många inflyttade från andra länder kan ett ökat hyresgästinflytande vara en viktig brygga in i det nya samhället genom att det bryter utanförskap och isolering. Detta gäller inte minst för områden som präglas av att de boende utgår från andra traditioner och där det råder bristande språkkunskaper. Exempel från allmännyttan både i Sverige och i andra länder visar att gemensamt boinflytande kan leda till nya sociala nätverk och frigöra mänskliga resurser som annars skulle förbli outnyttjade.

Att det är *möjligt* att åstadkomma detta redogörs för i detta betänkande. Det kommer då också att visa sig att det inte är nödvändigt med det kommunala ägandet. Det kan till och med finnas argument för att hyresgästerna i gemenskap skall ta över inte bara inflytande, utan också ägaransvar för det som kanske är det allra viktigaste för att stärka deras förutsättningar att förverkliga sina drömmar och livsmål – bostaden.

3.5 Utgångspunkter

Mot bakgrund av utredningsdirektiven och mitt förda resonemang om allmännyttans betydelse på den svenska bostadsmarknaden lägger jag följande fem utgångspunkter till grund för mina förslag:

- dispositiva regler
- ökat hyresgästinflytande
- möjlighet att bo till självkostnad
- allmännyttan till för alla
- konkurrens på lika ekonomiska villkor.

3.5.1 Dispositiva regler

Det är kommunerna som har ansvaret för bostadsförsörjningen på lokal nivå. Staten tillhandahåller de legala och finansiella instrumenten. Detta innebär att staten beslutar om det övergripande regelverk som styr kommunens verksamhet inom bostadsförsörjningen. Det råder bred politisk enighet om att denna rollfördelning är ändamålsenlig och jag ser ingen anledning att ifrågasätta den. Utredningen syftar således till att föreslå vilka legala och finansiella instrument som skall gälla för de allmännyttiga bostadsföretagen i framtiden.

Min utgångspunkt är att kommunen även fortsättningsvis skall ha det övergripande ansvaret för utformningen av den lokala bostads-

politiken, och kommunallagen ligger därför till grund för utredningens arbete. Jag utgår samtidigt ifrån att kommunerna i de allra flesta fall även fortsättningsvis kommer att äga de allmännyttiga bostadsbolagen. De förslag till nytt regelverk för allmännyttan som jag redovisar skall kunna tillämpas på olika sätt beroende på hur kommunen väljer att ta sitt ansvar och på de lokala förutsättningarna.

Det är hyresgästerna och kommunen som, så långt det är möjligt, skall komma överens om verksamhetsformer, samverkan, partnerskap och ägarförhållanden. Syftet med mina förslag är att skapa förutsättningar för en sådan utveckling och i någon mån garantier för att så skall kunna ske. De icke dispositiva lagändringar som föreslås syftar till att utveckla tillämpningen av vissa regler i kommunallagen, till att underlätta ett ökat hyresgästinflytande och till att garantera rätten att bo till självkostnad.

3.5.2 Ökat hyresgästinflytande

Alltmer välutbildade medborgare kräver att få mer att säga till om, inte minst i det som rör vardagen. Beslut bör fattas så nära de berörda som möjligt, och helst av de berörda själva. Jag anser att alla boende skall ha ett så stort inflytande som möjligt över sin bostad.

Den som själv äger sin bostad har inte bara inflytande utan verklig makt över sitt boende. I bostadsrätt har man ett stort inflytande över den egna lägenheten och ett begränsat inflytande över huset, men tillsammans har de boende all makt över fastigheten.

Inom hyresrätten är det i grunden fastighetsägaren som har all makt, men visst inflytande över lägenheterna och huset kan överlåtas till hyresgästerna till följd av lag eller avtal. Jag anser inte att det finns några skäl till att de som har valt hyresrätt skall ha mindre möjlighet att bestämma i sitt hem och över sitt boende än de som valt en annan upplåtelseform. Detta kan dock aldrig vara ett krav på hyresgästerna, utan en möjlighet för dem som så önskar.

Det är därför naturligt att varje hyresgäst så långt det är möjligt skall ha makt över sin lägenhet trots att han eller hon inte äger utan hyr den, och att de boende tillsammans skall ha möjlighet att utöva ett reellt inflytande i de gemensamma frågor där de vill utöva inflytande.

Hyresgästinflytandet kan utövas på i princip tre olika nivåer. I varje lägenhet bör den enskilda hyresgästen ha möjlighet att bestämma så mycket som möjligt. I varje kvarter eller bostadsområde bör hyresgästerna tillsammans ha ett långtgående inflytande. I det allmännyttiga bostadsföretaget fattas övergripande och strategiska beslut som sätter spelreglerna för det enskilda och det lokala hyresgästinflytandet. Ett

ökat boinflytande förutsätter att hyresgästerna får möjlighet till inflytande också över dessa beslut.

Inflytandet skall på varje nivå utövas av de hyresgäster som är berörda. För att detta skall fungera praktiskt krävs att hyresgästerna organiserar sig på lämpligt sätt. Dessa organisationer bör endast representera de hyresgäster som bor i fastigheterna. Jag anser också att makt och inflytande bör kopplas ihop med ansvar. Förslagen bygger på dessa principer.

3.5.3 Möjlighet att bo till självkostnad

Det skall finnas en reell möjlighet att bo till självkostnad. Den som äger sin bostad eller bor med bostadsrätt gör detta. Amorteringar betraktas som ett slags eget sparande och boendet blir i bästa fall ett bidrag till den egna förmögenhetstillväxten. Någon vinst som delas ut till någon annan uppkommer inte.

Jag anser att även de som bor med hyresrätt skall ha möjlighet att bo utan att bidra till någon annans förmögenhetstillväxt. Därför är det viktigt att en ansenlig del av hyresmarknaden drivs efter dessa principer. På bostadsmarknaden uppfyller de allmännyttiga bostadsföretagen denna uppgift.

Det är väsentligt att valfriheten på bostadsmarknaden upprätthålls och att det allmännyttiga boendet utgör ett reellt och attraktivt alternativ. En livskraftig bostadsmarknad kännetecknas självfallet också av att det finns vinstdrivande alternativ, vilket främjar konkurrensen.

3.5.4 Allmännyttan till för alla

Med "allmän" brukar avses något som omfattar alla och med "nyttig" något som har fördelaktig kvarstående verkan. Syftet med allmännyttan kan sägas vara att uppnå båda delarna. Allmännyttan har varit tillgänglig för alla medborgare, det har till exempel inte funnits något inkomsttak eller andra regler som utestängt vissa grupper från boendeformen. Allmännyttan har också bidragit till välfärdsutvecklingen och den sociala utvecklingen i landet genom att erbjuda ett mycket stort antal bostäder med god kvalitet till rimliga hyror.

Allmännyttan är per definition icke-diskriminerande. För att allmännyttan även fortsättningsvis skall kunna ge ett positivt bidrag till samhällsutvecklingen måste den vara *tillgänglig* för alla. Något inkomsttak skall därför inte tillämpas. Att de allmännyttiga bostäderna är tillgängliga för alla är emellertid inte tillräckligt. Allmännyttan

måste även vara *attraktiv* för alla. Det är viktigt med ett brett utbud av bostäder, olika hustyper, lägen och standardnivåer samt goda möjligheter till individuellt utformade hyresavtal.

3.5.5 Konkurrens på lika ekonomiska villkor

Fram till början av 1990-talet hade allmännyttan vissa förmånligare villkor för till exempel räntestöd och beskattning. Dessa gynnande särregler har, som tidigare beskrivits i detta betänkande, avvecklats under 1990-talet. Därigenom har det uppstått en konkurrens på lika ekonomiska villkor mellan allmännyttiga och privata hyresvärdar. Denna konkurrens har varit vitaliserande för båda aktörerna. De allmännyttiga företagen har i stor utsträckning arbetat med att öka sin professionalism och affärsmässighet, vilket överlag har lyckats bra. Allt detta har gynnat hyresgästerna.

Enligt min uppfattning har detta varit en positiv utveckling och jag ser ingen anledning att återgå till de tidigare reglerna eller ens till det förhållningssätt dessa representerade. Det stöd som staten finner det angeläget att ge ekonomiskt svaga hushåll bör inte kanaliseras via särskilt stöd till de allmännyttiga bostadsföretagen, utan direkt till hushållen själva för att motverka en segregation på socioekonomiska grunder.

Jag anser dock att det är rimligt att lagstiftningen på vissa punkter anpassas till de särskilda förutsättningar som gäller för icke-vinstutdelande företag.

4 Regler för allmännyttighet

4.1 Allmännyttiga bostadsbolag – en ny företagsform

I direktiven anförs att jag skall klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt företag. Det förutsätts i direktiven att allmännyttiga företag kan bedrivas i form av aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar.

Jag har valt att utforma ett förslag till en särskild företagsform för affärsdrivande företag som har som syfte att bedriva sin verksamhet utan att dela ut vinst till ägaren. Dessa företag kan sedan i sin tur ägas av det allmänna i form av kommuner och landsting, av privata intressenter eller av brukare och hyresgäster. Genom den valda lösningen kan en ändamålsenlig företagsform för "non-profit"-verksamhet skapas utan omfattande och komplicerade tilläggsbestämmelser i de regelverk som gäller för olika associationsformer. Den nya företagsformen kan, om man bortser från de regler som motiveras av verksamhetens inriktning på bostadsförsörjning, anpassas även till andra områden för icke-vinstutdelande affärsverksamhet. Jag kommer sålunda inte att presentera förslag till ändringar eller kompletteringar i aktiebolagslagen, stiftelselagen eller lagen om ekonomiska föreningar.

Den lag om allmännyttiga bostadsbolag som jag föreslår tar sin utgångspunkt i aktiebolagslagen och kommunallagen. Företagen förutsätts bedriva ekonomisk verksamhet på en marknad i konkurrens med övriga aktörer vilka i stor utsträckning arbetar i aktiebolagets form. Inte minst av konkurrensneutralitetsskäl är det värdefullt att allmännyttiga bostadsföretag så långt det är möjligt och ändamålsenligt har att tillämpa ett likartat regelverk.

Utgångspunkten med kommunallagen är lätt att motivera eftersom kommunerna när de driver näringsverksamhet har att iaktta restriktionen att göra detta utan vinstintresse. Dessutom är huvuddelen av dagens allmännyttiga bostadsföretag kommunägda aktiebolag. Det kan förutsättas att kommunerna också i framtiden kommer att vara domi-

nerande som ägare till allmännyttan, varför det är rimligt att det nya regelverket väl anknyter till grundläggande kommunalrättsliga principer och praxis.

Den nya företagsformen förutsätts vara tillgänglig inte bara för kommunerna utan också för andra aktörer som har intresse av att delta i bostadsförsörjningen utan eget vinstintresse. Redan i dag finns ett mindre antal stiftelser som har till uppgift att tillhandahålla bostäder, ibland till människor med särskilda behov t.ex. äldre och handikappade. Som kommer att framgå av mina förslag kan det i framtiden också finnas intresse hos företagens hyresgäster att helt eller delvis överta ägandet av det kommunala bostadsföretaget från kommunen. Med det regelverk som jag föreslår kan också den tillåtna avkastningen på insatt kapital eventuellt vara intressant även för andra långsiktiga kapitalplacerare. I vilken omfattning detta kan inträffa är svårt att förutse, men det viktiga är att göra detta möjligt.

Förutom de generella egenskaper som jag föreslår skall karakterisera icke-vinstutdelande företag kommer jag att föreslå att sådana företag på bostadsområdet också skall kännetecknas av ett i förhållande till i dag utvecklat boinflytande. Detta skall gälla för alla dessa företag oavsett om de ägs av kommunen eller av andra aktörer som t.ex. stiftelser och kooperativa föreningar.

Samtidigt som grundprinciperna är gemensamma för alla allmännyttiga bostadsföretag motiverar grundläggande kommunaldemokratiska principer att de företag som ägs av kommunerna tillämpar ett antal särbestämmelser. Jag föreslår därför att offentlighetsprincipen, lokaliseringsprincipen och lagen om offentlig upphandling obligatoriskt skall tillämpas enbart av de allmännyttiga bostadsföretag där kommunen har ett avgörande inflytande.

Mina förslag tar fasta på behovet av att det även i framtiden skall finnas bostadsföretag på hyresmarknaden som driver sin verksamhet utan att dela ut vinst till någon utomstående i större utsträckning än en i lagstiftningen definierad skälig avkastning på insatt kapital. Dessa företag ägs i utgångsläget nästan uteslutande av kommunerna, men mina förslag öppnar möjligheter för kommunerna att vidga ägandet genom att sälja andelar till andra intressenter eller erbjuda hyresgästerna ett gemensamt delägarskap. Det kan i framtiden, om mina förslag genomförs, vara möjligt med allmännyttiga bostadsföretag som delägs av olika intressenter eller som startas av andra än kommunen.

Med utgångspunkt i kommunallagens allmänna kompetensstadgande finner jag det naturligt att samtliga kommunägda bostadsföretag automatiskt förklaras som allmännyttiga när den nya lagstiftningen träder i kraft. Riksdagen har uttalat att kommunernas rätt att bedriva bostadsverksamhet har sin grund i kommunens allmänna kompetens att

tillgodose allmänna intressen i kommunen. Det är då svårt att tänka sig att det skulle vara förenligt med den kommunala kompetensen om kommunerna gavs möjlighet att äga bostadsföretag som inte har till syfte att just tillgodose ett allmänt intresse. Denna uppfattning styrks också av det förhållandet att kommunen inte har rätt att driva näringsverksamhet om syftet med detta är att erhålla vinst.

Det kommunala ägandet är dock ingen huvudsak. Det måste ankomma på kommunerna själva att bedöma i vilken utsträckning de anser att bostadsföretaget har en så viktig roll för kommunens utveckling att det motiverar ett eget ägaransvar för företaget, eller om kommunen vill ta ansvar för bostadsförsörjningen på annat sätt.

Sammanfattningsvis föreslår jag att en *ny associationsform skapas för allmännyttiga bostadsbolag.* Dessa företag har som uppgift att tillhandahålla hyresbostäder till alla medborgare utan särskilda kvalifikationsregler såsom låg inkomst eller sociala handikapp. Företagen skall bedriva sin verksamhet utan vinstintresse och ha en organisation som medger ett betydande inflytande för de boende.

I detta kapitel preciseras vilka regler jag anser skall gälla för dessa företag. Jag tar därvid först upp de regler som föreslås gälla för alla företag oavsett ägare. Därefter beskriver jag de regler som bör gälla för kommunägda företag.

Eftersom den helt dominerande delen av företagen kommer att vara kommunägda har jag valt att i huvudsak motivera mina förslag med utgångspunkt i de förhållanden som bör gälla för företag där kommunen har det dominerande ägarinflytandet.

4.2 Regler för samtliga allmännyttiga bostadsbolag

Förslag

Ett allmännyttigt bostadsbolag hyr ut bostäder med hyresrätt. I företagets fastighetsbestånd kan också finnas lokaler av olika slag, s.k. bostadskomplement. Ett allmännyttigt bostadsbolag tillhandahåller inte bostäder med annan upplåtelseform. Företaget kan också på uppdrag av kommunen eller annan mot ersättning förvalta fastigheter som ägs av denne.

Ett allmännyttigt bostadsföretag skall ha ett tillräckligt grundkapital som dock uppgår till minst två procent av fastighetskapitalet. Utöver detta grundkapital kan ägaren tillföra ytterligare kontanta medel i form av ägartillskott.

Någon utdelning utöver skälig avkastning är inte tillåten. Det överskott som kan uppkomma i verksamheten skall användas för att konsolidera och utveckla företaget.

Om företagets vinst så medger har ägaren rätt att erhålla en skälig avkastning som svarar mot den genomsnittliga upplåningsränta som under verksamhetsåret tillämpats för kommunerna. Den del av företagets egna kapital som ägaren tillskjutit, i form av grundkapital eller övrigt ägartillskott, skall utgöra underlag för skälig avkastning.

Företaget kan endast ingå i koncern under förutsättning att samtliga företag i koncernen är allmännyttiga bostadsbolag.

De allmännyttiga bostadsbolagen ges utvidgade möjligheter att arbeta med periodiseringsfonder.

Ett allmännyttigt bostadsföretag tillämpar ett fördjupat boinflytande i enlighet med vad som framgår i kapitel 5.

4.2.1 Företagens verksamhetsområde

De allmännyttiga företagen tillkom ursprungligen för att komma till rätta med den svåra situationen på bostadsmarknaden. Det är självklart att företagens kärnverksamhet har varit och kommer att vara att bygga och förvalta bostäder.

Jag förutsätter att företagen även fortsättningsvis skall ha möjlighet att ta ett mer samlat ansvar för boendemiljöer och boendekvaliteter i bostadsområdena. Bostadsföretaget är i normala fall den ekonomiskt och kompetensmässigt starkaste aktören i många bostadsområden. Nya

regler för de allmännyttiga företagen får inte leda till att företagens viktiga samhällsuppgifter i detta avseende försvåras.

Det är uppenbart att detta för med sig ett behov av att äga och förvalta också fastigheter som innehåller lokaler av olika slag. Till en god boendemiljö hör en väl fungerande kommersiell och offentlig service. Det är naturligt att bostadsförvaltaren också tar aktiv del i strävandena att tillhandahålla sådan service i bostadsområdena. Dagens allmännyttiga bostadsföretag förvaltar ett omfattande lokalbestånd. De företag som är anslutna till SABO äger och förvaltar sammanlagt cirka 8 miljoner kvadratmeter lokaler.

Under senare år har det blivit vanligare, främst i mindre kommuner, att fastighetsförvaltningen samordnats så att bostadsföretaget också fått ansvaret för att förvalta kommunala lokaler. Denna utveckling motiveras ofta av rationaliseringskrav och av behovet att utnyttja knappa resurser så effektivt som möjligt. Det är uppenbart att en sådan utveckling inte får försvåras av nya begränsningar i de allmännyttiga bostadsföretagens kompetensområde. Företagen kan med mitt förslag även fortsättningsvis ges uppdraget att ansvara för lokaler av detta slag. Dock bör lokalerna ägas av kommunen.

4.2.2 Icke-vinstutdelande företag

Jag föreslår att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara icke-vinstutdelande företag. Den som har skjutit till medel till företaget skall ha rätt till skälig avkastning på dessa. Någon utdelning därutöver är inte tillåten. Det överskott som företaget bör sträva efter skall användas för att konsolidera och utveckla företaget.

Mitt uppdrag är enligt direktiven att lämna förslag till hur icke-vinstdrivande bostadsföretag kan organiseras och driva sin verksamhet. Detta innebär inte att företagen skall fungera som renodlade självkostnadsföretag. Begreppet "självkostnad" är komplicerat i teoretiskt avseende och mycket svårt att tillämpa i praktiken. Det uttalas dessutom i direktiven att företag som agerar på marknaden måste ges möjlighet att generera vinstmedel för att kunna utvecklas, konsolideras och framgångsrikt konkurrera på marknaden.

Eftersom det i dag i huvudsak är kommunerna som är ägare till de företag som kommer att omfattas av ett nytt regelverk för allmännyttan är det naturligt att anpassa detta regelverk till vad som sedan länge gäller för dessa företag. Därigenom minimeras de förändringar i företagens verksamhet som ett nytt regelverk leder till.

Jag har valt att definiera gränsen mellan det allmännyttiga bostadsbolaget och dess konkurrenter på marknaden så att de allmännyttiga

bolagen kan dela ut vinst endast i begränsad utsträckning och relaterat till det kapital som ägaren i form av likvida medel ställt till företagets förfogande. Huvudprincipen kan sägas vara att företagen är icke-vinstutdelande samtidigt som en skälig avkastning på det ursprungliga och kontant tillförda ägarkapitalet är tillåten.

Mina förslag kan sägas utgöra en viss modernisering av vad som gällt alltsedan den moderna allmännyttan skapades för femtio år sedan. Förslaget vad gäller förutsättningarna för vinstutdelning utgår från de kommunalrättsliga principer som gällt under lång tid, men som kommit att tillämpas litet friare under senare år.

Genom att anpassa reglerna för utdelning och avkastning på insatt kapital till vad som följer av kommunallagen och de principer som denna bygger på undviks en diskussion om huruvida det i framtiden kommer att vara förenligt med den kommunala kompetensen för kommunerna att behålla ägaransvaret för dessa bostadsföretag.

Kommunernas allmänna befogenheter regleras i kommunallagen. Den anger att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Kommunerna har en oomtvistad rätt att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet, t.ex. bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk och trafikföretag. Sådana verksamheter är att anse som sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Den bestämmelse som främst är av intresse i detta sammanhang är att företagen förutsätts arbeta utan vinstsyfte, det s.k. spekulationsförbudet som framgår av 2 kap. 7 § i kommunallagen. Bestämmelsen föreskriver att kommunerna får driva näringsverksamhet, om den bedrivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen.

Genom ett riksdagsbeslut 1987 fastställdes hur stor avkastning kommunen kan erhålla från sitt bostadsföretag utan att detta förlorar sin allmännyttiga status.

I propositionen som förelåg riksdagsbeslutet anförde statsrådet att en utdelning som ger en avkastning på aktiekapitalet utöver vad som svarar mot normal upplåningsränta för långfristiga krediter, inte kan anses förenlig med kravet att företaget skall arbeta utan vinstsyfte.[11]

I propositionen anförde regeringen vidare att kravet på att verksamheten bedrivs utan enskilt vinstsyfte inte bör tolkas så att en åtgärd

[11] Prop. 1986/87:168.

varigenom aktiekapitalet höjs till följd av att anläggningstillgångar i företaget stigit i värde, eller till följd av att ett överskott i verksamheten från ett år förs över till ny räkning, skall anses utgöra otillåten vinstutdelning. Förbudet mot vinstutdelning bör endast avse ett beslut av företaget att av ett års överskott som aktieutdelning dela ut ett sammanlagt belopp som överstiger normal årsränta på av ägarna direkt tillskjutet kapital.

Ett ytterligare klargörande finns i förordningen (1999:610) om skälig avkastning vid utdelning från kommunala bostadsföretag. Där föreskriver regeringen vilken procentsats som skall gälla för skälig avkastning. Under kalenderåret 1999 bestämdes den skäliga avkastningen till fem procent. Riksdagen har i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen beslutat att ett kommunalt bostadsföretag skall få lämna en utdelning om högst 7,5 procent under år 2000 på det av kommunen direkt tillskjutna kapitalet. Detsamma skall gälla för utdelningar och aktieägartillskott som tillförs verksamheter inom samma koncern och som inte huvudsakligen avser förvaltning av bostadsfastigheter.[12]

Mitt förslag anknyter till dessa nu gällande bestämmelser vad avser skälig avkastning till ägaren. Den tillåtna utdelningen skall baseras på det kapital som ägaren tillfört som grundkapital, det vill säga med undantag för lån, apportegendom och kapital som tillkommit genom fondemission.

Många allmännyttiga företag har av historiska skäl en begränsad soliditet, verkar på svaga bostadsmarknader och är utsatta för svängningar på marknaden som inte går att möta genom intäktsökningar eller snabba anpassningar av kostnadsbilden. Dessa företag behöver därför från tid till annan tillfälliga ägartillskott för att finansiera outhyrda lägenheter, eller för att åstadkomma mer genomgripande anpassningsåtgärder som syftar till att förbättra framtida års resultat.

Det är rimligt att de kommuner som på detta sätt tagit sitt ägaransvar för bostadsföretaget kompenseras i den utsträckning företagens resultat i framtiden skapar utrymme för detta. Jag föreslår därför att i det kapital som ger rätt till utdelning också får inräknas den del av företagets egna kapital som tillförts i form av kontanta ägartillskott utöver grundkapitalet.

I några uppmärksammade fall har det kommunägda bostadsföretaget förlorat sin allmännyttiga status. Skälet har varit att kommunen avstått från utdelning under en tidsperiod för att sedan erhålla mer än vad som varit tillåtet ett enskilt år. Nuvarande regler kan därför leda till att de kommuner som har möjlighet kräver den årliga skäliga avkastningen,

[12] Prop. 1999/2000:1.

även om den kommunala ekonomin tillåter att man avstår och det skulle vara bra om dessa medel stannade kvar i företaget.

Med en möjlighet att utge den skäliga avkastningen upp till tre år i efterskott skulle dessa kommuner kunna avvakta med krav på utdelning eftersom de då alltid, om förutsättningarna tillåter, kan erhålla utdelning i efterhand.

4.2.3 Koncerner

Jag föreslår att allmännyttiga bostadsföretag endast skall kunna ingå i en koncern under förutsättning att samtliga dotterbolag i koncernen är allmännyttiga enligt den föreslagna lagen om allmännyttiga bostadsbolag. Mitt motiv för detta är att underlätta genomlysningen av företagen och att de boende skall kunna känna en trygghet i att de hyror som de betalar till företaget enbart används till att utveckla bostadsföretaget. Detta förslag innebär förändrade förutsättningar för de kommuner som i dag äger kommunala bostadsföretag som ingår i en kommunal koncern.

Under 1990-talet har det blivit vanligare att kommunerna organiserar ägandet i olika former av koncernbildningar. Det grundläggande syftet är i allmänhet att möjliggöra en skattemässig kvittning av vinster och förluster mellan företagen som ingår i koncernen. Därutöver finns även motiv som att samordna ägarfunktionen. Denna flyttas på detta sätt från kommunen till koncernens moderbolag, vilket kan innebära att den politiska styrningen kan samordnas på ett annat sätt än om bolagen är direktägda var för sig. Det innebär dock samtidigt att insyn och möjligheter till debatt begränsas i viss utsträckning.

Det finns inte någon fullständig statistik som beskriver förekomsten av koncerner, men år 1997 hade 142 av landets kommuner inrättat koncerner. Uppskattningar som har gjorts visar att koncernbildning finns i ungefär var tredje kommun som har mer än ett aktiebolag. Koncerner är vanligast förekommande i stora och medelstora kommuner.[13]

Enligt SABO:s statistik ingår cirka en tredjedel av de drygt 300 medlemsföretagen som dotterföretag i en kommunal koncern.

Med den vinstutdelningsrestriktion som jag föreslår, minskar fördelarna för kommunerna med att förvalta aktierna i bostadsföretaget genom en koncern. Koncernbidrag kan liknas vid avkastning, vilken enligt föreslagna bestämmelser är begränsad.

[13] Svenska Kommunförbundet, 1999.

Undantag från koncernregeln bör medges i de fall där kommunen är ägare till flera bostadsföretag och samlar dessa i en koncern som uteslutande består av allmännyttiga bostadsbolag.

Det har vuxit fram en praxis i många kommunala koncerner, som innebär att dotterbolagen ger ett koncernbidrag motsvarande vinsten. Moderbolaget återlämnar sedan detta bidrag med avdrag för den skatt som annars skulle ha betalats. Jag har därför övervägt att utforma mitt förslag så att företagen skulle kunna ingå i koncerner på dessa villkor. En sådan ordning skulle emellertid försvåra insyn och genomlysning av företagens ekonomi. Kommunal skatteplanering av detta slag framstår dessutom som väsensfrämmande när det gäller verksamhet som till sitt yttersta syfte inte är vinstdrivande, utan som kommit till för att främja medborgarnas välfärd.

4.2.4 Konsolidering

Jag föreslår att ett allmännyttigt bostadsföretag skall ha ett grundkapital som uppgår till minst två procent av fastighetskapitalet.

Mitt förslag att öka *grundkapitalets storlek* motiveras av det ökade behov av eget kapital som skapats genom avregleringen av kreditmarknaden. När statens räntesubventioner nu snart är avskaffade, med undantag av det 30-procentiga räntebidraget som kompensation för egnahemsägarnas skatteavdrag, är bostadsföretagen helt exponerade för ränteförändringar på den globala kreditmarknaden. Denna ökade ränterisk har dramatiskt förändrat förutsättningarna för företagens ekonomiska planering och leder till ett avsevärt större behov av ekonomisk buffert för att möta dessa svängningar.

Som framgått i kapitel 2 leder en procents räntehöjning för det genomsnittliga SABO-företaget till en kostnadsökning på 220 kr/månad för en normallägenhet på tre rum och kök. För företag med hög belåning blir konsekvenserna ännu större.

Dagens regler för grundkapitalets storlek i företagen är av gammalt ursprung. De har därefter kompletterats och kommenterats i flera omgångar i samband med olika förändringar i nu avskaffade bostadsfinansieringsbestämmelser. De framstår därför både som svårtolkade i vissa avseenden och som föråldrade i andra avseenden. I samband med att ett nytt regelverk beslutas för dessa företag bör därför regleringen av företagens grundkapital ses över och moderniseras i sin helhet.

Det bör i samband med detta bli möjligt för företagen att, i det obligatoriska grundkapitalet, också räkna in kapital som tillförts företagen i form av fondemission efter den dag då de nya reglerna träder i kraft. Därigenom får företagen och hyresgästerna ytterligare incitament

för att skapa vinst som stannar i bolaget. Det får förutsättas att företagen ges en tillräcklig tidsfrist för att successivt bygga upp detta ökade grundkapital.

4.2.5 Reserveringsregler

Det ingår inte i mitt uppdrag att presentera lagförslag i skattefrågor. Jag anser emellertid att allmännyttiga bostadsföretag bör få förbättrade möjligheter att reservera medel för framtida underhållsinsatser.

Det finns flera skäl till att ta upp frågan om reserveringsmöjligheter i dessa företag. Mitt förslag att begränsa utdelningsmöjligheterna i allmännyttiga bostadsföretag syftar till att de boende skall kunna vara med och bidra till en nödvändig konsolidering av företagen. De boende betalar hyror som leder till ett visst överskott som efter sedvanlig företagsbeskattning reinvesteras i företaget. Som framgått av min redovisning för grundkapitalet och den ökade risknivån på bostadsmarknaden är det angeläget att underlätta en kapitaluppbyggnad i dessa företag, eftersom de på grund av tidigare bestämmelser normalt har ett begränsat eget kapital.

Förslagen i kapitel 5, att öka hyresgästernas inflytande genom att ge dem större möjligheter att styra över underhållsåtgärder, leder till ett ökat behov av fondering av medel för framtida åtaganden gentemot hyresgästerna. Det är dessutom ett tidigare formulerat krav från fastighetsbranschen att kunna göra skattefria underhållsavsättningar på det sätt som var möjligt för de allmännyttiga bostadsföretagen under den tid de var schablonbeskattade. Jag har också övervägt möjligheterna att aktualisera en höjning av de skattemässiga avskrivningarna med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen. Tillsammans med den regionala strukturomvandlingen leder denna till att den ekonomiska livslängden förkortas, inte bara för kommersiella fastigheter, utan också för bostadsfastigheter.

Det finns emellertid som jag ser det, oavsett direktiven på denna punkt, bärande skäl för att inte nu aktualisera sådana mer genomgripande förändringar i beskattningen av de allmännyttiga bostadsföretagen. Av hänsyn till konkurrensen mellan olika fastighetsägare och allmännyttans roll inom ramen för bruksvärdessystemet, måste sådana överväganden göras med största omsorg och konsekvenserna utredas ordentligt. Dessutom kommer under våren år 2000 fastighetsbeskattningen att prövas i sin helhet på grundval av förslag från Fastighetsbeskattningskommittén.[14]

[14] Dir. 1998:20.

Jag vill emellertid aktualisera ett från skattesynpunkt marginellt förslag som skulle vara av stor betydelse för de allmännyttiga bostadsföretagens möjligheter att anpassa sitt utbud till olika önskemål från hyresgästerna och därmed bidra till att minska skillnaderna i inflytande mellan de boende i olika upplåtelseformer. De allmännyttiga bostadsföretagen borde av hänsyn till sin långsiktiga planering och möjligheterna att göra långsiktiga åtaganden gentemot sina hyresgäster på deras villkor ges en något utvidgad möjlighet att arbeta med periodiseringsfonder.

Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen blir det under år 2000 möjligt för alla företag att avsätta 25 procent av vinsten i en periodiseringsfond som inte behöver upplösas förrän efter sex år.[15] Förändringen innebär en utvidgning av såväl andelen av vinsten som tidsperioden innan fonden behöver upplösas. Förslagen kommer att öka företagens förutsättningar att överbrygga svackor i lönsamhet och förbättra förutsättningarna för en långsiktighet i planeringen.

För de allmännyttiga företagen är en sådan förlängning av tidsfristen angelägen eftersom utvecklingen går mot ett alltmer hyresgäststyrt och hyresgästanpassat underhåll av lägenheter och gemensamma utrymmen. Mina förslag i kapitel 5 syftar till att ytterligare förbättra förutsättningarna för en sådan fastighetsförvaltning på de boendes villkor. I detta perspektiv är dock den föreslagna tidsperioden innan en fondavsättning måste upplösas alltför kort. Det kan dessutom hävdas att företagen också med hänsyn till deras begränsade soliditet borde ges ökade möjligheter att på detta sätt utjämna det ekonomiska resultatet över åren.

Med hänsyn till detta resonemang skulle det vara av värde för dessa icke-vinstutdelande företag att få avsätta åtminstone 30 procent av årets vinst till en periodiseringsfond som inte behöver upplösas förrän efter 15 år. En på detta sätt uppkommen skattekredit, som inte behöver tas i anspråk för den löpande underhållsverksamheten under denna tidsperiod, återförs därefter till beskattning.

4.2.6 Hyresgästinflytande

Nya regler för de allmännyttiga bostadsföretagen skall enligt direktiven syfta till att radikalt öka de boendes inflytande över vardagssituationen. Skillnaderna mellan de olika upplåtelseformerna på bostadsmarknaden skall minskas så långt det är möjligt.

[15] Prop. 1999/2000:1.

Jag presenterar därför i kapitel 5 ett antal förslag som syftar till att uppnå dessa ambitioner. Jag förutsätter att de förslag till ökat hyresgästinflytande som presenteras i allt väsentligt utformas som *möjligheter* som skall finnas i alla allmännyttiga bostadsföretag, men utnyttjas enbart i den utsträckning som de boende är beredda att dela ansvaret för företagets dagliga skötsel och långsiktiga planering.

4.3 Regler enbart för kommunägda bostadsbolag

Förslag

För allmännyttiga bostadsbolag där kommunen har det avgörande inflytandet skall lokaliseringsprincipen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling tillämpas även fortsättningsvis.

Förutom de förutsättningar som bör gälla för samtliga allmännyttiga företag ställer det kommunala regelverket särskilda krav på de företag där kommunen har det avgörande inflytandet. Jag avser då företag där kommunen äger majoriteten av bolagets aktier och därmed röstmajoritet på bolagsstämman.

Företag som på detta sätt ägs av kommunerna måste betraktas som en del av den kommunala förmögenhet som medborgarna äger gemensamt. Det är från kommunaldemokratiska utgångspunkter naturligt att ställa samma krav på insyn och demokratiskt inflytande samt ansvarsutkrävande för denna del av den kommunala verksamheten som på den del som bedrivs i förvaltningsform. Affärsverksamhet på marknaden förutsätter friare arbetsformer och möjlighet till sekretess i affärsuppgörelser. Dessa krav måste tillgodoses genom att företagen drivs inom ramen för en företagsform som så långt möjligt stämmer överens med aktiebolagslagens regelverk. De avvikelser som jag föreslår i dessa avseenden är motiverade av det kommunala ägandet.

I det följande redovisas dessa specialregler översiktligt. För en närmare redovisning av de kommunalrättsliga förhållandena hänvisas till bilaga 1.

4.3.1 Lokaliseringsprincipen

Verksamheten i ett bostadsföretag, där kommunen har det avgörande inflytandet, motiveras av kommunallagens allmänna kompetensstad-

gande att den utgör ett allmännt intresse i kommunen – i det här fallet bostadsförsörjning.

Med detta synsätt blir den s.k. lokaliseringsprincipen en naturlig begränsning när det gäller företagens möjligheter att geografiskt vidga sitt intresseområde. Det är väsentligt att kommunmedlemmarna ges samma möjligheter att utkräva ett demokratiskt ansvar för den verksamhet som drivs i bolagsform som för förvaltningen och serviceproduktionen i övrigt. Den möjligheten har de genom att vid de allmänna valen ställa de politiska partierna till ansvar för hur bostadsföretaget och de förtroendevalda, som haft ansvaret för kommunens ägande, har fullgjort sina uppgifter.

Om företaget däremot varit verksamt i andra kommuner uppstår ett slags demokratiskt underskott. Medborgarna i dessa kommuner har inte rösträtt i den kommun som utövar ägarskapet för det allmännyttiga bostadsföretaget. Det kan på samma gång uppfattas som oberättigat att medborgarna i en kommun skall ha inflytande över bostadsförsörjningen i en annan kommun och orättfärdigt att medborgarna i denna kommun skall vara förhindrade att utöva motsvarande inflytande.

Med ett kommunaldemokratiskt perspektiv är sålunda lokaliseringsprincipen både naturlig och nödvändig. Från ett fastighetsekonomiskt perspektiv är slutsatsen inte lika självklar. I många delar av landet svarar inte de naturliga bostadsmarknaderna mot den kommunala indelningen. Detta är särskilt uttalat i storstadsområdena där förutsättningarna för de kommunala bostadsföretagen varierar starkt i ekonomiskt avseende trots att de verkar på en gemensam bostadsmarknad. SABO har i en rapport till regeringen i december 1999 redovisat de obalanser i förutsättningar som finns i Stockholms län i detta avseende. Detta är obalanser som bl.a. bidrar till svårigheterna att åstadkomma en tillräcklig nyproduktion av bostäder i regionen.[16]

Med ett fastighetsekonomiskt perspektiv skulle det vara rationellt att öppna möjligheter för de allmännyttiga bostadsbolagen att verka över flera kommuner och på detta sätt åstadkomma den riskspridning som präglar företag på den kommersiella marknaden. Med hänsyn till de allmännyttiga bostadsföretagens karaktär av kommunal serviceproduktion gentemot medborgarna är det dock enligt min mening nödvändigt att i denna målkonflikt fästa störst avseende vid den kommunaldemokratiska aspekten.

Jag anser därför att de allmännyttiga bostadsbolag som har kommunen som dominerande ägare skall leva med de begränsningar som följer av lokaliseringsprincipen. Samtidigt vill jag peka på de möjligheter som kommunerna har att samverka på detta område genom att

[16] SABO, Ekonomisk utveckling kontra förutsättningar att bygga, 1999.

samäga företag av detta slag. Ett allmännyttigt bostadsföretag som ägs gemensamt av flera kommuner eller av kommuner och landsting i partnerskap kan verka över ett större område – utan att den kommunaldemokratiska ansvarskedjan bryts. Det finns redan i dag exempel på att kommuner samverkar på detta sätt och jag ser stora förtjänster med ett ökat samarbete av detta slag, inte minst i storstadsområden.

4.3.2 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen gäller för kommunägda allmännyttiga bostadsföretag genom lagreglering i sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen. Syftet med reglerna är att öka insynen i företagen, göra kommunens roll som ägare tydlig samt motverka kompetensöverskridande. Offentlighetsprincipen skall tillämpas i stort sett på samma sätt och i samma utsträckning som i den kommunala förvaltningsverksamheten.

Det hävdas ibland att detta försvårar företagens agerande på marknaden. Sekretess föreligger vad gäller exempelvis affärsförhållanden och uppgifter om hyresgästers personliga förhållanden. Enligt kritikerna är principen svår att tillämpa. Det tar tid att göra bedömningar och det innebär en konkurrensnackdel gentemot privata hyresvärdar. Det hävdas att det i rekryteringssammanhang innebär en nackdel att sökandes namn kan bli offentliga. Invändningar av detta slag ligger t.ex. bakom SABO:s ibland framförda inställning att de allmännyttiga bostadsföretagen som arbetar på en konkurrensutsatt marknad borde undantas från sekretesslagen i detta avseende.

Jag anser emellertid att de demokratiska argumenten för insyn och kontroll måste väga över även här. Det är kommunmedlemmarna som är de egentliga ägarna till dessa bostadsföretag. Det är därför angeläget med insyn i verksamheten. En ofta framförd kritik är att när kommunala angelägenheter handhas av aktiebolagen så försvinner en betydande del av insynen och kontrollen. Jag finner det därför angeläget att offentlighetsprincipen även framöver skall gälla för kommunägda allmännyttiga bostadsbolag på samma sätt som i dag.

4.3.3 Lagen om offentlig upphandling

Reglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU) skall tillämpas av alla upphandlande enheter, dvs. myndigheter och organisationer där det allmänna har ett avgörande inflytande.

Att de allmännyttiga företagen i dag omfattas av dessa regler är inte okontroversiellt. Ibland framförs att företagen inte längre skyddas av några särregler på det ekonomiska området utan arbetar i konkurrens på i allt väsentligt lika villkor med fastighetsägare som inte har att tillämpa LOU. De borde därför inte omfattas av dessa bestämmelser eftersom de då på grund av detta byråkratiska regelverk blir hämmade i konkurrensen på marknaden.

