



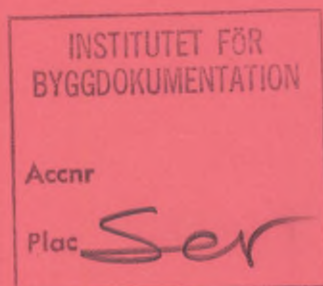
Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Icke önskvärda ägare av hyreshus

Ilmar Roostal



R2:1985

ICKE ÖNSKVÄRDA ÄGARE AV HYRESHUS

Ilmar Roostal

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
810371-1 från Statens råd för byggnadsforskning
till Sveriges Fastighetsägareförbund, Stockholm

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat

R2:1985

ISBN 91-540-4306-9

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984

FÖRORD

Denna utredning initierades 1980 av Sveriges Fastighetsägareförbund. Arbetet med undersökningen pågick från september 1981 till september 1983. Redigeringsarbetet avslutades i början av 1984. Utredningen har finansierats genom ett anslag från Byggforskningsrådet.

Civilekonom Ilmar Roostal svarar som projektledare för denna rapport. De inledande problemställande intervjuerna har genomförts under ledning av fil kand Berit Wyke hösten 1981. Hovrättsfiskal Urban Engström utförde i huvudsak under våren 1982 den juridiska analysen av tillämpningen av lagen om förvärv av hyresfastighet. Underlag till denna analys insamlades av ekon stud Alf Stolpe och ekon stud Hans Tedfelt med bistånd av berörda fastighetskontor och hyresnämnder. Analysen kompletterades sedermera av projektledaren bl a i anslutning till en uppföljning av vissa förvärvsfall. Utredningen har haft stor nytta av kommunstyrelsens i Stockholm utredningar om fastighetshandeln, utförda 1978-1980.

I projektets referensgrupp medverkade professor Sten Hillert (ordförande), disponenten Nils Forswall, förbundsjurist Håkan Girell, utredningssekreterare Leif Johansson, forskningssekreterare tekn dr Stellan Lundström, första intendent Ulf Lygnell, första sekreterare Bo Lönn och rådmän Tomas Nordqvist. Referensgruppen har sammanträtt fyra gånger och lämnat bl a förslag till undersökningens inriktning och avrapportering. Manuskriptet har i dess olika stadier vänligen lästs av Sten Hillert, Håkan Girell och Stellan Lundström. Kapitel 7 har lästs och kommenterats av professor Peter Bohm, professor Einar Stridsberg och fil kand Henrik Nyman. Vissa justeringar och kompletteringar i rapporten har därefter föranletts av slutbetänkandet av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

Samtliga medverkande har gjort projektledaren uppmärksam på vissa brister i rapporten och lämnat förslag till ändringar och kompletteringar. Rapportens innehåll, slutsatser och förslag är dock utredningsmannens egna.

INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING

	FÖRORD	1
	INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING	2
	SAMMANFATTNING	7
	Utredningens tillkomst och inriktning	7
	Vilka personer är icke önskvärda fastighetsägare?	7
	Är icke önskvärda fastighetsägare koncentrerade till en liten grupp som ofta återkommer som förvärvare?	8
	Vilka incitament har icke önskvärda fastighetsägare för sitt agerande?	9
	Vilken betydelse har icke önskvärda fastighetsägare? Hur många har förhindrats av förvärvslagen att förvärva nya fastigheter?	10
	Vilka avslagsskäl har varit viktigast i förvärvsprövningen?	11
	Vad betyder förändringarna i förvärvslagen i dess nya lydelse fr o m 1 juli 1983?	11
	Vilka konsekvenser medför förvärvslagen?	12
	Hur påverkas fastighetsägarna av förvärvslagens tillämpning?	13
	Finns det alternativa och kompletterande lösningar till problemet med och bekämpningen av icke önskvärt fastighetsägande?	14
	1 UTREDNINGENS BAKGRUND, INRIKTNING OCH METODER	16
	1.1 Fastighetsbestånd, äganderätt och överlåtelse	16
	1.2 Kontroll av förvärv av hyresfastigheter	18
	1.3 Fastighetsspekulation	19
	1.4 Utredningens problem och syften	19
	1.5 Undersökningsetapper och arbetssätt	20
	1.5.1 Icke önskvärda fastighetsägare - definitioner, incitament och exempel	20
	1.5.2 Inledande studier	20
	1.5.3 Analys av tillämpning av förvärvslagen 1976-1981	21
Tabell	1.1 Undersökta förvärvsprövningsfall	22
	1.5.4 Uppföljning av vissa fall	24
	1.5.5 Undersökning av förvärvslagens betydelse i icke-storstadskommuner 1979-1981	24
	1.5.6 Nya regler för förvärv av hyresfastigheter fr o m 1 juli 1983	25
	1.5.7 Samhällsekonomiska kalkyler	25
	1.5.8 Alternativa och kompletterande sätt att hindra icke önskvärda fastighetsägare	25
	2 ICKE ÖNSKVÄRDA FASTIGHETSÄGARE OCH INCITAMENT FÖR ÖNSKVÄRT OCH ICKE ÖNSKVÄRT ÄGANDE	26
	2.1 Inledning	26
	2.2 Äganderätt, spekulation och fastighetsförvaltning	26
	2.3 Förvärvslagens och samhällsekonomiska kriterier för önskvärda och icke önskvärda förvärv	28
Figur	2.1 Önskvärda och icke önskvärda fastighetsägare enligt förvärvslagen och ur samhällsekonomiska synpunkter	29

INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING forts.

	2.4	Gränsområdet mellan önskvärda och icke önskvärda fastighetsägare	33
	2.5	Icke önskvärt fastighetsägande så som hyresgäst- och fastighetsägareföreningar ser på det	34
	2.6	Karakteristik av icke önskvärd fastighetsförvaltning och -handel	36
	2.7	Placeringsmotiv och skatteregler	38
	2.8	Försäljning till bostadsrättsförening	39
	2.9	Inflation samt nominalistiska lån och skatter	40
	2.10	Hävstångseffekter	41
Tabell	2.2	Exempel av hävstångseffekter i fastighetsförvaltning	42
	2.11	Ekonomiska läget och avkastning på fastigheter	43
	2.12	Karakteristik av de mest "icke önskvärda" fastighets-ägarna	45
	2.13	Fallet Göta Finans	46
Figur	2.3	Utdrag ur Göta Finans-kronologin december 1979 - augusti 1983	47
	2.14	Göta Finans liknande affär i Kanada	51
	2.15	Några slutsatser	51
	3	TILLKOMST OCH FÖRÄNDRINGAR I LAGSTIFTNING OM FÖRVÄRV OCH FÖRVALTNING AV HYRESFASTIGHET UNDER 1970-TALET	53
	3.1	Inledning	53
	3.2	Tvångsförvaltningslagen, sedermera bostadsförvaltningslagen och annan angränsande lagstiftning	53
	3.3	Bostadssaneringslagen	56
	3.4	Förvärvslagens tillkomst	57
	3.5	Förvärvslagens tillämpningsområde	58
	3.6	Remissyttranden	59
	3.7	Förvärvslagens bestämmelser och förändringar i dessa 1979	59
	3.8	Några slutsatser	61
	4	ERFARENHETERNA AV OCH INSTÄLLNINGEN TILL FÖRVÄRVSLAGEN OCH DESS TILLÄMPNING FRAM TILL SLUTET AV 1981	62
	4.1	Inledning	62
	4.2	Gruppdiskussioner med representanter för kommuner och partsorganisationer	62
	4.2.1	Icke önskvärda hyresfastighetsägare	62
	4.2.2	Förvärvslagens preventiva effekter	63
	4.2.3	Möjligheter att kringgå tillståndslagen	63
	4.2.4	Samband mellan täta köp och misskötsel/brottslighet	64
	4.2.5	Tillämpningen av förvärvslagen	64
	4.2.6	Vad kan göras i övrigt för att begränsa icke önskvärt fastighetsägande?	66
	4.3	Svenska Kommunal-Tekniska Föreningens kursdagar om tillståndsprövning m m	67
	4.3.1	Synpunkter av en representant från justitiedepartementet	67
	4.3.2	Hyresgästföreningens i Stockholm synpunkter	67
	4.3.3	Fastighetsägareförbundets synpunkter	69
	4.3.4	Erfarenheter inom Stockholms kommun	70
	4.3.5	Erfarenheter i Göteborgs kommun	71

INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING forts.

