

Till bostadsutskottet

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

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

Utskottet

Propositionen

Allmänt

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

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

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

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

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

Minskning av det generella statsbidraget till kommuner

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

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

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

Lagrådets yttrande

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

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

Utredningen om kommunala bostadsföretag fann i sitt betänkande (SOU 1997:81, s. 101 f) att ett långtgående förbud eller mycket restriktiva tillståndsregler kunde komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Någon sådan motsättning ansåg emellertid utredningen inte förelåg för reducerade statsbidrag som sanktionsmedel. Lagrådet finner för sin del inte att

den av utredningen förordade metoden är så mycket bättre än den förkastade, eftersom den i praktiken är avsedd att leda till samma resultat.

Lagrådet invänder mot att ett yttrande av Lagrådet i proposition 1995/96:213 kan åberopas som skäl för att det föreliggande regeringsförslaget kan vara godtagbart. Det tidigare lagstiftningsärendet handlade om ett alternativ till ett kommunalt skattestopp, där det på kommunens intäktssida kunde finnas ett samband mellan ökade skatteintäkter och minskade statsbidrag. Lagrådet konstaterar att det också i förevarande fall kan finnas ett ekonomiskt samband i den meningen att kommunerna kan avhända sig sina bostadsföretag i syfte att förbättra sin ekonomi. I den aktuella propositionen används emellertid det generella statsbidraget som sanktion mot ett väntat oönskat beteende inom ett visst bestämt område av den kommunala verksamheten, nämligen bostadssektorn. Lagrådet redogör sedan för annan lagstiftning och tidigare principuttalanden som visar att bostadsförsörjningen och bostadspolitiken betraktas som en kommunal angelägenhet.

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

Motionerna

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

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

Även i *motion Bo22* av Rigmor Ahlstedt m.fl. (c) yrkas avslag på propositionen. Samtidigt understryks att Centerpartiet anser att allmännyttan har en viktig roll att fylla för bostadsförsörjningen. En generell avyttring av bostadsbolagen är enligt motionärerna inte eftersträvarsvärd ur bostadssocial synvinkel och får inte bli ett självändamål. Förslagen är enligt motionen ett

Finansutskottets ställningstagande

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

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

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

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

betet har fullföljts finner utskottet det rimligt att det finns lagregler som motverkar att kommunerna säljer ut sina bostadsföretag. Utskottet kan därför tillstyrka att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna används som ett instrument i detta sammanhang.

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

Stockholm den 1 juni 1999

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

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

Avvikande meningar

1. Kommunala bostadsföretag (m, kd, fp)

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

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

I likhet med vad som anförs i motion Bo21 (m,kd,fp) anser utskottet att det finns anledning betona att det finns ytterligare skillnader mellan den av regeringen återopade lagstiftningen och det förslag som riksdagen nu skall ta ställning till. De ingripanden som har gjorts i den kommunala beskattningsrätten har gjorts i besvärliga samhällsekonomiska lägen där kommunala skattehöjningar i ett stort antal kommuner kunnat förväntas. De har inte, som i den nu aktuella situationen, haft karaktären av ingripanden mot enskilda kommuner som redan har börjat föra en av regeringen oönskad politik. Utskottet vill också understryka den skillnad som ligger däri att tidigare ingripanden inte heller tagit sikte på vad kommunen de facto använder sina skattemedel till, utöver den verksamhet som redan är ålagd kommunerna genom lag. Utskottet vill även peka på att den föreslagna inskränkningen i det kommunala självbestämmandet skall sträcka sig under en stor del av den nu pågående mandatperioden.

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

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

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

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

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

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

Till bostadsutskottet.....	1
Utskottet.....	1
Propositionen	1
Allmänt.....	1
Minskning av det generella statsbidraget till kommuner	2
Lagrådets yttrande	2
Motionerna	3
Finansutskottets ställningstagande	4
Avvikande meningar	
1. Kommunala bostadsföretag (m, kd, fp).....	6
2. Kommunala bostadsföretag (c)	7