Även om det kan finnas anledning för en sådan kritik från företagens sida måste ändock slutsatsen, innan en rättslig prövning kommit till stånd, vara att företagen har att tillämpa dessa upphandlingsregler. I 1 kap 6 § LOU stadgas att lagen skall tillämpas av kommunala bolag som upprättats för att täcka behov i det allmännas intresse och under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

Det är sålunda inte företagens situation på marknaden som är avgörande för om de skall omfattas av lagen eller ej. Det är syftet med företagens verksamhet som är av betydelse. De allmännyttiga bostadsföretagen bygger sin existens på just detta allmänna kompetensstadgande i kommunallagen.

Jag föreslår att denna lagstiftning skall omfatta endast de företag där kommunerna har det avgörande inflytandet. Det är emellertid inte helt säkert att övriga allmännyttiga företag kan undantas från detta regelverk. I Danmark, där bostadsföretagen ägs av de boende i form av kooperativ, har det slagits fast att företagen trots att de inte ägs av det allmänna skall omfattas av de danska motsvarigheterna till dessa regler.

Även om upphandlingsreglerna i allt väsentligt är bra och naturliga att följa, även av företag som inte är skyldiga att göra detta, kan de i vissa situationer skapa svårigheter för företagen att uppnå andra angelägna mål än en effektivt genomförd konkurrensupphandling.

SABO har framhållit denna aspekt i ett remissvar till ett betänkande från Utredningen om företagande för personer med utländsk bakgrund.[17] SABO anförde att upphandlingar under det s.k. tröskelvärdet borde få göras utan de begränsningar som följer av LOU i de fall företaget är engagerat i vissa projekt. Kännetecknande för projekten bör vara att de syftar till att skapa arbetstillfällen i ett enskilt bostadsområde med hög arbetslöshet. Möjligheterna att genom riktade upphandlingar skapa arbetstillfällen och samtidigt ge de boende en bättre service försvåras, hävdas det, genom de begränsningar i handlingsfriheten som skapas av upphandlingsreglerna.

Att göra undantag från upphandlingsreglerna med detta syfte reser samtidigt frågan om konsekvenserna för konkurrensen på den lokala

[17] SABO, 1999-10-02.

marknaden, varför undantag av detta slag måste övervägas noga och med stöd av en mer omfattande utredning än den som varit möjlig i detta sammanhang. Jag förordar därför att dispens- eller undantagsmöjligheter för de allmännyttiga företagen från LOU i frågor som ligger under tröskelvärdet och som motiveras av bostadssociala skäl blir föremål för ytterligare utredning.

4.4 Undantag från spekulationsförbudet och tillfällig befrielse från stämpelskatt

Förslag

Kommunala företag som bedriver fastighetsförvaltning som ej avser bostäder undantas från spekulationsförbudet.

Allmännyttiga bostadsbolag bör överväga att överföra kommersiella fastigheter till ett annat av kommunen ägt bolag. För att stimulera en sådan överföring medges undantag från skyldigheten att betala stämpelskatt under en tid av tre år sedan lagen om allmännyttiga bostadsbolag trätt i kraft.

Mina förslag till begränsningar i möjligheterna till vinstutdelning anknyter till dagens regler. I förhållande till den praxis som utvecklats under senare år leder förslagen till minskade möjligheter för kommunerna att, t.ex. i skatteplaneringssyfte genom koncernbidrag, tillgodogöra sig vinster som genererats inom företag som förutsätts drivas utan vinstsyfte. Exempel finns också på kommuner som under senare år funnit det ekonomiskt fördelaktigt att avstå från allmännyttigstatusen för att i stället kunna förfoga friare över det ekonomiska resultatet i bostadsbolaget.

En sådan förändring av praxis kan vara ett resultat av kommunernas pressade ekonomiska situation under det svåra 1990-talet. Men det kan också spegla en sviktande uppslutning bakom de principer som förutsatts prägla kommunal affärsverksamhet. På ett område – energiförsörjningen – har kommunerna i enlighet med riksdagsbeslut givits möjlighet att bedriva näringsverksamhet i konkurrens med undantag från den kommunala självkostnadsprincipen.

Det kan därför enligt min uppfattning finnas anledning att, i samband med att regelverket stramas upp för de allmännyttiga bostadsföretagen, kompensera kommunerna genom att ge dessa en möjlighet att verka på den kommersiella fastighetsmarknaden med samma förutsättningar som i dag gäller på elmarknaden, dvs. utan de restriktioner som gäller för bostadsföretagen. I propositionen angående

handel med el i konkurrens fastslås att verksamheten skall bedrivas på affärsmässig grund, med undantag för bl.a. självkostnadsprincipen, och att kommunen måste kunna bedriva sin verksamhet under samma förutsättningar som andra aktörer på marknaden.[18]

Genom att flytta ägandet av fastigheter som huvudsakligen innehåller kommersiella lokaler till ett nytt bolag eller en kommunal förvaltning kan kommunerna därigenom erhålla en bättre avkastning än tidigare. Självfallet kan bostadsföretaget även fortsättningsvis på uppdrag svara för förvaltningen av dessa fastigheter i den utsträckning kommunen inte väljer att avyttra dem och använda realisationsvinsten för andra ändamål.

För att underlätta detta föreslår jag att kommunerna ges en möjlighet att under tre år genomföra sådana ägarförändringar med dispens från stämpelskatten. Det får förutsättas att kommunen eller bolaget övertar fastigheterna till bokfört värde eller det högre pris som kan överenskommas.

4.5 Lag om allmännyttiga bostadsbolag

Förslag

De bestämmelser som gäller för allmännyttiga bostadsbolag samlas i en särskild lag.

De regler för allmännyttighet som presenteras i detta kapitel skapar sammantaget en särskild situation för de allmännyttiga bostadsföretagen i jämförelse med övriga aktörer på fastighetsmarknaden. Reglerna leder inte till att dessa företag får några fördelar i ekonomiskt avseende på marknaden. Snarare kan det hävdas att de företag som även fortsättningsvis kommer att ha kommunen som dominerande ägare tvingas arbeta med ett antal konkurrenshämmande särregler som motiveras av demokratiska skäl.

Viktigast av de föreslagna reglerna är de som begränsar företagens möjligheter att lämna avkastning till ägaren och det ökade inflytandet för de boende i dessa företag. Med hänsyn till att det redan i dag finns särbestämmelser i aktiebolagslagen för företag som arbetar med annat syfte än vinst, har jag övervägt om det skulle vara lämpligt att komplettera aktiebolagslagen, stiftelselagen och lagen om ekonomiska föreningar med ett antal tilläggsbestämmelser som är tillämpliga för just

[18] Prop. 1993/94:162.

sådana företag. Mina direktiv utgår också från att detta skulle vara ändamålsenligt.

Jag har dock vid mina överväganden kommit fram till att det regelkomplex som är nödvändigt är så omfattande att det bör samlas i en särskild lag som reglerar dessa företag – oavsett om de ägs av en stiftelse, en ekonomisk förening eller en kommun. Bidragande till denna slutsats har varit dels att jag ser ett behov av regler för att förklara andra företag än kommunägda för allmännyttiga, dels att den valda lösningen underlättar för kommuner och andra att bredda ägandet i företagen. Ett företag kan i framtiden samägas av kommuner, stiftelser och ekonomiska föreningar. Kanske kan detta också på sikt främja en ökad mångfald och därmed ökad valfrihet för de människor som väljer att lösa sin bostadsfråga utan att binda ägarkapital i boendet.

Den tid som stått till mitt förfogande har inte varit tillräcklig för att med nödvändig omsorg utarbeta förslag till en lag om allmännyttiga bostadsföretag. Jag redovisar i bilaga 2 vad jag anser att en sådan lag i huvudsak bör omfatta. Förutom de kriterier som tas upp i detta kapitel krävs i lagen också bestämmelser rörande boinflytandet som presenteras i kapitel 5 samt ett antal bestämmelser som reglerar vad som skall gälla då en kommun väljer att avveckla sitt ägande i bostadsföretaget m.m. Mina förslag i denna del presenteras i kapitel 6.

I kapitel 8 föreslås att tillämpningsområdet för laglighetsprövning utvidgas till att omfatta även de kommunägda allmännyttiga bostadsbolagen. En lag om allmännyttiga bostadsbolag kan därutöver behöva kompletteras med ytterligare bestämmelser som garanterar lagens efterlevnad. Förslag i denna del får utarbetas i anslutning till det lagstiftningsarbete som blir nödvändigt för att genomföra mina förslag.

4.6 Allmännyttiga bostadsstiftelser

Förslag

Bostadsstiftelser som är allmännyttiga när lagen om allmännyttiga bostadsbolag träder i kraft får, med stöd av övergångsbestämmelser, behålla sin allmännyttiga status under förutsättning att de boende ges möjlighet till inflytande i enlighet med lagens regler.

Under 1990-talet har flertalet bostadsstiftelser ombildats till aktiebolag. Av SABO:s medlemsföretag drivs idag cirka 30 i stiftelseform. Flertalet av dessa är kommunala, men det finns därutöver ett antal stiftelser med annan huvudman, t.ex. Arbetarebostadsfonden i Stockholm och Robert Dicksons stiftelse i Göteborg. Även studentbostäder förvaltas

idag i stiftelseform. Det framstår inte som ändamålsenligt att dessa befintliga stiftelser skall behöva övergå till den nya associationsformen. Den åsyftade utdelningsbegränsningen är inte relevant för stiftelser, och de ökade möjligheterna till inflytande för hyresgästerna kan tillämpas också av företag som drivs som stiftelser. Det bör därför av övergångsbestämmelser framgå att befintliga bostadsstiftelser om de så önskar kan fortsätta i samma associationsform som tidigare med bibehållen allmännyttig status. Detta bör även gälla Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB).

5 Ökat hyresgästinflytande

5.1 Viktigt med ökat hyresgästinflytande

I direktiven framhålls att de boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet måste öka. För att skapa likvärdiga sociala villkor krävs att skillnaderna i delaktighet och inflytande minskar mellan olika upplåtelseformer. Många hyresgäster har en vilja och ett berättigat intresse av att ta ett större ansvar för sitt boende och sina boendekostnader.

I mitt uppdrag ingår att jag skall lämna förslag om hur de kommunägda bostadsföretagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, dels inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna äger eller har ett inflytande över förvaltningen av fastigheterna.

5.1.1 Varierande grad av hyresgästinflytande

Med hyresgästinflytande menas att hyresgästerna är med och påverkar processer, skeenden och beslut som rör boendet.

Arbete för ökat hyresgästinflytande har pågått alltsedan 1970-talet. Några milstolpar har varit de rekommendationer om lokala boinflytandeavtal som tecknats av SABO och Hyresgästernas Riksförbund 1979 respektive 1986. Dessa rekommendationer har följts av lokala avtal mellan de flesta allmännyttiga företag och de regionala hyresgästföreningarna. De lokala avtalen har på ett standardiserat sätt behandlat främst mål och utgångspunkter, inflytande över gemensamma angelägenheter samt ersättningar och verksamhetskostnader.

Utfallet av dessa avtal har varierat. I en del bostadsområden finns ett fungerande boinflytande, i andra områden fungerar det till och från, men i de flesta bostadsområden finns inte särskilt mycket boinflytande. Orsakerna till brister i boinflytandet kan vara många.

Hyresgästföreningarna brukar framhålla att bostadsföretagen inte vill lämna ifrån sig makt. Bostadsföretagen pekar på bristande intresse och ett stelbent förhandlingssystem som ligger i vägen för direkta kontakter med hyresgästerna. Andra framhåller att många valt hyresrätten just för att slippa engagera sig.

Även om det finns fog för alla dessa påståenden, anser jag inte att det leder framåt att peka ut syndabockar. Skall hyresgästinflytandet utvecklas måste nya radikala grepp tas.

Bostadsförvaltning innebär att regelbundet fatta en rad – stora och små – beslut. En grundläggande utgångspunkt bör vara att beslut fattas så nära de berörda som möjligt, dvs. på lägsta effektiva nivå. Ett vedertaget begrepp för detta förhållningssätt är närhetsprincipen. Motiven är att uppnå ett rationellare beslutsfattande, ett större engagemang och inte minst innehållsmässigt bättre beslut. Om närhetsprincipen tillämpas kommer beslut att fattas så nära de berörda hyresgästerna som möjligt.

Då blir det också möjligt för hyresgästerna att ta över delar av beslutsfattandet enligt en enkel princip: den som hyr en lägenhet skall ha möjlighet att bestämma över lägenheten, de som bor i ett visst trapphus skall ha möjlighet att tillsammans bestämma över gemensamma frågor, de som bor i ett visst hus skall ha möjlighet att tillsammans bestämma över det som är gemensamt i huset.

5.1.2 Är hyresgästerna verkligen intresserade av ett ökat inflytande?

Idag är medborgarna välutbildade och välinformerade på ett helt annat sätt än tidigare. Detta har lett till att få människor är beredda att acceptera hierarkiska strukturer och lösningar som påtvingas uppifrån. Varje människa vill forma sitt eget livsprojekt, delvis själv och delvis tillsammans med andra. Därmed vill hon eller han också bestämma över sitt boende – oavsett upplåtelseform.

Den enskilda människans vilja att engagera sig som hyresgäst och utöva inflytande varierar. Intresset och engagemanget är något som växer fram hos den enskilde utifrån hans eller hennes egna erfarenheter. Det är inget som kan påtvingas uppifrån.

Däremot är det viktigt att bostadsföretagen bidrar till att skapa goda förutsättningar och undanröja hinder. På så sätt blir det lättare för hyresgäster att engagera sig mer i sitt boende.

Goda förutsättningar kan vara information, utbildning, tillgänglighet, möteslokaler och framför allt en vilja att medverka till ökat hyresgästinflytande i hela bostadsföretaget.

Hinder kan finnas i organisationsstruktur och ekonomisystem, i praxis och i företagskultur.

Bostadsföretaget blir här en "möjliggörare". Sedan är det en uppgift för hyresgästerna att – om de önskar – tillvarata och utnyttja dessa möjligheter. Om möjligheterna är goda, men hyresgästerna ändå inte

utnyttjar dessa, så är det inget misslyckande för bostadsföretaget. Det kan i så fall bero på hinder som bostadsföretaget inte rår över, men det kan likaväl bero på att hyresgästerna är nöjda med sitt boende som det är.

Väljer hyresgästerna att avstå från att utöva sitt inflytande är det naturligt att bostadsföretaget strävar efter att hitta andra former för en fortlöpande dialog med de boende, och låter resultatet av denna dialog påverka bostadsförvaltningen.

5.1.3 Inflytande och ansvar

Med inflytande menas att vara med och påverka en process, ett skeende eller ett beslut. Detta kan ske formellt eller informellt och i olika stor utsträckning. Men det är alltid någon annan som fattar beslutet.

Begreppet makt skiljer sig kvalitativt från begreppet inflytande. Det finns många definitioner av maktbegreppet, men de skall inte diskuteras här. Här får begreppet stå för en möjlighet att genomdriva sin vilja gentemot någon annans vilja, en möjlighet som bygger på en styrkeposition som kan vara reglerad i lagar och avtal eller helt informell. För att minska risken att någon får alltför stor makt eftersträvas i många sammanhang en maktbalans mellan olika krafter. Ofta understryks vikten av att koppla ihop makt och ansvar. Med ansvar avses skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker.

Den som själv äger sin bostad har inte bara inflytande utan verklig makt över sitt boende. I bostadsrätt har de enskilda bostadsrättshavarna i stort sett makt över lägenheten och inflytande över huset. Bostadsrättshavarna har tillsammans makten över fastigheten.

Inom hyresrätten är det i grunden fastighetsägaren som har all makt, men genom lagar och förhandlingsöverenskommelser har hyresgästerna ett visst inflytande över lägenheterna och huset. Lagstiftningen ger de principiella förutsättningarna för inflytande.

I enlighet med detta sker regelbundet förhandlingar mellan bostadsföretaget och den regionala hyresgästorganisationen som företrädare för hyresgästerna. Detta system har överlag varit rationellt, men det har också brister som behöver åtgärdas.

För det första har hyresgästorganisationen fått ett starkt inflytande och viss makt i form av vetorätt, utan att det kopplats ihop med ett ansvarstagande. Eftersom bostadsföretaget har behållit allt ansvar har viljan att lämna ifrån sig makt därmed varit begränsad.

För det andra har inte hyresgästerna enskilt eller i grupp haft ett direkt inflytande. Det har tillkommit hyresgästföreningen i kraft av förhandlingsklausulen i hyresavtalet.

Det har blivit svårt att hitta former för lokal samverkan mellan bostadsföretag och hyresgäster. Det är därför angeläget att koppla ihop inflytande och makt med ansvar, och att de enskilda hyresgästerna får möjlighet till ett mer direkt inflytande. Jag anser inte att det finns några skäl till att de som har valt hyresrätt skall ha mindre möjlighet att bestämma i sitt hem och över sitt boende än de som valt en annan upplåtelseform. Att vara med och bestämma kan dock aldrig bli ett krav på hyresgästerna, utan en möjlighet för dem som så önskar.

5.1.4 Inflytande genom förhandling eller samverkan och medansvar – ett viktigt vägval

I detta sammanhang anser jag att det är nödvändigt att ta ställning till frågan om de boendes inflytande skall ökas inom ramen för ett partsförhållande, eller genom medverkan och samarbete. Den kooperativa hyresrätten löser detta problem genom att inflytandet och ansvaret helt flyttas över på de boende. I den traditionella hyresrätten ger hyresförhandlingarna hyresgästerna inflytande över boendekostnaderna genom ett renodlat partsförhållande. Hyresgästernas representanter förhandlar, men ansvaret för företaget och dess verksamhet ligger till fullo kvar hos företaget.

De försök med boinflytande inom allmännyttan som bedrivits hittills har haft litet olika karaktär. De har dock alla genomförts i en miljö som dominerats av partsförhållandet. Det är genom förhandlingar med hyresvärden som hyresgästerna kunnat flytta fram sina positioner, och det är genom förhandlingar med hyresgästerna som hyresvärden kunnat utveckla sin produkt, t.ex. genom renoveringar och ombyggnader.

Ett inflytande från de boendes sida som bygger på förhandlingar mellan olika parter har uppenbara begränsningar. Bostadsföretaget behåller ensamt hela ansvaret för resultatet. Detta gäller både opinionsmässigt och skadeståndsmässigt.

Det är uppenbart att detta medverkar till en tveksamhet från fastighetsägarens sida att överlåta verkligt inflytande till de boende. Dessa kan också agera i en förhandlingssituation utan att ta full hänsyn till ekonomiska och andra konsekvenser av de framförda kraven. Det finns i förhandlingsmodellen en inbyggd risk för ökat missnöje och besvikelse över att ett engagemang i det egna bostadsområdet inte i realiteten ger mer inflytande, något som i sin tur naturligtvis minskar de boendes intresse för att delta.

En modell där de boende tar direkt del i besluten och verksamheten framstår som ett bättre sätt att bidra till ökad delaktighet och förutsättningar för sociala nätverk i bostadsområdena. Det blir då möjligt att överlåta verklig beslutanderätt till dem som engagerar sig. Det lönar sig att vara med. Det blir också viktigare för deltagarna att verkligen se till att de kan ta ansvar för, försvara och förklara de beslut som de varit med om att fatta. Boinflytandet kan på detta sätt bli av verklig betydelse i strävandena att skapa förutsättningar för delaktighet och sammanhållning i olika bostadsområden.

Ett viktigt steg i denna riktning togs när det nya reglerna om hyresgästinflytande vid ombyggnad infördes 1997. De bygger på att de berörda hyresgästerna skall ha ett stort och direkt inflytande, och förutsätter att samråd sker mellan hyresvärden och hyresgästerna. Hyresgästorganisationen har närmast en konsultativ roll.

5.1.5 Utgångspunkter i sammanfattning

En utgångspunkt för mina förslag är att varje hyresgäst så långt det är möjligt skall ha makt över sin lägenhet trots att han eller hon inte äger utan hyr den, och att de boende tillsammans skall ha möjlighet att utöva ett reellt inflytande i de gemensamma frågor där de vill utöva inflytande.

Hyresgästinflytandet kan utövas på i princip tre olika nivåer. I varje lägenhet bör den enskilda hyresgästen ha möjlighet att bestämma så mycket som möjligt. I varje kvarter och bostadsområde bör hyresgästerna tillsammans kunna bestämma så mycket som möjligt i gemensamma frågor. I det allmännyttiga bostadsföretaget fattas övergripande och strategiska beslut som sätter spelreglerna för det enskilda och det lokala hyresgästinflytandet. Ett ökat boinflytande förutsätter att hyresgästerna får möjlighet till inflytande också över dessa beslut.

Sammanfattningsvis bör ett ökat hyresgästinflytande bygga på följande principer, vilka också utgör grunden för mina förslag i detta kapitel.

- Beslut bör fattas så nära de berörda som möjligt
- bostadsföretagen bör underlätta och röja hinder
- inflytande förutsätter engagemang
- makt förutsätter ansvar.

5.2 Inflytande över lägenheten

Förslag

Det är för hyresrättens framtida konkurrenskraft nödvändigt att utveckla hyresrätten i en riktning som tillåter betydligt större valfrihet. Utgångspunkten bör vara att den enskilde hyresgästen skall ha så stort inflytande som möjligt över sitt eget boende. Men det måste också råda balans mellan å ena sidan hyresgästens besittningsskydd och andra rättigheter och å andra sidan möjligheterna för hyresvärdar att erbjuda stor flexibilitet och individuell valfrihet.

Jag föreslår att det blir möjligt för allmännyttiga bostadsföretag att på vissa områden göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler. Motivet för detta är att de företag som omfattas av reglerna för allmännyttiga bostadsbolag har verksamheten och inte vinsten som mål, och därför saknar motiv att utnyttja sin starkare position på hyresgästernas bekostnad. I företagen finns också möjligheter till demokratisk insyn.

De områden där avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler för bostadshyresavtal bör kunna göras är följande:

- Tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster
- hyresavtal utan förhandlingsklausul från början
- individuella överenskommelser ges företräde framför kollektiva
- hyresavtal med indexklausul
- hyresavtal på bestämd tid.

5.2.1 Hyresgästens inflytande idag

Hyresgästens rättigheter regleras i hyreslagen. Den innehåller bland annat bestämmelser om underhåll och rätt att utföra eget arbete samt om hyresgästinflytande vid ombyggnad.

En hyreslägenhet skall vara fullt brukbar både vid tillträdet och under hela hyresförhållandet. Det är inte tillåtet att avtala med hyresgästen om uthyrning av lägenhet i befintligt skick. Enligt hyreslagen har hyresvärden också skyldighet att underhålla lägenheten med skäliga tidsmellanrum.

Hyresgästen har rätt att på egen bekostnad måla, tapetsera och utföra liknande underhåll i lägenheten. Arbetet skall utföras fackmannamässigt; i annat fall kan hyresgästen bli skadeståndsskyldig om lägenhetens bruksvärde minskat.

När hyresvärden vill utföra ombyggnads- och förändringsarbeten skall hyresgästen lämna sitt godkännande innan åtgärderna påbörjas. Syftet med denna regel är att öka hyresgästernas direkta inflytande över sin bostad och skapa förutsättningar för en dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. En hyresvärd får utföra standardhöjande åtgärder endast om de godkänts av berörda hyresgäster.

Hyresgästorganisationen har endast en konsultativ roll vid ombyggnadsåtgärder. Kravet på godkännande gäller för varje berörd hyresgäst som när ombyggnaderna påbörjas har ett gällande hyresavtal för lägenheten. Om hyresgästen inte samtycker till åtgärden kan hyresvärden vända sig till hyresnämnden för att få tillstånd.

Hyresnämnden skall lämna tillstånd om hyresvärden har ett beaktansvärt skäl till att åtgärden vidtas och det inte kan betraktas som oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. I normalfallet skall hyresnämnden göra en objektiv bedömning och intresseavvägning mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen.

Under 1980-talet introducerade ett stort antal allmännyttiga bostadsföretag hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. Tidigare hade underhållsåtgärder som målning och tapetsering, omläggning av golv och byte av spis och vitvaror m.m. genomförts med vissa tidsbestämda intervall. Med hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll blev det möjligt för hyresgästen att få detta åtgärdat i förtid, mot en särskild avgift eller hyreshöjning. Det blev också möjligt att få underhållsarbetet senarelagt och fram till dess få en rabatt på hyran. Den enskilda hyresgästen fick därmed möjlighet att dels välja underhållsstandard i lägenheten, dels hålla nere boendekostnaden.

Senare kompletterades det hyresgäststyrda lägenhetsunderhållet med en möjlighet till tillval av olika typer av utrustning eller högre kvalitet på befintlig utrustning. Hyresgästerna erbjöds att beställa tillval och fick efter leverans av detta betala med ett tillägg på hyran.

Det hyresgäststyrda lägenhetsunderhållet möjliggjordes genom en ändring av hyreslagens bestämmelser om hyresvärdens underhållsskyldighet. Denna underhållsskyldighet, som är lagens grundregel, kan genom en förhandlingsöverenskommelse avtalas bort om hyresavtalet innehåller en förhandlingsklausul.

Denna möjlighet att avtala bort underhållsskyldigheten har i ett antal bostadsföretag senare kommit att användas för förhandlingsöverenskommelser om så kallat valfritt lägenhetsunderhåll. Detta system innebär att hyresvärden inte längre har ansvaret för underhåll av vissa delar av lägenheterna. I gengäld är hyran relativt sett lägre. Om hyresgästen vill ha underhållsarbete utfört får han eller hon själv bekosta detta. Hyresgästen har då vanligen en möjlighet att beställa detta från hyresvärden och betala genom ett påslag på hyran.

Införandet av tillvalsmöjligheter har inte krävt några förändringar av lagstiftningen.

Idag är dessa möjligheter vanligt förekommande. De flesta hyresgäster i allmännyttiga bostadsföretag har möjlighet att styra över underhållet och beställa tillval.

5.2.2 Individuellt utformade hyresavtal

Varje hushåll har frihet att välja upplåtelseform, men för den som väljer att bo med hyresrätt blir valfriheten starkt beskuren. Hyreslagstiftningen kan beskrivas som en social skyddslagstiftning där handlingsutrymmet för hyresvärden att utforma individuella uppgörelser med sina hyresgäster är begränsat.

Hyreslagstiftningen utgår från ett standardiserat sätt att se på avtalsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst och är till stor del tvingande till hyresgästens förmån. Motivet för denna lagstiftningsteknik är uppenbar. Det finns en betydande skillnad i förhandlingsposition mellan en enskild hyresgäst och hyresvärden. Inte minst i situationer med brist på bostäder är det viktigt att hyresgästen har en stark position och besittningsrätt.

Baksidan av detta är emellertid att de hyresgäster som har särskilda preferenser, t.ex. beträffande avtalstidens längd, alternativa kontraktsformer för erläggande av hyra eller olika standardnivåer, inte kan få dessa tillgodosedda inom ramen för ett hyresförhållande. De hänvisas då till att äga bostaden eller att acceptera lösningar som inte överensstämmer med deras önskemål.

Samtidigt som det fortfarande finns ett behov av skydd mot oseriösa fastighetsägare framstår dessa regler som mindre väl motiverade då fastighetsägaren utgörs av ett allmännyttigt bostadsföretag som har verksamheten och inte vinsten som mål för sin verksamhet. Med de förslag till ökat hyresgästinflytande som föreslås i detta betänkande blir det än mer uppenbart att dessa bostadsföretag knappast kan tänkas utnyttja sin starkare ställning gentemot hyresgästerna på ett orättfärdigt sätt.

Det bör därför öppnas möjligheter för de allmännyttiga bostadsföretagen att friare än i dag i dialog med sina hyresgäster utveckla nya och mer flexibla kontraktsformer. En utveckling i denna riktning har som framhållits redan startat inom ramen för dagens förhandlingssystem. Parterna på hyresmarknaden har också under senare år fört en diskussion om hur den allmännyttiga hyresrätten på detta sätt skulle kunna utvecklas till ett ännu bättre alternativ på bostadsmarknaden.

Såväl SABO som Hyresgästernas Riksförbund har engagerat sig i utvecklingsarbete för att ytterligare öka hyresgästernas valfrihet. Som belysande exempel på denna diskussion vill jag här kortfattat peka på SABO:s rapport "Valbar hyra – ett hyressättningssystem för individuella val av service och tjänster" och hyresgäströrelsens utvecklingsarbete som kallas Boflex.

"Valbar hyra"

I SABO:s rapport framhålls flera tänkbara möjligheter att utveckla individuellt utformade hyresavtal.

Man eftersträvar ett system med maximal flexibilitet så att varje företag kan känna av den lokala marknaden och efterfrågan hos olika hyresgäster och anpassa sitt utbud av tjänster och service till detta. Detta skall ske genom en dialog som sker individuellt med varje kund.

Hyresvärden presenterar för hyresgästen vilket utbud av service och tjänster bostadsföretaget tillhandahåller. Det skall då framgå vad som ingår i standardhyran, vilka till- och frånval som erbjuds, och vilka konsekvenser dessa val innebär. I enlighet med den överenskommelse som blir följden av denna dialog upprättas då ett unikt och personligt hyreskontrakt. Kontraktsvillkoren bör på endera partens initiativ kunna omprövas över tiden.

Det som varje hyresgäst har att ta ställning till kan t.ex. vara fråga om avstående från inre underhåll, eget ansvar för reparationer av vitvaror, deltagande i yttre underhållsarbeten eller trappstädning, tillval avseende viss utrustning och hemservice. Varje alternativ har en prislapp, som innebär avdrag eller tillägg på ordinarie hyra.

"Boflex"

Inom Hyresgästernas Riksförbund pågår ett utvecklingsarbete kallat "Boflex - modell för flexibla boendekostnader". Modellen innebär i korthet att hyran delas upp i nettohyra och individuell hyra. Nettohyran måste alla betala och den omfattar kapitalkostnader, fastighetsskatt, yttre underhåll och större reparationer. Den individuella delen består av kostnader för skötsel, reparationer och underhåll av gemensamma utrymmen och lägenheter samt förbrukningskostnader. Dessa kostnader betalas i enlighet med de enskilda hyresgästernas förbrukning och val av standard eller servicenivå. En sådan utveckling kommer också att framtvinga förändringar av förhandlingssystemet.

5.2.3 Tillval och frånval av standard, underhåll, service och tjänster

Hyreslagen innehåller bestämmelser om lägenhetens skick på tillträdesdagen och under hyrestiden. Dessa bestämmelser får avtalas bort i förhandlingsöverenskommelse för lägenheter där hyresavtalet innehåller en förhandlingsklausul.

Hyreslagen bör kompletteras med bestämmelser som innebär att dessa regler också får avtalas bort genom en överenskommelse direkt med hyresgästen, i de fall hyresvärden är ett allmännyttigt bostadsföretag, enligt den föreslagna lagen om allmännyttiga bostadsbolag.

Det blir då möjligt att avtala om standard vid uthyrningstillfället samt avtala bort underhållsskyldigheten eller avtala om en bestämd nivå på underhållet. Det bör också bli möjligt att avtala om kostnader för skötsel och underhåll av gemensamma utrymmen. Avtal om kostnader för vatten och värme skall också kunna träffas individuellt.

Sådana förändringar kan få konsekvenser för tillämpningen av bruksvärdessystemet. Jag kommer därför att behandla dessa vidare i mitt nästa betänkande.

5.2.4 Hyresavtal utan förhandlingsklausul från början

När en hyresvärd erbjuder en ny hyresgäst ett individuellt utformat hyresavtal är det önskvärt att detta avtal kan träda i kraft redan från inflyttningsdagen. Idag är detta inte möjligt på grund av särskilda bestämmelser i hyreslagen, vilket bidrar till att begränsa hyresrättens attraktionskraft.

När hyresförhandlingslagen ändrades 1994 blev det möjligt för enskilda hyresgäster att få förhandlingsklausulen slopad och därigenom stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet. Lagstiftningen förutsatte att hyresvärden och hyresgästen själva skulle komma överens om vad som skulle gälla, men om de inte kunde enas skulle hyresnämnden fastställa kontraktet, i princip i enlighet med hyresgästens önskemål. Detta medförde att det skapades ett stort utrymme för individuellt utformade hyresavtal.

När hyresförhandlingslagen på nytt ändrades 1997 togs denna möjlighet bort. För att en lägenhet inte skall omfattas av en förhandlingsordning måste hyresgästen och hyresvärden numera skriftligen ha kommit överens om att hyresavtalet inte skall innehålla någon förhandlingsklausul. En sådan överenskommelse kan träffas tidigast sedan hyresförhållandet varat tre månader i följd.

Denna lagändring motiverades främst med att bestämmelsen kunde utnyttjas av oseriösa hyresvärdar som ställde hyresgästens avstående från förhandlingsklausul som villkor för uthyrning, eller kopplade hyresnivån till förekomsten av en förhandlingsklausul.

Regeringen gjorde en avvägning mellan hyresgästernas intresse av att stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet och intresset av att skydda hyresgäster mot att utnyttjas av oseriösa hyresvärdar. Denna avvägning innebar att det sistnämnda intresset ansågs så starkt att det måste få väga över.

Detta medförde dock en uppenbar nackdel för de allmännyttiga bostadsföretagen när det gäller att erbjuda individuellt utformade kontrakt. Hyresgästen vill givetvis ha det önskade kontraktet redan från inflyttningen och inte först efter att minst tre månader har förflutit. Att inte kunna erbjuda individuellt utformade avtal innebär en uppenbar konkurrensnackdel för upplåtelseformen.

Det är inte rimligt att en sådan regel, som syftar till att skydda hyresgäster från ett fåtal oseriösa hyresvärdar, skall kunna lägga en hämsko på utvecklingen av individuella hyresavtal i de fall hyresvärden är seriös.

Den bestämmelse i hyresförhandlingslagen som innebär att en överenskommelse om att en förhandlingsklausul inte skall gälla kan slutas först sedan hyresförhållandet varat tre månader bör därför ändras. Jag föreslår att bestämmelsen utformas så, att tremånadersregeln inte gäller i de fall hyresvärden är ett allmännyttigt bostadsföretag. Däremot är det rimligt att kravet på en skriftlig överenskommelse bibehålles även i dessa fall. Tillämpningen sker enklast genom att det i hyresavtalet skrivs in att avtalet inte innehåller någon förhandlingsklausul. Om hyresgästen senare vill ha en förhandlingsklausul införd, skall naturligtvis hyresförhandlingslagens generella regel tillämpas, vilket innebär att det i princip är hyresgästens vilja som skall beaktas.

5.2.5 Hyresavtal med dispositiv förhandlingsklausul

Det bör bli möjligt för de allmännyttiga bostadsföretagen att träffa överenskommelser med enskilda hyresgäster under pågående hyresförhållande, trots att hyresavtalen innehåller en förhandlingsklausul.

Hyresförhandlingssystemet skapades för att ge hyresgästerna den kollektiva styrka som enskilda hyresgäster aldrig kan uppbåda samt för att det är rationellt och resursbesparande för inblandade parter. Det är uppenbart att systemet ger den hyresgästorganisation som tecknat avtal

om förhandlingsordning en stark position och att systemet under normala omständigheter fungerar rationellt och effektivt.

Önskemålen om att ge *enskilda* hyresgäster ett betydligt större inflytande över sitt boende hämmas dock av det kollektiva systemet. Hyresvärd och hyresgäst kan inte själva träffa överenskommelser som rör hyra och hyresvillkor.

Enligt hyresförhandlingslagen är hyresvärden skyldig att på eget initiativ förhandla med hyresgästorganisationen vad gäller höjning av hyran för en lägenhet, bestämmande av hyra för en ny hyresgäst om den begärda hyran överstiger den tidigare hyresgästens hyra, förbrukningsavgifter samt villkor för användning av gemensamma utrymmen. Detta brukar kallas för primär förhandlingsskyldighet. Om hyresvärden ej iakttar den primära förhandlingsskyldigheten blir avtalet ogiltigt och han kan bli skadeståndsskyldig gentemot hyresgästorganisationen.

Dessutom gäller förhandlingsskyldighet – om motparten så begär – i fråga om hyresvillkoren, lägenheternas och husets skick, gemensamma anordningar i huset samt övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna gemensamt.

Ett sätt att tillåta överenskommelser med enskilda hyresgäster utan att bryta mot den primära förhandlingsskyldigheten är att träffa avtal utan förhandlingsklausul. Denna möjlighet har beskrivits ovan och bör på det sätt som föreslagits bli tillämplig för allmännyttiga bostadsföretag. Detta innebär dock att berörda lägenheter helt står utanför det kollektiva förhandlingssystemet.

Frågan är om det också finns något sätt att behålla ett rationellt förhandlingssystem och samtidigt öppna möjligheterna till individuella överenskommelser, utan att enskilda hyresgäster riskerar att få en svagare ställning och utan att hyresgästerna berövas möjligheten att uppträda med den styrka som kollektivet kan ge.

Jag anser att hyresförhandlingslagens regelverk kan göras stödjande i stället för obligatoriskt i de fall hyresvärden är ett allmännyttigt bostadsföretag. Detta kan ske genom att en ny bestämmelse införs som innebär att överenskommelse mellan hyresvärd och hyresgäst har företräde framför en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen, och att den primära förhandlingsskyldigheten inte tillämpas i dessa fall. Bestämmelserna om skadestånd och ogiltighet tas bort i dessa fall. Ett sådant system kan i någon mån sägas anknyta till dispositiva regelverk inom arbetsrätten, där en enskild anställd kan träffa en överenskommelse med arbetsgivaren, vilken är förmånligare än kollektivavtalet.

Det bör framhållas att detta inte innebär att det allmännyttiga bostadsföretaget får möjlighet att ensidigt bestämma om hyror, ersättningar och gemensamma utrymmen. Hyresvärden måste i samtliga fall

träffa en överenskommelse för att hyresvillkoren skall kunna ändras. Skillnaden mot dagens regelverk är att överenskommelsen kan träffas antingen direkt med hyresgästen eller med hyresgästorganisationen och att den förstnämnda överenskommelsen har företräde om de skulle vara motstridiga.

På detta sätt kan hyresförhandlingssystemets rationalitet kombineras med möjligheter till stort individuellt hyresgästinflytande. Hyresgästens möjlighet att begära villkorsändring för att få till stånd en skälighetsprövning av gällande hyresvillkor kvarstår som en rättssäkerhetsgaranti.

5.2.6 Hyresavtal med indexklausul

Det bör bli möjligt för de allmännyttiga bostadsföretagen att träffa hyresavtal där hyresutvecklingen bestäms genom en klausul som är kopplad till en indexserie.

När hyreslagen ändrades 1973 bestämdes att hyran skall vara till beloppet bestämd. Denna regel kvarstår alltjämt i hyreslagen. Motivet till lagändringen var att förhindra rörliga hyror.

Bestämmelsen kom dock att utformas så att den även förhindrade bostadshyror med indexklausul.

Att en hyra följer ett index innebär dock något helt annat än rörlig hyra. När en hyra följer ett index är det innan perioden inleds fastställt vilket hyresbelopp som kommer att gälla.

Däremot kan ett index innebära en viss osäkerhet för parterna, eftersom man inte vet hur det kommer att förändras. Å andra sidan är osäkerheten också stor om utfallet av en kollektiv förhandling. Hyresgästen kan aldrig veta vad utfallet kommer att bli, eftersom beslutet helt ligger hos de förhandlande parterna. Det kan svårligen hävdas att osäkerheten är större i det ena eller det andra fallet. I bägge fallen finns dessutom en möjlighet för hyresgästen att prövning hos hyresnämnden.

I förarbetena framhölls att en indexklausul kan vara praktisk för en bostadslägenhet som hyrs ut på ett långtidsavtal. Föredragande statsrådet såg emellertid också risker med indexavtal. Som väsentliga nackdelar framhölls att det inte fanns någon helt lämplig indexserie och att hyreshöjningar enligt en indexserie, efter en längre tid kan komma i strid med bruksvärdesprincipen, om hyran inte blir föremål för prövning.[19]

I propositionen konstaterades att hyresgästen visserligen har möjlighet att få till stånd en omprövning av indexklausulen. Vid denna tid

[19] Prop. 1973:23.

var det dock nödvändigt för hyresgästen att säga upp hyresavtalet för att få till stånd en sådan prövning. I propositionen framhölls att det fanns en risk för att enskilda hyresgäster inte skulle förstå eller inte skulle komma sig för med att tillvarata sin rätt.

Idag gäller andra regler för villkorsändring. Hyresgästen behöver inte säga upp avtalet för att få en sådan till stånd. De argument mot indexklausuler som anfördes 1973 är därmed inte längre relevanta.

Indexklausuler i hyresavtalen skulle vara ett enkelt och praktiskt sätt att hantera hyressättningen för hyresavtal utanför det kollektiva förhandlingssystemet. De innebär en viss osäkerhet för bägge parter, men denna är, som tidigare nämnts, knappast större än den som finns med en förhandlingsklausul. Hyresgästen har också möjlighet att begära villkorsändring, även om hyresnivån är en direkt följd av en indexklausul.

Hyreslagens regel om att hyran bör vara till beloppet bestämd bör därför kompletteras med bestämmelser som innebär att hyran kan följa en i avtalet bestämd indexserie, i de fall hyresvärden är ett allmännyttigt bostadsföretag. Det finns ingen anledning att begränsa denna möjlighet till vissa typer av avtal, utan bestämmelsen bör kunna gälla oavsett om avtalet är tecknat på bestämd eller obestämd tid.