	4.3.6	Erfarenheter i Malmö kommun	72
	4.3.7	Paneldiskussion	72
	4.4	Stockholm kommunstyrelsens utredningar	73
	4.4.1	Inledning	73
	4.4.2	Kontroversiella tillståndsärenden jan 1976 - juni 1980	73
Tabell	4.1	Behandlingen av "kontroversiella" förvärvsfall i Stockholm jan 1976 - juni 1980	74
	4.4.3	"Spekulationshandel"	75
	4.4.4	Fastighetshandel och ekonomisk brottslighet	76
Figur	4.2	Fastighetshandel och ekonomisk brottslighet i Stockholm 1973-1978 (1979)	77
	4.4.5	Åtgärdsförslag	78
	4.5	Några slutsatser	79
	5	TILLÄMPNING AV FÖRVÄRVLAGEN 1976-1981 (1982)	81
	5.1	Inledning	81
	5.2	Geografisk och annan koncentration av icke önskvärda fastighetsägare	81
	5.2.1	Tre frågor	81
	5.2.2	Inflyttning från andra orter	82
Tabell	5.1	Andelen förvärvsfall med köpare utanför kommunen	82
	5.2.3	Förvärvslagen i icke-storstadskommuner	83
	5.2.4	Koncentration av icke önskvärda förvärvare	84
	5.3	Prövningens krav på tid	84
	5.4	Andels- och aktieöverlåtelse	85
	5.4.1	Förvärv av andelar i fastighet	85
	5.4.2	Privata bostadsrättsföreningar	86
	5.4.3	Aktie- och andelsförvärv i fastighetsbolag	87
	5.5	Handläggningen i kommunen	89
	5.5.1	Prövningen i kommunen	89
	5.5.2	Resultat av förvärvsprövningen i de sju undersökta kommunerna	91
Tabell	5.2	Utfall av förvärvsprövning 1976-1981 i sju kommuner: Stockholm, Göteborg, Mölndal, Borås, Malmö, Helsingborg, Svedala	91
	5.5.3	Prövningen i Stockholm, Göteborg och Malmö	92
	5.5.4	Prövningen av förvärvstillstånd i Mölndal, Svedala, Borås och Helsingborg	93
	5.6	Handläggningen hos hyresgästföreningen	93
	5.7	Prövningen i hyresnämnd och bostadsdomstolen	94
	5.7.1	Hyresnämnd - en förvaltningsmyndighet; bostadsdomstolen - en specialdomstol	94
	5.7.2	Tillstånd - ej tillstånd i de sju undersökta kommunerna	95
Tabell	5.3	Beviljade och icke beviljade förvärvstillstånd i hyresnämnd och bostadsdomstolen	95
	5.7.3	Bostadsdomstolens referatfall	96
	5.8	Kritiken mot förvärvslagen och dess tillämpning i hyresnämnder och bostadsdomstolen	98
	5.8.1	"Mild" bedömning?	98
	5.8.2	Bristfällig utredningsaktivitet?	98
	5.9	De särskilda avslagsgrunderna	100
	5.9.1	Avslagsskäl och redovisningen av dessa	100
Tabell	5.4	Slutliga avslagsgrunder vid förvärvstillståndsprovning i hyresnämnder respektive bostadsdomstolen 1.7.1976-31.12.1981	101

INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING forts.

Tabell	5.5	Avslagsgrunder som återopats av kommuner och hyresgästföreningar före/under prövningen i hyresnämnd/bostadsdomstolen	102
	5.9.2	Avsaknad av praktisk och ekonomisk förmåga som avslagsgrund	102
	5.9.3	Syftet (spekulation) som avslagsgrund	
	5.9.4	Avsaknad av "i övrigt god sed" som avslagsgrund	104
	5.10	Uppföljning av vissa förvärvsfall	105
	5.10.1	Inledning	105
	5.10.2	Uppföljning i Stockholm	105
	5.10.3	Uppföljning i Göteborg	106
	5.10.4	Uppföljning i Malmö	106
	5.10.5	Uppföljning i övriga kommuner	107
	5.11	Ingripanden med tvångsförvaltning	107
	5.12	Ingripanden med upprustningsåläggande	109
	5.13	Rättssäkerhet och rättsmedvetande	109
	5.13.1	Inledning	109
	5.13.2	Likhet inför lagen	110
	5.13.3	Integritets- och rättsmedvetandefrågor	110
	5.14	Några slutsatser och förslag	111
	6	NYA REGLER OM FÖRVARV AV HYRESFASTIGHETER FR O M 1 JULI 1983	114
	6.1	Inledning	114
	6.2	Aktie- och andelsförvärv	114
	6.3	Rekvisit för tillstånd, bevisbörla	115
	6.4	Utredningsskyldighet och bevisbörla	116
	6.5	Vissa synpunkter från ett fåtal icke-storstads-kommuner	117
	6.6	Några slutsatser	118
	7	FÖRVARVSLAGENS SAMHÄLLSEKONOMISKA ASPEKTER	120
	7.1	Inledning	120
	7.2	Förvärvslagets effekter på fastighetsöverlåtelser	121
Tabell	7.1	Förvärvstillstånd och förhindrade förvärv 1976-1981 i Stockholm, Göteborg och Malmö	122
	7.3	En jämförelse mellan förvärvslagets intäkter och kostnader	123
Tabell	7.2	Negativa effekter för viktigare berörda intressentgrupper dels utan dels med förvärvslagen	124
Tabell	7.3	Rangordningen av förvärvslagets intäkts- och kostnadskonsekvenser för viktigare berörda parter	125
	7.4	Några slutsatser	128
	8	ALTERNATIVA OCH KOMPLETTERANDE MÖJLIGHETER ATT HINDRA OCH BEKÄMPA ICKE ÖNSKVÄRT FASTIGHETS-ÄGANDE	130
	8.1	Inledning	130
	8.2	Jordförvärvslagen	130
Figur	8.1	Jämförelse mellan förvärvs- och jordförvärvslagets förutsättningar för förvärvstillstånd	131

INNEHÅLLS- OCH TABELLFÖRTECKNING forts.

8.3	Auktorisation av fastighetsägare och fastighetsförvaltare	133
8.3.1	Inledning	133
8.3.2	Auktorisation av revisorer som förebild?	133
8.3.3	Ökat partssamarbete?	134
8.3.4	Auktorisationsfrågan generellt	135
8.3.5	Advokatsamfundets sanktionsregler	136
8.3.6	Frågan om näringsförbud	137
8.4	Aktivering av auktoriserade revisorer och advokater i brottsbekämpning	137
8.5	Registrering av fastighetsmäklare	138
8.6	Krav på fastighetsvärdering och -värderare	138
8.7	Bank- och försäkringsinspektionernas åtgärder	140
8.8	Några slutsatser	142
9	FÖRSLAG TILL VISSA ÅTGÄRDER OCH FORTSATT FORSKNING	143
BILAGA 1	LAG OM FÖRVÄRV AV HYRESFASTIGHETER M M - VIKTIGARE REGLER	146
BILAGA 2		
Tabell B:1	Samlingsstatistik för de undersökta fallen i de sju kommunerna	148
BILAGA 3		
Tabell B:2	Prövning av förvärvstillstånd i sju kommuner (Stockholm, Göteborg, Mölndal, Borås, Malmö, Helsingborg, Svedala)	149
Tabell B:3	Prövning av förvärvstillstånd i Stockholm	150
Tabell B:4	Prövning av förvärvstillstånd i Göteborg	151
Tabell B:5	Prövning av förvärvstillstånd i Malmö	152
BILAGA 4		
Tabell B:6	Prövning enligt bostadsförvaltningslagen i sju kommuner 1.7.78 - 31.13.81	153
Tabell B:7	Prövning av tvångssaneringsfall i sju undersökta kommuner och kranskommuner till Stockholm, Göteborg och Malmö	153
BILAGA 5	KOMPLETTERANDE UPPGIFTER OM TILLKOMST AV ÄNDRADE REGLER OM FÖRVÄRV AV HYRESFASTIGHETER FR O M 1 JULI 1983	154
BILAGA 6	KOMMUNSTYRELSENS I STOCKHOLM UTREDNING OM EKONOMISK BROTTSLIGHET OCH SOCIAL UTSLAGNING	162

SAMMANFATTNING

Utredningens tillkomst och inriktning

- 1 Fall av misskötsel av eller osund spekulation i hyresfastigheter har under 1970-talet kommit att röna betydande uppmärksamhet, inte minst i massmedia. Nya lagar har stiftats för att bemästra sådana avarter av hyresfastighetsägande. I första hand gäller det lagen om förvärv av bostadsfastighet m m (1976) och den lag som sedan kom att kallas bostadsförvaltningslagen (1970).
- 2 På initiativ av Sveriges Fastighetsägareförbund och med finansiering från Byggforskningsrådet påbörjades i augusti 1981 en kartläggning av hittillsvarande erfarenheter av tillämpningen av dessa nya lagar och problemen med icke önskvärda fastighetsägare i övrigt. I utredningen ingår även ett försök att specificera och väga mot varandra förvärvslagens samhälleliga kostnader och nyttoeffekter. Vidare har utredningen analyserat tänkbara alternativa sätt att förhindra icke önskvärd fastighetsägande och lämnat ett antal förslag för framtida åtgärder och forskning inom området.

Vilka personer och företag är icke önskvärda fastighetsägare?