5.2.7 Hyresavtal på bestämd tid

Det bör vara möjligt att teckna avtal på bestämd tid, utan möjlighet till uppsägning i förtid. Genom att hyresgästen avstår från denna möjlighet, kan hyresvärden erbjuda ett förmånligare hyresavtal.

De flesta hyresavtal tecknas idag på obestämd tid. De fungerar som en slags tillsvidare-avtal med en uppsägningstid på tre månader för hyresgästen. Detta förhållande är både en styrka och en svaghet för hyresrätten.

För hyresgästen är det en fördel med en så kort uppsägningstid. Rörligheten både på bostadsmarknaden och arbetsmarknaden underlättas av detta. Den korta bindningstiden är i många fall en konkurrensfördel för hyresrätten, och allra värdefullast på en marknad i balans eller med bostadsöverskott.

Å andra sidan bidrar den korta bindningstiden till en relativt sett större omflyttning, vilket medför högre kostnader och i förlängningen en högre hyra för alla hyresgäster. Man kan uttrycka det som att hyresgästerna får betala för rätten att på kort tid säga upp hyresavtalet. En annan nackdel är att hyresvärden drar sig för att göra individuella anpassningar efter hyresgästernas önskemål, åtminstone om de är av

investeringskaraktär, eftersom hyresgästen kan säga upp avtalet med kort varsel.

Det finns ingen enkel lösning på denna konflikt, men det är önskvärt att förutsättningar skapas för hyresavtal på bestämd tid, med en avtalad uppsägningstid som kan vara längre än tre månader.

För att ett sådant avtal inte skall vara oskäligt mot hyresgästen måste denne ha möjlighet att under vissa omständigheter säga upp avtalet för avflyttning eller lägenhetsbyte. En sådan tvist bör prövas av hyresnämnden som skall kunna medge förkortad avtalstid om hyresgästen har synnerliga skäl och det inte medför allvarlig olägenhet för värden. Dessutom bör en bestämmelse införas som innebär att en hyresgäst aldrig kan bindas till ett sådant avtal längre än tio år, oavsett vilka villkor avtalet innehåller.

Om hyresgästen erhållit särskilt förmånlig hyra eller andra särskilt förmånliga hyresvillkor kan hyresnämnden till detta medgivande koppla en förpliktelse för hyresgästen att betala skälig ersättning till hyresvärden på grund av att hyresförhållandet upphör i förtid. En sådan förpliktelse skall också kunna tillföras medgivandet i de fall hyresvärden, i enlighet med hyresgästens önskemål, gjort särskilt kostsamma investeringar i lägenheten. Skäligt ersättningsbelopp måste stå i rimlig proportion till hyresvärdens ekonomiska skada och till återstående avtalstid.

Ett avtal på bestämd tid bör också skydda hyresgästen från förbättrings- och ändringsarbete som han eller hon inte finner önskvärt. För åtgärder som berör enskilda bostadslägenheter bör hyresgästens godkännande inte kunna ersättas med hyresnämndens tillstånd i de fall hyresavtalet är tecknat på bestämd tid.

Det bör framhållas att ett hyresavtal på bestämd tid inte åsidosätter besittningsskyddet. När avtalet löper ut har hyresgästen rätt till förlängning av avtalet och kan då träffa ett nytt avtal på bestämd tid eller ett avtal på obestämd tid.

5.3 Inflytande över bostadsområdet

Förslag

Hyresgästernas inflytande över bostadsområdet bör utvecklas genom medverkan och samarbete. Det innebär en orientering bort från dagens partsförhållande i riktning mot ett partnerskap mellan bostadsföretaget och hyresgästerna. Därigenom kopplas inflytande ihop med ansvar.

Den mest utvecklade formen för hyresgästinflytande är den kooperativa hyresrätten. Möjligheterna att införa en permanent lagstiftning om kooperativ hyresrätt utreds för närvarande på uppdrag av regeringen.

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

För att främja självförvaltning bör taket för skattefrihet schabloniseras till en fjärdedels basbelopp och förbudet mot olika ersättning för dem som deltar i verksamheten upphävas.

5.3.1 Hyresgästernas inflytande idag

Hyresgästernas inflytande över bostadsområdet är begränsat. Ett direkt och formaliserat inflytande finns bara i frågor som rör ombyggnad. Ett indirekt inflytande finns också då en förhandlingsordning gäller för huset.

När hyresvärden vill utföra ombyggnads- och förändringsarbeten av gemensamma utrymmen skall hyresgästerna som huvudregel lämna sitt godkännande innan åtgärderna påbörjas. Syftet med denna regel är att öka hyresgästernas inflytande över huset och skapa förutsättningar för en dialog mellan hyresvärd och hyresgäst. En hyresvärd får utföra standardhöjande åtgärder endast om de godkänts av en majoritet av berörda hyresgäster.

Om majoriteten av hyresgästerna inte samtycker till åtgärden kan hyresvärden vända sig till hyresnämnden för att få tillstånd att utföra denna. Hyresnämnden skall lämna tillstånd om hyresvärden har ett beaktansvärt skäl till att åtgärden vidtas och det inte kan betraktas som oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. I normalfallet skall hyresnämnden göra en objektiv bedömning och intresseavvägning mellan hyresvärdens och hyresgästernas intressen.

Reglerna om hyresgästinflytande vid ombyggnad utvärderas för närvarande av 1997 års hyreslagstiftningsutredning. I utvärderingen undersöks särskilt om hyresgästerna har ett tillfredsställande inflytande.[20]

Nästan alla fastigheter som ägs av allmännyttiga bostadsföretag omfattas av ett avtal om förhandlingsordning mellan företaget och den regionala hyresgästföreningen. Detta medför skyldighet för parterna att, om en av dem begär det, förhandla om bl.a. lägenheternas och husets skick, gemensamma anordningar i huset samt övriga boendeförhållanden som rör hyresgästerna gemensamt.

Utöver dessa lagstadgade möjligheter till inflytande förekommer i många, men långt ifrån de flesta, bostadsområden regelbundet samråd mellan bostadsföretaget och den lokala hyresgästföreningen.

5.3.2 Hur kan inflytandet över bostadsområdet utvecklas?

Olika försök att utveckla ett gemensamt boinflytande inom de allmännyttiga bostadsföretagen har pågått länge. SABO och Hyresgästernas Riksförbund utfärdade år 1979 en gemensam rekommendation till företagen och de regionala hyresgästföreningarna att teckna boinflytandeavtal. Flertalet företag betalar också, inom ramen för detta avtal, särskilda medel till hyresgästföreningarna för att finansiera olika inflytandeaktiviteter.

Erfarenheterna från den hittillsvarande verksamheten är blandade. Ett antal SABO-företag har under den senaste tiden sagt upp dessa avtal och strävar i stället efter att utveckla relationerna med hyresgästerna i andra former. På andra ställen är erfarenheterna goda och samarbetet mellan hyresgäströrelsen och företagen uppfattas som positivt av båda parter.

Min uppgift är dock inte att utvärdera erfarenheterna av de boinflytandeprojekt som drivits på olika håll under senare år. Uppgiften är att föreslå förändringar i företagens sätt att verka som ökar hyresgästernas inflytande och ansvar för sitt boende i förhållande till hur det är idag. Det som jag här finner mest angeläget att lyfta fram är att det skall finnas ett tydligt samband mellan det ökade inflytandet och ett ökat ansvar.

Ett sådant synsätt förutsätter att bostadsföretaget har en klar och identifierbar aktör att samverka med. Denna aktör måste vara en själv-

[20] Dir 1997:09.

ständig juridisk person med rättskapacitet. I annat fall kan inte ansvar överlåtas till de boende.

I linje med den grundläggande principen att beslut skall fattas så nära de berörda som möjligt är det nödvändigt att det är de boende inom det enskilda bostadsområdet som själva utövar detta ökade boinflytande. En möjlighet att utveckla detta är genom kooperation.

I Danmark tillämpas en modell med kooperativ hyresrätt obligatoriskt enligt lag i de allmännyttiga bostadsföretagen. Dessa utgör i praktiken sammanslutningar av föreningar verksamma i bostadsområdena. Denna lösning framstår som naturlig i Danmark eftersom det för varje nytt bostadsprojekt normalt bildas en ny förening för just detta bostadsområde.

Att i efterhand i Sverige försöka att generellt införa en sådan modell framstår inte vare sig som möjligt eller ändamålsenligt. Det kan inte heller vara statsmakternas uppgift att genom lagstiftning tvinga fram en förvaltningsstruktur av detta slag i alla allmännyttiga bostadsföretag. Uppgiften är i stället att göra det möjligt för företag att ingå partnerskap av detta slag med sina hyresgäster.

5.3.3 Kooperativ hyresrätt

Kooperativa lösningar kan utformas på olika sätt och vara olika långtgående. Den s.k. arrendemodell för kooperativ hyresrätt som tillämpas i ett antal SABO-företag kan sägas vara den mest långtgående eftersom företaget då "kontrakterar ut" drift och underhåll till en förening som består av hyresgästerna. Självfallet kan man tänka sig att endast delar av detta överlämnas till hyresgästerna, t.ex. ansvaret för trappstädning, skötsel av grönytor, växter och lekplatser. Dock krävs även i dessa fall att hyresgästerna bildar en förening med rättskapacitet som kan ta ansvar gentemot tredje part för verksamheten.

Det grundläggande för en utveckling i denna riktning är sålunda att hyresgästerna i de aktuella fastigheterna är beredda att bilda en sådan förening. Det är inte nödvändigt att samtliga hyresgäster är medlemmar, men den dominerande delen av dem som bor i fastigheten bör vara det. Detta för att garantera att de personer som väljs att företräda föreningen i olika sammanhang är representativa för sina uppdragsgivare och kan uppträda med tillräcklig auktoritet och legitimitet.

Om inte en tillräcklig andel av hyresgästerna är intresserade av en kooperativ modell, saknas de demokratiska förutsättningarna. Företaget bör i sådana fall behålla både besluten och ansvaret för områdets skötsel och utveckling. Självfallet utesluter inte detta att företaget med kundenkäter och på annat sätt försöker att utröna hyresgästernas prefe-

renser i olika frågor. Men då handlar det om kundorienterad fastighetsförvaltning och inte om reellt boinflytande.

Det är mycket svårt att bilda sig någon säker uppfattning om hur stort intresset kan vara från hyresgästerna att engagera sig i en organisation av detta slag. Sannolikt varierar det mellan olika bostadsområden och olika boendemiljöer. Förutsättningarna kan sannolikt också påverkas av hur en områdesindelning utformas. Områdets storlek och utseende är säkert inte utan betydelse för engagemang och för vilja att påverka.

Erfarenheter av kooperativ hyresrätt enligt arrendemodellen

Den 1 januari 1987 trädde lagen om försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt i kraft. Denna lag hade redan från början en begränsad giltighetstid. Efter utvärdering skulle ett ställningstagande göras till en eventuell permanentning av upplåtelseformen. Den tillfälliga lagstiftningen har sedan förlängts vid ett par tillfällen, men upphörde vid utgången av år 1998.

Sammanlagt har 63 föreningar bedrivit verksamhet med kooperativ hyresrätt. Att antalet inte blivit större antas främst bero på att nyproduktionen under den aktuella perioden varit mycket begränsad. En del av föreningarna har bedrivit verksamhet enligt den s.k. ägarmodellen och andra enligt den s.k. arrendemodellen.

Den vanligaste modellen har varit den s.k. arrendemodellen. En förening blockhyr lägenheterna och hyr sedan ut dessa till sina medlemmar. Erfarenheterna visar att upplåtelseformen rymmer både möjligheter och problem. I huvudsak är dock erfarenheterna mycket goda. Ett verkligt boinflytande har skapats. Hyresgästerna har fått reella möjligheter att påverka sin boendemiljö och sina boendekostnader. De har också fått ett betydligt större ansvar utan att utsättas för en stor riskexponering.

De viktigaste argumenten för den kooperativa hyresrätten kan sammanfattas på följande sätt:

- Hyresgästerna får mycket stor bestämmanderätt över det egna boendet, i praktiken i klass med bostadsrätten.
- Hyresgästerna betalar en begränsad kapitalinsats jämfört med bostadsrätten. Hyresrätten kan inte säljas; ingen risk för "spekulation".
- Den kooperativa föreningen bestämmer själv varifrån den skall köpa fastighetsskötseln och i vilken mån medlemmarna själva skall ta hand om det praktiska arbetet och därmed sänka sina boendekostnader.

- Ökad gemenskap leder till ökat ansvarstagande och aktsamhet bland hyresgästerna. Bostadsområdet blir därigenom mer trivsamt och tryggt för dess invånare. Skadegörelse och vandalisering minskar.
- Den kooperativa föreningen kan fungera som en skola i demokrati, samarbete, hänsyn och förändringsprocesser, vilket gagnar såväl dem som deltar som en vital demokratisk utveckling i samhället.

På regeringens uppdrag genomförde Boverket under 1996 en utvärdering av hur upplåtelseformen dittills fungerat. Boverket redovisade både positiva och negativa erfarenheter. Sammanfattningsvis framhöll dock Boverket att det är viktigt att uppmuntra till ökat boendeinflytande och att detta väger tyngre än olägenheten av en något ökad mångfald i fråga om boendeformer. Boendeformen kooperativ hyresrätt borde därför permanentas.[21]

Regeringen beslutade den 11 november 1999 att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå regler för att den kooperativa hyresrätten skall kunna införas som en bestående upplåtelseform.

En utgångspunkt för denna utredning är att upplåtelseformen skall införas genom permanent reglering. Upplåtelseformen skall ges förutsättningar att fungera väl så att den kan utgöra grunden för ett bra boende. Hänsyn skall tas till hittills gjorda erfarenheter av kooperativ hyresrätt och till Boverkets utvärdering av försöksverksamheten.

De förslag som denna utredning kommer att redovisa senast den 1 november år 2000 förutsätts leda till att det blir möjligt för hyresvärdarna att på allvar och i stor skala erbjuda hyresgästerna kooperativ hyresrätt. Även om intresset att utnyttja erbjudandet till en början blir begränsat skapas därmed en mycket viktig möjlighet för hyresgästerna att få ett mycket omfattande inflytande över sitt boende och sina boendekostnader.

5.3.4 Andra former för samverkan i bostadsområdet

Kooperativ hyresrätt innebär ett mycket långtgående boinflytande och därmed ett lika långtgående ansvar från hyresgästernas sida. Även om den kooperativa hyresrätten på sikt kommer att växa i omfattning är det rimligt att anta att många hyresgäster inte vill ta detta ansvar. De vill bo utan att engagera sig i gemensamma frågor i kvarteret, eller så vill de endast engagera sig i begränsad utsträckning.

För de hyresgäster som vill engagera sig i mer begränsad utsträckning bör det finnas reella alternativ mellan "det bekymmersfria

[21] Boverket, 1996.

hyresboendet" och den kooperativa hyresrätten. Ett sådant boinflytande bör bygga på samverkan mellan hyresvärden och hyresgästerna.

Idag bygger det mesta boinflytandet på att det finns ett avtal om förhandlingsordning mellan hyresvärden och den regionala hyresgästorganisationen, ofta kompletterad med ett boinflytandeavtal. I enlighet med dessa avtal sker sedan förhandlingar mellan de två parterna. I begränsad utsträckning delegeras förhandlingsrätten till lägre nivåer inom hyresgästorganisationen. Detta förhandlingssystem har dock vissa brister som har begränsat effektiviteten, uppslutningen och resultatet. Det är främst tre faktorer som har bidragit till detta: förhandlingssituationen, den hierarkiska förhandlingsstrukturen och det faktum att det handlar om två parter där endast hyresvärden har det ekonomiska ansvaret för förhandlingsöverenskommelsen.

En samverkansmodell skulle utformas på ett annat sätt. Den skulle byggas på principerna att beslut bör fattas så nära de berörda som möjligt, att bostadsföretagen bör underlätta och röja hinder för boinflytande och att makt förutsätter ansvar. I en sådan modell skulle bostadsföretaget och en lokal organisation av hyresgäster sluta överenskommelser om boendeförhållanden, hyror, miljöfrågor, mindre investeringar och andra åtgärder som de boende är intresserade av att vara med och bestämma om. Två förutsättningar är nödvändiga för att detta skall fungera. Den lokala hyresgästorganisationen måste bestå av de boende i området och ha egen rättskapacitet, dvs. rätt att sluta bindande avtal.

Det finns inga hinder i dagens lagstiftning för en sådan utveckling. Hindren ligger snarare i traditioner av centralstyrning och enhetlighetssträvanden både hos bostadsföretagen och de regionala hyresgästorganisationerna.

Hyresförhandlingslagen bygger på principen att en hyresgästorganisation skall ha rätt till förhandlingsordning om den kan visa att den har ett stort stöd bland de boende, tillräcklig kompetens och företrädare som regelbundet kan medverka i förhandlingar med hyresvärden. Ett avtal om förhandlingsordning kan gälla för ett så litet område som ett enstaka hus. Om förhandlingsordningen framdeles skulle komma att omfatta endast ett kvarter eller bostadsområde läggs den formella grunden för lokal samverkan mellan hyresvärden och hyresgästerna.

En invändning som kan riktas mot detta resonemang är att små lokala hyresgästorganisationer inte har de resurser och den kompetens som en regional hyresgästorganisation rimligen förfogar över. Hyresvärdarna skulle kunna använda detta övertag till att driva igenom beslut som hyresgästerna egentligen inte önskar, men som en lokal hyresgästorganisation inte har förmåga att säga nej till.

Mot detta kan invändas att den lokala hyresgästorganisationen – om den är ansluten till en regional hyresgästorganisation – alltid kan vända sig till denna för att få information och stöd i form av rådgivning eller förhandlingsmedverkan. Inget hindrar heller att den ger den regionala hyresgästorganisationen ett förhandlingsuppdrag. Men till skillnad från dagens tillämpning innebär detta att det är de enskilda hyresgästerna i ett bostadsområde som tillsammans står i centrum. Det är de boende i området som bestämmer vilka frågor de vill utöva makt i och ta ansvar för och vilka frågor de vill lämna till ett ombud eller till bostadsföretaget att bestämma över.

Detta kräver, som tidigare nämnts, ingen ändring av gällande lagstiftning. Bostadsföretagen kan på olika sätt främja en sådan utveckling genom att underlätta och visa på möjligheter. I de fall hyresgästerna av olika skäl inte är intresserade av att ta tillvara ökade möjligheter till boinflytande, vore det fel att försöka tvinga eller provocera fram ett engagemang. I dessa fall är det naturligt att bostadsföretagen arbetar med direkta kundrelationer, enkäter, referensgrupper, nätverk och andra metoder som ger dem möjlighet att erbjuda hyresgästerna det boende som de önskar.

5.3.5 Skattefrihet vid självförvaltning

I mitt uppdrag ingår att särskilt redovisa förslag till åtgärder som stimulerar ökad självförvaltning.

Sådan verksamhet har under senare år introducerats i ett mindre antal allmännyttiga bostadsföretag. Det mest uppmärksammade exemplet är självförvaltningen i Holma i Malmö, där hyresgästerna sedan flera år tillbaka haft möjlighet att minska sina boendekostnader genom att gemensamt delta i fastighetsskötseln.

Demokratiutvecklingskommittén framhöll i sitt betänkande På medborgarnas villkor den stora sociala betydelsen av denna s.k. självförvaltning:

"Självförvaltning har visat sig vara ett av de mest framgångsrika sätten inte bara för att bryta en negativ utveckling i ett bostadsområde med stora sociala problem, utan framför allt för att lägga grunden till en långsiktig och uthållig positiv utveckling. Självförvaltning innebär att de som bor i området använder sina egna resurser på det sätt de själva vill. – – –

Självförvaltningen har inneburit ökad delaktighet och gemenskap vilket lett till mycket påtagliga positiva effekter för såväl den fysiska som den sociala miljön i området. Den isolering, anonymitet och passivitet som många hyresgäster tidigare led av har brutits och språk-

barriärer överbryggats. Samtidigt har tryggheten, trivseln och det sociala kapitalet ökat."[22]

De hyresgäster som medverkade i självförvaltningen fick från början återbäring på hyran, i relation till arbetsinsatsens storlek. Skattemyndigheten beslutade dock att denna individuella hyresåterbäring skulle betraktas som ersättning för ett arbete som utförts för hyresvärdens räkning, och därmed beläggas med sociala avgifter och beskattas hos mottagaren. Detta innebar en risk att de ekonomiska drivkrafterna, som inte saknade betydelse för den framgångsrika självförvaltningen, skulle reduceras så kraftigt att verksamheten riskerade upphöra och de goda resultat som uppnåtts med tiden klinga av.

Demokratiutvecklingskommittén föreslog i sitt slutbetänkande en modell för att lösa problemet. Modellen innebar att ett högsta belopp för skattefrihet för medverkan i självförvaltning skulle fastställas. Detta belopp föreslogs uppgå till en fjärdedels basbelopp per år. Vidare skulle hyresvärden lämna kontrolluppgift till skattemyndigheten där det framgår hur stort belopp som hyresåterbäringen uppgått till.

Denna modell avsåg att tjäna två syften. För det första ger den möjlighet till flexibilitet samtidigt som den är enkel att administrera och lätt att förstå för alla deltagare. För det andra byggde den på uppfattningen att hyresgästerna skall betraktas som självständiga individer med olika intressen och preferenser, trots att trapphus och rabatter är till för gemensamt bruk.

Kommittén valde också att erinra om att det tidigare hade gjorts avsteg från principen om likformig beskattning, vad gäller intäkter av försäljning av vilt växande bär och svampar som den skattskyldige själv plockat till den del intäkterna under ett beskattningsår inte överstiger 5 000 kronor.

Självförvaltningen har haft stor betydelse inte bara för bostadsområdets fysiska miljö utan framför allt för den positiva sociala utvecklingen och därav goda samhällsekonomiska konsekvenser. Demokratiutvecklingskommittén framhöll att undantaget kan motiveras med det ökade tillvaratagande av medborgarnas engagemang och det sociala kapital som självförvaltningen genererar.

Den 1 juli 1997 ändrades kommunalskattelagen på denna punkt och därigenom gäller nu följande bestämmelse.

"Skatteplikt föreligger inte på sådant avdrag på ordinarie hyra som en hyresgäst får för att utföra förvaltningsuppgifter av enklare beskaffenhet på hyresfastighet inom ett öppet system för självförvaltning... Detta gäller endast till den del hyresavdraget inte överstiger den egna lägenhetens andel av den totala kostnaden för den eller de

[22] SOU 1996:162 sid. 131-132.

aktuella förvaltningsuppgifterna och under förutsättning att samtliga hyresgäster som deltar i självförvaltningen får avdrag på hyran med samma belopp."[23]

Dessa lagändringar har ibland uppfattats som att lagstiftningen kom att både tillåta och främja självförvaltning. I själva verket har lagen haft motsatt effekt. Bestämmelsen om att samtliga hyresgäster som deltar skall ha avdrag på hyran med samma belopp innebar en inskränkning gentemot tidigare gällande rätt. Taket för skattefrihet sattes dessutom så lågt att den stimulerande effekten minskade kraftigt. Trots stort intresse för självförvaltning på många andra orter i landet har förvaltningsmodellen fått en mycket begränsad spridning.

I mitt uppdrag ingår inte att lägga fram lagförslag i skattefrågor. Jag kan dock konstatera att om självförvaltning i ökad utsträckning skall stimuleras av staten så måste det innebära att den ekonomiska drivkraften ges ett större utrymme än idag. Taket för skattefrihet bör därför höjas och schabloniseras samtidigt som förbudet mot olika ersättning för dem som deltar i självförvaltningen tas bort. Jag vill i sammanhanget erinra om debatten om ett mer flexibelt förhållande vad gäller skattefrihet för enkla, hushållsnära tjänster.

Demokratiutvecklingskommitténs förslag att skatteplikt inte skall föreligga för avdrag på hyra till den del hyresavdraget inte överstiger ett fjärdedels basbelopp per år, framstår än idag som väl avvägt.

5.4 Inflytande över bostadsföretaget

Förslag

Som ett komplement till den representativa demokratin i kommunerna har brukarinflytande vuxit fram. Detta bygger på en strävan att de kommunmedlemmar som utnyttjar en särskild service också skall få ett större inflytande över hur denna verksamhet bedrivs, inom de ramar som fullmäktige har fastställt. I det kommunala bostadsföretaget är det hyresgästerna som är brukare och som bör få denna möjlighet.

Hyresgästerna i ett allmännyttigt bostadsbolag som är helägt av kommunen bör därför ges möjlighet att nominera minst en tredjedel av ledamöterna i företagets styrelse. En förutsättning för detta är att hyresgästerna bildat en organisation, i vilken minst hälften av företagets hyresgäster är medlemmar.

[23] Kommunallagen 19 § 11 st.

Hittills har jag uppehållit mig vid hyresgästernas inflytande över lägenheten och över bostadsområdet. Men företagets styrelse fattar också en rad strategiska beslut som är avgörande för möjligheterna till inflytande på dessa nivåer och som även påverkar spelreglerna för det lokala inflytandet. Ett ökat hyresgästinflytande förutsätter därför att hyresgästerna får inflytande också över styrningen av företaget. Längre fram i betänkandet kommer jag att diskutera ägarförändringar, vilka givetvis kan komma att påverka styrelsens sammansättning. Detta avsnitt handlar endast om allmännyttiga bostadsföretag som är kommunägda.

Enligt aktiebolagslagen är det aktieägarna som har rätt att representeras på bolagsstämman och det är bolagsstämman som utser bolagets styrelse. Eftersom kommunen i dag normalt äger samtliga aktier så är det kommunen som representeras på bolagsstämman. Styrelserna i de kommunala bolagen nomineras inom ramen för det normala nomineringsförfarandet till nämnder och styrelser. Detta innebär bl.a. att lagen om proportionellt valsätt är tillämplig även vid val till dessa bolag.

Kommunerna är i dag oförhindrade att utse styrelseledamöter med annan bakgrund än att de företräder de politiska partierna. I några kommuner har man valt att komplettera de partipolitiska representanterna med oberoende ledamöter i styrelsen. I företaget Gårdstensbostäder, som är ett dotterbolag till Framtiden-koncernen i Göteborg, har de boende i företaget en majoritet av styrelseplatserna. I övrigt finns det i dag få exempel på att hyresgästerna fått möjlighet att nominera ledamöter till styrelsen i bolaget. Däremot finns det en lång tradition med styrelseledamöter nominerade av de fackliga organisationerna.

Dagens ordning, enligt vilken kommunfullmäktige nominerar styrelseledamöterna, är både konsekvent och logisk. De kommunägda bostadsföretagen ägs i egentlig mening av kommunmedborgarna. Företagen utgör en del av den kommunala förmögenhet som de förtroendevalda ledamöterna i fullmäktige fått ansvaret att förvalta. Det kan då hävdas att det är rimligt att de också har det inflytande och den makt över bolaget som krävs för att de skall kunna ta det ansvaret. En majoritet i kommunfullmäktige kan då representera samtliga aktier på bolagsstämman.

Principen att de valda förtroendemännen mellan valen skall ha det odelade ansvaret för förvaltningen är dock inte oomstridd. Tvärtom har utvecklingen med demokratiska förtecken under senare decennier lett fram till olika försök med brukarinflytande på kommunala institutioner.

Bakom denna utveckling ligger en strävan att de kommunmedlemmar som utnyttjar en särskild service också skall få ett större

inflytande över hur denna verksamhet bedrivs. Detta är en ambition som ligger mycket nära den som lett till olika boinflytandeförsök i bostadsföretagen. Modern statsvetenskaplig forskning har visat att det finns en stor beredskap och ett stort intresse för sådana insatser, också från människor som på grund av sin livssituation i övrigt eller av andra skäl inte är beredda till ett engagemang i det partipolitiska livet på kommunal nivå.

I debatten om demokratin i kommunerna har den klassiska konflikten mellan det representativa systemet och brukarinflytande avdramatiserats under senare år. Detta är en följd av att allt fler kommuner följer principen att inga beslut skall fattas på större avstånd än nödvändigt från den enskilde medborgaren. Utvecklingen mot partnerskapslösningar där den offentliga sektorn i större utsträckning än i dag engagerar sig i samarbete med föreningslivet och lokala entreprenörer pekar i samma riktning.

Demokratiutvecklingskommittén pekade i sitt betänkande på den potential som finns i att arbeta på ett sådant sätt i de stadsdelar som kommit att uppfattas som mindre attraktiva. Erfarenheterna från Storbritannien, där New Labour satsar brett på lösningar som innebär att en rad olika privata och offentliga intressenter ("stakeholders") involveras, är likartade.[24]

Mot bakgrund av den allmänna idéutvecklingen på detta område framstår det som ändamålsenligt att se bostadsföretaget på liknande sätt som övriga institutioner. Det är kommunen som ser till att verksamheten kommer igång, tillhandahåller eller garanterar den nödvändiga finansieringen samt fastställer de riktlinjer och ramar som skall gälla för verksamheten. Därefter överlåter kommunen ansvaret för verksamheten till de närmast berörda, brukarna. I bostadsföretagets fall är det hyresgästerna som är brukare.

Ett resonemang av detta slag leder fram till att brukarna, i detta fall hyresgästerna, borde ges det ansvar som kommunen i andra fall visat sig vara beredd att delegera till brukare av barnstugor, skolor och andra institutioner.

Jag föreslår därför att ett allmännyttigt bostadsföretag som är helägt av kommunen skall utse styrelseledamöter som är nominerade av de hyresgäster som bor i företagets fastigheter.

Enligt min uppfattning bör minst en tredjedel av styrelseledamöterna nomineras av hyresgästorganisationen. I övrigt bör detta inte vara lagreglerat.

Samtliga styrelseledamöter utses av bolagsstämman och lyder, när de utövar styrelseuppdraget, under lagen om allmännyttiga bostads-

[24] Se t.ex. Brown, Stakeholder Housing. A Third Way, 1999.

bolag. Det innebär bland annat att till denna maktposition är kopplat ett strikt ansvar för vad ledamoten gör eller underlåter att göra. Alla styrelseledamöter har i första hand till uppgift att tillvarata bostadsföretagets intressen. De är alla utsedda av bolagsstämman och den enda skillnaden är att de är nominerade av olika organisationer.

Ett villkor för detta är således att det finns en organisation som nominerar hyresgästrepresentanterna. Organisationen skapar förutsättningar för att välja kompetenta kandidater. Det innebär också att dessa kandidater är ansvariga inför en instans, samt att de kan uppfattas som representativa och legitima företrädare för hyresgästerna. För att organisationen skall vara representativ för hyresgästerna måste minst hälften av hyresgästerna vara medlemmar. Det förutsätts att medlemsavgiften i organisationen är symbolisk och att bostadsföretaget vid behov praktiskt medverkar vid föreningsbildningen. Detta avses dock inte lagregleras.

Det är viktigt att notera att denna förening rimligen inte kan vara den organisation som har avtal om förhandlingsordning med bostadsföretaget. Eftersom styrelsemedlemmar i första hand har till uppgift att tillvarata bostadsföretagets intressen skulle det i praktiken vara en omöjlig sits att samtidigt företräda motparten i förhandlingar om hyra och hyresvillkor.

6 Förköpsrätt för hyresgästerna

Förslag

Hyresgästerna skall ha rätt till förköp om kommunen vill sälja aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag eller om bolaget vill sälja fastigheter. En förutsättning för att förköpsrätten skall gälla är att det finns ett dokumenterat intresse bland en majoritet av de berörda hyresgästerna.

Kommunens rätt till ersättning vid sådana överlåtelser föreslås bli föremål för ytterligare överväganden.

Om det vid försäljning av aktier i ett allmännyttigt bostadsbolag uppkommer en "realisationsvinst" skall denna till minst hälften reserveras för åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Detta gäller till den del vinsten överstiger nuvärdet av den skäliga avkastningen på av kommunen tillfört kapital.

6.1 Respekt för hyresgästerna

I direktiven anges att jag skall analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för allmännyttiga bostadsföretag. Det framhålls dessutom att jag skall lämna förslag till hur de kommunägda företagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, bland annat genom alternativa verksamhetsformer där hyresgästerna äger fastigheterna. Jag skall även pröva alternativet att överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser, eller någon form av kooperativ hyresrätt på sätt som skett i vissa andra europeiska länder.

Jag har särskilt studerat allmännyttans motsvarighet i Danmark, England och Nederländerna. Traditioner, organisation och förutsättningar skiljer sig mellan de olika länderna och i jämförelse med Sverige. Det går således inte att överföra eller kopiera ett utländskt system, men däremot finns det viktiga erfarenheter och lärdomar att ta del av. En närmare beskrivning av utvecklingen i dessa länder finns i bilaga 4.

Jag har i utgångspunkterna till mina förslag pekat på hur viktigt det är för varje kommun att ha en väl fungerande bostadsmarknad. Hyresfastigheterna har varit, och kommer att vara, en väsentlig del av kom-

munens infrastruktur. Därför är det angeläget för kommunen att ha tillgång till, och inflytande över, en aktör på denna del av bostadsmarknaden.

Den uppfattningen är dock inte oomtvistad. I flera kommuner förs idag en diskussion om huruvida kommunen behöver äga ett bostadsföretag för att kunna ta ansvar för bostadsförsörjningen, eller om det låter sig göras på annat sätt. Några kommuner har dragit den slutsatsen att de inte längre behöver äga ett bostadsföretag. Kommunerna Nacka, Danderyd, Vaxholm och Täby har sålt bostadsföretagen till privata fastighetsägare.

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att ta ställning till om kommunen skall äga ett allmännyttigt bostadsföretag eller inte. Om kommunen anser att bostadsföretaget främjar genomförandet av den lokala bostadspolitiken, bör kommunen också ange syftet med att äga företaget samt utforma ägardirektiv med ledning av detta. De kommuner som anser att bostadsföretaget inte utgör det verktyg som krävs för att säkerställa det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen, bör på motsvarande sätt ange alternativa lösningar. De kommuner som inte längre vill äga ett allmännyttigt bostadsföretag bör således ha möjlighet att avstå från detta. I kapitel 8 diskuteras möjligheterna för en kommun att ta ansvar för bostadsförsörjningen utan att äga det allmännyttiga bostadsföretaget.

Om kommunen vill sälja sitt bostadsföretag måste detta ske med respekt för de hyresgäster som bor i företagets fastigheter. Hyresgästerna har valt inte bara en bestämd upplåtelseform, utan också en trygg och professionell hyresvärd som arbetar utan enskilt vinstsyfte. Ett ägarbyte innebär stora förändringar och erfarenheten visar att det skapar en oro bland hyresgästerna. Om mina förslag om ett radikalt ökat hyresgästinflytande i allmännyttan genomförs, kommer en framtida försäljning att innebära en ännu mer genomgripande förändring för de boende. När hyresgästernas hem står i begrepp att säljas är det därför ett anständighetskrav att de skall ha en reell möjlighet att påverka vad som skall ske.

I Storbritannien måste en försäljning av kommunägda fastigheter alltid godkännas av hyresgästerna i en omröstning, och jag har övervägt att föreslå en motsvarande vetorätt i Sverige. Jag har emellertid valt att föreslå mindre ingripande bestämmelser, som syftar till att åstadkomma en rimlig balans mellan kommunens intresse som ägare och hyresgästernas intresse som brukare.

Förslaget innebär att hyresgästerna ges en förköpsrätt i de fall kommunen vill sälja en del av eller samtliga aktier i ett bostadsföretag. En motsvarande förköpsrätt föreslås också gälla i de fall bostadsföretaget säljer fastigheter. Hyresgästernas förköpsrätt förutsätter att

det finns ett dokumenterat intresse bland hyresgästerna, vilket inte bara skall ses som en nödvändig juridisk formalitet. Intresse och engagemang bland hyresgästerna är också en förutsättning för att företaget skall kunna förena ett utvecklat hyresgästinflytande, hög kvalitet och affärsmässighet. Om inte detta intresse finns hos hyresgästerna bör de inte heller kunna utöva förköpsrätt.

Hyresgästernas intresse och engagemang kommer till uttryck genom bildandet av en förening. För att förköpsrätten skall kunna utövas måste hyresgästerna bilda en förening som samlar mer än hälften av de hyresgäster som är berörda av försäljningen.

Den närmare utformningen av den föreslagna förköpsrätten redovisas i följande avsnitt. Reglerna är avsedda att tillämpas också i de fall kommunens avsikt är att erbjuda hyresgästerna, men inte någon annan hyresvärd, en möjlighet att ta över ägandet av företaget eller av enstaka fastigheter.

6.2 Om aktier i bostadsföretaget säljs

Jag föreslår att hyresgästerna skall ha rätt till förköp om kommunen vill sälja aktier i bostadsföretaget. Denna regel skall gälla oavsett om försäljningen avser samtliga aktier eller endast en del av aktierna.

För att hyresgästerna skall kunna utöva förköpsrätten krävs att de bildar en ideell förening som representerar mer än hälften av företagets hyresgäster (innehavare av bostadshyresavtal) genom medlemskap eller fullmakter. Jag förutsätter att medlemsavgiften i den ideella föreningen är symbolisk och att kommunen eller bostadsföretaget vid behov praktiskt medverkar vid föreningsbildningen och grundandet av den stiftelse som är en förutsättning för förköpet. Detta behöver dock inte lagregleras.

Om hyresgästerna vill utnyttja förköpsrätten skall aktierna förvärvas av en särskild och för ändamålet grundad stiftelse. Denna stiftelse skall enligt förordnandet ha till syfte att äga aktier i det allmännyttiga bostadsbolaget. Enligt stiftelseförordnandet skall styrelsen utses av en förening där alla berörda hyresgäster har rätt att vara medlemmar. Vidare skall framgå att aktierna inte får avyttras. Om stiftelsen i en framtid väljer att likvidera företaget skall överskottet inbetalas till kommunen och användas för att på annat sätt främja bostadsförsörjningen i kommunen.

Hyresgästerna måste ges rimlig tid att ta ställning till om de är intresserade av att utnyttja förköpsrätten och i så fall att bilda en förening och grunda en stiftelse. Kommunen skall därför ha skyldighet att skriftligen informera samtliga hyresgäster om den planerade försälj-

ningen och om förköpsrätten och dess innehåll. Hyresgästerna skall därefter ha sex månader på sig att anmäla sitt intresse att utnyttja förköpsrätten. De skall då kunna visa att den ovan nämnda föreningen har bildats och samlar en majoritet av hyresgästerna.

Efter intresseanmälan om förköp skall hyresgästerna ha ytterligare tre månader på sig att besluta om köp. När dessa tre månader är till ända skall den stiftelse som kommer att förvärva aktierna vara bildad.

Om ovanstående inte har uppfyllts skall förköpsrätten anses förverkad och aktierna kan säljas till annan köpare.

Jag föreslår vidare att Boverket får i uppgift att vara tillsynsmyndighet för tillämpningen av reglerna om hyresgästernas förköpsrätt. För att kunna utnyttja förköpsrätten måste hyresgästerna lämna en intresseanmälan till Boverket, som sedan kommunen skall underrättas om.

För att garantera att försäljning inte sker utan att hyresgästerna erbjudits möjlighet till förköp skall varje aktieförsäljning i ett allmännyttigt bostadsbolag anmälas till Boverket.

Boverket har sedan att kontrollera att hyresgästerna fått den information de har rätt till, att gällande tidsfrister iakttagits och, i de fall hyresgästerna vill utnyttja förköpsrätten, att föreningen samlar en majoritet av hyresgästerna samt att stiftelseförordnandet utformats i enlighet med ovanstående. De uppgifter som jag föreslår skall ankomma på Boverket beskrivs mer utförligt i kapitel 9.

6.3 Om fastigheter säljs

Om bostadsföretaget vill sälja en eller flera fastigheter, skall hyresgästerna som bor i dessa ha rätt till förköp. Om flera fastigheter avses att säljas i en och samma affärsuppgörelse skall hyresgästernas förköpsrätt gälla för varje enskild fastighet.

För att hyresgästerna skall kunna utöva förköpsrätten krävs att de bildar en ekonomisk förening som har till syfte att upplåta bostäderna med kooperativ hyresrätt till föreningens medlemmar. Hyresgäster som väljer att inte bli medlemmar i föreningen behåller enligt hyreslagen sina rättigheter fullt ut. Föreningen måste som medlemmar samla minst hälften av hyresgästerna (innehavare av bostadshyresavtal) i den eller de berörda fastigheterna.

Hyresgästerna måste ges rimlig tid att ta ställning till om de är intresserade av att utnyttja förköpsrätten och i så fall att bilda en kooperativ hyresförening. Bostadsföretaget skall därför ha skyldighet att skriftligen informera samtliga berörda hyresgäster om den planerade försäljningen och om förköpsrätten och dess innehåll.

Hyresgästerna skall därefter ha tre månader på sig att anmäla sitt intresse för att utnyttja förköpsrätten. Om minst hälften av de berörda hyresgästerna anmält intresse för att utnyttja förköpsrätten skall hyresgästerna ha ytterligare tre månader på sig att besluta om köp. När dessa tre månader är till ända skall den kooperativa hyresförening som skall förvärva fastigheten vara bildad och samla en majoritet av hyresgästerna.

Om ovanstående inte har uppfyllts skall förköpsrätten anses förverkad och fastigheten kan säljas till annan köpare.

Detta innebär i praktiken att nuvarande förköpsrätt för en bostadsrättsförening även skall gälla för en kooperativ hyresförening. Om både en bostadsrättsförening och en kooperativ hyresförening gör anspråk på förköpsrätten, skall denna i första hand tillkomma den kooperativa föreningen, eftersom denna upplåtelseform ligger närmare den befintliga.

Det finns inte anledning att här gå in ytterligare på detaljer rörande ombildning till kooperativ hyresrätt. Den nyligen tillsatta utredningen om kooperativ hyresrätt har bland annat i uppgift att överväga om det bör införas en ordning som underlättar ombildning från vanlig hyresrätt till kooperativ hyresrätt efter mönster om lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt.[25]

6.4 Priset vid hyresgästernas förköp

Vid försäljning uppkommer frågan om prissättning. En värdering av ett bostadsföretag eller av enstaka fastigheter kan göras på olika sätt. En utgångspunkt vid sådana värderingar är att beräkningen görs på grundval av förväntad framtida avkastning.

I samband med att det sker ett förköp kan ett pris redan vara avtalat mellan säljaren och den ursprungligen tilltänkte köparen. I de fall en kommun använder sig av förköpslagen för att göra ett tvångsförvärv av en fastighet betalar t.ex. kommunen det pris som var avtalat med den ursprunglige köparen. Motsvarande teknik finns i lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt. Även där betalar hyresgästerna det ursprungligen bestämda priset. Fördelen med denna metod är att priset redan är bestämt. Nackdelen är densamma; säljaren och köparen som utnyttjar förköpsrätten har ingen möjlighet att diskutera priset. Det finns därmed en risk att priset drivs upp till en högre nivå, särskilt om förköpsrätten förväntas bli utnyttjad.

[25] Dir. 1999:88.

En traditionell avkastningsvärdering bygger på en beräkning av framtida kassaflöden. Beräknade hyresintäkter och övriga intäkter summeras och från detta dras de beräknade kostnaderna. Det är viktigt att bland dessa kostnader inkludera behov av framtida underhåll. En sådan värdering görs normalt på fastighetsnivå och värderingen av företagets aktier blir ett resultat av företagets samlade fastighetsvärden. Fördelen med denna metod är att den är väletablerad och vedertagen. Nackdelen ligger i den osäkerhet som finns om utvecklingen av alla de parametrar som ligger till grund för beräkningarna. Denna metod används t.ex. i Storbritannien vid överföringar av fastigheter från kommunerna till fristående s.k. Housing Associations, vilket beskrivs i bilaga 4.

Ett ytterligare alternativ kan också tänkas vara relevant för de kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen. Det tar sin utgångspunkt i kommunallagens bestämmelser om det s.k. spekulationsförbudet. Kommunerna får bedriva näringsverksamhet, men den skall drivas utan vinstsyfte.

Kommunerna har då rätt till skälig avkastning på insatt kapital och jag har tidigare i betänkandet föreslagit hur denna kan beräknas. Den avkastning kommunerna kan få av de allmännyttiga bostadsbolagen begränsar sig således till den skäliga avkastningen. Det för kommunen samlade ekonomiska värdet av företaget kan därför aldrig bli högre än det värde som en nuvärdesberäkning av den framtida skäliga avkastningen ger vid handen.

Den sistnämnda modellen för avkastningsvärdering är förmodligen den som bäst anknyter till de kommunalrättsliga principerna. En sådan värdering kan dock endast göras på företagsnivå; i de fall prissättningen avser enstaka fastigheter framstår en traditionell avkastningsvärdering som mer ändamålsenlig.

Vad gäller prissättning på företaget vid förköp bör en avvägning göras av de olika intressen som rimligen bör tillvaratas i sammanhanget. Det handlar om det kommunala ägarintresset och självstyrelsen, om förutsättningarna för finansiering samt om möjligheterna att stimulera en övergång till nya former för ägande och hyresgästinflytande. Frågan bör bli föremål för ytterligare analys och överväganden.

I stiftelseförordnandet för den stiftelse som skall äga aktierna i det allmännyttiga bostadsbolaget skall stadgas att den har till uppgift att förvalta dessa aktier. Därigenom garanteras att den överförda förmögenheten stannar i stiftelsen.

Vid försäljning av enstaka fastigheter skulle en motsvarande situation kunna aktualiseras, t.ex. om upplåtelseformen senare omvandlas till bostadsrätt. Utredningen om kooperativ hyresrätt skall enligt direk-

tiven lämna förslag som i princip innebär att en sådan ombildning inte blir möjlig att genomföra. Jag lämnar därför inget förslag i denna fråga.

6.5 Kommunal fond för bostadsförsörjningen

I de fall hyresgästerna väljer att avstå från att utnyttja sin förköpsrätt kan såväl aktier som fastigheter säljas till en annan köpare. Det finns ingen anledning att här diskutera prissättningen vid sådana affärsuppgörelser. Det är sannolikt att det uppstår en vinst för kommunen vid aktieförsäljning. Med realisationsvinst avses här skillnaden mellan försäljningspriset och nuvärdet av den skäliga avkastningen på av kommunen tillfört kapital.

Detta innebär att det uppkommer en vinst för kommunen, trots att kommunen enligt kommunallagen inte får ägna sig åt näringsverksamhet i vinstsyfte och trots att de allmännyttiga bostadsföretagen har förutsatts arbeta efter en långsiktig självkostnadsprincip. Det är dock svårt att härleda denna vinst till någon specifik källa. Det kan hävdas att hyresgästerna betalat för hög hyra, men det går också att förklara realisationsvinsten som en följd av stegrade fastighetsvärden.

Staten har under årens lopp tillhandahållit de finansiella instrumenten för kommunernas bostadsbyggande. Det statliga bostadsstödet har, alltsedan 1946 års tertiärlånekungörelse till dagens räntestöd, varit den avgörande faktorn för uppbyggnaden av de kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen. Detta stöd har hela tiden syftat till att främja bostadsförsörjningen och har aldrig betraktats som en del av de riktade eller generella statliga stöden till kommunerna.

Det framstår därför inte som rimligt att detta stöd i efterhand används för att generera vinster som förs över till annan verksamhet i kommunerna. Det var en av anledningarna till att man redan på 1940-talet slog fast att om en kommun bestämde sig för att likvidera sitt allmännyttiga bostadsföretag, skulle kvarstående medel användas till att på annat sätt främja bostadsförsörjningen.

Mot bakgrund av detta bör det övervägas hur en eventuell realisationsvinst bör användas. Om en kommun säljer sitt allmännyttiga bostadsbolag med en vinst som överstiger det kapitaliserade nuvärdet av den skäliga avkastningen, är det rimligt att detta överskott reserveras till åtgärder för bostadsförsörjningens främjande i kommunen. Överskottet skall således stanna hos kommunen.

I enlighet med detta resonemang bör den realisationsvinst som uppkommer vid försäljning av aktier i ett kommunägt allmännyttigt

bostadsbolag till 50 procent reserveras i en kommunal fond för bostadsförsörjningens främjande. Denna andel framstår som en rimlig avvägning. Uttag ur fonden skall kunna göras för vissa särskilda ändamål som t.ex. att främja nyproduktion, genomföra bostadssociala åtgärder och förbättra boendemiljöer. Boverket föreslås bli tillsynsmyndighet för fonderna och skall godkänna de uttag som görs.

I de fall enstaka fastigheter försäljs stannar den eventuella realisationsvinsten kvar i det allmännyttiga bostadsbolaget. Det innebär att överskottet stannar inom bostadssektorn och kan användas till att på olika sätt främja bostadsförsörjningen.

7 Finansiering

Förslag

Statens bostadskreditnämnd skall kunna lämna särskilda garantier för bostadsinvesteringar till allmännyttiga bostadsbolag som inte ägs av kommunen. Kreditgarantierna är ägnade att minska kapitalkostnaderna för dessa allmännyttiga bostadsbolag och därigenom minska kostnaderna för de boende.

I föregående kapitel har jag lämnat förslag till förköpsrätt för hyresgästerna i de fall kommunen önskar sälja det allmännyttiga bostadsföretaget. Om hyresgästerna väljer att utöva denna rätt uppkommer frågan om finansiering av företaget. Det hyresgäststyrda företaget har inte den stabilitet som det kommunala ägandet innebär och saknar även kommunal borgen. Det har också ett förhållandevis litet eget kapital.

För att ett övertagande av bostadsföretaget skall framstå som en realistisk möjlighet för hyresgästerna, är det nödvändigt att detta alternativ inte leder till högre lånekostnader och därmed hyreshöjningar. Det är därför nödvändigt att hyresgäststyrda företag får möjlighet att finansiera sig på i princip samma villkor som när kommunen ägde företaget. Sådana möjligheter kan tillskapas på olika sätt.

Ett möjligt alternativ är att inrätta någon form av gemensamt uppbyggd försäkringslösning för att säkerställa och skapa förutsättningar för en konkurrenskraftig finansiering, exempelvis genom en fond. En solidarisk garantifond skulle syfta till att ge den allmännyttiga sektorn en stabilitet och trygghet som behövs för att företagen skall få likvärdiga lånevillkor jämfört med vad som tidigare gällt.

En internationell utblick visar att det är fullt möjligt att bygga upp livskraftiga fonder som främjar stabilitet och kreditvärdighet. Genom inrättandet av olika typer av struktur- och garantifonder har Nederländerna åstadkommit en möjlighet för de allmännyttiga bostadsföretagen att erhålla fullvärdiga kreditvillkor.

När den holländska staten i början av 1990-talet beslutade att dra tillbaka det ekonomiska stödet till bostadssektorn var olika garantifonder, med staten och kommunerna som yttersta garant, en förutsättning för detta. Företagen betalar garantiavgifter till fonderna. Dessa

är numera konsoliderade till den grad att företagen, med garanti från fonderna, erhåller ratingbetyget AAA från olika kreditvärderingsföretag. Det har inneburit att bostadsföretagen kan få lån med en ränta som ligger en procentenhet lägre än för andra låntagare på den allmänna kreditmarknaden.

Även i Storbritannien betraktas Housing Associations som stabila låntagare och bostadsföretagen är attraktiva på kapitalmarknaden. I Danmark finns ytterligare ett system med olika fonder. Det finns således många internationella förebilder för att åstadkomma goda finansieringsmöjligheter för allmännyttiga bostadsföretag. Detta beskrivs utförligare i den internationella översikt som Boverket har utarbetat och som redovisas i bilaga 4 till betänkandet.

Ett sätt att bygga upp en liknande solidarisk garantifond för allmännyttan i Sverige skulle kunna vara med avgifter på nyproduktionen. Kostnaderna för nyproduktionen är dock redan idag höga och eftersom nyproduktionen ligger på en så låg nivå skulle det ta lång tid att bygga upp nödvändigt kapital.

Ett alternativ vore att bygga upp fonden via en avgift på hyran. Även med en sådan konstruktion skulle dock uppbyggnadsperioden bli avsevärd, vilket innebär att garantierna under lång tid inte skulle bli tillräckliga. Det skulle då behövas en underliggande statlig garanti som kompletterande säkerhet under uppbyggnadstiden.

Som alternativ till att bygga upp en särskild fond för allmännyttiga bostadsföretag kan istället Statens Bostadskreditnämnd (BKN) ges ett utökat uppdrag, som innebär att lämna särskilda kreditgarantier till hyresgäststyrda företag utan kommunal borgen.

BKN inrättades i början av 1990-talet som ett led i avregleringen av kreditmarknaden när de statligt reglerade bostadslånen för nya hus upphörde. BKN har till uppgift att lämna statliga kreditgarantier för lån på kreditmarknaden för ny- och ombyggnad av bostäder. Denna garantiverksamhet skall bedrivas affärsmässigt inom regelsystemet. Kreditgarantin utfärdas för lån för vilka långivaren har säkerhet i form av panträtt i fast egendom och innebär att det är pantsäkerheten som i första hand skall tas i anspråk om låntagaren inte kan fullfölja sina åtaganden gentemot långivaren. Finansiering av bostadsbyggandet har efter inrättandet av BKN kunnat ske i fri konkurrens på kreditmarknaden.

En årlig avgift som beslutas av regeringen tas ut på det garanterade beloppet av kreditgivaren och betalas till BKN. Avgiften belastar därmed indirekt låntagaren. Avgiften påverkas inte av risken i den enskilda garantin. Kreditgaranti kan lämnas för en tid av högst 25 år. Ersättning ur garantin lämnas om låntagaren inte fullgör sina åtaganden mot långivaren och fastigheten måste säljas. Systemet med statliga

kreditgarantier skall fungera marknadsmässigt i det avseendet att verksamhetens kostnader för administration och skadereglering över tiden skall täckas av verksamhetens intäkter i form av avgifter för kreditgarantier.

Sedan den 1 juli 1998 kan BKN även lämna garantier till stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Det gäller för lån som en kommun tar upp för att kommunen skall kunna fullgöra sina förpliktelser och för avlösen av kommunala borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar.

Jag föreslår att staten utvidgar BKN:s uppdrag med målsättningen att säkerställa goda ekonomiska villkor för hyresgäststyrda allmännyttiga bostadsbolag. BKN bör för lån till dessa företag kunna lämna garantier med avgifter på en sådan nivå att de inte leder till högre kapitalkostnader än vid kommunal borgen. Detta kan komma att innebära ett högre initialt risktagande i BKN:s garantiutfästelser, men det är angeläget att så sker om staten önskar främja hyresgästernas möjligheter att utnyttja sin förköpsrätt.

Hur riskbedömningen skall utformas och hur kostnaden för garantierna skall fastställas föranleder ytterligare analys. Den detaljerade utformningen av ett uppdrag till BKN att garantera lån till hyresgäststyrda allmännyttiga bostadsföretag bör utredas vidare.

8 Kommunernas bostadspolitiska ansvar

Det råder idag en bred politisk enighet om att kommunerna har ansvaret för bostadsförsörjningen på lokal nivå. Kommunerna har numera en större frihet än tidigare att utforma en lokal bostadspolitik. Ett antal kommuner har också utarbetat och börjat tillämpa nya strategier för bostadsförsörjningen. För många kommuner återstår dock denna uppgift.

Jag har tidigare framhållit hur viktigt det är för varje kommun att ha en väl fungerande bostadsmarknad och pekat på hyresfastigheterna som en väsentlig del av kommunens infrastruktur. Det är viktigt att kommunen har tillgång till en långsiktig aktör på denna del av bostadsmarknaden. Samtidigt finns det kommuner som gjort den bedömningen att de inte behöver äga ett bostadsföretag för kunna ta ansvar för bostadsförsörjningen.

I detta kapitel lämnar jag förslag på hur det demokratiska inflytandet över de kommunägda allmännyttiga bostadsbolagen kan stärkas och berör på vilket sätt förslagen i betänkandet kan komma att påverka det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen.

8.1 Demokratisk insyn

Förslag

Kommunens aktier bör på bolagsstämman företrädas av representanter för de politiska partierna i förhållande till deras mandat i kommunfullmäktige. Bolagsstämman skall vara offentlig på samma sätt som gäller för kommunfullmäktiges verksamhet.

Flertalet kommunägda allmännyttiga bostadsföretag är numera organiserade som aktiebolag. Det är på många sätt en fördel att tillämpa aktiebolagslagen, men det innebär också nackdelar i form av bristfällig demokratisk insyn jämfört med den kommunala verksamhet som bedrivs i förvaltningsform.

Ett grundläggande syfte med aktiebolagslagen är att skydda ägarminoritetens intressen. I ett kommunägt aktiebolag fungerar inte detta minoritetsskydd eftersom det bara finns en ägare och därmed ingen ägarminoritet. Aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämman. Eftersom kommunen är ensam aktieägare företräds alla aktier samlat på bolagsstämman, vilket normalt sker genom en representant utsedd av majoriteten i kommunfullmäktige.

Det inflytande som den politiska minoriteten har i fullmäktige, i styrelser och nämnder minskar därmed i de fall kommunen bedriver verksamhet i aktiebolagsform. Detta är negativt från demokratiska utgångspunkter och mindre väl förenligt med de principer som i övrigt präglar den kommunala politiken.

För att stärka den demokratiska insynen och möjligheten till diskussion kring verksamheten föreslår jag att kommunens aktier på bolagsstämman företräds av representanter för de politiska partierna i förhållande till deras mandat i kommunfullmäktige. Denna fördelning av röststyrka kan göras efter mönster i lagen om proportionellt valsätt.

Det är också angeläget att medborgarna får en ökad insyn i dessa frågor. Jag föreslår därför att bolagsstämman i allmännyttiga bostadsbolag skall vara offentlig, på samma sätt som kommunfullmäktiges sammanträden.

Bestämmelserna om parlamentarisk representation vid bolagsstämman och om stämmans offentlighet bör ingå i lagen om allmännyttiga bostadsbolag.

8.2 Möjlighet att överklaga beslut

Förslag

Det bör bli möjligt att genom laglighetsprövning överklaga beslut av kommunägda bostadsföretag på samma sätt som om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform.

Laglighetsprövning är ett instrument som ger enskilda kommunmedlemmar möjlighet att överklaga kommunala beslut. Genom att begära laglighetsprövning kan en kommunmedlem få prövat huruvida ett visst beslut faller inom ramen för den kommunala kompetensen och i övrigt följer kommunalrättsliga principer. Det är dock bara lagligheten i ett beslut som kan prövas; lämpligheten i ett beslut är en politisk fråga.

I de fall kommunen valt att bedriva verksamhet i aktiebolagsform tillämpas inte kommunallagens regler för laglighetsprövning för de

beslut som fattas inom bolaget. De associationsrättsliga regler som aktiebolagen omfattas av gäller endast de verkställande organen: styrelsen och verkställande direktören. Att en möjlighet till laglighetsprövning saknas i dessa fall är ur ett demokratiskt perspektiv en uppenbar brist.

Detta innebär exempelvis att ett beslut om utdelning på aktiekapitalet till kommunen inte kan bli föremål för prövning, eftersom det är bolaget som fattar beslutet.

Jag har föreslagit att kommunägda bostadsföretag framöver per definition skall vara allmännyttiga. Som konsekvens av detta kan inte de kommunägda företagen förlora statusen som allmännyttiga.

Det är därför motiverat att på annat sätt stärka rättssäkerhetsgarantier och insyn. Kommunmedborgarnas och politiska partiers insyn och kontroll bör vara lika omfattande i det allmännyttiga bostadsföretaget som om verksamheten bedrivs i förvaltningsform. Jag föreslår därför att kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning skall vara tillämpliga på beslut som fattas av bolagsstämman eller styrelsen för ett kommunägt allmännyttigt bostadsbolag.

8.3 Bostadsförsörjningen

Bedömning

Ett ökat hyresgästinflytande påverkar inte kommunernas förutsättningar för att ta ansvar för bostadsförsörjningen.

En förköpsrätt för hyresgästerna kommer i sig inte att påverka kommunernas möjlighet att ta ansvar för bostadsförsörjningen. Den avgörande frågan är i stället om kommunen beslutar att sälja bostadsföretaget, vilket kan få långtgående konsekvenser. Därmed aktualiseras frågan om vilka andra instrument kommunerna behöver för att kunna garantera ett bra boende för alla kommuninvånare.

I direktiven framhålls att jag skall analysera konsekvenserna av mina förslag vad gäller kommunens ansvar för bostadsförsörjningen i framtiden.

Mina förslag har i huvudsak två syften. Dels att möjliggöra ett ökat inflytande och ökad delaktighet för hyresgästerna i de fortsatt kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen. Dels att ge hyresgästerna en reell möjlighet att genom förköp slå vakt om ett allmännyttigt alternativ på bostadsmarknaden om en kommun aktualiserar en försäljning av aktier i bostadsföretaget eller enskilda fastigheter.

Ett ökat hyresgästinflytande påverkar inte kommunernas förutsättningar för att ta ansvar för bostadsförsörjningen. De hyresgäster som kommer att vara brukarrepresentanter i bostadsbolagets styrelse är skyldiga att följa de ägardirektiv som finns för verksamheten. Det ökade inflytandet i bostadsområdena kan bli en tillgång i utvecklingen av ett bra boende och goda boendemiljöer.

En förköpsrätt för hyresgästerna kommer i sig inte heller att påverka kommunernas möjlighet att ta ansvar för bostadsförsörjningen. Avgörande är i stället om kommunen beslutar att sälja bostadsföretaget. Om kommunen fattar ett sådant beslut får det naturligtvis konsekvenser för möjligheterna att ta ansvar för bostadsförsörjningen. Om bostadsföretaget säljer fastigheter så minskar möjligheterna i motsvarande utsträckning.

Spelar det då, ur detta perspektiv, någon roll om hyresgästerna utövar sin förköpsrätt, eller om företaget eller fastigheterna säljs på den öppna marknaden?

Vid en försäljning på den öppna marknaden förlorar kommunen allt inflytande över bostadsföretaget. Efter försäljningen kan företaget och fastigheterna säljas vidare eller ombildas till bostadsrätt.

Om hyresgästerna köper företaget kommer det i kommunen även fortsättningsvis att finnas ett allmännyttigt bostadsbolag med ett relativt stort bestånd. Kommunen kommer dock inte att ha något inflytande över företaget vad gäller t.ex. nyproduktion och bostadsanvisning. Enda möjligheten för kommunen att påverka företaget är genom en dialog, samarbete och erbjudanden om t.ex. kommunal borgen.

Kommunen har, vid sidan av det egna bostadsföretaget, få verktyg att tillgå för att ta ansvar för den lokala bostadsförsörjningen. Det finns dock vissa bestämmelser och styrmedel som anger kommunens ansvar i dessa frågor.

Kommunerna har under efterkrigstiden kunnat tillämpa regelverk som nu till stor del är avskaffade. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen reglerades i bostadsförsörjningslagen och lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt.[26] När dessa lagar avskaffades 1993 uttalade riksdagen att avregleringen dock inte innebar någon förändring av kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen.[27]

I dag baseras det kommunala ansvaret för bostadspolitiken huvudsakligen på bestämmelser i kommunallagen, plan- och bygglagen samt socialtjänstlagen. Av socialtjänstlagen framgår det kommunala ansvaret för människor som inte på egen hand kan lösa sitt behov av

[26] Lag (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. och Lag (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt.
[27] Bet. 1992/93: BoU19.

bostad. Socialtjänstlagen anger att kommunerna har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Ett annat viktigt styrmedel är det kommunala planmonopolet. I vissa kommuner finns ytterligare styrmedel i form av markinnehav respektive bostadsförmedling. Kommunerna kan driva en aktiv bostadspolitik genom att utveckla och främja befintliga styrmedel. Ett antal kommuner utformar till exempel så kallade bostadsförsörjningsprogram, trots att de inte längre är skyldiga att göra det. Användning och behov av bostadspolitiska instrument skiftar beroende på en varierande ambitionsnivå mellan olika kommuner.

Bostadspolitiska kommittén ansåg 1996 att bostadsförsörjningen i stort sett fungerade bra och att det inte fanns skäl till någon ytterligare lagreglering eller behov av nya styrmedel för att kommunerna skall kunna fullgöra sitt bostadspolitiska ansvar.

Sedan dess har dock frågan om försäljning av kommunägda allmännyttiga bostadsföretag väckts i flera kommuner. Därmed aktualiseras ånyo frågan om hur kommunens inflytande och ansvar skall garanteras efter en genomförd försäljning. Diskussionen fokuseras kring vilka övriga instrument kommunen har att tillgå för att kunna garantera ett bra boende för alla kommuninvånare.

Sedan bostadsanvisningslagen avskaffades har kommunerna små möjligheter att förmedla bostäder. Effekterna av detta är störst i kommuner med brist på bostäder. Under i stort sett hela 1990-talet har bostadsmarknaden generellt sett varit i balans eller haft ett överskott, vilket underlättat även för resurssvaga hushåll att finna en bostad. Idag är situationen för dessa hushåll betydligt kärvare, särskilt på orter med brist på bostäder.

Vilken betydelse en sådan utveckling kan få för de utsatta hushållen på bostadsmarknaden ligger utanför mina direktiv att utreda. Boendesociala beredningen ser emellertid över dessa frågeställningar och har att redovisa mer konkreta resultat i slutet av år 2000.[28]

Regeringen har i direktiven till Boendesociala beredningen uttalat att goda resultat kan uppnås när det gäller att tillgodose utsatta gruppers bostadsbehov, genom frivilliga överenskommelser och avtal mellan kommunen och olika fastighetsägare.

Boendesociala beredningen har emellertid kunnat konstatera att många kommuner upplever att ekonomiskt svaga hushåll har svårigheter att få tillgång till bostäder. Fastighetsägare ställer allt högre krav på de bostadssökande, till exempel med avseende på hushållens ekonomi. Beredningen har också noterat att det är svårt för hushåll med

[28] Dir. 1998:56.

svag ekonomi att erhålla bostad oberoende av om det råder en generell brist eller överskott på bostäder i kommunen.

Kommunerna har ett ansvar för de invånare som inte på egen hand kan lösa sitt behov av bostad. Att ställa särskilda krav i detta avseende på de allmännyttiga bostadsföretagen ökar risken för en utveckling mot socialbostäder bakvägen. Det skulle innebära ett rejält steg bakåt i utvecklingen av en bostadsmarknad präglad av rättvisa och rättfärdighet. Därför kan kommunerna behöva förstärkta möjligheter att anvisa bostäder. Ett behov av en sådan lagstiftning kan för övrigt finnas även med dagens situation på bostadsmarknaden.

Det är viktigt att samtliga fastighetskategorier i så fall behandlas lika och att en eventuell ny bostadsanvisningslag omfattar såväl de allmännyttiga bostadsföretagen som de privata fastighetsägarna. Det vore allvarligt om kommunerna blir tvingade att skapa särskilda bostäder för hushåll som inte på egen hand kan lösa sin bostadsfråga och därmed skapa en ny form av socialbostäder även i vårt land.

Jag vill avslutningvis erinra om att kommunal bostadspolitik inte bara handlar om att se till att alla kommuninnevånare har tillgång till en bostad. Lika viktigt är det att kommunen utvecklar en bostadspolitisk strategi för att uppnå goda och attraktiva bostadsmiljöer, rimliga boendekostnader, inflytande och delaktighet, hållbar ekologi och ett samhälle utan segregation.

9 Nya uppgifter för Boverket

Förslag

Boverket bör ges i uppdrag att stödja utvecklingen för allmännyttiga bostadsbolag. Boverket skall säkerställa en korrekt hantering av hyresgästernas förköpsrätt. Boverket föreslås även utöva tillsyn och kontroll över allmännyttiga bostadsföretag som inte ägs av kommunen. Boverket skall vara den myndighet som godkänner och upphäver bostadsföretags allmännyttiga status.

I enlighet med de förslag jag har presenterat kommer de kommunägda bostadsföretagen att per definition vara allmännyttiga. Jag har även föreslagit att privata och andra bostadsorganisationer skall ha en möjlighet att registrera sig som allmännyttiga. I exempelvis Danmark, England och Nederländerna finns redan liknande bestämmelser som möjliggör för andra än kommunen att registrera allmännyttiga bostadsföretag.

I de fall kommunen säljer bostadsföretaget finns det även i Sverige ett samhällsintresse av att underlätta tillkomsten av andra allmännyttiga alternativ. Det kan exempelvis gälla möjligheten för hyresgästerna att utnyttja rätten till förköp. För att kunna främja en sådan utveckling måste emellertid förutsättningar skapas så att hyresgäststyrda och andra allmännyttiga bostadsföretag blir konkurrenskraftiga och upprätthåller rätt kompetens redan från början.

Mot bakgrund av detta och med hänsyn till att jag föreslår ett nytt regelverk för allmännyttiga bostadsbolag bör ansvar, kunskaper och erfarenheter samlas centralt. Det är angeläget att hyresgäster och bostadsföretag fortlöpande kan vända sig till en kvalificerad organisation för att få vägledning och stöd.

The Housing Corporation i England är ett exempel på en sådan fristående myndighet och den fungerar både som stöd- och tillsynsorgan gentemot de allmännyttiga bostadsföretagen. Erfarenheterna från England är goda när det gäller ett sådant sätt att organisera verksamheten. Utifrån svenska förhållanden ligger det närmast till hands att föreslå att Boverket ges i uppdrag att vara den organisation som får det samlade ansvaret för dessa frågor.

Boverket är central myndighet för samhällsplanering, stadsutveckling, byggande och boende. Boverket har som mål att arbeta för en god bostads- och bebyggelsemiljö samt för bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader. Boverket följer och analyserar viktiga tendenser inom bostadssektorn, utvecklar arbetsmetoder och beslutar om regler. Boverket utvärderar fortlöpande effekterna av olika stödformer och regelverk samt har god erfarenhet av rådgivning och kunskapsspridning.

Med de nya förutsättningar som föreslås gälla för allmännyttiga bostadsföretag följer behov av rådgivning, tillsyn och kontroll. Boverket föreslås samtidigt fungera som tillsyns- och kontrollmyndighet för de allmännyttiga bostadsföretag som inte är kommunägda.

Boverkets rådgivning bör bland annat inriktas mot att underlätta tillkomsten av hyresgäststyrda allmännyttiga bostadsföretag. Denna rådgivning bör erbjudas kommuner, allmännyttiga bostadsföretag och hyresgäster på orter där förköp aktualiseras. En avvägning måste emellertid göras till kommunens mer framträdande roll på detta område. Rådgivningen kan omfatta både allmänna upplysningar, formella villkor som gäller köp samt villkor för att bilda stiftelse eller ideell förening.

Boverkets myndighetsutövning innebär bland annat att godkänna och upphäva bostadsföretagens status som allmännyttiga. Om ett bostadsföretag ansöker om status som allmännyttigt skall Boverket granska att bolaget uppfyller de villkor som finns uppställda i lagen om allmännyttiga bostadsbolag. Om ett bostadsföretag inte längre uppfyller de grundläggande bestämmelser som skall gälla för allmännyttan, eller i övrigt åsidosätter gällande regelverk, skall Boverket kunna upphäva dess status som allmännyttigt. Boverket kan dock inte upphäva ett kommunägt bostadsföretags allmännyttiga status.

I de fall kommunen avser att försälja aktier i ett kommunägt bostadsföretag skall detta anmälas till Boverket. Det är Boverkets uppgift att säkerställa att hyresgästerna har kunnat tillvarata sin rätt till förköp. Boverket skall kontrollera att kommunen har informerat hyresgästerna enligt vissa skriftliga formkrav. Hyresgästerna skall dessutom ha haft sex månader på sig att anmäla sitt intresse att utnyttja förköpsrätten.

Om hyresgästerna vill utöva sin förköpsrätt skall de göra en anmälan till Boverket. Det ankommer sedan på Boverket att godkänna anmälan samt underrätta kommunen om att den inkommit. För godkännande skall hyresgästerna visa att en ideell förening har bildats som samlar en majoritet av hyresgästerna. Efter intresseanmälan har hyresgästerna ytterligare tre månader på sig att besluta om köp. Inom denna tidsperiod skall den stiftelse som kommer att förvärva aktierna vara

bildad. Boverket skall även godkänna att stiftelseförordnandet är utformat i enlighet med gällande bestämmelser.

När ett kommunägt bostadsföretag säljer sina aktier utan att hyresgästerna utövar förköpsrätt skall Boverket besluta om hur stor del av köpeskillingen som skall anses utgöra övervärde och tillföras en kommunal fond för bostadsförsörjningens främjande. Det är sedan Boverket som kontrollerar att kommunen inte tar fondens medel i anspråk för annat än bostadsförsörjningsändamål.

För de företag som inte är kommunägda kommer Boverket att få en betydelsefull roll vad gäller allmän tillsyn och kontroll. Boverket skall årligen granska årsredovisningen för allmännyttiga bostadsföretag som inte är kommunägda. Avsikten är att kontrollera att bostadsföretaget uppfyller kravet att inte dela ut vinst som överstiger skälig avkastning, samt i övrigt följer de regler som gäller för dessa bostadsföretag. Vid avvikelser förutsätts Boverket i första hand genom dialog och konsultation verka för att bostadsföretaget vidtar rättelse.

Boverket bör även vara den myndighet som årligen fastställer den ränta som skall utgöra skälig avkastning på insatt kapital för allmännyttiga bostadsföretag. Till grund för fastställandet av räntesatsen ligger den genomsnittliga upplåningsränta som under verksamhetsåret tillämpats för kommunerna.

Det kan övervägas om de beslut som Boverket fattar skall kunna överklagas. I så fall ligger det närmast till hands att Boverkets beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Boverkets framtida uppgifter följer dock av de överväganden som görs med anledning av mina förslag i övrigt. Jag har därför inom ramen för detta utredningsuppdrag valt att inte fördjupa mig i hur rättsäkerhetsgarantier skall utformas, eller hur Boverkets roll mer i detalj skall formuleras.

Bilaga 1

Översikt av gällande rätt för allmännyttiga bostadsföretag

Utgångspunkter för kommunal verksamhet

En kommun är en offentligrättslig juridisk person och skiljer sig därmed från privaträttens juridiska personer. Kommunen kännetecknas av att vara en sammanslutning av kommunens medlemmar och utgör således inte någon frivillig sammanslutning mellan enskilda.

Av regeringsformen 1 kap. 1 § följer att det skall finnas kommuner. Kommunerna omfattar ett avgränsat geografiskt område inom vilket de på olika sätt kan agera. Det avgränsade området har bl.a. betydelse för kommunens kompetens och maktbefogenheter samt den enskildes medlemskap, rösträtt och möjlighet att överklaga beslut.

Kommunerna är underkastade statlig kontroll genom att vissa kommunala beslut kan överklagas genom laglighetsprövning. Regeringsrätten är slutinstans för överklaganden.

När kommunen handlar inom ramen för sin kompetens begränsas den av vissa kommunalrättsliga principer. Dessa principer anger den yttre ramen för kommunens handlingsfrihet. Det handlar om offentlighetsprincipen, självkostnadsprincipen, lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Rättspraxis från Regeringsrätten är vägledande vid tolkning av den kommunala kompetensen och de kommunala befogenheterna.

I kommunallagen föreskrivs också att kommunen inte får befatta sig med uppgifter som ankommer på någon annan att fullgöra. Den får inte heller ägna sig åt sådana rent statliga angelägenheter som t.ex. försvar eller utrikespolitik. Ett annat område inom vilket kommunen inte får agera är penning- och kreditväsendet som istället skall handhas av staten och enskilda bankinrättningar.

Kommunal självstyrelse

Kommunal självstyrelse har alltsedan 1800-talet varit föremål för diskussion i både politik och doktrin. Det finns ingen klar juridisk eller statsvetenskaplig definition av begreppet. Kommunal självstyrelse kan sägas utgöra både en princip och ett honnörsbegrepp. I regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 § regleras att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen finns också fastslagen i kommunallagen.

Kommunal självstyrelse kan definieras som en princip för kommunerna att besluta om egna angelägenheter. Med kommunal självstyrelse avses också relationen mellan stat och kommun. Principen avser att ge kommunerna självständighet och inom vissa gränser fri bestämmanderätt. Den kommunala självstyrelsen är och har alltid varit relativ. Självstyrelsen är inte total eftersom det måste finnas ett samspel mellan stat och kommun.

Statens inflytande varierar mellan olika sektorer, t.ex. har polisväsendet överförts från kommunerna till staten. Det ankommer på riksdagen att i lag bestämma grunderna för kommunernas organisation, verksamhetsformer och den kommunala beskattningen. Graden av kommunal självstyrelse avgörs således ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

I förarbetena till den nya kommunallagen understryks att den kommunala självstyrelsen är viktig och att den gäller all kommunal verksamhet.[29] Under senare år har också den statliga regleringen av kommunal verksamhet successivt minskat.

Kommunernas fria bestämmanderätt förutsätter ekonomiska resurser. Kommunerna har en grundlagsstadgad rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, enligt regeringsformen 1 kap. 7 §. Regeln innebär ett principuttalande och garanterar enligt motiven inte att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Å andra sidan uttalade konstitutionsutskottet att principerna för den kommunala självstyrelsen, som de kommer till uttryck i regeringsformen och dess förarbeten, innebär att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas.[30] Lagbeslut om kommunalt skattestopp och om inomkommunal inkomstutjämning har från den angivna utgångspunkten ifrågasatts. En kommitté tillsattes därför för att se över den kommunala självstyrelsen grundlagsskydd.[31] Kommitténs huvuduppgift var att

[29] Prop. 1990/91:117.
[30] KU1980/81:22.
[31] SOU 1996:129.

analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Utifrån dessa utgångspunkter föreslogs ett utökat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Någon sådan förändring har dock inte införts. Enligt regeringsformen 8 kap. 5 § gäller att grunderna för kommunernas organisation, verksamhet och befogenheter bestäms i lag. Det finns därutöver en rad specialförfattningar som innebär förpliktelser för kommunerna, t.ex. socialtjänstlagen. Det finns även grundlagsskydd för äganderätten. Grundlagsskyddet för äganderätten i regeringsformen 2 kap. 18 § förstärktes 1994. Äganderätten är grundlagsskyddad och gäller i relation mellan varje medborgares egendom och det allmänna.

Kommunala företag

Kommunen driver omfattande verksamhet i privaträttsliga former, t.ex. genom aktiebolag och stiftelser. I kommunallagens 3 kap. 16 § regleras förutsättningarna för när en kommun kan lämna över sin verksamhet till ett privaträttsligt organ. Utgångspunkten är att verksamheten skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen och inte innebära myndighetsutövning.

I kommunallagen 3 kap. 17–19 §§ finns föreskrifter som är avsedda att klargöra när kommunen kan använda företagsformen istället för förvaltningsformen. Föreskrifterna skall också garantera kommunens inflytande och kontroll över företagets verksamhet. Utgångspunkten är att den verksamhet som företaget skall ägna sig åt faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Fullmäktige skall enligt 3 kap. 17 § kommunallagen ha tillsett att företaget blir bundet av vissa villkor så att garantier skapas för att företaget kommer att driva kompetensenlig verksamhet, och att kommunen får ett inflytande över verksamheten. Fullmäktige skall fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten. I bolagsordningen eller stiftelseförordnandet bör det finnas en ändamålsbeskrivning av verksamheten som är kommunalrättsligt godtagbar.

Kommunallagen anger att fullmäktige enligt kommunallagens 3 kap. 17 § 2 p. skall utse samtliga styrelseledamöter i bolaget. Bolagsordningen eller stiftelseförordnandet skall innehålla en föreskrift härom. I de företag där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan skall fullmäktige enligt 3 kap. 18 § kommunallagen se till att den juridiska person som kommunen samarbetar med blir bunden av de villkor som anges 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Vid en kommunal företagsbildning måste det föreligga garantier för att företagets verksamhet inte överträder gränserna för den kommunala kompetensen.

Revisionen spelar en viktig roll för kontrollen över den kommunala företagsverksamheten. Fullmäktige skall därför utse minst en revisor i bolaget eller stiftelsen. Fullmäktige skall även tillse att de får yttra sig, innan företaget fattar beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för verksamheten, t.ex. ändringar av aktiekapitalet, fusion av företag eller bildande av dotterbolag.

Eftersom de kommunala företagen är privaträttsliga juridiska associationer skall de i sin verksamhet även följa associationsrättens regelverk. Bolagens beslut kan inte överklagas, och inte heller står styrelseledamöterna och anställda under tillsyn av JO. Undantag gäller för offentlighetsprincipens tillämpning i bolagen.

Begreppet allmännyttig

Den avskaffade bostadsfinansieringsförordningen definierar förutsättningarna för att ett bostadsföretag skall vara allmännyttigt. Förutsättningarna är bl.a. att företaget arbetar utan vinstsyfte.[32]

I dag finns inte längre någon möjlighet att godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt. Sedan 1940-talet har reglerna om allmännyttig status angivits i författningar som reglerar statliga bostadslån och bidrag till bostadsproduktionen. Prövningen av om villkoren var uppfyllda gjordes av länsstyrelsen. Begreppet allmännyttigt bostadsföretag försvann i samband med omläggningen av det statliga bostadsfinansieringssystemet 1992. Samtidigt blev villkoren för räntebidrag till ny- och ombyggnader lika för alla bostadstyper. De allmännyttiga bostadsföretagen har idag ingen ekonomiska särställning på bostadsmarknaden och begreppet allmännytta har i stort sett försvunnit som särbegrepp.

Termen allmännyttigt bostadsföretag lever dock fortfarande kvar i 55 § hyreslagen, men begreppet är inte definierat. Enligt hyreslagen skall främst hus som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag användas som jämförelse vid tvister om hyresnivån för bostadslägenheter.

Ett allmännyttigt bostadsföretag som enligt tidigare regler erhållit status som allmännyttigt kan dock förlora sin allmännyttiga status och rätten till räntestöd för sina bostäder.[33] Principen har tillämpats i de fall godkännande har återkallats av länsstyrelsen. I syfte att motverka att de

[32] SFS 1974:946.
[33] SFS 1996:1435.

kommunägda bostadsföretagen såldes ut eller att medel fördes över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunen beslutade riksdagen 1996 om särskilda regler för återkallande av räntestöd.