- 3 Enligt den gällande förvärvslagen är icke önskvärda fastighetsägare sådana som inte uppfyller något av följande villkor:
 - är i stånd att att förvalta fastigheten på ett tillfredsställande sätt (ekonomiskt och praktiskt)
 - avser att förvalta (och ej spekulera i) fastigheter
 - håller fastigheten i sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa
 - i övrigt iakttar god sed i hyresförhållanden
 - ej allmänt är olämplig att äga fastigheten på grund av utförd brottslig gärning eller visad brist på fullgörande av åligganden (enligt lag fr o m 1 juli 1983)
- 4 I storstadspressen och av hyresgäströrelsen publicerade uppgifter kan utläsas att icke önskvärd fastig-

hetsägande främst utgörs av fall av

- misskötsel av underhåll, drift och betalningar (s k driftsspekulation)
 - misskötsel av relationer till hyresgäster (kontraktsfrågor, kontakter, tillgänglighet mm)
 - spekulation (täta köp och försäljningar där man eftersträvar snabba och stora vinster)
 - bostadsrättsspekulation, dvs försäljning till ett orimligt högt pris till en bostadsrättsförening dominerad av säljaren o d.
- 5 En del ägare som har förorsakat sina hyresgäster problem köpte fastigheter i ett annat ekonomiskt och skattetekniskt läge. För att överleva har de skjutit upp en del av underhållet.
- 6 I motsats till ekonomisk brottslighet som sker i det dolda, är resultaten av icke önskvärd fastighetsförvaltning synliga. Dessa uppmärksammas av hyresgäster, hyresgäströrelsen, kommuner och massmedia. Genom att anmäla förhållandena, kan man bli hjälpt av hyresnedsättningar eller tvångsförvaltning tvinga fram förbättringen i grövre fall av misskötsel.
- 7 Många fastighetsägare anser att misskötsel av fastigheter och hyresgäster bäst elimineras genom hyresnedsättningar och vid behov tvångsförvaltning eller inlösen, utan att man har behov av förvärvslagen. De anser också att på många orter kan idag hyresgäster flytta från en hyresfastighet med otillfredsställande förvaltning till en fastighet med tillfredsställande fastighetsskötsel.

Är icke önskvärda fastighetsägare koncentrerade till en liten grupp som ofta återkommer som förvärvare?

- 8 En koncentration till storstäderna av de grövsta fallen av icke önskvärd fastighetsförvaltning har kunnat observeras. Det har varit fråga om 35-40 fall, dels i Stockholm under första hälften av 1970-talet, dels Göta Finans-affären i Göteborg i början av 1980-talet. Dessa grova fall har inneburit att man kombinerat spekulation, i en del fall kedjespekulation, med misskötsel av olika slag och ofta även brottslig verksamhet.
- 9 Tillkomsten av förvärvslagen 1976 och Stockholms kommuns agerande synes ha bidragit till att dessa affärer ebbade ut. Om Göteborgs kommun hade agerat på samma sätt som Stockholms kommun hade Göta Finans-affären troligen inte kunnat genomföras.

- 10 Hyresgästernas Riksförbund har en "svartlista" på 300 fastighetsägare. Avsikten med denna lista är främst att förhindra att någon av de listade beviljas tillstånd vid ett eventuellt köp av ytterligare fastigheter. Man uppger att de allra sämsta hyresvärdarna håller på att försvinna. Representanter inom fastighetsägareorganisationerna anser att det också förekommer seriösa fastighetsägare på de då och då publicerade "svartlistorna".

Vilka incitament har icke önskvärda fastighetsägare för sitt agerande?

- 11 Ett av fastighetsbranschens särdrag är att det egna investerade kapitalet kan hållas förhållandevis litet. Genom att låneandelen är hög, kan - om fastigheten är lönsam - avkastningen och det egna kapitalet öka snabbt (före skatt). Motsatsen gäller också. När affärerna inte går bra kan avkastningen bli kraftigt negativ. Det egna kapitalet kan då snabbt försvinna. Avkastningen för fastigheter kan m a o pendla snabbt upp och ned. Denna pendling kallas av ekonomer för "leverage" eller hävstångseffekt och kan vara ett incitament för mer spekulativt lagda fastighetsägare.
- 12 Hävstångseffekten verkar både via löpande resultat och värdestegring. Resultatet tenderar att bli positivt när ekonomin växer och när inflationen tar fart, så länge som vi som f n har ett i huvudsak nominalistiskt skatte- och lånesystem.
- 13 Inflationen i kombination med nominalistiska skatter och lån har varit huvudorsaken till de möjligheter som har erbjudits för icke önskad fastighetsspekulation. Under 1970-talet fanns ytterligare några faktorer som gjorde placeringar i fastigheter attraktiva. Omkring 1970 upphävde hyresregleringen och ersattes med ett mjukt införande av bruksvärdesystemet. Många hyreshusförvaltningar förmådde inte själva anpassa sig till det nya läget att genomföra den upprustning som var nödvändig och möjlig. En del av dem levde i "törnrosasömn", som en av storspekulanterna hävdade. Periodvis fanns det gott om pengar att låna, både via banker och försäkringsbolag och genom finansiella instrument som säljarreverser. Kvittnings- och avdragsmöjligheterna i skattesystemet var fördelaktiga. Utsikterna kunde betraktas som så intressanta att det ibland var rimligt att förvärva fastigheter för vilka kalkylerna de första åren pekade på förlust.

- 14 De icke seriösa köparna var naturligtvis särskilt spekulativt inriktade. De hade inga skrupler för att spekulera. Det tog större risker, delvis beroende på bristfälliga kunskaper om fastighetsförvaltning. De kom därför ofta i likviditetssvårigheter och försökte med ännu fler, och kanske oseriösare - i vissa fall kedjor av - affärer, för att ta sig ur knipan. Misskötsel av underhåll och betalningar samt upprepade konkurser och skatteförseelser var ofta följden av detta. Man har däremot inte funnit nämnvärda belägg för hyreshöjnings- och kontoriseringspekulation eller svart lägenhetshandel, inte heller att "svarta pengar tvättats vita".
- 15 Ett annat (huvudsakligen Stockholms)fenomen var den spekulering som bestod i att en fastighet såldes för ett högt pris till en av säljaren bildad bostadsrättsförening. En av dess huvudsaker var att bruksvärdesystemet, såsom det applicerades i hyressättningen i äldre fastigheter i attraktiva lägen, ej var (och är) tillräckligt marknadsanpassat.

Vilken betydelse har icke önskvärda fastighetsägare? Hur många har förhindrats av förvärvslagen att förvärva nya fastigheter?

- 16 Icke önskvärd fastighetsförvaltning är i huvudsak en storstadsföreteelse. I Stockholm, Göteborg och Malmö, som tillsammans svarar för ca 30% av bostädernas taxeringsvärde i landet, inkom 1976-1981 nära 5 000 ansökningar om förvärv. Därav kan ca 500 fall, en tiondel, betraktas som "kontroversiella". Av dessa kontroversiella fall fick ca en tredjedel, 142 fall (eller 24 fall per år) inget förvärvstillstånd. I dessa siffror ingår ansökningar som blev avvisade eller där ansökan återtogs. Totalt utgjorde dessa fall färre än 3% av alla förvärv. En del av de återtagna och avvisade - som ej kunnat studeras - tillhörde sannolikt gruppen "önskvärda" förvärvare.
- 17 Under samma period lämnades minst ett 60-tal (16 per år) förvärvstillstånd, med eller utan prövning, till icke lämpliga förvärvare, enligt utredningsmannens kvalificerade gissning. Denna uppskattning baserar sig på ett första försök till en efterkontroll av ett antal förvärv som kom till stånd med eller utan prövning i hyresnämnd. Det visade sig att det förekommit en del förvärv som lett till snabb vidareförsäljning, misskötsel, tvångsförvaltning eller konkurs.
- 18 Att förvärvstillstånd lämnades till en del förvärvare som senare visade sig vara mindre lämpliga, berodde endast i mindre utsträckning på "olycksfall i arbetet". Huvudsaken synes ha varit oklarheter när det

gällde frågan om utrednings- och beviskyldigheter och brist på erfarenheter av lagens tillämpning. Att ny lagstiftning av denna typ som därtill var en kompromiss mellan delvis helt olika ståndpunkter, skulle vara problemlös, var inte att vänta. Ytterligare problem förorsakades av svårbedömbara gränsfall.

- 19 Mycket tyder dock på att förvärvslagens preventiva funktion varit betydande. Denna verkan går dock ej att ge ett siffermässigt uttryck.
- 20 Misskötsel av fastigheter kan som antytts beivras efter förvärvet, bl a genom ansökan om kompletterande hyresnedsättningar, tvångsförvaltning eller tvångssanering. Under åren 1 juli 1978 - 31 dec 1981 förekom i de tre storstäderna 125 ansökningar om tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. Dessa ledde i mer än vart tredje fall till sammanlagt 45 fall av tvångsförvaltning och 4 fall av förvaltningsåläggande, totalt 49 fall (eller 14 per år). Däremot har det 1975-1981 förekommit endast 11 ansökningar om ingripanden enligt bostadssaneringslagen i storstads- och vissa andra kommuner. Dessa har lett till endast 3 fall av upprustningsåläggande och 1 fall av användningsförbud.