Dessa regler har i allt väsentligt överförts i den tillfälliga lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretagen som riksdagen beslutade under våren 1999.[34] Den nya lagen om ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem har giltighet på avyttringar och beslut om frivillig likvidation fram till den 30 juni år 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott t.o.m. den 30 juni år 2002.

Syftet med denna lag är främst att motverka att de kommunala bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunen under den tid då allmännyttan är under utredning. Lagstiftningen 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 kommunägt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen en utdelning som överstiger skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget. Även för det fall bostadsföretaget träder i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas.

Regeringen anförde bl.a. att staten har ett intresse av att kommunerna även fortsättningsvis fullgör de uppgifter som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken och att de kommunägda bostadsföretagen har en central funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden.[35] Staten har även ett intresse av att de betydande ekonomiska resurser som tillförts bostadsföretagen genom åren inte överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen.

[34] SFS 1999:608.
[35] Prop. 1998/99:122.

Företagsformer för allmännyttiga bostadsföretag

Aktiebolag

Aktiebolagslagen är utformad för affärsmässigt driven verksamhet. Den vanligaste företagsformen för kommunägda bostadsföretag är aktiebolag. Styrelsen i ett aktiebolag väljs normalt av bolagsstämman enligt aktiebolagslagen 8 kap 6 §. I bolagsordning får det föreskrivas att en eller flera styrelseledamöter får utses på annat sätt. Styrelsen eller styrelseledamot får dock inte ges rätt att utse styrelseledamot.

I kommunallagens 3 kap 17 § föreskrivs att kommunfullmäktige skall utse samtliga styrelseledamöter. Detta innebär att reglerna om proportionella val enligt kommunallagens 5 kap 46 § blir tillämpliga. Inget hindrar att fullmäktige väljer andra än politiker till styrelsen, exempelvis opolitiska ledamöter eller hyresgäster. Mot bakgrund av reglerna om proportionella val torde det dock främst bli aktuellt när partierna är överens.

Styrelsen i ett aktiebolag svarar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter samt skall fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. Styrelsen skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelning mellan styrelse och VD samt avge årlig arbetsordning för sitt arbete. En styrelseledamot som av oaktsamhet, eller uppsåtligen, skadar bolaget eller aktieägare när han fullgör sitt uppdrag kan drabbas av skadeståndsansvar. Överträdelser av vissa bestämmelser i aktiebolagslagen kan dessutom medföra straffansvar.

Aktieägarnas rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid bolagsstämma. Vid bolagsstämma skall bl.a. beslutas om fastställande av resultat- och balansräkning, dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust och ansvarsfrihet för styrelseledamöter och VD.

Förhållandet mellan majoritet och minoritet är knuten till kapitalandelen aktier. En enda ägare kan genom ett stort aktieinnehav ha majoritet på bolagsstämman. Enligt aktiebolagslagen 3 kap 1 § kan det i bolagsordningen föreskrivas att aktierna skall ha olika rösträtt. Ingen aktie får dock ha mer än tio gånger så många röster som annan aktie. Olika röstvärden kan endast tillägnas aktier och får således inte vara beroende av vem som äger aktierna. Det finns inget som hindrar att aktiers röstvärde varierar beroende på vilken fråga som behandlas, även om sådana röstgraderingsregler är sällsynta i praktiken. Det större inflytande som röstprivilegierade aktier representerar balanseras i viss utsträckning genom minoritetsskydd i form av krav på kvalificerade

majoritetsbeslut. För vissa majoritetsbeslut avses inte endast antalet röster utan också antalet aktier.

Stiftelser

Vissa allmännyttiga bostadsföretag drivs i form av stiftelser. En stiftelse grundas genom att en förmögenhet avskiljs för att varaktigt förvaltas för ett bestämt ändamål.

Stiftelsen skall ha en förvaltare av egendomen som utses av stiftaren, eller enligt de bestämmelser han givit. Det förekommer även att stiftelser bildas för att driva viss verksamhet. Det är enkelt att bilda en stiftelse, det kan därmed uppstå problem med kapitalförsörjning och rörelseintäkter.

Förvaltning av en stiftelse sker i form av egen förvaltning eller anknuten förvaltning. Vid egen förvaltning vilar ansvaret på stiftelsens styrelse och vid anknuten förvaltning på den juridiska person, eller statliga myndighet, som är stiftelsens förvaltare.

Stiftelsen har inga medlemmar. Varken stiftaren eller stiftelsens styrelse har, i avsaknad av uttryckligt förbehåll i stiftelseförordandet, befogenhet att utan myndighets tillstånd ändra bestämmelser i stiftelseförordnadet. Många stiftelser har ett rent ideellt ändamål, även om vissa stiftelser driver rörelse.

Möjlighet att överklaga kommunala beslut

Om verksamheten inte begränsats till sådan som typiskt sett kan godtas som kommunal, kan fullmäktiges beslut komma att upphävas. Detsamma gäller om de uppgifter som företaget skall utföra är vagt beskrivna och risk därför föreligger att verksamheten kommer att avvika från principen för den kommunala kompetensen. När en kommun bedriver verksamhet i bolag eller annan privaträttslig form, får detta således inte medföra att viktiga kommunalrättsliga grundsatser sätts åt sidan i förhållande till de slutliga brukarna.

Frågan kan prövas av förvaltningsdomstol efter laglighetsprövning, enligt bestämmelserna i kommunallagen 10 kap. Det är endast medlem i kommunen som kan begära prövning. Laglighetsprövningen kan ses som ett instrument för allmän medborgarkontroll, men innefattar ingen lämplighetsprövning. Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Frågan om ett besluts verkställbarhet har inte lagreglerats. Enligt kommunallagen 10 kap. 15 § skall, om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som vunnit laga kraft och om be-

slutet har verkställts, det organ som fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den mån det är möjligt. Enligt förarbetena bör det ankomma på det kommunala organet att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång.[36] Bestämmelsen medför att ett berört kommunalt organ har att fatta beslut i återgångsfrågan. Detta beslut kan i sin tur överklagas. Situationer kan förekomma som innebär att återgångsförfarande inte går att genomföra.

Genom laglighetsprövning kan beslut i fullmäktige prövas. Möjlighet att erhålla laglighetsprövning av pågående kommunal verksamhet är mycket begränsad. Besvär kan anföras inte bara mot fullmäktiges beslut om företagsbildning, utan även mot andra senare fattade beslut som rör förhållandet mellan kommunen och bolaget. Exempel på överklagbara beslut rörande näringsverksamhet är fullmäktiges beslut om bolagsordning och beslut om kapitaltillskott.

Utvecklingen i ett kommunalt bolag medför ofta att fullmäktige eller annat kommunalt organ, måste fatta beslut som är avgörande för bolagets verksamhet. Det kan till exempel gälla beslut om medelstilldelning. Sådana beslut är underkastade hela den offentligrättsliga regleringen och kan angripas genom laglighetsprövning. Här prövas om tillräckliga garantier finns för att bolaget i sin verksamhet håller sig inom ramen för den kommunala kompetensen och beaktar övriga kommunalrättsliga principer.

Förbud mot spekulativ verksamhet och självkostnadsprincipen

Kommunen har rätt att bedriva näringsverksamhet enligt kommunallagen 2 kap. 7 § om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen.

En åtskillnad görs mellan den sedvanliga kommunala affärsverksamheten när kommunen tillhandahåller t.ex. el, gas och vatten och den del av näringslivet som traditionellt bedrivs av enskilda företag. Kommunens möjlighet att agera på den öppna och konkurrensutsatta marknaden, enligt de förutsättningar som gäller där, är ytterst begränsade. Enligt rättspraxis från Regeringsrätten är sådan verksamhet i allmänhet otillåten.

Enligt kommunallagens 2 kap. 8 § får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.

[36] Prop. 1975/76:187 s. 559.

Kommunen kan t.ex. tillhandahålla företagen teknisk service och mark genom att iordningsställa byggklara tomter och utrusta dem med ledningar för avlopp och vatten, medverka i kommunala engagemang för mässor och liknande. Så länge åtgärderna är generellt inriktade är de tillåtna.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får däremot lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Detta innebär att individuella insatser kan vara tillåtna i rena undantagsfall.

Som ytterligare begränsning gäller att verksamheten inte får drivas i huvudsakligt syfte att bereda kommunen eller landstinget en vinst. Det råder således ett förbud mot att kommunen inlåter sig på spekulativa företag. Detta innebär en klar åtskillnad mellan det privata näringslivet, där vinstintresset står i förgrunden, och den kommunala affärsverksamheten som istället skall uppbäras av ett allmänt samhälleligt intresse. Det finns inget absolut vinstförbud i den meningen att en kommunal verksamhet aldrig tillåts generera något överskott. Det väsentliga är att den inte inrättas eller drivs i syftet att vara vinstgivande.

När en kommun tillhandahåller avgiftsbelagda prestationer bygger den ekonomiska kalkylen för verksamheten på mer eller mindre svårbestämbara komponenter. Det är inte alltid möjligt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter, vilket får till följd att överskott ibland uppkommer. Frågan om tillåtligheten härav får bedömas enligt självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipen framgår av kommunallagen 8 kap. 3c §. Avgifterna får inte överstiga kostnaderna för verksamheten. Självkostnadsprincipen innebär ett principiellt förbud mot att dagens brukare betalar kostnader vilka rätteligen skall betalas av framtidens brukare.[37] Principen syftar också till att förhindra att kommunerna utnyttjar den monopolsituation som ofta förekommer vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet.

Självkostnadsprincipen anger ett maximipris och innebär att kostnaden måste ha ett samband med verksamheten. Det är otillåtet att lägga främmande kostnader i en viss kommunal verksamhet för att bekosta annan kommunal verksamhet, dvs. olaga eller förtäckt särbeskattning är otillåten. Självkostnadsprincipen anses vara tillämplig mot såväl kommunmedlemmar som icke kommunmedlemmar.

Självkostnadsprincipen har erhållit karaktären av målsättningsprincip, vilket innebär att ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga

[37] RÅ 1910:160.

en för verksamheten beräknad självkostnad.[38] För att med rimlig säkerhet kunna påstå att självkostnadsprincipen åsidosatts krävs det således att överuttaget är väsentligt eller påtagligt.

För flera specialreglerade avgifter finns särskilda författningsbestämmelser om självkostnad, exempelsvis för va-avgifter. Man har i dessa fall lagfäst självkostnaden som en övre gräns, men inte avsett att åstadkomma någon direkt modifiering av självkostnadsprincipen enligt kommunallagen.

I vissa fall har dock syftet med avgiften föranletts av särskilda beräkningsregler, varför någon direkt anknytning till självkostnaden ej varit möjlig. Sådana undantag finns exempelvis beträffande torg- och parkeringsavgifter. Parkeringsavgifterna fastställs istället mot bakgrund av vad som kan anses skäligt ur trafikregleringssynpunkt.

Enligt lagen om handel med el skall självkostnadsprincipen inte gälla när ett kommunalt företag driver handel med el i konkurrens med andra leverantörer.[39] Sådan verksamhet skall drivas på affärsmässig grund. En kommun kan också betinga sig ersättning enligt affärsmässiga grunder när den exporterar tjänster enligt lagen om kommunal tjänsteexport.

Kommunallagen 8 kap. 2 § föreskriver att kommunen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att kravet på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Enligt kommunallagen 8 kap. 1 och 2 §§ anses självkostnadsprincipen inte tillämplig inom den medels- och egendomsförvaltande kommunala verksamheten. I regeringens proposition om lokal demokrati uttalades att principen inte är tillämplig på enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär. I propositionen anförs också att "den allmänna uppfattningen såväl i doktrin som i tidigare utredningar synes vara att inte heller kommunal fastighetsförvaltning omfattas av självkostnadsprincipen. I detta ligger enligt vår mening också att de allmännyttiga bostadsföretagen inte omfattas av självkostnadsprincipen".[40]

Uttalandena har tolkats så att kommunen inte är bunden av något krav på självkostnad när den överlåter eller upplåter fast egendom. Uttalandena strider dock mot hävdvunna principer och förutsättningar för allmännyttiga bostadsföretag.

---

[38] I RÅ 1977 Ab 369 yrkades att taxebeslutet skulle upphävas på grund av att självkostnaden innebar en förtäckt beskattning. Klaganden ansågs emellertid inte ha visat att taxan medförde ett avgiftsuttag som väsentligt översteg självkostnaden. I mål RÅ 1975:109 drogs en liknande slutsats angående renhållningsavgifter.

[39] SFS 1994:618; 5 §.

[40] Prop 1993/94 :188 s. 83.

Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen är ytterst en följd av att kommunernas verksamhet grundar sig på en territoriell indelning. Lokaliseringsprincipen följer av kommunallagen 2 kap. 1 § och innebär att kommunen själv får ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens medlemmar. De intressen som kommunen vill tillgodose skall således vara knutna, dvs. lokaliserade till kommunen. Det är emellertid inte nödvändigt och inte heller alltid tillräckligt att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser. Det avgörande är att intresse är knutet till kommunen, dvs. det skall finnas ett nytto- eller anknytningsmoment. Lokaliseringsprincipen hindrar inte heller att en kommun lämnar bidrag till enskilda organisationer med regional eller riksomfattande verksamhet. Det finns inga kommunalrättsliga hinder för att flera kommuner samverkar i kompetensenlig verksamhet. Detta kan exempelvis ske genom kommunalförbund, samverkansavtal och aktiebolag. Den enskilda kommunens engagemang måste stå i proportion till kommunmedlemmarnas nytta av detta.

Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen är reglerad i kommunallagen 2 kap. 2 §. Den närmare innebörden är att kommunens medlemmar skall behandlas lika om det inte finns skäl för annat, dvs. kommunmedlemmar i samma situation skall behandlas lika. Kravet på saklighet och opartiskhet följer även av regeringsformen 1 kap. 9 §.

Principen innebär att kommunmedlemmarna skall vara likställda när det gäller såväl rättigheter som skyldigheter. För att avgöra om likställighetsprincipen blivit åsidosatt räcker det att konstatera att det i visst hänseende föreligger en skillnad i behandling mellan olika grupper, dvs. obehörig särbehandling är inte tillåten.

En kommun kan således särbehandla vissa medlemmar i förhållande till andra om det sker på objektiv saklig grund.[41] En särskild lag om kommunalt stöd till boende ger kommunerna rätt att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att an-

[41] RÅ 1977:55 En grupp fastighetsägare fick en gynnad särbehandling i förhållande till fastighetsägare i allmänhet i kommunen. En avgiftssubvention godtogs eftersom det var ett nödvändigt villkor för att ett förlikningsavtal skulle komma till stånd.

skaffa eller inneha en permanentbostad.[42] Lagen tillåter däremot inte att kommunalt stöd ges till fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar. En sådan ordning medför att kommunala medel skulle kunna användas för att gynna vissa fastighetsägare framför andra, vilket skulle strida mot likställighetsprincipen.

Enligt kommunallagen 2 kap. 8 § 1 st kan kommunen vidta sådana åtgärder som helt allmänt är ägnade att främja näringslivet i kommunen. Ett individuellt till enskild företagare riktat stöd faller däremot enligt huvudregeln utanför ramen för den kommunala kompetensen. Kommunen får i princip inte understödja enskilda företag. Från huvudregeln får dock undantag göras om det föreligger synnerliga skäl.

Kommunen får inte heller lämna stöd åt enskilda kommunmedlemmar utan stöd i författning. Att understödja enskilda betraktas inte som en angelägenhet av allmänt intresse. Det generella förbudet mot vederlagsfria prestationer medför också att kommunen i regel är förhindrad att efterge fordringar som den har på sina medlemmar.

Offentlighetsprincipen

Handlingsoffentlighet regleras i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Reglerna om handlingsoffentlighet i kommunägda bolag trädde i kraft 1995. Dessa företag omfattas av offentlighetsprincipen genom direkt följd av lag. Förutom helägda kommunala bolag omfattas också bolag där privata intressenter ingår, om det offentliga intresset är väsentligt enligt en rad kriterier i 1 kap. 9 § sekretesslagen. I sekretesslagen 1 kap. 9 § föreskrivs att tryckfrihetsförordningens rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

För delägda kommunala företag där kommunen saknar sådant inflytande som anges i 1 kap 9 § sekretesslagen gäller inte någon offentlighetsprincip. För dessa företag skall fullmäktige enligt kommunallagen 3 kap 18 § 3 st verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet. Detta får till följd att tryckfrihetsförordningens regler och sekretesslagen inte är direkt tillämpliga i detta fall.

Syftena när reglerna infördes var att öka insynen i företagen, att göra kommunens roll som ägare tydligare och att motverka kompetensöverskridanden. Detta innebär att kommunägda företag jämnställs med

[42] SFS 1993:406.

myndigheter när det gäller diarieföring, offentlighet och sekretess samt arkiveringsskyldighet. Ett beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas hos domstol. JO och JK kan också granska hur lagarna tillämpas. Huvudprincipen i sekretesslagen är att allmänna handlingar är offentliga.

Sekretess föreligger exempelvis vid uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden, upplåning, upphandlingssekretess och uppgifter om hyresgästers personliga förhållanden.

Upphandlingsprincipen

De grundläggande principerna för offentlig upphandling är konkurrens, affärsmässighet och objektivitet. De flesta bestämmelserna i tidigare upphandlingsreglemente för kommuner och landsting har inarbetats i lagen om offentlig upphandling (LOU). Kommunfullmäktige råder inte över upphandlingsbestämmelserna utan dessa regleras helt av LOU. Avsteg från lagen medför risk för att upphandlingen måste göras om samt för skadestånd för den upphandlande enheten. Detta gäller oavsett upphandlingens värde.

LOU utgår från EG:s upphandlingsdirektiv. Under år 1998 genomfördes lagändringar som innebär att det nu framgår av lagen att man i första hand skall välja det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet, vilket inte nödvändigtvis är det lägsta priset. Vid bedömningen skall hänsyn tas till samtliga omständigheter, exempelvis kvalitet, leveranstid och miljöpåverkan. Grunden för all upphandling är att den skall ske med utnyttjande av befintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt på ett affärsmässigt sätt. Anbudsgivare skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Lagen skall tillämpas av alla upphandlande enheter, dvs. myndigheter och organisationer där det allmänna har ett avgörande inflytande. Vid upphandlingar över vissa s.k. tröskelvärden tillämpas ett detaljerat regelverk.

Samverkansavtal mellan kommuner torde dock vanligen inte kräva någon upphandling av tjänster som tillhandahålls kommunerna emellan.

En länge omdiskuterad fråga är om LOU skall tillämpas på de allmännyttiga bostadsföretagen. Enligt 1 kap 6 § LOU skall lagen tillämpas av kommunägda bolag som upprättats för att täcka behov i det allmännas intresse och under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

En uppfattning som förts fram är att ett kommunägt bostadsföretag inte skall omfattas. Skälet är att dessa bostadsföretag numera inte

skyddas av några särregler och i huvudsak arbetar på samma villkor som andra fastighetsägare.

Det kan noteras att EG-kommissionen under 1993 ansett att de danska allmännyttiga bostadsföretagen omfattas av EU:s regler om offentlig upphandling. Kammarrätten har funnit att det kommunala bostadsföretaget Bjuvsbyggen inte utgjorde en upphandlande enhet.[43] Kammarrätten fann att företagets verksamhet var konkurrensutsatt och av kommersiell karaktär. Målet överklagades till Regeringsrätten men prövningstillstånd beviljades inte. Det bör noteras att målet avgjorts innan LOU ändrades 1998.

Byggkostnadsdelegationen har i en nyligen publicerad rapport anfört att det föreligger tungt vägande skäl för att de kommunägda bostadsföretagen skall anses utgöra upphandlande enheter enligt LOU, och att bestämmelserna således skall vara tillämpliga.[44] Enligt Byggkostnadsdelegationen föreligger en stark presumtion för att kommunägda bostadsföretag bör anses inrättade för att tillgodose behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Rättsläget är inte helt klarlagt, men starka skäl talar således för att de omfattas.

Bruksvärdesprincipen

Bruksvärdesprincipen innebär att avtal om hyra och hyresändring kan träffas mellan hyresvärd och hyresgäst, eller mellan hyresvärd och hyresgästorganisation, på grundval av gällande förhandlingsordning. Bruksvärdessystemet infördes vid 1969 års hyresreform. Bestämmelserna har därefter ändrats, senast genom 1984 års lagstiftning. Hyran kan prövas av hyresnämnden enligt bruksvärdesregeln. Vid en sådan prövning jämförs den hyra som skall prövas med hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Jämförelsen skall i första hand göras med lägenheter som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Bruksvärdessystemet är ett försök att med rättsliga medel efterlikna de principer för hyressättning som råder på en balanserad bostadsmarknad.

Det är de tvistande parterna som inför hyresnämnden lägger fram det jämförelsematerial som de önskar åberopa. De allmännyttiga bostadsföretagen kan härvid sägas vara hyresnormerande. De allmännyttiga bostadsföretagen förutsätts arbeta efter självkostnadsprincipen. Detta innebär att hyrorna skall sättas så att de täcker företagets själv-

[43] Kammarrättens dom 1997-02-04 mål 8109/95.
[44] Byggkostnadsdelegationen, 1999.

kostnader för drift, kapital och underhåll. Bruksvärdesprincipen innebär inte att självkostnadsprincipen skall tillämpas på fastighetsnivå. Självkostnadsprincipens tillämpning på bruksvärdessystemet har blivit belyst i förarbeten vid flera tillfällen.[45] Hur självkostnaden skall beräknas i detta sammanhang finns inga regler om och någon allmängiltig definition står inte att finna.

[45] Prop. 1974:150 och prop. 1983/84:137.

Bilaga 2

Lag om allmännyttiga bostadsbolag

Det är ändamålsenligt att samtliga bestämmelser som avser allmännyttiga bostadsbolag samlas i en särskild lag. En sådan lag kan även tjäna som mönster för allmännyttiga bolag utanför bostadssektorn.

Lagen om allmännyttiga bostadsbolag föreslås i allt väsentligt utgå från aktiebolagslagen. Den innehåller ett väl utvecklat regelverk för affärsmässig verksamhet som också är tillämpligt på allmännyttiga bostadsbolag. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag drivs idag i aktiebolagsform.

Aktiebolagslagen innehåller emellertid vissa regler som inte är ändamålsenliga för allmännyttiga bostadsbolag. Hur regelverket kan anpassas och förenklas i detta avseende bör bli föremål för vidare utredningsarbete. De allmännyttiga bostadsföretagens särskilda förutsättningar motiverar också att aktiebolagslagen kompletteras med vissa bestämmelser.

Lagen om allmännyttiga bostadsbolag bör förutom aktiebolagslagens regler bland annat omfatta följande bestämmelser.

Samtliga allmännyttiga bostadsbolag

- Bostadsbolag som kommunen äger eller där kommunen har ett dominerande inflytande är alltid allmännyttiga.
- Andra bostadsbolag kan beviljas allmännyttig status av Boverket.
- Den allmännyttiga statusen kan upphävas för bostadsbolag som inte ägs av kommunen.
- Allmännyttiga bostadsbolag delar inte ut vinst.
- Ägaren av allmännyttiga bostadsbolag har rätt till skälig avkastning på insatt kapital.
- Allmännyttiga bostadsbolag kan ingå i en koncern endast under förutsättning att samtliga dotterbolag i koncernen är allmännyttiga bostadsföretag.
- Allmännyttiga bostadsföretag skall ha ett omfattande hyresgästinflytande.

Kommunägda allmännyttiga bostadsbolag

- Bostadsbolagen omfattas av lokaliseringsprincipen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling.
- Kommunmedlemmarna skall kunna överklaga beslut fattade i det kommunägda bostadsföretaget.
- Hyresgästerna har rätt att nominera minst en tredjedel av styrelsens ledamöter genom en ideell förening, som samlar en majoritet av de boende.
- Representationen på bolagsstämman utövas i förhållande till partiernas mandat i kommunfullmäktige.
- Bolagsstämman skall vara offentlig.
- I de fall kommunen vill sälja aktier gäller vissa formkrav, som information till hyresgästerna, viss tidsfrist och anmälan till Boverket.
- I de fall bostadsbolaget vill sälja fastigheter gäller vissa formkrav, som information till hyresgästerna.
- Hyresgästernas förköpsrätt förutsätter intresseanmälan, att majoritetsbeslut finns och att föreningsbildning samt stiftelseförordnande följer vissa formkrav.
- Bestämmelserna för beräkning av köpeskillingen när hyresgästerna utövar sin förköpsrätt skall anges.
- Kommunen skall inrätta fond för bostadsförsörjningens främjande om överskott uppkommer vid försäljning.
- Bostadsstiftelser som är allmännyttiga när lagen träder ikraft betraktas även fortsättningsvis som allmännyttiga. Detta gäller även Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB).
- Boverket ansvarar för myndighetsutövningen på området och beviljar och upphäver bostadsföretagens status som allmännyttiga, i de fall de inte är kommunägda.

Följdändringar i annan lagstiftning

- Kommunägda bolag som bedriver fastighetsförvaltning som inte avser bostäder undantas från spekulationsförbudet.
- Vid överlåtelse av fastigheter som innehåller kommersiella lokaler till kommunalt bolag eller kommunen skall, under en övergångtid på tre år, stämpelskatt inte uttas.

- Allmännyttiga bostadsbolag får på vissa områden göra avvikelser från hyreslagstiftningens tvingande regler.
- Allmännyttiga bostadsbolag får utvidgad möjlighet att göra avsättningar till periodiseringsfonder.

Bilaga 3

Referenslitteratur

Litteratur och artiklar

Andersson, Torsten, *Idéen om allmännyttiga bostadsföretag*, särtryck ur Landskommunernas tidskrift 10, 1962.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, Stockholm, 1944.

Beveridge, Sir William, *Social Insurance and Allied Services*, London School of Economics, 1942.

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, Juristförlaget JF Stockholm, 1994.

Boverket, *Utvärdering av försöksverksamheten med kooperativ hyresrätt*, Boverket Rapport 1996:7.

Boverket, *Bostadsmarknadsläge och förväntat bostadsbyggande 1999 - 2000*, Boverket, 1999.

Brown, Tim, red, *Stakeholder Housing. A Third Way*, London, 1999.

Byggkostnadsdelegationen, *Kostnadseffektiv upphandling och LOU*, Rapport N 1996:06.

Colleen, Leif, *Bostadsbyggande i tillväxtregionerna - möjligheter och hinder*, Boverket, 1999.

Corell, Hans, m.fl., *Sekretesslagen*, CE Fritzes AB, Stockholm, 1991.

Dalman, Lena, *Den nya kommunallagen och de kommunala företagen*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm, 1992.

Dalman, Lena, *Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen*, Svenska Kommunförbundet, Kommentus Förlag, Stockholm, 1995.

Hall, Thomas, red, *Rekordåren - en epok i svenskt bostadsbyggande*, Boverket, 1999.

Hemström, Carl, *Bolagens rättsliga ställning*, Fritzes AB, Stockholm, 1994.

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils, *Vår författning*, Riksdagens tryckeriexpedition, Stockholm, 1999.

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils, *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.

Holmqvist, Leif, *Hyreslagen*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1997.

Isoz, Henning, *Stiftelselagen*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1997.

Karlberg, Björn, *Bostadsfrågan - om boende och bostadspolitik*, Norstedts Tryckeri, Stockholm, 1989.

Kedner, Gösta och Roos, Carl Martin, *Aktiebolagslagen del I och II*, Norstedts Förlag AB Stockholm, 1988.

Landstingsförbundet, *Befolkningsutvecklingen och landstingen*, Landstingsförbundet, Stockholm, 1998.

Löfving, Carl och Setterlid, Rikard, *Kommunal upphandling*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.

Nial, Håkan och Johansson, Svante, *Svensk associationsrätt*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.

Ramberg, Klas, *Allmännyttan - Välfärdsbygget 1850-2000*, opub., Byggförlaget och SABO, 2000.

Rodhe, Knut, *Aktiebolagsrätt*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1999.

SABO, *Nya villkor för kommunala bostadsföretag*, Stockholm, 1992.

SABO, *Marknadskunskap för kommunala bostadsföretag*, Stockholm, 1994.

SABO, *Perspektiv på SABO-företagen*, Stockholm, 1995.

SABO, *Affärsmässig allmännytta & kommunernas utveckling*, Stockholm, 1996.

SABO, *Ekonomisk utveckling kontra förutsättningar att bygga – för SABO-företagen i Stockholms län*, Stockholm, 1999.

SABO, *Remissvar på betänkandet Invandrare som företagare (SOU 1999:49)*, den 2 september 1999.

SABO, *SABO-företagens riskprofiler och behov av kapitaltillskott*, Stockholm, 1999.

Svenska Kommunförbundet, *Kommunala företag 1999*, Kommentus Förlag AB, Stockholm, 1999.

Törnblom, Rune, *Offentlighet och sekretess*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1993.

Victorin, Anders, *Kollektiv hyresrätt*, Norstedt & Söner Förlag AB, Värnamo, 1980.

Offentligt tryck

Betänkande KU 1980/81:22 om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak.

Betänkande 1992/93:BoU19 Minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor.

DS 1993:16 Avgifter inom kommunal verksamhet.

Kommittédirektiv 1997:97 Översyn av hyreslagstiftningen och systemet för prövning av hyres- och arrendemål.

Kommittédirektiv 1998:20 Översyn av reglerna om fastighetsskatt m.m.

Kommittédirektiv 1998:56 En bostadssocial beredning.

Kommittédirektiv 1999:88 Kooperativ hyresrätt.

Prop. 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken, m.m.

Prop. 1973:23 med förslag om ändring i jordabalken.

Prop. 1974:150 angående riktlinjer för bostadspolitiken.

Prop. 1975/76:187 om kommunal demokrati.

Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen.

Prop. 1986/87:168 om slopande av räntebidrag vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag m.m.

Prop. 1990/91:117 Ny kommunallag.

Prop. 1992/93:135 om åtgärder för att stärka det finansiella systemet.

Prop. 1993/94:100 Regeringens förslag till statsbudget.

Prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.

Prop. 1993/94:188 Lokal demokrati.

Prop. 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag.

Prop. 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000.

SOU 1935:2 Betänkande med förslag rörande lån och årliga bidrag av statsmedel för främjande av bostadsförsörjning för mindre bemedlade barnrika familjer jämte därtill hörande utredningar.

SOU 1945:63 Allmänna riktlinjer för den framtida bostadpolitiken.

SOU 1992:134 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.

SOU 1995:105 Konkurrens i balans.

SOU 1996:129 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.

SOU 1996:156 Bostadspolitik 2000.

SOU 1996:162 På medborgarnas villkor.

SOU 1997:81 Allmännyttiga bostadsföretag.

SOU 1999:49 Invandrare som företagare – För lika möjligheter och ökad tillväxt.

Bilaga 4

Den allmännyttiga sektorn i Danmark, Nederländerna och England

Av Eva Hedman, Boverket

Inledning

Denna studie om allmännyttan i Danmark, Nederländerna och England har gjorts av Boverket på uppdrag av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet. Syftet med studien var att den både skulle användas av utredningen i dess pågående arbete och presenteras som en bilaga till utredningens betänkande.

Rapporten består av två delar. I den första delen beskrivs situationen i varje land för sig. Avsikten har varit att beskriva varje land på dess egna villkor. Detta betyder att olika aspekter av allmännyttans uppbyggnad och funktionssätt kan bli olika framträdande för respektive av de tre länderna. I denna del finns text i rutor, vilken kan läsas som mellanrubriker eller en kort sammanfattning. I den andra delen av rapporten görs en sammanfattande jämförelse mellan länderna. Denna del är strukturerad efter olika teman.

Underlaget till rapporten har inhämtats dels via inläsning av dokument, rapporter och annan litteratur, dels via intervjuer. Intervjuerna har gjorts med personer representerande allmännyttans motsvarighet i respektive land, departement, myndigheter och berörda organisationer. Även forskare har intervjuats. Avsikten har varit att få fram en så allsidigt belyst bild som möjligt.

Att ge en total bild av den allmännyttiga sektorns komplexitet i varje land skulle kräva mer tid och betydligt större utrymme. I detta sammanhang har avsikten framför allt varit att lyfta fram kärnfrågorna och göra det på ett sätt som förhoppningsvis skall upplevas som relevant för diskussionen om den svenska allmännyttans framtid. För fördjupningar kan läsaren själv söka sig vidare med hjälp av exempelvis den litteratur som finns angiven sist i rapporten. En skrift som särskilt kan rekommenderas är den just färdigställda forskningsrapporten av Joakim Bergström och Göran Cars med flera som också den behandlar situationen i de tre länderna Danmark, Nederländerna och England. Tonvikten i denna rapport ligger på fördjupade studier av ett antal bostadsområden i dessa länder.

Danmark

Bostadsbeståndets storlek och upplåtelseformer

	1980	1990	1998
Äganderätt	52%	52%	51%
Hyresrätt: privat	22%	18%	19%
Hyresrätt: allmännyttan	14%	17%	19%
Hyresrätt: kommunägd	3%	3%	1%
Bostadsrätt	2%	4%	6%
Övriga	6%	6%	4%
Totalt (x 1000)	2,109	2,353	2,461

Källa: Bolig- og Byministeriet 1998: Bygge- og boligpolitisk oversigt 1997-1998, s.83. Bearbetning.

I Danmark ägs allmännyttan inte av kommunerna, utan av självständiga icke-vinstdrivande bolag. Eventuella överskott får ej tas ut ur sektorn.

I Sverige ägs nästan alla allmännyttiga bostadsföretag av kommuner. Så är det inte i Danmark. Där ägs allmännyttans bostäder i stället av självständiga bostadsbolag och går under namnet "almene boligorganisationer". Ursprunget till denna typ av bostadsorganisationer kan spåras tillbaka till det förra århundradet. Såväl olika filantropiska sällskap som fabriksägare, arbetarrörelsen och fackföreningsrörelsen återfinns som grundare.

Det finns idag cirka 700 allmännyttiga bostadsorganisationer. Dessa är uppdelade i avdelningar. Det finns totalt cirka 7 000 avdelningar med sammanlagt uppemot 460 000 bostäder. Avdelningarna består i princip av ett visst avgränsat bostadsområde som byggts vid ett och samma tillfälle. Avdelningarna kan variera mycket i storlek, från endast 5-10 bostäder upp till 1 000-1 500 bostäder.

Varje lokalt bostadsområde, det vill säga avdelning, utgör en gentemot de övriga avdelningarna inom bostadsorganisationen oavhängig ekonomisk enhet. Eventuella överskott är öronmärkta för den egna avdelningens behov. Någon omfördelning mellan de olika avdelningarna inom en och samma bostadsorganisation får inte förekomma. En grundprincip är också att eventuella överskott inte får lyftas ur bostadssektorn.

En viss andel av bostäderna inom allmännyttan skall kommunen kunna förmedla till hushåll med särskilda behov. I övrigt är sektorn öppen för alla.

Den allmännyttiga sektorn är öppen för alla. Enligt lag skall dock kommunen kunna kräva att få förmedla 25 procent av bostäderna, egentligen var fjärde ledig bostad, till hushåll med särskilda behov.

Hur de övriga tre fjärdedelarna skall fördelas är också reglerat enligt lag. För dessa bostäder är det endast kötiden som skall gälla. Fördelningen sker via en extern respektive en intern väntelista. Till den externa listan kan vem som helst anmäla sig, men till den interna endast de som redan bor i en av bostadsorganisationens bostäder. Den interna listan har prioritet över den externa, vilket i realiteten har kommit att betyda att det är omöjligt för nytillkommande att få tillgång till någon av de mera attraktiva lägenheterna.

Systemet med extern och intern väntelista tycks överlag vara uppskattat bland de boende. Det betraktas som ett rättvist alternativ till marknaden eftersom vem som helst kan ställa sig i kö för de lägenheter man finner attraktiva och som man i sinom tid, när man till slut står på tur, får flytta in i.

I syfte att hålla hyresnivåerna nere finns fastställda regler för hur de skall räknas fram.

För att bostäderna skulle vara tillgängliga för alla, det vill säga också för dem med låga inkomster, har det alltid skett en reglering av hyressättningen. Utgångspunkten är att bostadsorganisationen inte får gå med vinst. Grundprincipen är sedan att hyran skall balansera, det vill säga svara mot, utgifterna ("balansehusleje"). Utgifterna får således inte överskrida kapitalkostnaderna, baserade på produktionskostnaderna vid byggtillfället, plus driftskostnaderna för skötsel och underhåll. Eftersom hyrorna härigenom till stor del bestäms av de produktionskostnader som gällde just då bostäderna uppfördes betyder detta i sin tur att hyrorna varierar, äldre hus har lägre hyror än nya. Många påpekar att detta fått till följd att det är de utformningsmässigt bästa lägenheterna som oftast dessutom är de billigaste.

Under ett antal år på 90-talet infördes en regel om att driftskostnaderna endast fick stiga med 2 procent per år. Från regeringens sida var man oroad av kostnadsutvecklingen och vad den fick för följder för hyror och behovet av bostadsbidrag. Efter stark kritik från organisationernas sida har denna regel nu avskaffats. Samtidigt har vissa

justeringar införts inom bostadsbidragssystemet för att dämpa utgiftsutvecklingen för staten.

Det är de boende som skall utgöra majoriteten i bostadsorganisationernas styrelser. Organisationen avgör själv om den önskar ha kommunen representerad.

Tidigare utövade kommunerna, genom sin styrelserepresentation, ett dominerande inflytande över förvaltningen av allmännyttans bostäder. Med 1997 års lag ändrades detta. Nu är det de boende själva som skall utgöra den styrande majoriteten. Det är inte längre ens självklart att kommunen överhuvudtaget skall finnas med i styrelserna. Detta bestämmer respektive organisation själv. Skälet till denna lagändring var att man vill undvika att kommunrepresentanter hamnar i dubbla lojaliteter, det vill säga i konflikt mellan bostadsorganisationens interna intresse och kommunens mera övergripande intressen.

Staten har ställt upp ett omfattande regelverk för den allmännyttiga sektorns verksamhet. Det är emellertid på den kommunala nivån som tillsynen sker.

Kommunerna i Danmark har, liksom i Sverige, en hög grad av självständighet. Deras inflytande över allmännyttan sker dock varken genom ägande eller styrelserepresentation. Kommunen utövar sitt inflytande genom sin roll att vara tillsynsmyndighet och genom att vara den som godkänner och registrerar nya allmännyttiga bostadsorganisationer. Kommunen utövar numera också sitt inflytande genom att det är den som skall avgöra hur många bostäder som de allmännyttiga bostadsorganisationerna skall få bygga ett visst år.

Det ligger i kommunstyrelsens tillsynsansvar att övervaka de allmännyttiga bostädernas standard. Vidare skall den tillse att de bostadsorganisationer som finns inom deras kommun följer det omfattande statliga regelverk som finns uppställt. Kommunstyrelsen skall också godkänna bostadsorganisationernas årliga ekonomiska redovisning, däribland tillse att hyrorna står i överensstämmelse med utgifterna.

Kommunen skall övervaka att den "almene" sektorn drivs enligt icke-vinst-principen. Eventuella överskott får inte lyftas utanför sektorn.

Försäljningar av allmännyttans bostäder får endast ske efter Bostadsministerns godkännande.

Någon utförsäljning av allmännyttans bostäder får inte ske om detta inte har godkänts av bostadsministern. Kommunen skall då också ha godkänt försäljningen. Hittills har några sådana försäljningar aldrig ägt rum.

Här måste dock inskjutas att det faktiskt har skett, och kan komma att ske, utförsäljningar av andra "allmännyttigliknande" bostäder, om än det rört sig om små volymer. Det handlar då om de små äldre billiga hyresbostäder, framförallt i Köpenhamn, som inte ingått i allmännyttan utan ägts direkt av kommunen själv.

Eftersom dessa bolag inte har styrts av allmännyttans regler har kommunen kunnat sälja ut dessa bostäder, vilket framförallt har skett till privata köpare. Kommunen har därmed kunnat få intäkter som de inte har varit tvungna att behålla inom bostadssektorn. Det har i regel också betytt ett utbyte av de boende, från de med låga eller inga inkomster, ofta med sociala problem, till mera välbeställda. Det senare ett exempel på det som ofta i debatten kommit att benämnas "social export".

För närvarande uttrycks det stora farhågor inom den "allmännyttiga" sektorn att man själv kan komma att bli föremål för en motsvarande utförsäljning av delar av sitt bestånd. Det hänger samman med den så kallade "hjemfaldsklausulen", en slags tomträttsavtal som upprättades av kommunerna när husen en gång byggdes och som nu börjar löpa ut. Enligt den skulle mark med byggnader efter 90 år återgå till kommunal ägo till samma pris som marken ursprungligen såldes för, det vill säga utan särskild ersättning för tillkommande byggnader. Det rör sig i så fall om ca 35 000 bostäder i Köpenhamnsområdet och cirka 22 000 bostäder ute i landet som, i de fall kommunerna anser sig behöva pengarna till annat, kan komma att försäljas och därmed utgå ur den allmännyttiga sektorn. Köpenhamns kommun ställer som krav att de får betalt för den mark det gäller. De 2,3 miljarder danska kronor som det skulle kosta att köpa dessa fastigheter anser sig de berörda "almene" bostadsorganisationerna inte kunna uppbringa. Staten har meddelat att den ej tar ställning i frågan, men har också menat att det finns rättslig grund för kommunens agerande.

Det är kommunerna som avgör hur många allmännyttiga bostäder som skall få byggas ett visst år.

Hur många bostäder som ett visst år skall kunna få byggas av den allmännyttiga sektorn bestämdes tidigare via kvoter som fastställdes av Folketinget och administrerades av Bostadsministeriet. Sedan 1998 har det i stället blivit ett kommunalt ansvar att via kommunstyrelsen bestämma hur många allmännyttiga bostäder som skall byggas. Det är

hos kommunen som bostadsorganisationen skall anhålla om att få bygga ett visst antal bostäder ett visst år.

I praktiken har dock staten under de senaste åren fortsatt att styra volymen av byggande. I rädsla för byggsektorns pådrivande roll för en överhettning av den allmänna ekonomin har man infört ett tak för byggandet inom den allmännyttiga sektorn som 1999 ligger på 6 000 bostäder.

Det finns klara regler för hur bostadsorganisationerna skall finansiera nybyggnation – med en viss insats från de boende själva, en viss andel som lån från kommunen och resterande andel som lån på den privata marknaden. Staten ger stöd till kapitalutgifterna.

Kostnaderna för nyproduktionen fördelas enligt särskilda regler på tre olika parter. En mindre del (två procent) av produktionskostnaderna skall de boende själva stå för, via de "depositionsavgifter" som alla hyresgäster betalar vid inflyttningen och återfår utan förräntning då de flyttar. Kommunen är skyldig att bidra med fjorton procent av kostnaderna. Denna andel har stegvis höjts; före 1998 låg den på 7 procent, men då i kombination med löpande stöd till kapitalutgifterna. Den återstående andelen, 84 procent, skall finansieras via lån på den öppna marknaden.

Kommunens bidrag består i att man lämnar ett lån som i praktiken, åtminstone under 50 år, är både ränte- och amorteringsfritt. Kommunen är också garant för den del av kreditmarknadslånet som ligger över 65 procent. Staten i sin tur bidrar genom att ge löpande bidrag till delar av kapitalkostnaderna för det lån som upptas på den privata kreditmarknaden.

Antalet nybyggda bostäder inom allmännyttan har sjunkit drastiskt de senaste åren, trots att det totalt i landet endast finns cirka 230 tomma bostäder inom sektorn. Man kan notera att detta har skett parallellt i tiden med att det är kommunerna själva som fått ansvaret att bestämma hur många allmännyttiga bostäder som skall få byggas ett visst år. Som en del i denna decentralisering av ansvaret från stat till kommun genomfördes ovannämnda ökning av kommunens utlåningsdel från 7 till 14 procent. På lång sikt skulle denna förändring vara utgiftsneutral för kommunerna, de hade ju tidigare fått bidra med 20 procent av det löpande bidraget till bostadsorganisationens kapitalkostnader. Men på kort sikt betyder det däremot en betydande ökning av utgifterna, vilket kan vara kommunalpolitiskt känsligt.

Statens målsättning är att den allmännyttiga sektorn skall bli helt självfinansierande. Tidshorisonten är dock lång, först skall en intern nybyggnadsfond hinna byggas upp inom sektorn.

Statens målsättning är att de offentliga bidragen till produktionen av "allmännyttiga" bostäder på sikt skall upphöra. Avsikten är att sektorn skall bli självförsörjande. En ny finansieringsordning har därför fastställts för hus byggda från och med 1999. Den går ut på att när man efter cirka 30 år har avbetalat sina lån så förs i stället motsvarande belopp först över till en fond för nybyggnad. Efter ytterligare fem år delas detta belopp varje år i tre lika stora delar. En tredjedel skall i fortsättningen gå till "nybyggerifonden", en tredjedel till sektorns "landsdispositionsfond" för reparationer, ombyggnad och stöd till särskilt utsatta bostadsområden och slutligen skall den sista tredjedelen gå till bostadsorganisationens egen dispositionsfond, som skall fungera som en buffertfond för eventuella interna ekonomiska svårigheter.

Redan idag, det vill säga också vad gäller redan existerande bostäder, görs överföringar till de två sistnämnda typerna av fonder, om än enligt andra regler. Det vill säga dels till sektorns nationella fond som ger stöd till reparationer, ombyggnader och särskilt utsatta bostadsområden, den så kallade "Landsbyggefonden", och dels till en lokal dispositionsfond hos bostadsorganisationen för att kunna användas vid eventuella interna ekonomiska svårigheter. Det principiellt nya är nybyggnadsfonden, vars medel på sikt är avsedda att göra sektorn helt självfinansierad. Om än på mycket lång sikt.

Boendedemokrati – den danska allmännyttans varumärke.

Den danska allmännyttan har ett mycket speciellt kännemärke – nämligen dess boendedemokrati. Vissa framhåller att den kan ses som sektorns varumärke. Den betraktas allmänt som självklar och odiskutabel. En forskare påpekar rentav att "beboerdemokrati" är något som många danskar anser sig vara världsbäst på, att den närmast står i klass med till exempel den danska möbelkonsten.

Den danska boendedemokratin är speciell, både till sina former och sitt innehåll. Till sin form är den direkt och till sitt innehåll omfattande. Den har också sin speciellt danska kulturella historia.

Den danska formen av boendedemokrati med ett långt gånget direkt självstyre har gamla anor och tycks i hög grad ha växt fram ur den direkta form av deltagande som var speciell för den gamla kooperationen på landsbygden. Den har sedan gått vidare via fackförenings-

rörelsen till olika typer av bostadsföreningar i vilka man gått samman för att skaffa sig goda och ekonomiskt överkomliga bostäder.

Den senaste utvidgningen av de boendes inflytande kom 1997, då Folketinget beslöt att den lokala avdelningens budget och hyror skall godkännas direkt av de boende själva. Detta skall ske på ett öppet boendemöte, till vilket samtliga boende i avdelningen/bostadsområdet har tillträde och där varje närvarande hushåll har två röster.

Man bör samtidigt uppmärksamma att den danska boendedemokratin sker inom ramarna för förhållanden som är strängt reglerade via lagstiftning. Håller man sig till de ekonomiska aspekterna finns det till exempel ytterst klara regler för hur finansieringen av nybyggnad och ombyggnad skall gå till, i vilken takt och i vilka proportioner lånen skall amorteras och kapitalkostnaderna öka i förhållande till den genomsnittliga löne- eller prisutvecklingen och på vilket sätt hyressättningen skall kopplas till driftskostnaderna.

Ändå handlar det om ett brett spektrum av frågor som de boende direkt eller via sin majoritetsrepresentation har inflytande över. Det är på de boendes direkta uppdrag som bostäderna och bostadsområdena administreras och förvaltas, antingen detta görs av de boende själva, av egen anställd personal eller med hjälp av professionella förvaltningsbolag.

Till sina former handlar det om ett ovanligt direkt inflytande. Mest direkt utövas detta inflytande vid de boendemöten som hålls inom avdelningen/bostadsområdet minst en gång om året, men oftare om de boende så önskar. Det möte som åtminstone måste hållas är det årliga budgetmötet. Vid boendemötena, som är öppna för samtliga boende, tillämpas majoritetsbeslut. Varje närvarande hushåll (lägenhet) förfogar över två röster. Om 25 procent av mötesdeltagarna så önskar går beslutet i stället ut till "urafstemning", det vill säga allmän omröstning.

Nästa nivå är avdelningens styrelse, i vilken de boende enligt lag skall utgöra majoriteten, och dit de boende väljer representanter bland sig själva i avdelningen. Är avdelningarna stora, de kan variera mellan 5-10 till 1 000-1 500 bostäder, delas de ibland upp i block till vilka vissa beslut delegeras.

De boende skall också vara i majoritet på bostadsorganisationsnivå. Det är representantskapet som utgör organisationens högsta instans. I det ingår dels medlemmar som valts av och bland de boende i avdelningarna, antingen på boendemötet eller av avdelningens styrelse, dels bostadsorganisationens styrelse.

Även i bostadsorganisationens styrelse skall de boende utgöra majoriteten. Det är organisationen själv, via representantskapet, som bestämmer om andra utöver de boende skall finnas representerade i dess styrelse, till exempel kommunen, administrativ personal eller

grundare av organisationen. Det är representantskapet som utser bostadsorganisationens styrelse.

På avdelningsnivå gäller de boendes inflytande framförallt den dagliga skötseln av området, det fysiska underhållet, områdets ordningsregler, områdets driftsbudget och hyra. De boende i området har således ett direkt inflytande över de åtgärder som bestämmer driftsbudgeten och därmed vilken hyra som måste tas ut.

På bostadsorganisationsnivå fattas beslut som gäller organisationens överordnade administrationspolitik; det är också på denna nivå man tar initiativ till nya byggprojekt och fördelar lägenheter. Det är organisationens styrelse som har det yttersta juridiska och ekonomiska ansvaret för organisationen som helhet.

Systemet är dock flexibelt: vill de enskilda boende gå in och utnyttja sina långtgående möjligheter till inflytande och självförvaltning, och därmed även påverka driftskostnader och hyresnivå, kan de göra det. Om inte, åligger det bostadsorganisationen och avdelningarna att via styrelserna tillse att de nödvändiga uppgifterna ändå genomförs.

Boendedemokratins framtid i relation till nya krav och förutsättningar.

På flera håll, såväl bland forskare som inom bostadsorganisationerna själva och på departementsnivå, reser man dock frågor kring boendedemokratins fortsatta möjligheter och sätt att fungera.

Bland annat pekar man då på att det krävs kompetens av de många boende om det reella inflytandet inte i själva verket skall centraliseras till ett litet expertskikt av de boende eller förvaltningspersonalen. Sammansättningen av befolkningen i många av allmännyttans bostadsområden har förändrats. De flesta som överhuvudtaget har haft råd har i stället köpt sig en egen bostad efter det att oerhört gynnsamma skatteregler infördes på 70-talet. En förskjutning har skett mot många fler arbetslösa, fler med sociala eller andra problem, flyktingar och invandrargrupper som inte kommit in i samhället. Den fråga som man från olika håll ställer är i vilken mån de som "blivit kvar" inom allmännyttan besitter den kompetens som behövs för att en verklig boendedemokrati skall fungera.

Men samma centralisering av inflytandet skulle också kunna bli resultatet om en mer individualistisk livsstil slår igenom bland de boende, till skillnad från det tidigare mera kollektivistiska sättet att via boendedemokrati ta sig an vardagsproblemen. Denna fråga kopplas då ofta till en generellt pågående utveckling i samhället, till ett generationsskifte i sättet att sig an sina vardagsproblem. Något som bland annat återspeglar sig i en förskjutning från ett mer partipolitiskt intresse till en inriktning mot olika en-frågerörelser.

Här kan det vara intressant att notera att det finns de i allmännyttans bostadsområden som trots det omfattande boendedemokratiska systemet ändå valt att gå in i den hyresgäströrelse som vuxit fram inom den privata hyressektorn. Det finns de som tolkar detta som ett uttryck för att "beboerdemokratin" är inriktad på majoritetens intressen, medan hyresgäströrelsen mera tar tillvara individernas intressen.

En annan intressant aspekt på den långt gångna boendedemokratin är att man i vissa fall har fått svårare att rekrytera folk till avdelningsstyrelserna. Varför lägga så mycket tid och möda på styrelsearbete när det allmänna boendemötet fått så omfattande befogenheter?

En i dagarna framlagd forskarrapport om den existerande boendedemokratins sätt att fungera, som initierats av By- och Boligministeriet, pekar ändå på ett högre deltagande och en högre grad av tillfredsställelse än vad de inblandade parterna förväntat sig.

Frågor kring boendedemokratins sätt att fungera ställs också ur andra perspektiv, nämligen i anslutning till de i Danmark mycket aktuella frågorna om de socialt utsatta bostadsområdena, utstötning och utanförskap. Kan man med de nuvarande formerna av boendedemokrati rå på den sociala uppsplittringen? Vilka kostnader är man, inom avdelningarna, villiga att dra på sig? Vill man/orkar man/ klarar man som boende att själva ta på sig ansvaret för att komma till rätta med de stora sociala problem det många gånger handlar om? Utifrån boendedemokratins befogenheter är det till exempel upp till varje avdelning att själv välja om man vill gå fram den "polisiära" vägen och inrikta sig på att störande eller avvikande hushåll skall flytta, eller gå in för en mer socialt medlande roll.

Socialt utsatta bostadsområden, allmännyttans ansvar och framtid och kommunernas rädsla för att stå som "Sorte-Per".

Detta för så över till den ofta diskuterade frågan om vem som har ansvaret för att ta sig an de grupper som bor i allmännyttan och har svåra sociala och ofta också psykiska problem. Det kan också handla om ansvaret för olika flyktinggrupper. Är det kommunerna eller de "almene" bostadsorganisationerna som har det yttersta ansvaret? De senare hävdar att det måste vara kommunerna som har detta ansvar. De menar också att de privata hyresvärdarna måste åläggas att ta ett delansvar.

I sammanhanget förekommer ofta uttrycket "Sorte-Per", det vill säga man talar i termer av ett "Svarte-Petter"-spel. Det sägs att kommunerna är obenägna att bygga ytterligare allmännyttiga bostäder av rädsla att få fler invånare med sociala problem. Detta har också av flera tolkats som ett delmotiv bakom Köpenhamns kommuns utförsäljning

av sina egna billiga äldre smålägenheter till privata köpare och den tilltänkta utförsäljningen av de allmännyttiga bostadsorganisationernas fastigheter i samband med att den tidigare nämnda återköpsklausulen ("hjemfaldsklausulen") faller ut.

Att ha en blandad befolkning i de allmännyttiga bostadsområdena är något som alltmer lyfts fram som ett viktigt mål, både av organisationerna själv och på central statlig nivå. Man finner det viktigt att det i ett bostadsområde finns ett tillräckligt antal boende som har resurser att bidra med för att få det sociala, demokratiska och kulturella livet att fungera.

För att uppnå detta söker man sig fram på nya vägar. En sådan är de försök som görs med att gå utanför den nuvarande tillämpningen av de externa och interna kölistorna, det vill säga det system som har resulterat i en koncentration av de mera resursstarka till de attraktivaste områdena och de resurssvaga till de problemfyllda och nedgångna områdena. Detta har dessutom inneburit att vissa bostadsområden i hög grad kommit att fungera som transitområden och inträdesbiljett till den interna väntelistan.

Men i samma syfte, det vill säga för att åstadkomma en mera blandad befolkning, är man inne på att utöka boinflytandet ytterligare genom att delegera ut vissa beslut ännu längre, till exempel till trappuppgången eller till föräldragrupper. En annan väg är att försöka dra till sig andra mera penningstarka grupper, till exempel äldre och unga, genom att ge utökad service eller ett mera individualiserat inflytande. Ett sätt är att i utbyte mot en högre "depositionsavgift" kunna få en mer ägarlik lägenhet som man har ett större inflytande över och att man, till skillnad från rådande regler, vid en flyttning själv får dra ekonomisk fördel av de eventuella investeringar som gjorts i bostaden.

Avslutningsvis kan man konstatera att allmännyttan i Danmark står inför nog så stora utmaningar. Man har man sitt "varumärke" boendedemokrati att försvara. Denna boendedemokrati kan behöva länkas in i nya banor för att kännas attraktiv för de boende att delta i. Hur långt kan den exempelvis förenas med ett mer individualiserat utbud av bostäder och tillhörande service? Och hur skall man få den att fungera – inte som en motkraft – utan som ett stöd i det svåra arbetet i vissa av de stora bostadsområdena med problem som leder till utanförskap och en dålig boendemiljö?

Nederländerna

Bostadsbeståndets storlek och upplåtelseformer

	1990	1993	1997
Äganderätt	45%	47%	50%
Hyresrätt: privat	18%	15%	13%
Hyresrätt: allmännytta	32%	35%	37%
Total (x 1000)	5,802	6,044	6,366

Källa: CECODHAS,1999,s 29

I Nederländerna ägs allmännyttans bostäder inte av det offentliga, utan av privata och ekonomiskt fristående bostadsföretag som drivs utan vinstintresse. Eventuella överskott får inte föras ut ur sektorn.

I Nederländerna är de allmännyttiga bostadsföretagen inte längre offentligt ägda. De är numera privata och ekonomiskt fristående och har formen av föreningar eller stiftelser. För att räknas som allmännyttiga måste de godkännas och registreras av staten. Det fanns 1997 omkring 780 sådana "woningcorporaties" med ett bestånd på totalt cirka 2,4 miljoner bostäder. De flesta av dessa är organiserade i paraplyorganisationen Aedes.

Sektorn är öppen för alla men utpekade målgrupper skall prioriteras.

De viktigaste kraven för att bli registrerad som allmännyttigt är att företaget endast bedriver sin verksamhet inom bostadssektorn och att det prioriterar de grupper som har svårigheter att själva skaffa sig en bostad som de har råd att betala. De målgrupper som särskilt utpekas är de med låga inkomster samt äldre, handikappade, flyktingar med uppehållstillstånd och de som bor i husvagn.

Bostadsföretagen skall vara icke-vinstdrivande. De får gå med överskott, men detta får endast användas för återinvesteringar inom sektorn. Också intäkterna vid eventuella försäljningar måste stanna inom sektorn.

Åtskilliga allmännyttiga bostäder har gått till försäljning. Regeringen uppmuntrar eget ägande. Försäljningar måste dock godkännas av bostadsministern och hyresgästerna tillfrågas.

När det gäller försäljningar får sådana endast göras med bostadsministerns godkännande. Kommunen får uttrycka sin uppfattning, men det är bostadsföretagen själva som skall ta initiativet och avgöra om och i så fall vad och när de vill sälja. Omkring 70 000 bostäder beräknas bli föremål för försäljning under åren 1997 till 2000.

Eftersom kommunerna står utan ägarinflytande i bolagen blir det företagsinterna skäl som blir avgörande för eventuella försäljningar. Allmänna kommunalpolitiska skäl har ingen formell juridisk möjlighet att fungera utslagsgivande, utom i det ytterst lilla antal kommunägda bostadsföretag som återstår.

För att bostadsministern skall godkänna en försäljning skall bolaget i sina ansökningshandlingar bland annat ha presenterat en analys av effekterna på den lokala nivån. Antalet allmännyttiga bostäder får inte bli för litet, de måste räcka till för "målgrupperna". Bolaget skall också ha givit hyresgästerna eller deras representanter möjlighet att uttrycka sin uppfattning. En viktig förutsättning för att försäljningar skall godkännas är också att bostadsföretaget tar ut ett pris som motsvarar åtminstone 90 procent av marknadsvärdet.

Regeringen vill uppmuntra ett ökat eget ägande, därför finns sedan 1997 ett bidrag för att underlätta för hyresgäster med låga och medelhöga inkomster att köpa sin bostad. De flesta försäljningar sker till enskilda hushåll, det vill säga inte till privata bolag. Det kan noteras att de flesta hyresbostäder är markbostäder.

I Nederländerna är det egna ägandet betydligt mer subventionerat än i många andra länder. Avdrag för räntor får göras utan begränsningar.

Endast ett litet antal kommunägda bostadsföretag återstår, övriga har övergått till den allmännyttiga sektorn. Regeringen anser att ett kommunalt ägande av bostadsföretag står i konflikt med kommunens övergripande bostadsplaneringsuppgifter.

Det bör kanske påpekas, vilket antyddes ovan, att det fortfarande återstår ett litet antal bostadsföretag som ägs direkt av kommunerna, totalt cirka 33 000 bostäder, motsvarande ungefär 1 procent av den "sociala sektorn". De kommunalt ägda företagen spelade en stor roll i återuppbyggandet efter kriget. Men från och med 70-talet har de i stort sett försvunnit, de har sålts ut, gått samman med eller ombildats till "woningscorporaties". Detta var helt enligt regeringens intentioner.

Motivet var bland annat att man ansåg att ett kommunalt ägande av bostadsföretagen stod i konflikt med kommunens övriga uppgifter inom boendets område. Dessutom ingick de kommunägda företagen ofta som en del i kommunens allmänna förvaltning, vilket betydde att eventuella överskott eller försäljningsintäkter kunde föras över till andra av kommunens verksamheter.

I Nederländerna gick staten in mycket tidigt för att med ekonomiska bidrag stödja byggandet av bostäder till "det allmänna bästa".

Ursprunget till den typ av bostadsföretag som idag utgör den nederländska formen av "allmännytta" kan spåras ända tillbaka till mitten av förra århundradet. Då togs olika initiativ för att förbättra bostadssituationen för arbetarna och deras familjer. De som gjorde detta var olika religiösa samfund och filantropiska sällskap, fabriksägare som ville förbättra arbetarnas hälsa och motivation och olika grupper ur arbetarklassen själv. Till en början skedde det dock endast i liten skala och utan någon inblandning av staten.

Men redan 1901 steg staten in på arenan. Privata institutioner som utan vinstintresse byggde bostäder för "det allmänna bästa" gavs statliga bidrag. Senare, som ett led i återuppbyggnaden efter andra världskriget, gick staten in än starkare med både lån och bidrag och en omfattande reglering av organisationernas verksamhet. Byggandet styrdes, hyrorna reglerades och det blev kommunerna som fick i uppgift att fördela bostäderna.

Dessa bostadsföretag kom att bli statens viktigast partners på bostadsområdet. Staten gav dem lånen för att bygga och kostnadsbidrag som hjälpte dem att betala tillbaka lånen. Därmed löpte de inga ekonomiska risker, men de hade heller inte särskilt stor handlingsfrihet. De kom att bli något av statens och kommunernas verkställande organ.

På 1980-talet skedde stora förändringar. Då påbörjades en process av statliga nedskärningar som 1995 avrundades med att staten helt slutade att subventionera den allmännyttiga sektorn. Vissa regleringar togs bort, men en omfattande reglering av sektorn kvarstår.

Från med 1980-talet började dock statens roll att förändras. Bakgrunden var en kombination av ändrade synsätt, bort från statliga detaljregleringar, och växande underskott i statens budget, med krav på euroanpassning. Dessutom hade den stora bostadsbristen minskat. Steg för steg drog sig därför staten under 80- och 90-talen ur allt finansiellt stöd till den allmännyttiga sektorn.

De statliga bostadslånen avskaffades och likaså de löpande kostnadsbidrag som utgått för att kunna hålla hyrorna nere på den nivå som reglerades av riksdagen. Det avslutande steget i denna process var den "nollställning" ("brutering") som genomfördes 1995. Det som då verkställdes var en ytterst omfattande bytestransaktion mellan statens och de allmännyttiga bostadsföretagens inbördes skuldåtaganden. Konkret innebar det att staten avskrev samtliga lån som den hade utestående hos bostadsföretagen. I gengäld fick dessa avstå från alla de bidrag de framgent (upptill 50 år) skulle ha fått av staten för att balansera sin budget.

Resultatet av hela denna process blev att de allmännyttiga bostadsföretagen idag ekonomiskt sett står helt autonoma, det vill säga helt utan lån, ekonomiska bidrag eller direkta garantier från statens sida. Det enda som nu står öppet för dem när de vill göra investeringar är ta upp lån på den öppna marknaden. Eller att i vissa fall kunna ta lån via ett "revolverande" fondsystem inom den egna allmännyttiga sektorn.

I och med att bostadsföretagen gjordes ekonomiskt självständiga, med eget ansvar för investeringar och risker, drog staten också tillbaka delar av sin tidigare omfattande reglering av sektorn. Bostadsföretagen bestämmer nu själva i stor utsträckning över hyressättningen, men fortfarande finns det ett tak för hur mycket de varje år i genomsnitt får öka. Likaså får de nu bestämma över vilken typ av investeringar de skall göra, förbättringar av redan befintliga bostäder eller nyproduktion, och vilka överenskommelser de skall göra med kommunerna.

De allmännyttiga bostadsföretagen övervakas noggrant av staten. Det gäller såväl deras ekonomi och förvaltning som mera sociala aspekter.

Det statliga inflytandet finns ändå kvar, om än i andra former än tidigare. Den tidigare detaljerade regleringen av verksamheten har visserligen slopats, men kvar står en övervakning från statens sida att allmännyttiga bolag agerar i enlighet med de målsättningar som staten ställt upp för sektorn. Fortfarande gäller att de endast får bedriva verksamhet inom bostadssektorn, att de måste prioritera de utpekade målgrupper som har svårt att själva skaffa en lämplig bostad, att de inte får ta ut överskott ur sektorn och att de inte får sälja sina bostäder utan bostadsministerns medgivande.

Dessa i lag fastställda grundsyften för de godkända och registrerade allmännyttiga bostadsföretagen har genom åren konkretiserats i form av olika regler för verksamheten. Senast skedde detta i form av en förordning från 1993. I denna förordning ("Besluit Beheer Sociale Huursector"/BBSH) fastställdes fem olika så kallade prestations-

områden inom vilka de allmännyttiga bostadsföretagen är ålagda att agera.

Det gäller följande fem områden:
- att skaffa bostäder till målgrupperna
- att säkerställa bostädernas kvalitet
- att garantera företagets finansiella kontinuitet
- att involvera hyresgästerna i policy och förvaltning
- att bidra till livskvaliteten i bostadsområdena (infördes 1997).

I samma förordning fastställs hur detta skall övervakas. Varje bostadsföretag åläggs att i en årlig rapport till Bostadsministeriet redovisa vad de har åstadkommit inom vart och ett av de ovannämnda områdena. I samma förordning fastslås också att bostadsföretaget skall konsultera kommunen när man drar upp riktlinjerna för sin policy. Statens linje är att det är på den kommunala, inte den statliga, nivån som man bäst känner till de faktiska lokala förhållandena och behoven.

Men den allmännyttiga bostadssektorn ställer också internt upp riktlinjer för hur den bör arbeta för att åstadkomma sina socialt inriktade mål. Dessa riktlinjer finns uttryckta i en särskild upprättad kodex, "Bedrijfstakcode". Den följs upp genom att det finns en särskild nämnd att överklaga till.

När staten drog bort sitt ekonomiska stöd från sektorn såg man samtidigt till att bygga upp speciella institutioner för att sektorn skulle kunna klara sin egen finansiering. Framförallt gällde det en garantifond och den centrala bostadsfonden.

Parallellt med att staten steg för steg tog bort sitt ekonomiska stöd till investeringar inom den allmännyttiga sektorn lade man en grund för sektorns självfinansiering. Detta gjorde man genom inrättandet av två fonder.

Den ena av dessa fonder var allmännyttans garantifond ("Waarborgfonds Sociala Woningbouw" /WSW), som grundades 1984. Den andra var den centrala bostadsfonden ("Centraal Fonds Volkshuisvesting"/CFV), som grundades 1988 och som ofta kommit att gå under namnet "solidaritetsfonden". Tillsammans skulle dessa två fonder utgöra grundstenarna i ett garantisystem med syfte att hjälpa bostadsorganisationerna att ta upp lån till fördelaktiga räntor på den öppna marknaden.

Den förstnämnda av dessa fonder, det vill säga allmännyttans garantifond grundades med startkapital från staten, men finansieras i övrigt via avgifter från de bostadsföretag vars lån den garanterar

(0.25 – 0.4 procent av den garanterade lånesumman, beroende på lånets längd). Därtill är företagen ålagda att hålla en reserv i omedelbar beredskap för det fall garantifondens tillgångar skulle sjunka under en viss nivå. Denna reserv skall motsvara 3.75 procent av den lånesumma som garanterats bostadsföretaget.

Allmännyttans garantifond skall således fungera som en privat oberoende institution vars uppgift är att garantera de lån bostadsföretagen tar upp på den privata kreditmarknaden. Garantierna från allmännyttans garantifond ersätter de direkta garantier som tidigare gavs av staten och kommunerna.

För att kunna få dessa garantier måste bostadsföretagen vara registrerade hos garantifonden. Detta betyder i sin tur att de, förutom att vara registrerade som allmännyttiga bostadsföretag, inför garantifonden måste bevisa sin kreditvärdighet, vilket bland annat innebär att de skall kunna visa en långsiktig soliditet på minst fem procent. Denna kreditvärdighet måste de inte bara kunna bevisa i samband med att de vill uppta ett lån utan också i fortsättningen, genom årsvisa redovisningar till fonden.

Visar det sig att ett bostadsföretag inte är kreditvärdigt, om dess soliditet hamnar under fem procent, hänvisas det till den andra av de två fonderna, den centrala bostadsfonden. Denna fond har till uppgift att hjälpa de allmännyttiga bostadsföretag som befinner sig i finansiella svårigheter och vars fortsatta existens är i fara. Tidigare var det staten som tog på sig detta ansvar, med hjälp av medel som anslagits i statsbudgeten. Också den centrala bostadsfonden inrättades med hjälp av startkapital från staten. Sin fortsatta finansiering får den via årliga avgifter från bostadsföretagen. Nivån på dessa avgifter bestäms av regeringen. Fonden fungerar som ett offentligt organ.

Om ett allmännyttigt bostadsföretag inte kan svara mot de ekonomiska krav som ställs av garantifonden, antingen när det vill söka lån eller senare när det redan innehar lånet, måste det således vända sig till den centrala bostadsfonden. Här kan det få ekonomisk hjälp i form av lån och/eller bidrag. I gengäld har det emellertid kravet på sig att genomgå en ekonomisk rekonstruktion för att på sikt kunna uppnå en väl fungerande ekonomi. När en sådan plan upprättats och satts i verket kan företaget åter få vända sig till garantifonden och ansöka om medlemskap och lånegarantier.

Skulle ovannämnda steg i garantisystemen ej vara tillräckliga, så träder staten in tillsammans med kommunen som den yttersta garanten, med lån till garantifonden. Att staten verkligen skall behöva träda in räknar man dock i praktiken endast med som en teoretisk nödvändighet.

Det garantisystem som staten har låtit bygga upp har givit den allmännyttiga sektorn AAA-rating på kreditmarknaden. Detta ger de allmännyttiga bostadsföretagen mycket förmånliga räntevillkor.

Genom ovannämnda åtgärder har man byggt upp en ekonomisk garantistruktur i många steg. Som en bas i systemet fungerar de hårda krav som genom kontinuerlig övervakning ställs på varje bostadsföretags ekonomiska verksamhet. Kan de inte uppfylla dessa krav måste de vända sig till den centrala bostadsfonden för att få hjälp att rekonstruera sig. Därnäst kommer själva garantifonden, som omgående skall kunna träda till med medel ur sin interna fond, vid behov i kombination med de reserver som alltid skall finnas tillgängliga ute hos företagen. Och som sista steg finns staten tillsammans med kommunen.

Den finansiella säkerhetsstruktur som på detta sätt har byggts upp, och där staten med kommunen står som den yttersta garanten, har lett till en ytterst gynnsam lånesituation för de allmännyttiga bostadsföretagen. Säkerheten i systemet har inneburit att sektorn hos två internationella kreditvärderingsinstitut uppnått bästa tänkbara ratingbetyg, AAA. Konkret har detta betytt att de allmännyttiga bostadsföretagen har kunnat få lån med upp till en procents lägre ränta än vad andra, till exempel sjukhus, har kunnat erhålla.

Det finns dock en viktig faktor i sammanhanget, som inte brukar beskrivas i de officiella presentationerna men som framkommer vid intervjuer med tjänstemän inom fondsystemet, nämligen den internationella kreditmarknadens stora förtroende för den nederländska staten som låntagare. Den nederländska staten har själv uppnått AAA-rating på kreditmarknaden, vilket i sin tur beror på de stora gastillgångar ute i Nordsjön som man är ägare av.

Staten sköter den kontinuerliga övervakningen av de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet.

Den ovan beskrivna centrala bostadsfonden, vars styrelse tillsätts av ministeriet, har sedan 1 januari 1998 av staten tilldelats ytterligare befogenheter. Detta hänger i sin tur samman med förskjutningar som skett när det gäller på vilken nivå som tillsynen och kontrollen över de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet ytterst skall ligga.

I samband med att staten drog tillbaka sina ekonomiska stöd och bostadsorganisationerna gavs en större självständighet fördes tillsynen över dem ut från staten till kommunerna. Eventuella sanktioner låg dock fortfarande kvar på ministerienivå. Uppföljande studier pekade emellertid på brister i denna decentralisering av tillsynen. Kom-

munernas övervakningsansvar kom i konflikt med deras övriga uppgifter och ansvar inom bostadspolitikens område. Därtill visade det sig att deras lokala perspektiv ofta blev för begränsat i relation till bostadsföretagens alltmer utökade verksamhet över kommungränserna. Resultatet blev att övervakningsansvaret åter fördes upp på statlig nivå.

Förändringen innebar samtidigt att kommun och bostadsföretag ställdes på en mer jämbördig nivå än tidigare, när det gäller det samarbete de av staten är ålagda att bedriva för att uppnå en socialt inriktad bostadspolitik som passar de lokala förhållandena. Kommunen har dock fortfarande möjlighet att begära hjälp från regeringens sida om den anser att bostadsföretagen inte uppfyller sitt ansvar.

I sin övervakningsroll tar regeringen två institutioner till sin hjälp. Dels den ovan nämnda centrala bostadsfonden, som i fortsättningen skall ha ansvaret för att löpande övervaka bostadsföretagens finansiella situation. Dels ministeriets bostadsinspektorat, som via sina regionala inspektorer har att övervaka att bostadsbolagen agerar i enlighet med lagen och sina förelagda (ovan uppräknade) målområden. Det är på ministerienivå som makten sedan ligger att vid behov intervenera. Medlen för detta håller på att skärpas.

Minskat statligt stöd till produktionen har lett till högre hyror och ökade bostadsbidrag.

I Nederländerna framhåller man uttryckligen från bostadsministeriets sida att de allmännyttiga bostadsföretagen utgör en av de två pelare varpå den sociala bostadspolitiken vilar. Den andra pelaren utgörs av de riktade ekonomiska stöden till hushållen, det vill säga bostadsbidragen. Till skillnad från, bland annat, Sverige handhas båda dessa frågor inom ett och samma ministerium, nämligen Ministeriet för boende, rumslig planering och miljö.

Liksom i andra länder, där man skurit ner de statliga bidragen till produktionen av bostäder och tvingat bostadsföretagen till ökad egen privatfinansiering, har hyrorna ökat och därmed också kostnaderna för bostadsbidragen.

I samband med detta har man från regeringens sida fört en bostadspolitisk debatt om "skevheten" på bostadsmarknaden. Visserligen hade man inom det allmännyttiga beståndet, vars andel internationellt sett är hög (37 procent), i princip uppnått tillräckligt många billiga bostäder för att svara mot de utpekade målgruppernas behov. Men man ansåg att bostäderna var fel fördelade. Många med höga inkomster bodde i de billiga lägenheterna, medan många med låga inkomster bodde i de dyrare lägenheterna. Därmed ökade utgifterna för bostadsbidragen mer än vad man från statens sida ansåg vara nödvändigt. Att minska denna

skevhet och därmed sänka utgifterna för bostadsbidragen blev en uttalad målsättning. Det blev kommunernas ansvar att tillsammans med bostadsföretagen se till att låginkomsthushållen tilldelades de billigaste lägenheterna

Hyresgästernas medverkan anges som ett av de fem målen för den allmännyttiga sektorn.

Också i Nederländerna lyfts hyresgästernas inflytande fram som en viktig fråga för den allmännyttiga sektorn. Hyresgästernas medverkan specificeras som en av de fem målområden mot vilka sektorn skall övervakas. Men medan det i Danmark handlar om hyresgästernas direkta deltagande handlar det i Nederländerna mera om den lagliga rätten till information, att bli konsulterad, att vara representerad i företagets styrelse och att kunna överklaga.

En intervjuad forskare karakteriserade frågan om de boendes inflytande snarast som en "non-issue" (ungefär "icke-diskussions"-fråga), särskilt om man jämförde med situationen i Danmark. "Det ingår i den holländska kulturen att lita på experterna." En annan av de intervjuade hänvisade däremot till det djupt förankrade "poldersystemet", där man genom historien för att klara kanalsystemen och motverka översvämningar tvingats utveckla ett långt gånget samarbete och en vana att gemensamt diskutera inför viktiga beslut.

En aspekt av de boendes inflytande som framhävts av forskare och i intervjuer är den motsättning som kan uppkomma mellan ett sådant inflytande och bostadsbolagens arbete för att öka effektiviteten i ekonomi och förvaltning, vilket i sin tur alltmer vuxit fram som en central fråga. Som ett led i effektiviseringen har de flesta företag numera omvandlats från att ha varit föreningar till att bli stiftelser, med åtföljande kortare beslutsvägar och större inflytande för professionella experter.

Enligt lag skall de boende vara involverade när det gäller företagens policy och förvaltning. Enligt lag måste åtminstone en hyresgäst eller annan person vald av den mest representativa hyresgästorganisationen ingå i styrelsen.

När bostadsföretaget har formen av förening ingår de boende i styrelsen som medlemmar. Potentiellt har de därför möjligheten att driva igenom sina egna intressen även om dessa står i konflikt med andra intressen inom företaget. Långivarna har sett med oro på ett sådant inflytande, man är rädd att hyresgästernas kortsiktiga intressen kan slå igenom på bekostnad av företagets långsiktiga intresse att överleva. En stiftelse däremot har ingen medlemsstyrelse. Det finns därför inte samma potentiella möjlighet för de boendes kortsiktiga

intressen att slå igenom på bekostnad av företagets mera långsiktiga intressen.

I Nederländerna är frågan om segregation och utsatta bostadsområden central för den allmännyttiga sektorn.

Kampen mot segregation och problem i en del av särskilt de större städernas bostadsområden har tidigare varit mindre politiskt aktuell. Nu har den dock vuxit fram som en central politisk fråga i Nederländerna. Den utgjorde bland annat ett av flera huvudteman i det memorandum om urban förnyelse som parlamentet antog 1997. Den ligger också bakom att man samma år införde ett femte prestationsområde för de allmännyttiga bostadsföretagen, nämligen att bidra till livskvaliteten i bostadsområden. Det är, som tidigare nämnts, mot dessa prestationsområden som bostadsföretagens verksamhet skall kontrolleras.

Inom den allmännyttiga sektorn prövas en rad nya mera marknadsinriktade arbetssätt, för att därigenom få medel att kunna uppfylla sina föreskrivna sociala mål.

Ser man på utvecklingen för den allmännyttiga sektorn de senaste decennierna kan man klart notera att den genomgått stora förändringar – från att ha varit starkt reglerad men utan egentligt eget risktagande till att släppas betydligt friare men samtidigt bli utlämnad till egenfinansiering, om än med garantier. För att i denna situation ändå kunna uppfylla sina föreskrivna sociala mål har de allmännyttiga bostadsföretagen arbetat för att effektivisera sin förvaltning och marknadsanpassa delar av sin verksamhet. Bland annat har man gjort detta genom en större inblandning av professionell expertis och genom en diversifiering av verksamheten.

Fortfarande måste man dock hålla sig inom boendets område och vara icke-vinstdrivande. Men för att få tillräckliga ekonomiska resurser till sina sociala bostadsuppgifter väljer man i åtskilliga företag att sälja delar av sitt dyrare bestånd men också att på marknadsmässiga villkor bland annat bygga för försäljning. Man talar numera om så kallade "hybridorganisationer". Med detta åsyftas att ett moderbolag organiseras i ett antal dotterbolag varav vissa konkurrerar ute på den öppna marknaden. Dessa marknadsinriktade dotterbolag undantas då från de skattefördelar som de allmännyttiga bostadsföretagen annars har, till exempel att slippa betala bolagsskatt.

Avslutningsvis bör man nämna att det har pågått och fortfarande pågår en livlig debatt om den "sociala" bostadssektorns framtid. Denna

debatt kan schematiskt sammanfattas i termer av tre olika positioner som förs fram. En uppfattning förespråkar en återgång till hur det var tidigare med omfattande statliga stöd och regleringar. Den rakt motsatta positionen förespråkar en total privatisering av sektorn, det vill säga att marknaden själv kan klara de sociala uppgifterna. Mitt emellan ligger den position som förordar en fortsättning av den hybridsituation som håller på att växa fram, och som beskrevs ovan. Av intervjuade tjänstemäns kommentarer att döma förefaller den sistnämnda mittenvägen vara den som kommer att bli den gällande.

England

Bostadsbeståndets storlek och upplåtelseformer

	1910	1979	1997
Äganderätt	10%	58%	68%
Hyresrätt: privat	90%	10%	11%
Hyresrätt: kommunägda	30%	16%	
Hyresrätt: bostadsstiftelse	2%	5%	
Antal hushåll(x1000)		20,8	20,7

Källa: CECODHAS 1999,s 55, gäller UK.

I England består den allmännyttiga sektorn av två delar. Den största andelen ägs av kommunerna, den andra av privata bostadsstiftelser.

I England består den allmännyttiga eller sociala bostadssektorn av två från varandra klart åtskilda delar. Den ena delen, som fortfarande är den klart största ägs av kommunerna, eller utgör en del av deras förvaltning, och består idag av cirka 4 miljoner bostäder. Den brukar benämnas "local authority" eller "council housing". Den andra delen, cirka 1,4 miljoner bostäder, ägs av oberoende privata icke-vinstdrivande stiftelser ("housing associations"), varav cirka två tredjedelar är välgörenhetsstiftelser.