Vilka avslagsskäl har varit viktigast i förvärvsprövningen?

- 21 Vid prövning av förvärvsärenden i hyresnämnd och bostadsdomstolen räcker det om enbart ett i förvärvslagen angivet avslagsskäl konstaterats föreligga. I en del fall har dock två, sällan flera skäl redovisats. Det avgjort viktigaste avslagsskålet - ensamt eller i kombination med något annat skäl - har varit bristande ekonomisk förmåga att förvalta fastigheten. Detta skäl har angetts i 2/3 av fallen. Det har naturligtvis även varit enklare att konstatera att kalkylerna och/eller likviditeten inte räcker till, än att föra bevisning i övriga avslagsskäl. Det andra viktigaste skålet för avslag har varit att syftet med förvärvet ej ansetts vara förvaltning. Detta skäl har redovisats i närmare 1/4 av avslagsfallen. Dock har "spekulationen" som sådan direkt angetts i endast 3 avslagsfall.

Vad betyder förändringarna i förvärvslagen i dess nya lydelse fr o m 1 juli 1983?

- 22 Den år 1983 företagna lagrevisionen har medfört flera förbättringar genom att utrednings- och beviskraven klarare specificerats. Därigenom torde det bli mindre svårt för hyresnämnder att fatta ett avslagsbeslut.

Hyresnämndernas domstolsliknande karaktär som begränsar egen utredningsverksamhet, har dock understrukits i lagkommentaren.

Det har också blivit svårare att förbigå bestämmelser om aktieförvärv i fåmansbolag, bl a genom att manipulationsmöjligheter med bokföring försvårats.

Vilka konsekvenser medför förvärvslagen?

- 23 Förvärvslagens tillämpning medför å ena sidan vissa extra kostnader för samhället och involverade intressegrupper. Å andra sidan reduceras antalet icke önskvärda förvärv och de eventuella förluster som dessa skulle förorsaka. Den sannolika rangordningen av viktigare sådana merkostnader respektive mindrekostnader av förvärvslagen anges i nedanstående sammanställning. Rangordningen har baserats på vissa kalkyler med antagna värden (räkneexempel).

Rangordningen av förvärvslagens intäkts- och kostnads-konsekvenser för viktigare berörda parter.

<u>Kortsiktsverkande/ möjlig kvantifierbara poster</u>	<u>Merkostnader/mindre- intäkter med förvärvs- lagen</u>	<u>Mindrekostnader/mer- intäkter med för- värvslagen</u>
Viktigare	<u>Samhällsorgan</u> <u>Fastighetsägare</u> <u>Hyresgästorganisationer</u>	<u>Kreditinstitut/finan- siärer</u> <u>Samhällsorgan</u>
Mindre viktiga	Hyresgäster (väntetider i byte av ägare m m) Fastighetsägareorgani- sationer	Hyresgäster Minskad tvångsförvalt- ning o d Förbättrade kalkyler för nya förvärv
<u>Långsiktsverkande / svårt kvantifier- bara poster</u>		
Viktigare	<u>Resursomfördelning och förvaltningssanering försvåras</u> <u>Ägarbyte, nyetablering och gruppkonkurrens försvåras</u> Läntagare: kostnads- överflyttning från kreditinstitut Hyresgäster: kostnads- överflyttning från fastighetsägare och hyresgästorganisatio- ner	Mindre intrång i sam- hällets bostads- och fördelningspolitik Bättre relationer hy- resgäster - värdar. Mindre goodwillför- luster för fastighets- ägarekåren och kredit- institut Goodwill för hyresgäst- organisationer för ar- bete med förvärvs- prövning
Mindre viktiga		

- 24 De lättare kvantifierbara merkostnaderna utgörs till stor del av administrativa kostnader. De merkostnader lagen förorsakat samhällsorganen enligt utredningens räkneexempel m m, synes ha varit av storleksordningen 20 man-år, de något mer osäkra bedömningarna för fastighetsägarna 10-20 man-år och för hyresgästorganisationerna 5-10 man-år. De huvudsakligen administrativt betingade kortsiktiga merkostnaderna skulle därmed bli av storleksordningen tiotal till något tiotal miljoner kr (40-60 man-år).
- 25 De mer svåruppskattade kortsiktiga nyttoeffekterna (mindrekostnader) torde för samhällsorganen och för kreditinstituten ligga på en likartad nivå som de ovan nämnda merkostnaderna, eventuellt något högre under första åren efter lagens tillkomst. Även hyresgästerna vinner, men deras eventuella vinster av minskad misskötsel m m verkar vara jämförelsevis mindre (och mera temporära) än samhällets och kreditinstitutens.
- 26 Lagens kortsiktiga mer- och mindrekostnader kan tänkas vara av ungefär samma storleksordning. Om så är fallet blir långsiktsverkande effekter avgörande för en bedömning av lagens samhällsnytta. Tyvärr torde en kvantifierande bedömning för långsiktiga kostnader knappast vara realistiska. Enligt utredningsmannens värdering är de negativa långsiktiga effekter som drabbar fastighetsägarna (och därigenom även samhällsekonomin) av avgjort större betydelse än de positiva effekter som kommer samhällsorgan och hyresgäster tillgodo.
- 27 Vad gäller hyresgästerna så kommer de kortsiktiga positiva effekterna på berörda hyresgäster att motvägas av viss kostnadsöverflyttning från fastighetsägarna och hyresgäströrelsen. Denna överflyttning tenderar dock att drabba alla hyresgäster och blir därigenom begränsad per hyresgäst.

Hur påverkas fastighetsägarna av förvärvslagets tillämpning?

- 28 För fastighetsägarna har tillämpningen av lagen förorsakat viss merkostnad och tidsutdräkt samt vissa rättssäkerhets- och rättsskipningsproblem. Besluten i en del prövningsärenden i storstadskommuner, med "mild" eller "omild" bedömning m m har ofta varit politiskt betingade. I vissa fall har kommuner och hyresgästföreningar krävt tillståndsprövning på grundval av omständigheter som inte har direkt stöd i lagen, t ex höga överlåtelsevärden. Å andra sidan skyddar förvärvslagen fastighetsägarnas allmänna goodwill genom att begränsa möjligheterna för icke önskvärda "kolleger".

Finns det alternativa och kompletterande lösningar till problemet med och bekämpningen av icke önskvärt fastighetsägande?

- 29 Förvärvslagen tillkom 1976 som direkt följd av en mer eller mindre tidsbegränsad spekulationsvåg i Stockholm. Under följande år har spekulationsmöjligheterna begränsats som resultat av mindre gynnsamma konjunkturer, skattetekniska förändringar och storstadskommuners ambitioner. Samtidigt kan lagens långsiktiga negativa effekter (etableringshinder m m) få större betydelse i framtiden, speciellt om en del övriga konkurrenshinder i branschen uppmjukas. Man kan därför ställa sig följande frågor: Har inte förvärvslagen gjort sitt? Finns det inte enklare sätt att förhindra icke önskvärd fastighetsförvaltning? Kan inte de resurser som lagens tillämpning tar i anspråk - utan att medföra nämnvärd samhällelig netto nytta, om någon alls - med bättre resultat användas till något annat som kan medföra större netto nytta?
- 30 Som ovan påpekats är icke önskvärd fastighetsförvaltning synlig, ej dold, till skillnad mot mycket av den ekonomiska kriminaliteten. Dessutom är fastighetsföretag hårt bevakade av massmedia och hyresgästorganisationer. Ett fullt tänkbart alternativ till förvärvslagen synes vara snabba sanktioner efter, ej före förvärvet. I första hand gäller det snabba och kraftiga hyresnedsättningar och vitesförelägganden, i andra hand tvångsförvaltning eller inlösen. Alla dessa instrument finns redan men applikationerna kan göras mera effektiva, kännbara och kan möjligtvis koncentreras i en enda lag. Det är därvid en extra fördel att samhällets sanktioner i första hand drabbar de skyldiga, ej hela fastighetsägarkåren.
- 31 De grövre fallen av misskötsel som eventuellt finns kvar bland de 300 av hyresgäströrelsen "svartlistade" fastighetsföretagen bör göras till föremål för en undersökning för att fastställa varför man inte fått bukt med denna misskötsel med de sanktionsmöjligheter som finns. En uppföljning av vissa förvärv med många följdöverlåtelser synes också vara av intresse.
- 32 Utredningen har funnit att en auktorisation av fastighetsägare knappast är ett möjligt alternativ till förvärvslagen. Däremot kan någon slags auktorisation av fastighetsförvaltare på sikt tänkas bli möjligt. Först måste dock utbildningsmöjligheterna förbättras.
- 33 En jämförelse mellan förvärvs- och jordförvärvslagen kan ge uppslag för en eventuell revision av förvärvslagen. Förvärvaren av en hyresfastighet kan t ex som i jordförvärvslagen ges ett villkorligt tillstånd

under förutsättning att vissa åtgärder genomförs. Om så inte sker, kan fastigheten inlösas. Samtidigt kan vid vägrat tillstånd säljaren ges möjlighet att kräva inlösen.