Den allmännyttiga sektorn är öppen för alla, men hemlösa hushåll och de med andra särskilda behov prioriteras.

Hela sektorn är i princip öppen för alla, men på grund av bristen på bostäder tillämpas ofta väntelistor med ett poängsystem för graden av behov. Kommunerna har en laglig plikt att förse hemlösa hushåll med bostad. Såväl den kommunala delen av den allmännyttiga sektorn som bostadsstiftelserna skall medverka i denna uppgift.

Statens politik är numera helt inriktad på att det är bostadsstiftelser som skall utgöra den dominerande delen av den allmännyttiga sektorn.

Ända sedan början av 1980-talet har det varit regeringarnas klart uttalade politik att anskaffandet av nya sociala bostäder skulle lyftas ut från den offentliga, det vill säga den kommunala, sektorn. Ansvaret för att i fortsättningen ta fram nya allmännyttiga bostäder skulle i stället läggas på bostadsstiftelser, även kallad den "frivilliga" sektorn. Det var till denna sektor som de statliga bidragen i fortsättningen skulle gå.

De "frivilliga" bostadsstiftelserna kan sägas ha sitt ursprung ända tillbaka i de gamla fattighusen som redan på 1200-talet inrättades för så kallat behjärtansvärda fattiga. Under 1800-talet grundades ett antal stiftelser för billiga bostäder av tidiga filantropiskt sinnade industrimän. Vid 1870-talets slut genomfördes en statlig utredning som visade på de dåliga förhållanden som gällde för många arbetarklassfamiljer. Vissa åtgärder genomfördes då för att kommunerna skulle kunna ordna med hyresbostäder. På 1900-talet kom nya filantropiska företagare som ville förbättra för sina arbetare och därför avsatte pengar för olika bostadsprogram. Sammantaget betydde dock dessa olika åtgärder inte mer än några tusen "sociala" bostäder.

Det var situationen efter första världskriget som var den egentliga början till att kommunerna i större skala började gå in för att skaffa fram hyresbostäder. Hela 90 procent av hushållen hyrde då sin bostad av en privatvärd, medan 10 procent ägde sin bostad. Bostadsstiftelserna fick en skjuts med 20- och 30-talens trädgårdsstäder. Den verkliga utvecklingen av den sociala eller allmännyttiga bostadssektorn kom dock igång först i och med slutet av andra världskriget.

Det var efter andra världskriget som kommunerna med omfattande ekonomiskt stöd, fick statens uppdrag att bygga upp ett stort bostadsbestånd.

I den stora bostadsbrist som rådde efter andra världskrigets slut fick kommunerna i uppgift av staten att med hjälp av subventioner gå in och snabbt bygga upp ett stort bostadsbestånd. Också under denna tid tillkom nya bostadsstiftelser, om än totalt sett få och med ett relativt litet antal bostäder. Ofta grundades dessa av industriföretagare som byggde för sina arbetare. Bostadsbyggandet kom att ligga på rekordhöga nivåer fram till mitten av 70-talet.

Kommunerna gavs en stor handlingsfrihet. De hade att bestämma hur mycket som skulle produceras, vilka hyror som skulle sättas och vilka som skulle få tillgång till bostäderna. Staten bidrog med ekonomiskt stöd i form av en viss summa för varje ny bostad som kommunen byggde. Bidraget betalades ut som ett årligt inkomsttillskott för kommunen och fungerade i praktiken som ett frikostigt förlust-

täckningsbidrag för de kostnader som kommunen ådrog sig med sitt bostadsbyggande.

På 1970-talet började staten lägga ekonomiska restriktioner på kommunerna. Kommunerna skulle få en ny bostadspolitisk roll.

Från mitten av 70-talet började dock staten lägga restriktioner på kommunernas investeringar och kapitalutgifter inom bostadssektorn. Staten skulle godkänna de lån som kommunen tog, och summan kom alltid att ligga lägre än den kommunen ansökt om. Därmed beskars också det ekonomiska handlingsutrymmet för förvaltning och underhåll av de kommunala bostäderna. Konkret ledde detta till ett förfall i många bostadsområden.

Samtidigt infördes vid denna tid ett system för att staten skulle kunna ge bidrag till produktionen av bostäder via de oberoende bostadsstiftelserna. I och med detta kom denna sektor att börja expandera på allvar.

Statens avsikt var att kommunerna skulle övergå från att vara "de som förser" med bostäder ("providers") till att bli "de som möjliggör" bostäder ("enablers"). Kommunerna skulle fortsatt ansvara för sitt eget bostadsbestånd. Men framförallt skulle de koncentrera sig på sin strategiska roll; det vill säga att ha överblick, att planera och att samordna den lokala bostadsförsörjningen.

De olika regeringarnas önskan om att minska statsskulden är en av viktigaste förklaringarna till den nya inriktningen på bostadspolitiken.

Bakgrunden till den nya utvecklingen, det vill säga ekonomiska inskränkningar för den kommunala bostadssektorn och en förskjutning till de oberoende bostadsstiftelserna, var i hög grad ekonomisk. Redan 1966 hade statsutgifterna blivit en central politisk fråga. Detta skedde i samband med låneförhandlingarna som Labourregeringen då förde med Internationella valutafonden. Därefter tycks behovet av en minskad statsskuld ha löpt som en röd tråd tvärs igenom de olika regeringarnas arbete.

Att den så småningom kom att få ett så starkt genomslag på den kommunala nivån, och inom dess bostadssektor, beror på att den kommunala ekonomin i England till stor del räknas in som en del av statens ekonomi. Lån som tas upp av kommunerna räknas som en del av statens skuld.

Denna täta sammankoppling av statens och kommunernas ekonomier och det sätt varpå kommunerna ålades att genomföra statens

bostadsbyggnadspolitik efter andra världskriget tycks ha ett starkt samband med det statskick som råder i England. Relationen mellan stat och kommun är mycket olik den svenska. De brittiska kommunerna har en, i förhållande till de svenska kommunerna, mycket osjälvständig roll i förhållande till staten. Lokala myndigheter eller kommuner existerade överhuvudtaget inte före 1800-talet. De inrättades då av parlamentet, i princip i syftet att fungera som statens förlängda arm. De kan upplösas och ändras efter parlamentets godtycke, det finns ingen skriven konstitution. Och det betyder i princip att de bara kan agera efter sin uppdragsgivares, det vill säga statens, önskemål.

Man kan notera att denna nära sammanlänkning av stat och kommuner gör sig märkbar i de begrepp som används. Man tycks sällan använda sig av begreppet kommun ("municipality"), utan talar oftast i termer av den lokala regeringsmakten respektive de lokala myndigheterna ("local government" respektive "local authorities").

När så regeringen i början av 80-talet gjorde bedömningen att det inte längre rådde någon generell bostadsbrist ställde man kommunerna inför nya förutsättningar, och även ändrade uppgifter. Både Labour och de konservativa var då ense om att kommunernas utgifter för bostadspolitiken skulle skäras ned.

Lagen om rätten att köpa sin kommunalt ägda bostad, "Right to Buy", som genomfördes av den konservativa regeringen ledde till stora förändringar på bostadsmarknaden, speciellt för den allmännyttiga sektorn.

I tillägg till de kommunala nedskärningarna genomdrev den konservativa regeringen, vars politiska linje var att de boende skulle få äga sin egen bostad, lagen om "Right to Buy". Genom denna lag blev det en rättighet för dem som bodde i en kommunägd bostad att med rabatt, beroende på hur länge de varit hyresgäster, köpa sin bostad. Denna rabatt kunde bli så hög som 60 procent av bostadens marknadsvärde. Rätten att köpa skulle också gälla för vissa av dem som bodde i de oberoende bostadsstiftelserna, de som inte bodde i de två tredjedelar som ägdes av välgörenhetsstiftelser.

Det var många som utnyttjade rätten att köpa sin bostad, och under en tioårsperiod minskade det ursprungliga antalet kommunala bostäder, cirka fem miljoner, med en dryg tredjedel. Dessa bostäder försvann ur den allmännyttiga sektorn. De försäljningsintäkter som kommunerna fick in via dessa ofta starkt rabatterade försäljningar skulle framförallt användas för att återbetala lånen, det vill säga en förbättring av de statliga finanserna.

Numera riktas de statliga bidragen för bostäder enbart till allmännyttans privata bostadsstiftelser. Helt i linje med statens politik omvandlas alltfler av kommunens bostadsföretag till privata stiftelser. Detta får dock inte göras utan att det godkänts av hyresgästerna genom omröstning.

De som staten således numera framförallt riktar in sig på, med sina bidrag för produktion och underhåll, är de allmännyttiga privata bostadsstiftelserna. Eftersom dessa är privata belastar deras lån och ekonomi inte de statliga finanserna.

Andra skäl än de budgetekonomiska och önskemålen om att privatisera låg också bakom det statliga agerandet. Förvaltningsskäl lyftes också fram som motiv, nämligen att de privata bostadsstiftelserna var bättre på att sköta sina bostäder och bostadsområden än de kommunala bostadsföretagen.

Att det fanns mycket kritik mot sättet att förvalta den sociala sektorns bostäder tycks vara helt klart. Men det har samtidigt i debatten påpekats att i den mån bostadsstiftelserna lyckats bättre så hade det förmodligen mycket berott på att de, åtminstone ditintills, hade haft färre bostäder och mindre bostadsområden att ta hand om samt att deras hyresgäster varit mindre problemtyngda.

"Right to Buy" har emellertid starkt bidragit till att det numera bor en mycket större koncentration av personer och familjer med dålig ekonomi och olika andra problem i både de kommunala och de privata, stiftelseägda bostäderna, än tidigare. De flesta som haft råd har köpt sin bostad. Kvar blir de som har det sämst ställt. För dessa återstår då oftast de minst attraktiva bostäderna i de minst attraktiva områdena. För denna marginaliseringsprocess har man skapat ett särskilt begrepp, "residualization".

Omvandlingen av de kommunala bostadsbolagen till privata stiftelser pågår allt snabbare. Under 1997 skedde detta i en takt av cirka 33 000 bostäder per år, 1999 är årssiffran uppe i 100 000. Totalt har mer än 325 000 kommunala bostäder hittills omvandlats.

I Storbritannien finns idag cirka 2 000 privata bostadsstiftelser som i sin tur förvaltar ungefär 1,4 miljoner bostäder. Ungefär 1,3 miljoner av dessa bostäder finns i England, där de ägs eller förvaltas av omkring 1 700 olika bostadsstiftelser. Variationen i storlek är stor. De 50 största förvaltar mer än hälften av bostäderna. Ett tjugotal av dem har mer än 10 000 bostäder och någon enstaka mer än 42 000 bostäder. De flesta är dock små.

De många omvandlingarna av kommunala bostadsföretag till privata bostadsstiftelser görs ofta av tvingande ekonomiska skäl. Efter de restriktioner som staten infört vad gäller kommunernas ekonomiska

handlingsfrihet blir detta i praktiken ofta det enda sättet för dem att kunna finansiera nödvändigt underhåll och behövlig upprustning.

Dessa omvandlingar får dock inte göras utan vidare. De måste genom omröstning godkännas av hyresgästerna. Oftast tycks dessa ha sett den föreslagna omvandlingen som ekonomiskt nödvändig, eller positiv av andra skäl. Men inte alltid. Till exempel kan man oroa sig för sin besittningsrätt, som åtminstone formellt sett är mera absolut i kommunens bostäder.

Det finns ett särskilt statligt organ, "The Housing Corporation", som handhar den statliga bidragsgivningen till de privata bostadsstiftelserna. Sedan 1988 måste bostadsstiftelserna komplettera de bidrag de får med egen upplåning på den privata kreditmarknaden.

Det bidragssystem som staten har byggt upp när det gäller de privata allmännyttiga bostadsstiftelserna har utvecklats i flera steg. Redan 1974 inrättades "The Housing Corporation" som ett fristående statligt organ ansvarigt inför parlamentet. Dess uppgift skulle vara att fördela statens bidrag till de privata bostadsstiftelserna och även att reglera och övervaka deras verksamhet.

Från 1988 gäller att stiftelserna skall komplettera bidragen med lån från den öppna marknaden. Avsikten var att den statliga bidragssumman härigenom skulle räcka till flera bostäder. Till en början var de statliga bidragen mycket höga, de kunde täcka upp till 95 procent av produktionskostnaderna. Numera ligger den genomsnittliga bidragssumman på dryga 50 procent.

Detta betydde att ifrån en situation där stiftelserna finansierats av stat och kommuner via en blandning av bidrag och lån, där deras hyror fastställts av en oberoende statlig hyrestjänsteman ("rent officer") och där förvaltnings- och underhållskostnaderna varit starkt reglerade övergick man 1988 till nya förutsättningar, fortfarande med statliga, och ibland också kommunala bidrag, men nu i kombination med lån som skulle tas på den öppna privata marknaden. Samtidigt omdefinierades bostadsstiftelserna, i fortsättningen skulle de klassas som privata, deras lån garanterades inte längre av staten.

Bostadsstiftelsernas lånefinansiering har hittills gått via de speciella bostadslåneinstitut som finns på marknaden. Man förväntar sig dock inte att deras resurser skall räcka till framöver. Genom de stora överföringarna av bostäder från kommuner till bostadsstiftelser blir dessa både fler och större. Dessa omvandlingar kräver stora tillskott av kapital dels för betalning till kommunerna, dels för kommande investeringar. I till exempel Birmingham kommer det att handla om 90 000 bostäder som skall överföras till en stiftelse. Bostadsstiftelserna

kommer därför att i högre grad behöva vända sig till den övriga kreditmarknaden, vilket sannolikt kommer att ställa ännu större krav på låntagarnas ekonomiska bärighet.

De nya förutsättningarna för bostadsstiftelsernas finansiering innebar ökade hyror och åtföljande ökning av behoven av bostadsbidrag.

Amorteringar och räntor på de lån som bostadsstiftelserna tar upp, och som ofta löper på 35 år, skall i fortsättningen klaras via hyrorna. Hyrorna har därför släppts fria; stiftelserna bestämmer nu själva över hyresutvecklingen. De övervakas dock fortfarande av Housing Corporation och får bland annat inte öka mer än maximalt inflationen plus en procent per år. Man kan säga att stiftelserna i princip garanteras tillräckliga hyresinkomster. De flesta hyresgäster får nämligen bostadsbidrag, och dessa täcker för de hushåll som lever på bidrag ända upp till hundra procent av hyran.

Statens utgifter för bostadsbidragen ökade snabbt som en konsekvens av de högre hyrorna. Den då ansvariga bostadsministern lär ha uttalat att detta var ett mindre bekymmer eftersom problemet hamnade på ett annat departements bord. Bostadsbidragen är dock i högsta grad på tapeten i den bostadspolitiska debatten idag.

Staten utövar, via Housing Corporation, en stark styrning och övervakning av allmännyttans bostadsstiftelser. Detta gäller såväl den ekonomiska som andra delar av verksamheten, till exempel standard, hyressättningspolicy, fördelningen av bostäder, hyresgästernas rättigheter, reparations- och underhållsrutiner och förvaltning. Denna reglering och övervakning ingår som en integrerad del av systemet för fördelningen av de statliga bidragen.

Det är via Housing Corporation som statens styrning av bostadsstiftelserna sker. Det är hos denna myndighet som ansvaret ligger att reglera, registrera och övervaka stiftelserna och att fungera som rådgivare åt regeringen. Det är, som nämnts ovan, också detta organ som fördelar de statliga bidragen till stiftelserna.

Eftersom de flesta stiftelserna är upprättade av välgörenhetsorganisationer så regleras de också av en central välgörenhetskommission.

Det finns tre specificerade syften med regleringen av bostadsstiftelsernas verksamhet. För det första att trygga de offentliga medel som investeras och redan har investerats. För det andra att säkerställa

bästa möjliga service åt de boende. Och för det tredje att upprätthålla de privata långivarnas förtroende.

Regeringen fastställer varje år den ekonomiska ram inom vilken Housing Corporation har att hålla sig. Bostadsstiftelserna ansöker, i konkurrens med varandra, om bidrag ur denna ram. Utgångspunkterna för hur bidragen skall fördelas finns angivna i det särskilda utvecklingsprogram som regeringen ställt samman efter att ha konsulterat kommunerna. Men förutom dessa allmänna utgångspunkter gällande till exempel regional fördelning och tonvikt på vissa grupper gör Housing Corporation en ytterst detaljerad genomgång av den lägesrapport och de planer som bifogats ansökan. Syftet är att bidragen skall fördelas enligt grundprincipen "mest valuta för pengarna" ("best value for money").

Housing Corporation skall, inte bara inför ett eventuellt beviljande av bidrag utan också vid sin kontinuerliga övervakning, gå igenom bostadsstiftelsens verksamhet. Detta gäller såväl den ekonomiska som andra delar av verksamheten, till exempel standard, hyressättningspolicy och hyresnivåer, hur bostäderna fördelas, hyresgästernas rättigheter, reparations- och underhållsrutiner och förvaltning.

Som förutsättning för att vara registrerad och få bidrag gäller att stiftelserna skall vara kommunerna behjälpliga i dessas lagenliga skyldighet att förse hemlösa familjer med bostad. I vissa fall kan detta betyda att låta alla nytillkommande bostäder gå till dem som kommunen nominerar.

När regeringen bestämmer de årliga ekonomiska ramarna för Housing Corporation anges också hur de skall fördelas mellan å ena sidan bevarande och upprustning av redan existerande bostäder och å andra sidan nybyggnation. För 1998/99 gällde att 60 procent av ramen skulle gå till det förstnämnda. Housing Corporation anger också i sin policy att bostadsstiftelserna framförallt skall prioritera att vidmakthålla en tillräcklig ekonomisk styrka, att avsätta tillräckliga medel för framtida återinvesteringsbehov och att undvika extra hyresuttag. Först när bostadsstiftelserna klarat av dessa uppgifter skall de ge sig in på nyinvesteringar.

De registrerade stiftelserna är ålagda att regelbundet inkomma med detaljerade statistiska redovisningar och årliga rapporter över sina prestationer till Housing Corporation. Detta skall göras enligt detaljerat uppställda anvisningar och gäller såväl ekonomiska som icke-ekonomiska aspekter av verksamheten (se ovan).

I de fall Housing Corporation finner verksamhetsresultaten oroande har de långtgående befogenheter att kräva särskilda utredningar och vid behov bland annat ställa stiftelsen under övervakning, byta ut delar av styrelsen eller sätta stopp för fortsatt bidragsgivning.

Samma statliga organ som fördelar de statliga bidragen till bostadsstiftelserna, Housing Corporation, fördelar också de låneramar som kommunerna har att hålla sig inom. Också de kommunägda bostäderna står under noggrann övervakning, men av andra instanser.

Också de kommunala bostadsföretagen skall vända sig till Housing Corporation. Det är hos detta organ som de, i konkurrens med varandra, ansöker om godkännande för det låneutrymme som de vill få utnyttja för lån på marknaden. Det är regeringen som fattar beslut om den totala låneram inom vilken denna fördelning skall få ske under året ifråga.

Kommunerna skall framförallt använda dessa pengar till underhåll, reparationer och förbättringar av sitt bostadsbestånd. Men de kan också ge bidrag till de privata stiftelserna för att dessa skall ta fram nya bostäder eller genomföra mera omfattande ombyggnader. De kan också stödja bostadsstiftelserna genom att till exempel bidra med mark. I gengäld får de rätt att nominera vilka hyresgäster som skall få de tillkommande bostäderna.

Regleringen och uppföljningen av den kommunala bostadsverksamheten sköts emellertid av andra instanser. Eftersom de är offentliga skall de lyda under regler som gäller för offentlig verksamhet. De står under direkt styrning från bostadsdepartementet ("Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR"). Verksamheten följs också upp av ett särskilt revisionsorgan ("The Audit Commission"). Enskilda klagomål kan framföras till en oberoende ombudsman. De kommunala bolagen är också, genom att vara offentliga myndigheter, ansvariga inför den lokala befolkningen i samband med de allmänna lokala valen.

Hyresgästernas och de boendes medverkan och engagemang tas upp som en central fråga av regeringen när man diskuterar den allmännyttiga bostadssektorn. Frågan ingår som en del i regeringens agenda för ökad lokal demokrati och modernisering av kommunernas styre och förvaltning.

Hyresgästernas och de boendes deltagande framhävs också som en särskilt central punkt när det gäller upprustning och förbättring av nedgångna och problemfyllda bostadsområden. I England görs från regeringens sida en mycket stark betoning av sambandet mellan hyresgäst- och boendedeltagande och möjligheterna att kunna motverka det sociala utanförskap som gör sig tydligt i åtskilliga av allmännyttans bostadsområden.

Det finns inga enhetliga regler för hur hyresgästernas eller de boendes inflytande skall ske. Man talar inte bara om hyresgästerna utan även om de boende. Inom såväl kommunernas som bostadsstiftelsernas sammanhängande bostadsbestånd återfinns nämligen ofta de bostäder som privatiserats genom lagen om "rätt att köpa sin bostad" ("Right to Buy"). Underhålls- och upprustningsansvaret för dessa bostäder ligger då visserligen hos den enskilde ägaren, men eftersom bostäderna rent fysiskt kan vara sammanlänkade med det övriga, allmännyttiga, beståndet blir en samverkan viktig när mer övergripande åtgärder skall genomföras.

Regeringen för fram frågan om hyresgäst- och boendedeltagande via kommunerna för de kommunala bostadsföretagen och via Housing Corporation för de privata bostadsstiftelserna. Allmänt kan man säga att det görs med hjälp av de regleringar och uppföljningar som beskrivits ovan. Men mera specifikt görs det också med hjälp av ett antal olika former av ekonomiska bidragsprogram för att uppmuntra till nya sätt att arbeta med upprustning, förvaltning och hyresgäst- och boendemedverkan. En del av dessa program har en betydligt bredare profil än att bara gälla själva bostäderna.

Det pågår också en väl utvecklad verksamhet med kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte kring hur man på olika sätt kan arbeta för att öka samarbetet med hyresgästerna och de boende. Regeringens linje är att bostadsföretagen skall göras mera ansvariga inför sina hyresgäster. Den betonar samtidigt att här finns inga entydiga bästa framgångssätt. Det kan handla om allt från information till ett mycket direkt och omfattande deltagande av de boende. Företagen måste kontinuerligt arbeta med att hitta just de sätt som passar där och då. I syfte att kunna underlätta denna process och stödja kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte arbetar man systematiskt med uppföljande studier. Sådana görs såväl på departementsnivå och inom Housing Corporation, som inom sektorns egna sammanslutningar. Erfarenheterna sprids via kurser, konferenser och olika rapporter och dokument.

Att på olika sätt, bland annat genom deltagande av de boende, motverka det sociala utanförskap som finns i åtskilliga av allmännyttans mera nedgångna bostadsområden, är något som står mycket högt på den politiska dagordningen i England. En av de intervjuade framkastade att denna fokusering på frågan om socialt utanförskap kanske till en del förklaras av de mycket konkreta erfarenheter man har i England av hur dåliga levnadsförhållanden och en långt gången uppsplittring mellan olika grupper kan explodera i våldsamma upplopp, av den art som förekom i till exempel Londonstadsdelen Brixton på 80-talet.

Man väntar på många håll inom den allmännyttiga bostadssektorn på regeringens utlovade grönbok. Den var planerad att utkomma under innevarande höst, men har skjutits upp till våren år 2000. Man väntar på att i den få ta del av regeringens tankar när det gäller flera av de frågor som rör sig i den pågående bostadspolitiska debatten.

Vi kan konstatera att det pågår en livlig bostadspolitisk debatt i England. Man är på många håll ytterst bekymrad över utvecklingen och man väntar på vad regeringen skall ha att säga i sin påannonserade grönbok ("Green Paper") En grönbok ges ut när regeringen som ett första steg vill förmedla och testa sina tankar i speciella frågor. I nästa steg, då regeringen har mer färdiga förslag att presentera, följer en vitbok ("White Paper").

En av de frågor som dras fram i debatten handlar om de befintliga bostädernas fysiska standard, framför allt gäller det de kommunägda bostäderna. Det finns siffror som pekar på att omkring tre miljoner bostäder behöver rustas upp till en kostnad på mellan 10 till 20 miljarder pund. Detta är omöjligt för kommunerna att klara inom sina budgetar eller med det kapital de tillåts låna. En förutsättning tycks därför vara att dessa bestånd förs över till den privata stiftelsesektorn, för att på så sätt kunna få tillgång till nödvändigt kapitaltillskott.

Debatten handlar också om hyrorna och bostadsbidragen, både var för sig och det samband de har med varandra. För hyrornas del handlar det om hur de skall kunna göras överkomliga ("affordable") när staten dragit ner sina bidrag till produktionen och upphört med hyresregleringen. Man lyfter också fram att det inte finns något inbördes rimligt system i hyresnivåerna. Hyresnivåerna skiljer sig mellan de bostäder som ägs av kommunerna och de som ägs av bostadsstiftelser; de är högre i de senare. Detta kan ofta bero på skillnad i ålder, men det skiljer också mellan olika bostadsstiftelser. Det finns inga klara samband mellan kvalitet, storlek eller kapitalvärde och hyrans storlek.

När det gäller bostadsbidragen handlar det inte bara om att de utgör en tung post i statens budget. Det som överallt nämns är den "fattigdomsfälla" som bostadsbidragen kommit att innebära för många hushåll. Detta är i sin tur den sammanlagda effekten av att socialbidragen ligger på en låg nivå medan bostadsbidragen är höga. De hushåll som lever på socialbidrag kan få upp till 100 procent av hyran betald. Resultatet har blivit att det skall till mycket stora inkomstökningar innan det blir lönsamt att gå från bidrag till arbete. Vilket i sin tur står i konflikt med regeringens aktuella politik att få människor i arbete.

En annan aspekt av bostadsbidragen, eller åtminstone vad gäller deras sätt att utbetalas, som diskuteras är att de ofta går direkt till

värden. Därigenom kan hushållen bli helt omedvetna om den faktiska hyresnivån och det påtalas att de därmed saknar motivation att se sig om efter en billigare bostad.

Ytterligare ett exempel på de frågor som förekommer i debatten är de låsningar som följer för det kommunala handlingsutrymmet av att deras upplåning registreras som en minuspost i statens budget och därmed påverkar statsskulden. Frågan har enligt en av de intervjuade departementstjänstemännen debatterats genom decennierna. Samme person anser att den rådande ordningen är självklar, eftersom det är staten som utgör den yttersta garanten för dessa lån.

En avslutande fråga som kan nämnas är att i debatten lyfts också den alltmer ökande ekonomiska uppdelningen av landet ofta fram som en ytterst bekymmersam fråga, liksom även det samband som den har med den centrala politiska frågan om socialt utanförskap. I de sydöstra delarna av landet pågår en stark expansion av näringslivet med åtföljande stor befolkningsökning, bostadsbrist och ökande hemlöshet. I de nordligare delarna av landet är utvecklingen den motsatta. Det påtalas att detta också påverkar möjligheterna att göra något positivt i de problemtyngda områdena. Det hävdas att i områden med stor efterfrågan är det trots alla svårigheter möjligt att gå in och uppnå resultat, om än det är krävande och dyrbart. Men i områden med utflyttning och ingen efterfrågan så är det ofta svårt att se att man kan göra annat än att överväga rivningar.

Sammanfattningsvis pekar den bild som framkommer när det gäller bostadsfrågan i England idag och framöver på att den allmännyttiga sektorn står inför ytterst omfattande och svåra problem att handskas med.

Sammanfattande och jämförande överblick

I Danmark går allmännyttans bolag under namnet *almene boligorganisationer* och är gemensamt organiserade i "Boligselskabernes Landsforening". I Nederländerna heter de *woningscorporaties* och är organiserade i "Aedes vereniging van woningcorporaties". I England består allmännyttan av *local authorities* och *housing associations*, de förstnämnda organiserade i "Local Government Association" och de senare i "National Housing Federation".

Den allmännyttiga sektorns andel av det totala bostadsbeståndet

I Danmark utgör den allmännyttiga sektorn 19 procent av det totala bostadsbeståndet, i Nederländerna 37 procent och i England 21 procent.

Ägandet av den allmännyttiga sektorns bostäder

Den typ av bostadsorganisationer som man idag definierar som allmännyttiga har delvis en historia som ligger utanför det offentliga. De har då bildats av välgörenhetsorganisationer, religiösa samfund, filantropiska företagsägare eller olika fackliga arbetarorganisationer.

I Danmark och Nederländerna är allmännyttan som helhet privatägd. Den ägs med andra ord inte av kommunerna. Bostäderna ägs av de olika oberoende bostadsorganisationerna själva. Ett mycket litet antal bostäder ägs av kommunerna, i Danmark räknas dessa inte till sektorn. I Danmark har det alltid varit på detta sätt, i Nederländerna har en konvertering skett ifrån offentligt ägande under 1990-talet.

I England är utvecklingen på väg åt samma håll. Fortfarande ägs den absolut största delen av allmännyttan, cirka 70 procent, av kommunerna. Men den statliga politiken går helt ut på att det mesta av allmännyttan skall övergå till att bli privata bostadsstiftelser. Staten driver på denna process genom de kraftiga ekonomiska restriktioner som den har pålagt de kommunala bostadsföretagen. Innevarande år överförs åtminstone 100 000 bostäder.

Varken i Danmark eller Nederländerna är det således kommunerna som äger allmännyttan och i Storbritannien är man på väg bort från det kommunala ägandet. I Danmark får kommunerna inte ens vara representerade i bostadsorganisationernas styrelser om inte organisationen själv särskilt bestämmer detta. I samtliga tre länder anser man från

statens sida att kommunen kan hamna i konflikt med dubbla lojaliteter om man samtidigt skall representera kommunens övergripande bostadsförsörjningsintressen och det enskilda allmännyttiga bostadsföretagets mera speciella intressen.

I samtliga tre länder skall de privata bostadsorganisationerna godkännas och registreras för att kunna få räkna sig som "allmännyttiga". I Danmark görs detta av kommunerna, i Nederländerna och England av staten.

Allmännyttans målgrupper och fördelningen av lägenheter

När det gäller tillträde till allmännyttans bostäder så är sektorn i princip öppen för alla i samtliga tre länder. Dock är vissa grupper prioriterade. I Danmark gäller att kommunerna enligt lag har rätt att, när de finner detta behövligt, förmedla 25 procent av allmännyttans bostäder till hushåll med särskilda behov. I Nederländerna pekar man ut särskilda målgrupper som skall prioriteras: låginkomsttagare och grupper som behöver särskild uppmärksamhet, till exempel äldre, fysiskt handikappade, minoriteter, asylsökande. I England skall den allmännyttiga sektorn vara kommunerna behjälplig i deras plikt att förse hemlösa hushåll med bostäder. En stor del av bostadsstiftelserna har grundats av välgörenhetsskäl för att gagna de fattiga.

I praktiken består dock ofta den stora delen av befolkningen i allmännyttans bostäder av låginkomsthushåll, etniska minoritetsgrupper och olika typer av problemtyngda hushåll. I Nederländerna är befolkningen mera blandad, men där är sektorns andel också nästan dubbelt så stor som i de andra två länderna.

Användandet av eventuella ekonomiska överskott

De allmännyttiga bostadsföretagen är icke-vinstdrivande. I samtliga tre länder gäller att eventuella överskott inte får tas ut ur bostadssektorn. De får endast användas till återinvesteringar inom det egna företaget. I vissa situationer får de i Danmark och Nederländerna via omfördelningar gå till andra inom sektorn.

Försäljningar av allmännyttans bostäder

Varken i Danmark eller Nederländerna får man sälja ut sektorns bostäder utan att detta har godkänts av bostadsministern. I England är det annorlunda. Där kan man säga att regeringen har givit detta godkännande genom införandet av lagen om "Right to Buy" som gäller för försäljningar av kommunägda bostäderna till enskilda hyresgäster. Lagen gäller också för vissa begränsade delar av den privata stiftelseägda sektorn.

Initiativen till försäljningarna skall tas av organisationerna själva. Intäkterna skall stanna inom sektorn. I Danmark är det hyresgästerna som genom sin majoritet tar initiativet, men kommunen skall också godkänna. Inga försäljningar har hittills förekommit. I Nederländerna skall både hyresgästerna och kommunen lämna sina synpunkter. Bland annat får allmännyttans andel i kommunen inte bli för liten för att räcka till de s. k. målgrupperna. I England är det kommunen som tar initiativet till eventuella omvandlingar av de kommunala bostadsföretagen till privata stiftelser. Men en sådan omvandling kan ej göras om inte hyresgästerna vid omröstning givit sitt godkännande.

I inget av länderna är det således kommunerna själva som kan ta initiativet eller ensidigt bestämma att man skall sälja ut allmännyttans bostäder. Ett sådant inflytande har de endast över det ytterst lilla antal bostäder, som i Danmark och Nederländerna fortfarande är i deras direkta ägo.

Styrningen och tillsynen av den allmännyttiga sektorn

I alla tre länderna har man en stark statlig styrning av den allmännyttiga sektorn. Reglerna gäller såväl finansieringsvillkor och ekonomi, som sättet att bedriva verksamheten. Uppföljningar görs regelbundet, bland annat via de årsredovisningar som bostadsföretagen skall lämna. Dessa skall inte bara inbegripa den ekonomiska skötseln, utan också ett betydligt vidare spektrum av verksamheten.

I Danmark ligger tillsynsansvaret hos kommunerna, i Nederländerna och England hos staten.

Offentliga bidrag, privat upplåning och garantisystem

I alla de undersökta länderna har staten skurit kraftigt i de statliga bidragen till allmännyttan. I Nederländerna har staten totalt klippt de finansiella banden och enligt lag gjort sektorn helt självfinansierande. I

Danmark är man på väg mot en total självfinansiering av sektorn. Det dröjer dock länge innan den av staten beslutade sektorsfonden för nybyggnad, tillsammans med övriga sektorsfonder, hunnit bli tillräckligt stor för att klara detta också när det gäller nybyggnad. I England räknar staten med att också i fortsättningen bidra till sektorn, om än med lägre summor än tidigare och då endast med direkta bidrag till de privata bostadsstiftelserna.

I Danmark skall olika parter bidra med kapital enligt bestämda procentandelar. De boende skall bidra med två procent, kommunen med 14 procent och resterande 84 procent skall tas upp som lån på marknaden. Staten ger bidrag till att täcka kapitalkostnaderna. Kommunen är garant för den del av kreditmarknadslånet som ligger över 65 procent.

I Nederländerna skall sektorn vara helt självfinansierande, det vill säga helt finansieras via lån på den öppna marknaden. Ett mycket detaljerat och reglerat garantisystem finns uppbyggt för att dessa lån skall kunna fås till så förmånliga räntor som möjligt. En fristående privat, men av staten initierad garantifond svarar för de direkta lånegarantierna och även för en mycket strikt och kontinuerlig övervakning av bostadsföretagens ekonomi. En statlig central bostadsfond är ålagd att gripa in vid ekonomiska svårigheter och vid behov leda en ekonomisk rekonstruktion av företaget. Staten står, med kommunernas hjälp, som den yttersta garanten i systemet. Som garantisystem har denna totalkonstruktion lyckats i exceptionellt hög grad. Man har uppnått en AAA-rating på kreditmarknaden, vilket ger bostadsföretagen upp till en procent lägre ränta än andra motsvarande låntagare.

I England skall de kommunala bostadsföretagen numera inte ägna sig åt nyproduktion, övrig verksamhet skall finansieras genom interna medel kompletterade med lån. Staten utgör den yttersta garanten för dessa lån. De privata bostadsstiftelserna får sin finansiering dels via direkta bidrag från staten, ibland också från kommunerna, och dels via upplåning på den öppna marknaden. Regeringen beslutar varje år den ekonomiska ramen för de statliga bidragen till bostadsstiftelserna respektive de lån som kommunerna skall få ta. Fördelningen av dessa ramar handhas av den statliga myndigheten Housing Corporation. Det är samtidigt denna myndighet som har uppgiften att reglera och att detaljerat och kontinuerligt övervaka bostadsstiftelsernas ekonomiska och övriga verksamhet. Uppbyggandet av detta noggranna regel- och kontrollsystem har lett till att de privata bostadsstiftelserna uppnått en hög kreditvärdighet på lånemarknaden.

Bostadsbidrag

I alla tre länderna finns bostadsbidrag. Endast i Nederländerna ingår de som en direkt integrerad del av bostadspolitiken i så måtto att de handhas av samma departement som är ansvarigt för den övriga bostadspolitiken.

Nedskärningarna av de statliga bidragen till den allmännyttiga sektorn har åtföljts av högre hyror och ökade kostnader för bostadsbidragen. En ökad självfinansiering av den allmännyttiga sektorn med åtföljande högre lånekostnader har i praktiken till stor del betalats via ökade utlägg i andra delar av den statliga budgeten.

I Danmark ligger den största delen av bostadsbidragsanslagen på de bostadsbidrag som ges som komplement till olika gruppers pension. Dessa bostadsbidrag utgör närmast en del av det allmänna socialförsäkringssystemet. I Nederländerna har staten försökt hejda de ökande bostadsbidragsutgifterna genom att ge bostadsföretagen och kommunerna i uppgift att motverka skevheten i bostädernas fördelning, det vill säga att se till att de billigare av allmännyttans bostäder går till dem med lägst inkomster och de dyrare bostäderna till dem med högre inkomster. I England har anslagen för bostadsbidragen ökat kraftigt bland annat som en följd av den friare hyressättningen i de privata bostadsstiftelserna. Kombinationen av låga socialbidrag och höga bostadsbidrag, upp till 100 procent av hyran för dem som lever på socialbidrag, fungerar som en fattigdomsfälla för många hushåll.

Hyressättningen

I Danmark är det hyresgästerna själva som bestämmer hyrorna. Utrymmet inom vilket detta självbestämmande sker är dock reglerat. Hyrorna avgörs inom varje bostadsavdelning för sig, oberoende av andra avdelningars ekonomi inom samma bostadsorganisation. Hyrorna skall stå i balans med de faktiska kapitalkostnaderna och driftskostnaderna för skötsel och underhåll. Kapitalkostnaderna skall betalas enligt bestämda regler. Driftskostnaderna, och därmed den slutliga hyresnivån, bestämmer de boende dock helt själva. Eftersom kapitalkostnaderna bygger på de produktionskostnader som gällde vid byggtillfället betyder det att hyresnivån varierar mellan bostadsområden med olika bygg-år.

I Nederländerna sätts hyrorna enligt regler som både skall göra dem överkomliga och via ett poängsystem ta hänsyn till bostadens storlek, standard, lokalisering och områdets kvalitet och service; hänsyn tas även till eventuella olägenheter. På basis av poängsystemet räknas en

maxhyra ut för bostaden i fråga. Varje år bestämmer regeringen den maximala hyreshöjningen för det kommande året. Denna räknas ut på basis av den förväntade inflations- och löneutvecklingen. Bostadsorganisationerna har friheten att variera hyresökningarna i olika delar av sitt bestånd så länge ingen får en ökning utöver den maximalt tillåtna. Den som tycker att hyresökningen är för stor med hänsyn till bostadens standard eller underhåll kan överklaga till särskilt tillsatta hyreskommissioner.

I England släpptes hyressättningen fri för bostadsstiftelserna att själva bestämma i samband med att de skulle gå ut på den öppna lånemarknaden för att finansiera en stor del av sin verksamhet. Det betyder inte att marknadshyror skall gälla; sektorn är ålagd att hålla hyrorna på en nivå som är överkomlig för dem med låga inkomster, utan att denna nivå på något absolut sätt specificerats. Gamla hyresgästers reglerade hyror skulle emellertid fortsätta att gälla. Hyrorna får från och med 1999 årligen inte öka mer än inflationen plus 1 procent. Hyresnivåerna övervakas av Housing Corporation och den planerade hyran vägs in som en delkomponent när man jämför olika bidragssökande bostadsstiftelser med varandra för att få fram de som ger "mest valuta för pengarna". Också de kommunala bostadsföretagen ansvarar numera själva för sin hyressättning.

Hyresgästernas inflytande

Hyresgästinflytandet varierar mellan länderna. I alla tre länderna finns hyresgästinflytande inskrivet bland reglerna för allmännyttan, men det varierar både till former och innehåll.

Det mest direkta och mest långtgående inflytandet har hyresgästerna i Danmark. Där skall de enligt lag utgöra den styrande majoriteten i de allmännyttiga bostadsorganisationernas styrelser. Även om detta inflytande sker inom ramarna för en omfattande reglering har de boende ändå ett mycket direkt inflytande över den dagliga skötseln av området, det fysiska underhållet, byggandet av kompletterande lokaler, områdets ordningsregler, områdets driftsbudget och hyrorna. Det är de boende själva som i ett öppet möte skall godkänna avdelningens, det vill säga det egna bostadsområdets, driftsbudget och hyror.