- 34 Många mindre förvärv av hyresfastigheter sker för att bereda köpare eller deras anställda bostad eller sysselsättning. Det kan övervägas om inte de förvärv som avser egen och anställdas sysselsättning inte bör få vägras (som vid förvärv för bosättning).
- 35 Man kan lägga olika synpunkter på förvärvslagen, allt efter en större eller mindre tilltro till marknadsmekanismerna och näringsfriheten. Privat fastighetsförvaltning har vissa inneboende styrkefaktorer. Den förekommer i stor utsträckning i småskaliga former och sådana behövs, bl a som kombination med egen bostad eller sysselsättning. Överlåtelser förekommer i motsats till den allmännyttiga sektorn (där de dock börjat förekomma på sistone, men endast undantagsvis). Överlåtelsemöjligheterna utgör en av förutsättningarna för förnyelsen, effektivare resursallokering och framväxten av nya typer av fastighetsföretag. Vidare styrs man av vinstinstresset. Möjligheterna för alla dessa faktorer att göra sig gällande begränsas dock av nuvarande regleringar. Det är emellertid inte uteslutet att marknadsmekanismerna även inom bostadssektorn ges större utrymme i framtiden.
- 36 Fastighetsförvaltning är en från utländsk konkurrens och genom norm- och bidragssystem skyddad näringsgren. Därför är det av särskild betydelse att den blandekonomiska konkurrensen mellan olika företagsgrupper inte ytterligare urholkas. Ur etablerings- och förnyelsesynpunkt är det av vikt att förvärvsprövningen är flexibel, dvs att gränserna inte blir för låsta.

1 UTREDNINGENS BAKGRUND, INRIKTNING OCH METODER

1.1 Fastighetsbestånd, äganderätt och överlåtelse

Man brukar räkna med att mellan 5-10% av de privata bostadsfastigheterna byter ägare varje år. Detta skulle motsvara en omsättning på 5-10 miljarder kr av det enskilda fastighetsbeståndet på uppskattningsvis nära 100 miljarder kr.

Bostadsbeståndet är således en mycket betydande tillgång. Samhällsekonomiskt är det av stor vikt att fastighetsbeståndet förvaltas och underhålls effektivt, utan kapitalförstöring och framflyttande av nödvändiga åtgärder. Detta förutsätter även att de kan överlåtas, om så krävs.

Överlåtelser utgör en integrerande del av äganderätten. Äganderättsfunktioner kan beskrivas med Rolf Eidems terminologi, publicerad i en av löntagarfondsutredningarna (SOU 1981:15).

- 1 Kapitalplaceringsfunktionen. Att kanalisera riskvilligt kapital till fastighetssektorn är av betydelse för många företagare från olika branscher eller deras arvingar och andra sparare, och därmed för deras arbetsvilja och sparande.

Kapitalförsörjningsfunktionen. Att försörja fastighetssektorn med kapital är en annan sida av kapitalplaceringsfunktionen. Ju mera kapital till fastighetssektorn, desto lägre tenderar kapitalkostnader (och hyror) att bli.

- 2 Företagsbildningsfunktionen. Nyföretagsamhet är av stor betydelse för speciellt mindre placeringar av byggmästare, bygghantverkare, revisorer m m som köper fastigheter för eget företagande och sysselsättning för sig själva och anställda.
- 3 Monitorfunktionen. Vid behov måste ägaren ingripa, åstadkomma nödvändiga förändringar. (Inom industrin anses mindre privata företag som speciellt innovativa och lämpliga för nya projekt.)
- 4 Signalfunktionen (allokeringsuppgiften). Genom hög respektive låg avkastning signaleras även till andra att placera resurser i fastigheter (som under 1970-talet) eller deplacera (kanske under 1980-talet), så att kapitalet kan användas optimalt, privat och samhällsekonomiskt.

Här kan noteras att de allmännyttiga bostadsföretagen nästan aldrig växlar ägare. F n planeras dock första privatiseringar av visst bestånd som man inte kan förvalta utan mycket stora förluster.

Det finns både "aktiva" ägare och förvaltare av fastigheter och mer "passiva" kapitalplacerares. Fastigheter har ju nästan alltid ansetts som förhållandevis värdesäkra placeringar. Privata förmögenheter anses till betydande del vara placerade i fastigheter. (Jfr Gärdeborn, BFR T2:1981.) Vissa industriföretag med stora fastighetsbestånd som buffert har under senare år kunnat klara av eller haft lättare att klara av krisår inom sitt egentliga verksamhetsområde, genom inkomster från eller försäljning av fastigheter.

Motiven till överlåtelse och förvärv av privata fastigheter har nyligen studerats i Västerås avseende perioden 1976-1982. Kapitalplaceringsmotivet spelade en roll i en tredjedel av förvärven. Anskaffning av bostad eller lokaler var dock ett ännu viktigare motiv. Ett ytterligare viktigt köpmotiv var att bereda sysselsättning för egen eller anställdas del. Det var vanligtvis fråga om en hantverkare eller företagare med erfarenhet från byggbranschen. I dessa fall och även i bostads- eller lokalanskaffningsfall gällde det inte sällan små fastigheter vars förvaltning ej kunde ge full sysselsättning, utan endast fritids- eller bisysselsättning.

Förvärvsmotiv i Västerås

o <u>Anskaffning av bostad eller lokaler</u>	47%
o Dito i kombination med andra motiv	(60%)
o <u>Placering och värdesäkring av frigjort kapital</u>	20%
o Dito i kombination med andra motiv	(33%)
o Egen och/eller anställdas <u>sysselsättning</u> med löpande förvaltning eller ombyggnad/underhåll	10%
o Dito i kombination med andra motiv	(27%)

(Stellan Lundström och Bernt Gustafsson "Generations-skiften och ägarestruktur - En kartläggning och analys av dess betydelse för enskild fastighetsförvaltning", ett BFR-projekt som beräknas bli avslutat 1984)

Hur viktig ägarefunktionen än är för en fastighetsägare och vilka motiv han än har med ägandet så måste han även ta hänsyn till andra viktiga intressenter i sin fastighetsförvaltning. Samhället är intresserat bl a av att fastighetskapitalet underhålls samt att skatte- och andra förpliktelser fullföljs. Kommunen har ett stort ansvar för bostadsförsörjningen. Hyresgästerna vill ha bra, billigast möjliga och väl skötta bostäder och bostadsförvaltning.

1.2 Kontroll av förvärv av hyresfastigheter

Fastigheter kan förvärvas för stadigvarande förvaltning eller som objekt för handel. Speciellt under tillväxtperioder med förhållandevis kraftig inflation som i början av 1970-talet i Stockholm, har det varit fråga om en del snabba, spekulativa affärer. De allra största spekulanterna kombinerade ofta täta köp och försäljningar med misskötsel eller t o m brottslighet.

Frekventa ägarbyten och misskötsel av vissa fastigheter i storstäderna å ena sidan och växande uppmärksamhet på fastighetsägare i massmedia och i övrigt å andra sidan gav under 1970-talet upphov till ny lagstiftning. Denna lagstiftning avser dels tvångsförvaltning (1970, förändrade regler 1976), dels tvångsanserering av misskötta fastigheter (1974), dels krav på tillstånd för att kunna förvärva hyresfastighet (1976, med delvis förändrade regler 1979 och 1983).

Tillstånd till förvärv skall enligt lagen om förvärv av hyresfastighet vägras om inte förvärvaren visar att han är i stånd att förvalta fastigheten. Tidigare gällde att "tillstånd fick vägras", om han inte var i stånd att förvalta fastigheten.

Vidare skall syftet med förvärvet enligt lagen vara bostadsförvaltning och ej spekulation. Fastigheten skall vidare hållas i sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa. Även i övrigt skall förvärvaren iaktta god sed i hyresförhållanden. Sedan 1983 gäller även att man inte ur allmän synpunkt får vara olämplig att inneha fastigheten (brottslig gärning, misskötsel av skatter o d). Lagen om förvärv av hyresfastighet kallas vanligtvis förvärvslagen eller tillståndslagen. I denna rapport används vanligtvis beteckningen "förvärvslagen". Viktigare lagregler återges i bilaga 1.

Prövningen av förvärvslagen (liksom bostadsförvaltnings- och saneringsärenden) sker hos hyresnämnden efter det att kommunen beslutat att påkalla prövning. Hyresgäst- och fastighetsägareorganisationerna utgör remissorgan vid prövningen.

Problemet med icke önskvärda fastighetsägare har i första hand ansetts vara ett storstadsfenomen. Lagstiftningen om förvärvstillstånd omfattade till att börja med endast storstadskommuner. Den utsträcktes dock 1979 till att gälla i hela landet.

1.3 Fastighetsspekulation

Förvärvslagen avser att förhindra icke önskvärd fastighetsspekulation. Med sådan spekulation i förvärvslagen avses handel med hyresfastigheter, ej förvärv för stadigvarande förvaltning, och oavsett om denna handel eller spekulation leder till ur samhällsekonomisk synpunkt önskvärd resursfördelning. Lagstiftaren definierar inte heller var oönskad spekulation börjar och förvärv för förvaltning på sikt slutar. Denna gränslinje lämnas till hyresnämnderna och bostadsdomstolen att besluta för varje enskilt förekommande förvärvsfall.

Med spekulation avses vanligtvis snabba affärer med förväntningar på snabba och stora vinster. (Jfr Håkan Johansson, Hans Lind "Spekulation i fastigheter", BFR R68:1979.) Förhållandena inom fastighetsbranschen har en del särdrag som kan göra spekulationen speciellt intressant. I motsats till andra näringsgrenar arbetar man inom fastighetsbranschen med förhållandevis stora lån och litet eget kapital. Speciellt i inflationistiska tillväxtperioder kan detta leda till stora vinster genom s k "leverage" eller hävstångseffekt, eventuellt även genom kedjor av spekulation. Riskerna är dock också stora. I lågkonjunktur kan det egna kapitalet försvinna snabbt. Även detta kan leda till kedjor av spekulation. Man försöker rädda misslyckade affärer med ytterligare riskfyllda förvärv.

Ett särskilt sätt att få ut högt pris för en hyresfastighet, speciellt i områden där hyrorna hålls nere genom bruksvärdesystemet, är att sälja till en bostadsrättsförening. Därtill kommer möjligheterna till s k driftsspekulation, dvs man kan uppskjuta underhåll, reparationer och betalningar.

1.4 Utredningens problem och syften

Förvärvslagen som skall hindra oönskade förvärv och spekulation betraktas av många privata fastighetsägare och deras representanter som en betydande och (till stora delar) onödig inskränkning i deras näringsfrihet och äganderätt. Därtill kommer enligt deras mening en icke önskvärd byråkratisering, med betydande förvaltnings- och rättssäkerhetsproblem, t o m med olägenheter för en del berörda hyresgäster. Detta gäller framför allt under den tid som prövningen av förvärvet pågår. Fastighetsägarnas representanter har argumenterat mot denna lag 1975/1976 och mot de lagskärpningar som företagits vid två tillfällen, 1979 och 1983.

Andra intressentgrupper, framför allt representanter för hyresgäströrelsen och kommuner, har välkomnat lagen och ofta argumenterat för skärpningar i lagen och dess tillämpning.

Problematiken kring förvärvslagen har resulterat i att Sveriges Fastighetsägareförbund tagit initiativ till denna utredning. Förbundet har velat få framför allt följande problem belysta.

- 1 Vilka är icke önskvärda privata fastighetsägare och vad är icke önskvärd fastighetsförvaltning ur lagstiftarens synpunkt? Vad anser hyresgäster, kommuner och fastighetsägare om denna lagstiftning och dess tillämpning?
- 2 Vad kan det finnas för incitament för icke önskvärda personer och bolag att förvärva och förvalta fastigheter?
- 3 Vilken betydelse har icke önskvärda fastighetsägare och vilka konsekvenser medför deras agerande för hyresgäster, kommuner, långgivare och övriga fastighetsägare?
- 4 Vilken samhällelig nytta och vilka samhällliga kostnader och problem föreligger i samband med förvärvslagen och dess tillämpning?
- 5 Finns det eventuellt alternativa lösningar till problemet med och bekämpandet av icke önskvärd fastighetsägande?

1.5 Undersökningsetapper och arbetssätt

1.5.1 Icke önskvärda fastighetsägare - definitioner, incitament och exempel

Utredningen påbörjades med en undersökning av förvärvslagens tillkomst som sammanfattas i kapitel 3. I kapitel 2 nedan jämförs de bestämmelser som definierar icke önskvärda fastighetsägare i förvärvslagen med samhälls-ekonomiskt icke önskvärda fastighetsägare och belyses de gränsdragningsproblem som kan förekomma när man tillämpar förvärvslagen. Därefter berörs samhällliga och andra incitament för icke önskvärd fastighetsägande. Hyresgäst- och fastighetsägareorganisationers olika syn på vad som är icke önskvärd berörs också. Kapitlet avslutas med ett extremt exempel - Göta Finans-affären - som en illustration av grov brottslighet i branschen.

1.5.2 Inledande studier

Utredningens fältstudier påbörjades hösten 1981 med gruppintervjuer med representanter för hyresgästorganisationer, fastighetsägareorganisationer och fastighetskontor,

i tre storstadskommuner: Stockholm, Göteborg och Malmö och i sex övriga kommuner: Mölndal, Borås, Svedala, Helsingborg, Västerås och Örebro. Resultaten redovisas i kapitel 4.

Stockholms kommuns undersökningar om fastighetshandel och ekonomisk brottslighet i Stockholm, publicerade 1978-1980 och listade i bilaga 6, har även utgjort en värdefull utgångspunkt för denna utredning. Olika resultat från dessa utredningar redovisas i flera kapitel i denna utredning. Erfarenheterna från övriga storstadskommuner, samt hyresgäst- och fastighetsägareorganisationer beskrivs också.

1.5.3 Analys av tillämpning av förvärvslagen 1976-1981

Den centrala uppgiften har varit en analys av tillämpningen av förvärvslagen. För denna analys insamlades 5 600 fall där förvärvslagen tillämpats under tiden 1976-1981. Därutöver insamlades underlag för över 200 fall av tillämpning av bostadsförvaltningslagen och ett tiotal fall av tillämpning av bostads-saneringslagen. Båda dessa lagar har många beröringspunkter med förvärvslagen. Insamlingen skedde i sju ovannämnda kommuner i storstadsregioner (utom Västerås och Örebro).

Insamlingen av material i kommuner och hyresnämnder gjordes av såväl fall som slutbehandlats på "kommunal nivå" som sådana ärenden vilka förts vidare till hyresnämnder och bostadsdomstolen. Målsättningen har varit att insamla ett tillräckligt underlag för att kunna belysa avgöranden i närmare 600 s k kontroversiella fall. Insamling av underlag för övriga fall har omfattat endast vissa basdata som antalet fall och överlåtelsepriser.

Med kontroversiella fall avses här sådana förvärvsfall där enighet hos eller mellan fastighetskontoret, fastighetsnämnden, hyresgästföreningen och hyresnämnden inte förelegat under prövningsförfarandet, och vidare fall där förvärvsprövning (enligt förvärvslagens lydelse fr o m 1979) påkallats av kommunen.

Det är helt enkelt fråga om fall där förvärvslagens tillämpning kan studeras. Även om förvärvsprövning påkallats av kommunen enhälligt, har fallet här klassificerats som "kontroversiellt", tillsammans med fall där bedömningen inte varit enhetlig.

Fallen redovisas i enlighet med hyresnämndernas och bostadsdomstolens registreringsbestämmelser, dvs en fastighet motsvarar ett fall/ärende. Detta gäller ej aktie- och andelsförvärven, där ett fall naturligtvis kan innehålla från en till flera fastigheter. Antal aktie och andelsförvärv har dock varit få, endast 64, dvs ca 1% av alla förekommande fall, därav 13 kontroversiella, och endast i Stockholm, Göteborg, Malmö och Borås.

Som angetts uppgick det sammanlagda antalet insamlade fall i sju kommuner till ca 5 600. Dess geografiska fördelning redovisas i tabell 2.1 nedan (jfr även bilaga 2). Därav framgår att de kontroversiella förvärvsfallen - 576 - utgör ca 10% av alla fall.

Tabell 1.1 Undersökta förvärvsprövningsfall
Antalet berörda fastigheter respektive antalet aktie- och andelsförvärv

	Prövning i kommun, hyresgästförening, hyresnämnd		Prövning i bostads- domstolen (särskilt uppsatta beslut)
Kommun	Kontro- versiel- la fall	Icke kon- trover- siella fall	
1 Stockholm	304	2 162	23
2 Göteborg	120	1 242	5
3 Malmö	92	1 023	4
Totalt 1 - 3	516	4 427	32
4 Mölndal	20	91	
5 Borås	24	251	1
6 Helsingborg	16	255	
7 Svedala	-	9	
Totalt 4 - 7	60	606	1
8 Totalt 1-7	576	5 033	33
Därav fall som prövats			
9 enligt lagen i dess ursprungliga lydelse	264	2 404	21
10 enligt lagen som gällde vid under- sökningstillfället	312	2 629	12

Insamlingen av fall har skett under sista kvartalet 1981 och första kvartalet 1982. En del kompletteringar har gjorts under andra och fjärde kvartalet 1982. Materialets kvalitet ger anledning till följande kommentarer.