I Danmark betraktas den starka och direkta formen av boendedemokrati allmänt som en självklarhet. Enligt en kommentar som fälldes av en forskare ser sig danskarna som "världsbäst" på boendedemokrati och den ses som något i nivå med den danska möbelkonsten. Det uttrycks dock, både bland forskare och de som arbetar inom sektorn, farhågor inför framtiden. Man menar att det kommer att krävas en

stor lyhördhet inför de förändrade förutsättningar som är på gång. Det handlar bland annat om huruvida det kommer att finnas tillräckligt med kunskaper bland hyresgästerna när befolkningssammansättningen ändras och det blir alltfler problemtyngda hushåll i många bostadsområden. Man lyfter också fram de förskjutningar som är på gång från en kollektivistisk till en mer individualistisk livsstil. Man pekar vidare på de konflikter som kan uppkomma mellan hyresgästernas intressen och en mer effektiviserad och marknadsinriktad utveckling av bostadsorganisationerna.

Även i Nederländerna lyfts hyresgästernas inflytande fram som en viktig fråga för den allmännyttiga sektorn. Hyresgästinflytande ingår uttryckligen i reglerna för allmännyttan. Hyresgästernas medverkan specificeras som en av de fem målområden mot vilka sektorn skall övervakas. Men medan det i Danmark handlar om hyresgästernas direkta deltagande handlar det i Nederländerna mera om den lagliga rätten till information, att bli konsulterad, att vara representerad i företagets styrelse och att kunna överklaga.

I England tas hyresgästernas och de boendes medverkan och engagemang upp som en central fråga för den allmännyttiga bostadssektorn. Frågan ingår som en del i regeringens övergripande agenda för ökad lokal demokrati och modernisering av kommunernas styre och förvaltning. Från regeringens sida görs också en mycket stark betoning av sambandet mellan hyresgäst- och boendedeltagande och möjligheterna att kunna motverka det sociala utanförskap som är tydligt i åtskilliga av allmännyttans bostadsområden.

Regeringen för fram frågan om hyresgästdeltagande dels via kommunerna för att gälla de kommunala bostadsföretagen och dels via Housing Corporation för att gälla de privata bostadsstiftelserna. Det finns inga enhetliga regler för hur hyresgästernas eller de boendes inflytande skall göra sig gällande. Allmänt kan man säga att frågan drivs med hjälp av de föreskrivna och kontinuerliga uppföljningar av sektorn som skall göras. Frågan drivs också via olika ekonomiska bidragsprogram för att uppmuntra till nya arbetssätt när det gäller hyresgästernas och de boendes medverkan i upprustning och förvaltning.

Det pågår också en långt gången verksamhet med kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte kring hur man på olika sätt kan arbeta för att öka samarbetet med hyresgästerna och de boende. I detta syfte arbetar man på olika nivåer systematiskt med uppföljande studier. Erfarenheterna sprids sedan via kurser, konferenser, rapporter och dokument.

Utvecklingstendenser inom den allmännyttiga sektorn

Den ekonomiska situationen har försvårats för allmännyttan i alla tre länderna. Detta beror inte bara på de ökade kraven på självfinansiering utan också på att man har en ökande grad av sociala problem att handskas med.

För att kunna klara sig ekonomiskt håller man i alla tre länder på att bredda och variera sig. Man försöker utveckla mera marknadsinriktade delverksamheter med vars hjälp man skall kunna täcka kostnaderna för de socialt viktiga verksamheter som själva inte kan bära sig. Det kan vara anledning att påminna om att i samtliga dessa länder skall eventuella överskott bli kvar och användas inom sektorn.

Längst tycks man ha kommit i Nederländerna. Bland annat arbetar man där på vissa håll med ett system av moder- och dotterorganisationer, så kallade "hybridorganisationer". Vissa av dotterorganisationerna görs direkt marknadsinriktade och vinstdrivande, men då med ändrade ekonomiska regler. De undantas därmed från de skattemässiga förmåner som de allmännyttiga bostadsföretagen åtnjuter, och som annars skulle förvrida konkurrensen på marknaden.

I alla tre länderna står situationen med särskilt problemtyngda bostadsområden i fokus för allmännyttan. Ofta diskuteras denna fråga i termer av socialt utanförskap.

Intervjuade personer

Danmark

By- & Boligministeriet

Vibeke Køie, kontorschef
Per Larsen
Eva Berthram
Inger Schouby-Andersson

Boligselskabernes Landsforening

Keld Adsbøl, økonomisk konsulent
Steffen Boel Jørgensen, politisk-økonomisk konsulent

Dansk Almennyttigt Boligselskab (DAB)

Niels Peter Thomsen, administrativ direktör
Ulla Gregor, kontorschef
Studiebesök Rødovre almennyttige boligselskab i Sibeliusparken och Engen

Statens Byggeforsknings Institut SBI

Lars Engberg, cand. scient.adm. seniorforsker
Hedvig Vestergaard, cand.oecon. seniorforsker

University of Copenhagen, Institute of Political science

Lotte Jensen, assistant professor, PH.D.

Nederländerna

Ministry of Housing, Spatial Planning and The Environment

H.S. van Eyk, senior councillor
C. Coopman, senior adviser for housing associations
E.F. Buser, senior beleidsadviseur
R. de Graaf, senior adviser at the inspectorate of housing

Aedes, Vereniging van wooningcorporaties

Hans van Harten, director
Eppo B. Van Bolhuis, accountmanager

Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)

R.L. van der Post, director

Centraal Fonds Volkshuisvesting

Jan van der Moolen, director

Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies (OTB)

Peter Boelhouwer

University of Amsterdam, Faculty of Environmental Sciences, Dept. of Human Geography

Eva van Kempen

England

The Department of Environment, Transport and the Regions (DETR)

Richard Horsman, head of HAPF division
David Gleave

The Housing Corporation

Anthony Mayer, chief excutive
Neil Hadden, director of investment
Clare Miller, acting director of regulation
David Cheesman, head of policy, research and statistics

Local Government Association

Paul Lautman, assistant head of housing

National Housing Federation

Stephen Duckworth, director of housing
Philippa O'Neill, policy officer

Sovereign Housing Association

Ann Santry, managing director

Stockwell Park Estate Community Trust Ltd:

Julie Fawcett, chair
Alan Jones, emb manager

University of Westminster, School of the Built Environment

Judith Allen

Referenser

Flera länder:

Bergström, Joakim, International Comparison of the Distribution of Roles among Municipalities, Housing Corporations and Residents concerning Forms of Ownership and Housing Management/ Joakim Bergström, Göran Cars m.fl. - Stockholm : SABO, 1999. - (Rapporten håller på att översättas till svenska och kommer att tryckas i början av år 2000).

Larkin, Andrew, Financing Arrangements for Social Housing in England, The Netherlands, Denmark and Germany / Andrew Larkin and Julie Lawson. - Ultimo, NSW : National Community Housing Forum, 1998.

Social housing in Europe : France, Netherlands, United Kingdom. - Hilversum : CECODHAS, 1999. - 88 s.

Turner, Bengt, En internationell utblick / Bengt Turner. - Stockholm : Svenska kommunförbundet : Kommentus, 1998. - 26 s. (Rapportserien "Ägarstyrning av kommunens bostadsföretag" ; 4). - ISBN: 91-7099-686-5.

Danmark:

At bo i en almen bolig. - København : Boligselskapernes Landsforening, 1998. - 15 s.

Boligen, særnummer kongress 1999, København: Boligselskapernes Landsforening. - 144 s - ISSN 018-2690.

Boligstøtte, boligsikring og boligydelse. - København : Boligselskapernes Landsforening, 1999. - 12 s.

Engberg, Lars A., Social housing in Denmark / Lars A . Engberg - Hørsholm : The Danish Building Research Institute, 1999. - 46 s. - (Working paper).

Forslag til Lov om ændring af lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v : Lovforslag nr. L 46. - København : Folketinget, 1998-

99. - Fremsat den 20. Oktober 1998 af by- og boligministeren Jytte Andersen.

Fremtidens by, bypolitisk perspektiv- og handlingsplan. - København : By- og Boligministeriet, 1999. - 74 s. - ISBN 87-90836-00-6.

Høilund, Børge, Beboerdemokrati uden begraensninger / Børge Høilund. - København : KAB - Bygge- og Boligadministration, 1997. - 542 s. - ISBN: 87-986504-0-8.

Jensen, Lotte, Demokratiforestillinger i den almennyttige boligsektor / Lotte Jensen. - København : Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 1997. - 551 s.(Licentiatserien ; 1997, nr. 4).
- ISBN 87-7393-336-8.

Jensen, Lotte, Stuck in the middle? Danish social housing associations between state, market and civil society // Scandinavian Housing & Planning Research. - ISSN 0281-5737. - 1997 : nr 14, s. 117-131.

Jensen, Lotte, Udviklingstræk ved almennyttige beboerdemokrati i Danmark 1900-1990. // Demokratiets mangfoldighed : tendenser i dansk politik. - København : Politiske Studier, 1995. - 446 s. - ISBN 87-87749-59-9.

Jernberg, Per, Mer hyresgästmakt i framtidens allmännytta [och] Här bestämmer de boende hur hög hyran ska vara // Vår bostad. - ISSN 0042-2002. - 1999 : nr 10, s. 45-47.

Kristensen, Hans, Social Housing Policy and the Welfare State - a Danish Perspective. //: Social Housing policy : International Workshop [at] Nunspeet, the Netherlands 17-18 February 1999. - ENHR, CECODHAS, NETHUR.

Organisation og økonomi i den almennyttige boligsektor. - Hørsholm : SBI, 1985. - 79 s. (SBI-meddelelse ; 53). - ISBN: 87-563-0599-0.

The public housing sector in Denmark. - Copenhagen : Danish Ministry of Housing and Building, 4 s.

Reddersen, Jakob, Forvaltning af et bykvarter i forandring / Jakob Reddersen. - Hørsholm : SBI, 1993. - 88 s. (SBI-byplanlægning ; 67). - ISBN: 87-563-0827-2.

Sådan reguleres din husleje - om indekslån i almennyttigt byggeri. - København : Boligselskapernes Landsforenin. - 4 s.

Utvidelse af beboerdemokratiet i det almennyttige boligbyggeriet. - København : Bygge- og Boligstyrelsen, 1995. - 88 s. - ISBN 87-601-5759-3.

Valgt ind i organisationsbestyrelsen - og hva' så? - København : Boligselskapernes Landsforening, 1997. - 23 s.

Vejledning om offentlig støtte til almene boliger m.v. - København : Bygge- og Boligstyrelsen, 1996. - 130 s. - ISBN 87-601-1395-2.

Vi vill, målsætningsprogram for det almene beboerarbejde 1999-2002. - København : Boligselskapernes Landsforening, 1999. - 23 s.

Nederländerna:

1998 annual report. - Naarden : Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, 1998. - 29 s.

Annual Report 1998 [and] Liquidity Forecast 1999-2003. - Huizen : Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 1999. - 51 s.

Boelhouwer, Peter, Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector / Peter Boelhouwe // Social Housing policy : International Workshop [at] Nunspeet, the Netherlands 17-18 February 1999. - ENHR, CECODHAS, NETHUR. - 16 s.

Dieleman, Frans M, The Impact of Housing Policy Changes on Housing Associations : Experiences in the Netherlands // Housing Studies. - ISSN 0267-3037. - vol. 14, no 2, s. 251-259.

Dutch social housing in a nutshell. - Hilversum : Aedes, vereniging van woningscorporaties, 1999. - 27 s.

Financing the social rented sector in Western Europe / ed. Peter Boelhouwer. - Delft : Delft University Press, 1997. - 115 s. (Housing and urban policy studies ; 13, ISSN 0926-6240). - ISBN 91-86160-18-4.

Housing in the Netherlands. - The Hague : Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1997?. - 60 s.

Kempen, Eva van, The Housing Situation in the Netherlands / Eva van Kempen. - Amsterdam : University of Amsterdam, 1999. - 10 s. - (Working paper).

Kempen, Ronald van, The changing tenant mix in Dutch social rented housing / Ronald van Kempen, Veronique A.J.M. Schutjens and Jan van Weesep - Paper for the ENHR-CECODHAS-NETHUR Workshop III, Social Housing Management in the European Union, 26-27 February 1998, Nunspeet, The Netherlands. - 26 s.

Kempen, Ronald van, Revolution in social housing in the Netherlands / Ronald van Kempen and Hugo Priemus // Social Housing policy : International Workshop [at] Nunspeet, the Netherlands 17-18 February 1999. - ENHR, CECODHAS, NETHUR. - 15 s.

McCrone, Gavin, Housing policy in the Netherlands / Gavin McCrone and Mark Stephens // Housing Policy in the Britain and Europe. - 1995. - s.75-95.

Policy plan 1999. - Naarden : Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, 1997. - 29 s.

Sax, Ulrika, Nederländerna / Ulrika Sax. - Stockholm : Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), 1994. - 32 s. (Bostäder i Europa). - ISBN 91-86160-17-6.

Social Housing Guarantee Fund-Negotiable Instrument : Guaranteed Confidence. - Huizen : Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 1999. - 15 s.

Zon, Frans van der, The future(s) of housing associations / Frans van der Zon. - Paper for the ENHR-CECODHAS-NETHUR Workshop III, Social Housing Management in the European Union, 26-27 February 1998, Nunspeet, The Netherlands. - 15 s.

England:

Allen, Judith, The development of British housing policies: from Thatcher to Blair. - Paper for the Summer University Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, 1999.

Best Value for registered social landlords : guidance from the Housing Corporation. - London : The Housing Corporation, 1999. - 42 s.

Building communities : the Housing Corporation annual review 1998/99. - London : The Housing Corporation, 1999?. - 47 s.

Bulletin.doc. - London : National Housing Federation. - July 1999 : nr 1. - (Nyhetsbrev).

Choudhuri, Saba, Tackling social exclusion : from theory to practice / Saba Choudhuri och Isabel Robertson. - London : National Housing Federation, 1999. - 67 s. - ISBN 0-86297-419-4.

Competence and Accountability : the Report of the Inquiry into Housing Association Governance. - London : National Federation of Housing Associations, 1995. - 62 s. - ISBN 0-86297-288-4.

Community training and enabling : consultation paper. - London : The Housing Corporation, 1999. - 19 s.

Developing Good Practice in Tenant participation. - London : Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999. - 57 s.

Duckworth, Stephen, Changing Financial Management in Social Housing / Stephen Duckworth // Social Housing policy : International Workshop [at] Nunspeet, the Netherlands 17-18 February 1999. - ENHR, CECODHAS, NETHUR. - 8 s.

Duckworth, Stephen, Lessons from English rent policy? / Stephen Duckworth. The Philip Mayo Memorial Housing Seminar, 1999. - 8 s.

Guide to the Regulation of Registered Social Landlords. - London : The Housing Corporation, 1997. - 23 s.

Hårde, Ulla, Storbritannien / Ulla Hårde. - Stockholm : Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), 1993. - 40 s. (Bostäder i Europa). - ISBN 91-86160-18-4.

Kleinman, Mark P., Large-scale Transfers of Council Housing to New Landlords: Is British Social Housing Becoming More "European"? // Housing Studies. - ISSN 0267-3037. - vol. 8, s. 163-178.

Local government action. - London : Local Government Association, 1999. - 15 s. - ISBN 1-84049-090-X.

Learning from problem cases. - London : The Housing Corporation, 1999. - 77 s.

Looking to the future. - London : National Housing Federation, 1996?. - 10 s.

Making consumers count : tenant participation - the next five years. - London : The Housing Corporation, 1998. - 20 s. - ISBN 1-84111-027-2.

Making investment count : The Housing Corporation investment report 1998/99. - London : Corporate Affairs and Communications ; The Housing Corporation, 1999. - 20 s.

McCrone, Gavin, The social rented sector / Gavin McCrone and Mark Stephens // Housing Policy in the Britain and Europe. - 1995. - s.155-178.

McCrone, Gavin, The future of British housing policy / Gavin McCrone and Mark Stephens // Housing Policy in the Britain and Europe. - 1995. - s.251-274.

National Framework for Tenant participation compacts. - London : Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999. - 50 s.

National investment strategy 2000/2001. -London : The Housing Corporation, 1999. - 28 s.

New structures for council housing?. - Coventry : Chartered Institute of Housing ; London : The Local Government Association, 1999. - 24 s. - ISBN 1-900396-07-6.

Options for community housing : consultation paper. - London : The Housing Corporation, 1999. - 21 s.

Performance Standards and regulatory guidance for registered social landlords. - 3. ed. -London : The Housing Corporation, 1997. - 79 s.

Registered Social Landlords in 1998 : profile of the RSL sector. - London: The Housing Corporation, 1999. - 108 s. - (Source Research ; 34) ISBN 1-84111-030-2.

Regulating the sector : the Housing Corporation regulation report 1998/99. - London : Corporate Affairs and Communications ; The Housing Corporation, 1999. - 16 s.

Tenant participation compacts : a guide for tenants. - London : Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999. - 6 s.

Tenant participation compacts : consultation paper. - London : Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999. - 36 s.

Bilaga 5

Kommittédirektiv

Utveckling av allmännyttiga bostadsföretag samt utvärdering av bruksvärdessystemet

Dir. 1999:32

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttiga bostadsföretag. Utredaren skall redovisa ett diskussionsbetänkande om utveckling 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.

Bakgrund

Den svenska bostadspolitiken har under mer än femtio år grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet och där kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att de bostäder som behövs också kan erbjudas kommunens invånare. Staten har därutöver lämnat olika former av produktionsstöd som täckt en betydande del av kapitalkostnaderna för de bostäder som producerats under denna tid.

De kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen kom att bli ett av de mest centrala verktygen för kommunerna i deras strävanden att ut-

veckla en väl fungerande bostadsförsörjning. Till skillnad från förhållandena i flera andra länder erbjuder de kommunala bostadsföretagen i Sverige goda bostäder åt alla, inte bara till de sämst ställda. Detta har medverkat till att göra boendet mindre klasspräglat i Sverige än i många andra länder.

Totalt finns i dag drygt 350 kommunala bostadsföretag som äger cirka 940 000 lägenheter. De dominerar därmed hyresmarknaden.

Ändrade förutsättningar – avreglering

I början av 1990-talet genomfördes betydande förändringar av reglerna för den kommunala verksamheten inom bostadssektorn. Avregleringen förändrade dock inte kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå. I dag baseras det kommunala ansvaret liksom den kommunala kompetensen i bostadsfrågor i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (1980:620).

Uppbyggnaden av de allmännyttiga företagens bostadsbestånd har fått stöd av staten genom mer förmånliga finansierings- och räntestödsvillkor än vad som kommit andra byggherrar till del. Möjligheterna till lånefinansiering har sålunda varit större och räntesubventioner har lämnats för en högre andel av produktionskostnaden än för andra. Det har gällt fram till den produktion som genomförs med stöd av 1992 års och senare subventionsregler.

Alla gynnande ekonomiska särregler för de allmännyttiga företagen har numera avskaffats. De konkurrerar därmed på lika villkor med andra bostadsföretag, bortsett från att de i likhet med andra kommunala företag är underkastade dels kommunallagens bestämmelser, dels vissa andra begränsande offentligrättsliga regler. Särskilda bestämmelser begränsar också företagens rätt till fortsatt räntestöd efter försäljningar eller aktieöverlåtelser som sker efter den 11 oktober 1996 fram till utgången av år 1999.

De kommunala bostadsföretagen klarade sig förhållandevis bra under 1990-talets fastighetskris. Under senare år har emellertid ett växande antal företag fått ekonomiska problem.

Den ekonomiska åtstramning som kommunerna i allmänhet har gått i genom har inneburit att en ökad uppmärksamhet ägnats åt bostadsföretagens inverkan på den kommunala ekonomin. Kommuner med väl konsoliderade företag har i flera fall väckt frågan att ta i anspråk företagens resurser för att med dem bekosta andra kommunala ändamål. Andra kommuner har tvärt om ställts inför problemet hur de skall kunna minska de anspråk som ställs på kommunen från bostadsföretag med stora ekonomiska svårigheter.

Det kan finnas många goda skäl för en kommun att i olika avseenden förändra och utveckla ett allmännyttigt bostadsföretag och att söka samverkan med andra för att genomföra sådana förändringar. Det kan handla om att bredda ägandet för att ge företaget ökad stabilitet eller stärka dess kapitalförsörjning. Det kan handla om att förändra fastighetsbeståndet på sådant sätt att sammansättningen förbättras och att möjligheterna att tillgodose framtida hyresgästers varierande behov ökar.

På många håll i landet diskuteras nu utförsäljningar av hela eller delar av allmännyttans bostäder. I vissa fall är det kortsiktiga ekonomiska eller politiska motiv som ligger bakom dessa utförsäljningar och några analyser har inte gjorts av de långsiktiga bostadspolitiska effekterna.

Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet kom till år 1968 då den dåvarande hyresregleringen från krigstiden avvecklades. Det yttersta syftet var att skapa ett hållbart besittningsskydd för hyresgästerna och motverka kraftiga hyreshöjningar på bostadsmarknader med brist på bostäder. Systemet konstruerades med ett marknadsinslag i den meningen att det skulle ge hyresrelationer mellan olika lägenheter som speglade en slags marknad. Till skillnad från rena marknadshyror skulle dock hyresskillnaderna reduceras genom att utgå ifrån en genomsnittlig hyresgästs bedömningar av bruksvärdet för olika lägenheter.

Dessa hyresgästbedömningar kan sägas ha delegerats till parterna på hyresmarknaden inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. Genom att representanter utsedda av hyresgästerna företräder dem i förhandlingarna förutsätts hyresgästernas värderingar komma till uttryck i de bedömningar som görs i förhandlingarna. Genom den förändring i systemet som beslutades år 1974 har förhandlingarna avseende allmännyttan fått en styrande effekt också på resten av hyresmarknaden.

Detta system ger de närmast berörda – de allmännyttiga bostadsföretagen och deras hyresgäster – en möjlighet att fritt komma överens om hyror och boendestandard. En civilrättslig prövning krävs endast i de fall en enskild hyresgäst ifrågasätter förhandlingsresultatet för den egna lägenheten. Hyresgästerna får, under förutsättning att deras företrädare i förhandlingarna är representativa för sina uppdragsgivare, ett stort inflytande över sina boendeförhållanden och boendekostnader. Företagen får snabbt och med ett minimum av administration beslut om sina intäkter.

Statens institut för byggnadsforskning genomförde 1992 på regeringens uppdrag en utvärdering av bruksvärdessystemet. I uppdraget ingick att utreda hur bruksvärdessystemet fungerat i förhållande till hyrespolitiska mål och hur systemet påverkat hyresmarknaden i stort.

Enligt redovisningen (Ds 1992:73) var en slutsats av utvärderingen att bruksvärdessystemet någorlunda tycktes leva upp till de politiska intentionerna vad gäller hyresnivå och hyresstruktur samt att förhandlingsprocessen och rättstillämpningen bidrog till detta. Så långt som kunde bedömas med tillgängliga metoder återspeglade hyresbilden på ett hyggligt sätt en marknadsstruktur. Större avvikelser tycktes föreligga främst i Stockholm. Hyressättningen föreföll där ha bidragit till en jämnare hushållssammansättning än vad som förmodligen skulle ha gällt vid en mer marknadsanpassad hyressättning. Vidare angavs att det svenska systemet, dömt efter besittningsskyddets effektivitet och hyresstruktur, föreföll stå sig bra i förhållande till ett stort antal andra länder.

Behovet av en utredning

Utgångspunkter

Den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken är ändamålsenlig. Kommunerna har det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. Staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet.

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 också 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 att spela en viktig roll i bostadsförsörjningen bl.a. för att motverka segregation och dämpa hyresutvecklingen.

De boendes inflytande över den egna bostaden och bostadsområdet måste öka. För att skapa likvärdiga sociala villkor krävs att skillnaderna i delaktighet och inflytande minskar mellan olika upplåtelseformer.

Många hyresgäster har en vilja och ett berättigat intresse av att ta ett större ansvar för sitt boende och sina boendekostnader. Den kooperativa hyresrätten har prövats och kan vara ett alternativ för att utveckla nya verksamhetsformer inom ramen för ett system med icke vinstdrivande företag. Det kan också finnas andra former som ger hyresgästerna ett starkt inflytande.

Allmännyttan

Vi behöver nu få igång en diskussion om hur de allmännyttiga bostadsföretagen i ett längre perspektiv bör organiseras och skötas samtidigt som nya former för att stärka hyresgästernas inflytande över sitt boende och sina boendekostnader behöver bli belysta. Det är därför angeläget att förutsättningslöst pröva och hitta radikalt annorlunda sätt för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras som ger hyresgästerna ett ökat inflytande.

Det måste även i framtiden finnas fastighetsägare som i särskilt hög grad står för ansvarstagande och långsiktighet och som bedriver sin verksamhet utan vinstsyfte. Det har betydelse för hyresgästernas trygghet och för kostnaden i förhållande till kvaliteten i boendet. Det är också viktigt när vi skall ställa om samhället till ekologisk hållbarhet att fastighetsägaren har ett långsiktigt perspektiv på underhåll och skötsel.

Det bör alltså även i fortsättningen 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.

De kommunala bostadsföretagen har varit föregångare i arbetet med att utveckla hyresgästinflytandet. Det är nu viktigt att ta ytterligare steg i detta arbete och att pröva olika vägar för att utveckla hyresrätten som boendeform. De nya företagen bör därför präglas av ett väl utvecklat hyresgästinflytande.

Mot bakgrund av dessa grundläggande principer och att förutsättningarna väsentligt förändrats för de kommunala bostadsföretagen under 1990-talet bör det överlämnas till en särskild utredare att ta fram underlag för kommande beslut om allmännyttan.

Bruksvärdessystemet

Diskussionen om bruksvärdessystemet har ökat under senare år. Det ifrågasätts allt oftare om resultatet speglar de intentioner som ursprungligen fanns att efterlikna en slags marknadsbedömning. Vissa anser att attraktiva lägenheter i centrala lägen är underprissatta samtidigt som andra menar att hyresgäster i mindre centrala områden får betala högre hyror än vad som kan motiveras utifrån uppfattningar i den allmänna opinionen. Generellt har hyrorna under det senaste decenniet ökat i betydligt snabbare takt än konsumentprisindex.

Ofta jämförs hyresstrukturen med priserna på bostadsrättsmarknaden. Det visar sig då att skillnaderna i hyresnivåer inte alls speglar skillnader i betalningsvilja mellan bostadsrätter i olika områden. Ibland hävdas att den låga hyresnivån i attraktiva bostäder är en av orsakerna till olaglig handel med hyreslägenheter.

Bruksvärdessystemet har också kritiserats därför att det inte garanterar privata fastighetsägare full kompensation i sådana fall då de allmännyttiga bostadsföretagen av skilda skäl väljer att ta ut lägre hyra än vad systemet ger dem rätt till.

Diskussionen om dessa frågor lider av att det inte finns aktuella undersökningar av många av dessa förhållanden. Det är därför svårt att bedöma hur allvarliga dessa problem i dag egentligen är.

Uppdraget

Utveckling av allmännyttan och nya former för hyresgästinflytande i dessa företag

De företag som nu har ställning som allmännyttiga bostadsföretag är i allmänhet organiserade som helägda kommunala aktiebolag eller som stiftelser i vilka kommunen tillsätter samtliga styrelseledamöter.

Utredaren skall göra en samlad analys av de regelverk som styr verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen samt överväga om det behövs ett nytt regelverk. Utredaren skall därvid analysera vilka verksamhetsformer som kan vara lämpliga för de allmännyttiga företagen.

Utredaren skall vidare klarlägga efter vilka kriterier det skall bedömas om ett bostadsföretag skall inta den särställning som det innebär att vara ett allmännyttigt företag.

Utredaren skall lämna förslag om hur de kommunala företagen kan utvecklas genom att hyresgästerna får ett ökat inflytande, dels inom ramen för ett fortsatt kommunalt ägande, dels genom alternativa verk-

samhetsformer där hyresgästerna äger eller har ett inflytande över förvaltningen av fastigheterna.

Utredaren skall även pröva alternativet att vi också i Sverige skulle kunna överföra ägandet av företagen till fristående stiftelser eller till en form av kooperativ hyresrätt på sätt som skett i vissa andra europeiska länder. Sådana alternativ aktualiserar frågan om hur kommunens inflytande och ansvar för bostadsförsörjningen skall garanteras. I sitt arbete att finna alternativa kooperativa former för icke spekulativt ägande bör utredaren särskilt studera den bostadsförvaltning som bedrivs av Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) och erfarenheterna av försöksverksamheten med kooperativ hyresrätt.

Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som stimulerar en övergång till de nya former för ägande och inflytande för hyresgästerna som utredaren väljer att föreslå. I sammanhanget bör utredaren särskilt redovisa förslag till åtgärder som stimulerar ökad självförvaltning.

När utredaren analyserar konsekvenserna av sina förslag i olika hänseenden skall bl.a. konkurrensneutraliteten belysas. I uppdraget ingår inte att lägga fram lagförslag i skattefrågor.

Utvärdering av bruksvärdessystemet

Syftena med dagens bruksvärdessystem är främst att få en dämpad hyresutveckling med allmännyttan som hyresledande och därmed ett reellt besittningsskydd för hyresgästerna.

Utredaren skall utvärdera i vad mån bruksvärdessystemet har bidragit till att uppnå dessa mål samt även i övrigt analysera systemets tillämpning och funktionssätt mot bakgrund av de förändringar som sker på bostadsmarknaden. De senaste årens hyresutveckling och orsakerna till denna är därvid av särskilt intresse.

Enligt 55 § hyreslagen skall hyresnivån i hus som ägs och förvaltas av de allmännyttiga bostadsföretagen användas som jämförelse vid tvister om hyrans storlek för en bostadslägenhet. Utredaren skall undersöka vilka effekter det har fått att hyrorna i andra hyresfastigheter har kommit att baseras på hyror som tillämpas i de allmännyttiga bostadsföretagen. Utredaren skall vidare särskilt undersöka om de utförsäljningar som genomförts har inneburit svårigheter att finna lämpliga jämförelseobjekt.

Det är viktigt att hyresskillnaderna mellan olika lägenheter av hyresgästerna upplevs som rättvisa och att det sker en tillräcklig produktion av hyresbostäder. Utredaren skall därför särskilt granska om lägesfaktorn i dag tillmäts en betydelse som på ett rimligt sätt svarar

mot hyresgästernas värderingar och vilken roll hyressättningen har för produktionen av nya bostäder.

Utredaren skall vidare belysa om systemet ger förutsättningar för att bidra till en gynnsam hyresutveckling i framtiden. Utredaren skall också belysa om systemet bidragit till att motverka segregation i boendet.

Under senare år har det utvecklats nya principer för hyressättning som bl.a. innebär att hyresgäster kan välja eller avstå från vissa tjänster och tillval som debiteras separat. Utvecklingen mot en mer individuell hyressättning liksom en ökad differentiering av lägenhetsutbudet kan leda till svårigheter att finna jämförelseobjekt. Utredaren bör närmare analysera vilka effekter det får på bruksvärdessystemets tillämpbarhet.

Tidplan för arbetet m.m.

Utredaren skall, i de former som utredaren själv finner lämpligt, under arbetet utbyta erfarenheter med och inhämta synpunkter från de olika intressenter som är berörda av arbetet. Utredaren skall också vid behov samråda med 1997 års hyreslagstiftningsutredning och Bostadsrättsutredningen samt med Boendesociala beredningen och Kommittén för hemlösa.

Ett diskussionsbetänkande om utveckling av allmännyttan i syfte att hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras och hur hyresgästernas inflytande kan öka skall redovisas före den 1 januari 2000.

Utvärderingen av bruksvärdessystemet skall vara avslutad senast den 1 mars 2000.

(Finansdepartemenet)

KUNGL. BIBL.
2000 -01- 26
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Demokratins förgörare. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
26. Införsel av beskattade varor. Fi.
27. Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m m. Ku.
31. Tillsyn över advokater m m. Ju.
32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
34. Svenskt medborgarskap. Ku.
35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
38. Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
42. Ny luftfartslag. N.
43. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
44. Öppen elmarknad. N.
45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
47. Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. Fi.
48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
49. Invandrare som företagare. Ku.
50. Skyddsjakt på varg. M.
51. Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. S.
52. Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. S.
53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Ju.
54. En ny tullag. Fi.
55. Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. Ku.
56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
57. Rikstrafiken – En ny myndighet. N.
58. Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
59. Begränsad fastighetsskatt. Fi.
60. Kundvänligare taxi. N.
61. Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. Ju.
62. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
63. Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. U.
64. Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

65. Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. S.
66. God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. S.
67. KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens. KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. M.
68. Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade Medier Myndigheter. Ku.
69. Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. N.
70. Genteknіknämnden. U.
71. Oseriösa bostadsförmedlare. S.
72. Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egnahem. S.
73. Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. S.
74. Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
75. Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. M.
76. Maktdelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. Ju.
77. Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II. Demokratiutredningen. Ju.
78. Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för jordbruket. Jo.
79. Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga. Fi.
80. Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
81. Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. Ju.
82. Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. Fi.
83. Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. Ju.
84. Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. Ju.
85. Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. N.
86. PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n" anordnad av IT-kommissionen juni 1999. N.
87. Vagnbolag för järnvägen. N.
88. Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme. Ju.
89. Statsbidrag till handikapporganisationer. S.
90. Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautveckling. S.
91. En översyn av jämställdhetslagen. N.
92. Premiär för personval. Ju.
93. Det unga folkstyret. Forskarvolym VI. Demokratiutredningen. Ju.
94. Förmåner och ökade levnadskostnader. Fi.
95. Småskalig elproduktion samt mätning och debitering av elförbrukning. N.
96. Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. Ju.
97. Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. S.
98. Likvärdiga villkor? U.
99. Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar. S.
100. Bibeln – texterna.
    Gamla testamentet I. Volym 1.
    Gamla testamentet II. Volym 2.
    Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller deuterokanoniska skrifterna. Volym 3.
    Nya testamentet. Volym 4. Ku.
101. Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
102. Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet. U.
103. Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. Ju.
104. Nya samboregler. Ju.
105. Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter. Fi.
106. Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring. Fi.
107. Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. N.
108. Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform. Ju.
109. Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. S.
110. Ledande forskning – för säkerhets skull. Fö.
111. Att söka kostnadseffektiva lösningar inom klimatområdet. N.
112. Civilsamhället som demokratins arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
113. Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V. Demokratiutredningen. Ju.
114. Mat som medicin. S.
115. Handel med gas i konkurrens. N.

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

116. Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater.
En översättning i urval av antologin The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus democracy? Ju.
117. IT i demokratins tjänst. Forskarvolym VII. Demokratiutredningen. Ju.
118. Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten. Ju.
119. Utvärderingen av KY. U.
120. Från en art till en annan – transplantation från djur till människa. S.
121. Avkorporativisering och lobbyism. Forskarvolym XIII. Demokratiutredningen. Ju.
122. KY – Kvalificerad yrkesutbildning. U.
123. Mötesplats för design och konsthantverk. Ku.
124. Konsumentprisindex. Ju.
125. Näringslivsutveckling i Östersjöregionen. UD.
126. Politikens medialisering. Forskarvolym III. Demokratiutredningen. Ju.
127. Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen. M.
128. Ja till fyrverkerier – men med färre skador. Fö.
129. Demokratins estetik. Fortskarvolym IV. Demokratiutredningen. Ju.
130. Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete förr och nu. Forskarvolym X. Demokratiutredningen. Ju.
131. När marknaden bestämmer. Forskarvolym XI. Demokratiutredningen. Ju.
132. Valdeltagande i förändring. Forskarvolym XII. Demokratiutredningen. Ju.
133. Kommunkontosystemet och rättvisan – momsen, kommunerna och konkurrensen. Fi.
134. Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige. N.
135. Stöd till Örebro universitetet och Södertörns högskola för förbättring av ledning, kontroll och ekonomiadministrativa funktioner. U.
136. Personval 1998.
En utvärdering av personvalsreformen. Ju.
137. Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål. S.
138. Från callcenter till kontaktcenter.
Trender, möjligheter och problem. N.
139. Effektivare offentlig upphandling.
För fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.
140. Ett nytt resegarantisystem. Fi.
141. Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande. U.
142. Miljöbalksutbildningen – dokumentation, utvärdering och förslag. M.
143. Rapport om förskrivningsregler. Förtydligande om gällande regler för att ett läkemedel skall ingå i läkemedelsförmånen. S.
144. Demokrati på remiss. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
145. Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget. Fi.
146. Sammanhållen rovdjurspolitik. + Bilagor. M.
147. Effektivare förverkandelagstiftning. Ju.
148. På de boendes villkor. Allmännyttan på 2000-talet. Fi.

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Demoktatins förgörare.
Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras?
Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst.
Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv.
Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring.
Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]
Ekonomisk brottslighet och sekretess. [53]
Globaliseringen och demokratin.
Demokratiutredningens skriftserie. [56]
Löser juridiken demokratins problem?
Demokratiutredningens skriftserie. [58]
Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. [61]
Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [64]
Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. [74]
Maktdelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. [76]
Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II.
Demokratiutredningen. [77]
Demokratiopinioner.
Demokratiutredningens skriftserie. [80]
Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. [81]
Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. [83]
Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. [84]
Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister OlofPalme. [88]
Premiär för personval. [92]
Det unga Folkstyret. Forskarvolym VI.
Demokratiutredningen. [93]
Statistikreformen. – Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. [96]
Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister.
Demokratiutredningens skriftserie. [101]
Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. [103]
Nya samboregler. [104]
Handläggning av ungdomsmål-en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform.[108]
Civilsamhället som demokratins arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. [112]
Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V.
Demokratiutredningen. [113]
Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. En översättning i urval av antologin The Intermediate Level of Government in European States.
Complexity versus democracy. [116]
IT i demokratins tjänst. Forskarvolym VII.
Demokratiutredningen. [117]
Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten. [118]
Avkorporativisering och lobbyism. Forskarvolym XIII.
Demokratiutredningen. [121]
Konsumentprisindex. [124]
Politikens medialisering. Forskarvolym III.
Demokratiutredningen. [126]
Demokratins estetik. Forskarvolym IV.
Demokratiutredningen. [129]
Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete förr och nu.
Forskarvolym X. Demokratiutredningen. [130]
När marknaden bestämmer. Forskarvolym XI.
Demokratiutredningen. [131]
Valdeltagande i förändring. Forskarvolym XII.
Demokratiutredningen. [132]
Personval 1998.
En utvärdering av personvalsreformen. [136]
Demokrati på remiss.
Demokratiutredningens skriftserie. [144]
Effektivare förverkandelagstiftning. [147]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]
Näringslivetsutveckling i Östersjöregionen. [125]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]
Ledande forskning – för säkerhets skull. [110]
Ja till fyrverkerier – men med färre skador. [128]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]
Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. [51]
Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. [52]
Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. [65]
God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. [66]
Oseriösa bostadsförmedlare. [71]
Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egnahem. [72]
Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. [73]
Statsbidrag till handikapporganisationer. [89]
Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautveckling. [90]
Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. [97]
Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar. [99]
Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. [109]
Mat som medicin. [114]
Från en art till en annan – transplantation från djur till människa. [120]
Hälsa på lika villkor – andra steget mot nationella folkhälsomål. [137]
Rapport om förskrivningsregler. Förtydligande om gällande regler för att ett läkemedel skall ingå i läkemedelsförmånen. [143]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]
Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. [47]
En ny tullag. [54]
Begränsad fastighetsskatt. [59]
Bilen, miljön och säkerheten. [62]
Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga. [79]
Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. [82]
Förmåner och ökade levnadskostnader. [94]
Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter. [105]
Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring. [106]
Kommunkontosystemet och rättvisan – momsen, kommunerna och konkurrensen. [133]
Effektivare offentlig upphandling.
För fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt. [139]
Ett nytt resegarantisystem. [140]
Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget. [145]
På de boendes villkor. Allmännyttan på 2000-talet. [148]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]
Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. [39]
Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. [63]
Gentekniknämnden. [70]
Likvärdiga villkor. [98]
Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet. [102]
Utvärderingen av KY. [119]
KY – Kvalificerad yrkesutbildning. [122]
Stöd till Örebro universitet och Södertörns högskola för förbättring av ledning, kontroll och ekonomiadministrativa funktioner. [135]
Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande. [141]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]
Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för jordbruket. [78]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]
Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. [41]
Invandrare som företagare. [49]
Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. [55]
Brandkatastrofen i Göteborg.
Drabbade Medier Myndigheter. [68]
Bibeln – texterna.
Gamla testamentet I. Volym 1.
Gamla testamentet II. Volym 2.
Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller deuterokanoniska skrifterna. Volym 3.
Nya testamentet. Volym 4. [100]
Mötesplats för design och konsthantverk. [123]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]
Ny luftfartslag. [42]
Öppen elmarknad. [44]
Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. [48]
Rikstrafiken – En ny myndighet. [57]
Kundvänligare taxi. [60]
Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. [69]
Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. [85]
PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n" anordnad av IT-kommissionen juni 1999. [86]
Vagnbolag för järnvägen. [87]
En översyn av jämställdhetslagen. [91]
Småskalig elproduktion samt mätning och debitering av elförbrukning. [95]
Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. [107]
Att söka kostnadseffektiva lösningar inom klimatområdet. [111]
Handel med gas i konkurrens. [115]
Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige. [134]
Från callcenter till kontaktcenter.
Trender, möjligheter och problem. [138]

Miljödepartementet

Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. [45]
Skyddsjakt på varg. [50]
KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens.
KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. [67]
Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. [75]
Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen. [127]
Miljöbalksutbildningen – dokumentation, utvärdering och förslag. [142]
Sammanhållen rovdjurspolitik. + Bilagor. [146]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-710-8
ISSN 0375-250X