- o Underlaget för ett 30-tal, omkring fem procent av ca 600 kontroversiella fall har inte varit tillgängliga. Bl a därför stämmer inte vissa uppgifter överens med de i Stockholmsutredningen eller av hyresnämnden redovisade. Även periodiseringen skiljer sig för en del fall.
- o Fallbeskrivningar har fått sammanfattas av insamlare på ett frågeformulär varigenom vissa nyanser gått förlorade. Det gäller speciellt tillämpning av bostadsförvaltnings- och saneringslagarna. Uppgifterna om fastighetskontorens förslag och ståndpunkt har endast delvis kunnat tas fram. Däremot har fastighetsnämndens ställningstaganden varit tillgängliga.
- o Redovisningen av hyresnämndernas och bostadsdomstolens slutgiltiga ställningstaganden har inte givit anledning till några tveksamheter av betydelse. Detta gäller även redovisningen av hyresnämndernas och bostadsdomstolens skäl att inte bevilja tillstånd.
- o På den sistnämnda punkten - att inte bevilja tillstånd - föreligger i själva handhavandet olikheter som begränsar jämförbarheten. Prövningen i hyresnämnd och bostadsdomstolen kan men behöver inte avslutas genast när ett av de fyra i 4 § förvärvslagen angivna avslagsskälen för tillstånd till förvärv konstaterats. Statistikmaterialet innehåller således en blandning av såväl sådana "avbrutna" som "fullgångna" avslagsbeslut. Det är dock vanligt att förvärvsprovningen avslutas så fort ett av kraven i 4 § i förvärvslagen inte anses ha blivit uppfyllt.
- o I icke kontroversiella fall ingår ett okänt men troligtvis litet antal fastigheter som består av lokaler, dvs inte innehåller bostadslägenheter och därför ej får vägras tillstånd.

De insamlade fallen har katalogiserats till det år som prövningsförfarandet för varje särskilt fall inleddes. De är redovisade per utgången av år 1981.

1.5.4 Uppföljning av vissa fall

För att ytterligare belysa "effektiviteten" i förvärvslagen och dess tillämpning, gjordes ett försök till efterkontroll av alla sk kontroversiella fall från åren 1978, 1979 och 1980. Kontrollen utfördes under första kvartalet 1982 med hjälp av särskilda frågeformulär till kommuner och hyresgästföreningar och med en särskild bearbetning av Stockholms kommuns köperegister. Den avsåg vad som hade hänt efter förvärvsprövningen och fram till slutet av 1981.

Frågorna till kommunala myndigheter (fastighetskontor) och hyresgästföreningar avsåg eventuella ur förvärvslagens synpunkt beaktansvärda anmärkningar som framkommit efter förvärvet. Det visade sig att de begärda upplysningarna endast i en del fall kunde fås. De uppgifter som kunde lämnas gav dock viktiga upplysningar, inte minst för en framtida uppföljning.

1.5.5 Undersökning av förvärvslagens betydelse i icke storstadskommuner 1979-1981

För belysning av förvärvslagens betydelse och tillämpning i icke undersökta storstadskommuner utsändes hösten 1982 ett frågeformulär till alla hyresnämnder och de kommuner som ej ingick i den intensiva materialinsamlingen. Som tidigare påpekats utvidgades förvärvslagen att gälla i hela landet den 1 juli 1979. Därför avser denna del av utredningen perioden 1979.07.01-1981.12.31. Av 277 tillfrågade kommuner svarade 128, dvs 46%. De representerade 51% av folkmängden i dessa kommuner. De större kommunerna var något överrepresenterade i materialet. Många uppgiftslämnare svarade dock endast på ett fåtal frågor varför resultaten möjligtvis inte är representativa.

Det totala antalet förvärvsfall enligt uppgifter från fastighetskontor m m i de uppgiftslämnande 128 kommunerna uppgick sammanlagt till något över 3 000. På basis av detta kan förvärvsfallen i alla 277 kommunerna tillsammans hypotetiskt uppskattas till 5 000 - 6 000 eller dubbelt så många som i de sju undersökta kommunerna för denna period (2 941), och till 10 000 - 12 000 för hela perioden 1976-1981.

Mycket få fall blev dock prövade i hyresnämnd. Av det totala antalet inkomna ärenden till hyresnämnder under tiden 1 juli 1979 - 31 dec 1981 erhöll hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö 432, resterande nio hyresnämnder i landet enligt egna uppgifter endast 48 förvärvsfall till prövning, med ett fåtal avslag som resultat. Uppgifterna från kommunerna tyder på att antal prövningar steg (kraftigt) 1982.

1.5.6 Nya regler för förvärv av hyresfastigheter fr o m 1 juli 1983

Undersökningens analys på basis av 1981 och 1982 insamlat material utfördes våren 1982. En revision av förvärvslagen har därefter kommit till stånd. Analysen kompletteras därför under andra hälften av 1983.

I den skriftliga materialinsamlingen från icke storstadskommuner hösten 1982 kunde även frågor om inställningen till föreslagna nya lagbestämmelser medtagas. Endast få kommuner svarade på dessa frågor.

1.5.7 Samhällsekonomiska kalkyler

I utredningen ingår även ett försök till en avvägning av förvärvslagens samhälleliga nytta och kostnader. Det ligger i sakens natur att en sådan samhällelig avvägning av lagen inte kan baseras på kvantitativa underlag. Men även en belysning av sannolika storleksordningar och kvalitativa faktorer är av intresse, inte minst för en lag som ofta bedöms olika alltefter politisk inställning samt parti- och partstillhörighet.

Den juridiskt orienterade analysen av fall berör de mera kortsiktiga problemen och problemlösningarna. Den samhällsekonomiska analysen behandlar även mera svår-gripbara, värderingsmässiga frågor om lagstiftningens och regelsystemets effekter.

1.5.8 Alternativa och kompletterande sätt att hindra icke önskvärda fastighetsägare

Till sist görs i utredningen en genomgång av en del andra, någorlunda jämförbara lagar och kontroller: jordförvärvslagen, auktorisation av revisorer och Sveriges advokatsamfunds sanktionsregler för att belysa eventuella alternativa vägar att förhindra icke önskvärd fastighetsägande. Även bankernas, fastighetsmäklarnas och fastighetsvärderarnas roll i samband med fastighetsöverlåtelserna granskas. Därefter lämnas förslag till vissa åtgärder och fortsatt forskning.

2 ICKE ÖNSKVÄRDA FASTIGHETSÄGARE OCH INCITAMENT FÖR ÖNSKVÄRT OCH ICKE ÖNSKVÄRT ÄGANDE

2.1 Inledning

Fastighetäggande och -förvaltning tjäna flera intressenter. Olika intressenters definitioner av och inställning till icke önskvärt fastighetäggande varierar. I detta kapitel berörs främst lagstiftarens (statens) och kommuners samt hyresgäst- och fastighetsägare-representanters syn på saken. Ytteligare detaljer i dessa olika gruppers åsikter och icke minst storstadskommunernas erfarenheter och inställning redovisas i följande kapitel 3.

Icke önskvärt beteende kan hänföra sig till äggande och/eller till förvaltning av fastigheter. Ägganderätts- och spekulationsbegrepp har redan berörts i avsnitt 1.1 och 1.3 ovan och kommer här att kompletteras på vissa punkter. Därefter jämförs förvärvslagens utgångspunkter med önskvärda samhällsekonomiska mål, till stor del med hjälp av exempel. Sedan följer en redogörelse för de olika synpunkter som hyresgästföreningar respektive fastighetsägareföreningar har fört fram. Underlaget utgörs av rapporter i storstadspresen omkring åren 1975-1981 och de "svartlistor" över fastighetsägare som hyresgästföreningar i Stockholm och Göteborg då och då låter publicera.

De incitament för fastighetsäggande (önskvärt eller inte), inte minst de incitament som samhället självt kommit att ge, ges därefter en ganska utförlig behandling. Det gäller i första hand inflation och nominalistiska skatter och lån. Slutligen karakteriseras de minst önskvärda äggarna på basis av material från Stockholmsutredningen. En resumé av ett fall av grov misskötsel, det s k Göta Finans-fallet, avslutar kapitlet. Göta Finans-affären är för närvarande föremål för en straffrättslig prövning där flera personer åtalats.

2.2 Ägganderätt, spekulation och fastighetsförvaltning

Som inledningsvis framhållits definierar förvärvslagen som icke önskvärda fastighetsägare sådana fysiska eller juridiska personer, som

- ej är i stånd att förvalta fastigheter (främst avsaknad av ekonomiska eller praktiskt tekniska förutsättningar)
- ej har avsikt att på sikt äga och behålla fastigheten ("spekulation", ej förvaltning)

- ej iakttar god sed i fastighetsförvaltning i övrigt; och sedan 1 juli 1983 även
- sådana förvärvare som ur allmän synpunkt är att betrakta som olämpliga fastighetsägare (misskötsel av skatter, brottslighet)

Om man bortser från (ekonomisk) brottslighet så avser lagens rekvisit för tillstånd dels tillfredsställande förvaltning av fastigheter, dels stadigvarande ägande och ej täta förändringar i ägandet.

Äganderättens fem huvudfunktioner har beskrivits i avsnitt 1.1

- 1 Kapitalplaceringsfunktionen
- 2 Kapitalförsörjningsfunktionen
- 3 Företagsbildningsfunktionen
- 4 Monitorfunktionen (ingripande vid behov av förändringar)
- 5 Signalfunktionen (allokeringsuppgiften)

Det har hävdats i avsnitt 1.1 att de privata bostadsföretagen ofta byter ägare. Detta utgör en av förnyelsefunktionerna i branscher. Byten förekommer sällan i kommunala eller andra allmännyttiga företags bestånd. Att man f n diskuterar ett eller annat sådant fall av övergång av fastigheter från den kommunala till den privata sektorn, utgör ett exempel på hur signal- eller allokeringsuppgifter fungerar. Att den inte fungerat oftare beror delvis på kommunala eller statliga förlusttäckningsbidrag till allmännyttiga företag.

Överlåtelsefunktionen fungerar däremot bra i den andra riktningen. Överlåtelser från privata till den allmännyttiga sektorn förekommer ofta.

Med andra ord, en del komparativa fördelar för privat fastighetsägande ligger idag på äganderättssidan. Argumenten kan till en del hämtas direkt från lön- tagarfondsdebatten.

Spekulationsbegreppet och fastighetsbranschens speciella möjligheter för spekulation har även berörts inledningsvis. Förvärvslagen definierar inte hur ofta man får köpa/sälja fastigheter för att detta skall bedömas som icke önskvärt. I stället lämnas avgörandet i det enskilda fallet till hyresnämnd eller bostadsdomstol. Fram till 1 juli 1983 var även ett kortsiktigt köp t ex av byggföretag med avsikt att sanera fastigheten och sedan sälja den att betrakta som icke önskvärt. Denna typ av spekulation är numera förenlig med gällande rätt.

Stockholmsutredningen definierade en fastighet som spekulationsobjekt om den ingick i affärerna av en fastighetsägare som hade köpt och sålt minst 2 fastigheter under en femårsperiod (1973-1978). Hyresgäströrelsen använder tre definitioner för spekulation. Den första - kapitalspekulationen - sammanfaller inte alltid med den mera allmänna spekulationsdefinitionen - snabba och stora vinster - utan kan även inkludera ett enda köp med högt pris. Den andra - driftsspekulationen - avser uppskjutande av underhåll, reparationer och betalningar som framhållits tidigare. Enligt förvärvslagen är detta att anse som misskötsel av förvaltningen. Den tredje - bostadsrättsspekulationen - avser enligt hyresgästföreningen fall där ägaren organiserar en bostadsrättsförening för att därigenom få ett högre pris för fastigheten och/eller undkomma låsta låga hyror i vissa populära stadsdelar, t ex i Stockholm.

Det kan även understrykas att i motsats till vad som då och då antyds i den populära diskussionen kan inte kapitalplaceringar i fastigheter betraktas som mindre produktiva än t ex investeringar inom industrin eller i industriaktier. Förvärvslagen avser inte heller att hindra privata placeringar inom fastighetsbranschen som sådant, utan eftersträvar att förhindra sådana förvärv som kan anses kunna leda till misskötsel av förvaltningen eller ägandet. Konkurrensen mellan olika ägarkategorier skall bevaras, sägs i lagens förarbeten och propositionen.

2.3 Förvärvslagens och samhällsekonomiska kriterier för önskvärda och icke önskvärda förvärv

Förvärvslagens definitioner för icke önskvärda fastighetsägare återges i följande figur 2.1, dock med en ekonomisk i stället för juridisk vokabulär. I tabellen och i följande text med exempel beskrivs hur dessa kriterier ter sig ur samhällsekonomisk synpunkt.

Figur 2.1 Önskvärda och icke önskvärda fastighets-
ägare enligt förvärvslagen och ur samhälls-
ekonomiska synpunkter

	Enligt för- värvslagen fr o m 1 juli 1983		Ur samhällsekonomiska synpunkter	
	Icke önsk- värda	Icke önsk- värda	Önskvärda	
<u>I stånd att förvalta fastig- heter</u>				
1.a Avsaknad av ekonomiska förutsättningar (medel)	x	x		
1.b Avsaknad av egen eller inhyrd företagsekonomisk kompetens i fastighets- förvaltning	x	x		(x) (efter inlä- ring)
1.c Avsaknad av underhålls- teknisk kompetens	x	x		(x) (efter inlä- ring)
<u>Syfte</u>				
2.a Ej avsikt att förvalta på längre sikt ("spe- kulation")	x	x	eller	x
2.b Sanerings-"spekulation"	-			x
2.c Avsikt att "drifts- spekulera" (ej underhål- la m m)	x	x		
2.d Bostadsrättsspekulation	--			x
<u>God sed i övrigt</u>				
3. Ej god sed i fastig- hetsförvaltning	x			
<u>Ur allmän synpunkt olämplig</u>				
4. Historik av misskötsel med skatter m m eller brottslighet	x	x		(x) (efter att ha börjat sköta sig)

En eventuell målkonflikt mellan förvärvslagen och samhällsekonomin avser framför allt tre områden: 1) spekulativ (täta köp och försäljningar), 2) nyrekrytering (nya köpare) och 3) gränsfall. Gränsfallen är svåra att kategorisera. De kan förekomma i alla i ovanstående figur redovisade moment. Det finns dock två huvudgrupper av gränsfall. Den ena avser fall där det är svårt att bedöma ekonomiska kalkyler och framtida beteenden i fastighetsförvärv. Den andra gruppen gränsfall uppstår genom förändringar i samhällets spelregler utöver förvärvslagen (främst nya skatteregler och skatter).

De målkonflikter som indikerats i figur 2 och vissa övriga målkonflikter mellan förvärvslagen och samhällsekonomin illustreras nedan med hjälp av sex starkt förenklade exempel: fastigheterna "Åtskoga", "Repa", "Vinna", "Förlora", "Oförtjänta" och "Nyäga" samt kommentarer till dessa exempel.

- 1 Fastigheten "Åtskoga" köptes med tillfredsställande ekonomisk kalkyl baserad på de skatteregler som gällde 1978, med bl a full kvittnings- och avdragsrätt. Med de nu gällande skattereglerna kan förutsättningar för en lönsam fastighetsförvaltning ha försvunnit.

Man kan säga att efter det att samhället ändrat förutsättningarna, kan "Åtskogas" ägare få en stämpel av "icke önskvärd" på sig. Bör en sådan ägare diskvalificeras om han vill förvärva en ny fastighet med en tillfredsställande kalkyl, baserad på de nya betingelserna - som kanske kan bidra till att få tillfredsställande ekonomi även på "Åtskoga"?

En annan sak är att det även i normalt skötta fastigheter finns ett icke obetydligt utrymme för val av tidpunkt för större eller mindre reparationer. År 1 kan vara lika logiskt som år 3. Detta kan leda till diskussioner mellan hyresgäster och fastighetsägare och problem för förvärvsprovningen.

- 2 Hyresfastigheten "Repa" kräver en grundlig reparation. En byggmästare köper fastigheten, reparerar den och säljer den därefter. Hyrorna höjs kraftigt. Förvärv för en sådan "reparationsspekulation" var inte men är numera tillåtet enligt kommentarer till de nya reglerna fr o m 1 juli 1983.

- 3 Förvaltningen av hyresfastigheten "Vinna" är inkompetent och otillfredsställande. Bl a är hyror-na för låga i relation till vad marknaden respektive bruksvärdesystemet tillåter. En ny ägare skulle kunna ställa förvaltningen till rätta, för att sedan eventuellt sälja fastigheten igen. Ur samhällets synpunkt kan vi kalla detta för resursallokeringspekulation (samhällets resurser blir bättre utnyttjade). För ett sådant förvärv ges dock inget förvärvstillstånd, åtminstone om man tillkännager vad avsikten med köpet är. Sådana förvärv benämns ofta med ett nedlåtande ord "klipp". De är inte endast "klipp" för de förvärvare som effektiviserar förvaltningen. De är även klipp för samhället. Resurserna omdisponeras i rätt riktning, snabbare än som skulle ha skett i övrigt. Förr eller senare sker det ändå, så länge som överlåtelser inte helt snöps åt eller privat ägande försvinner. En annan sak är att sådana privata klipp kan ha tätt sig onödigt för delaktiga med hänsyn till rådande låne- och skatte-regler. I många fall har man fått mera betalt än som hade varit nödvändigt för att åstadkomma en resursomdisponering ur samhällets synpunkt. Bruksvärdesystemet hindrar dock en alltför kraftig stegring av hyrorna. Enligt Stockholmsutredningen har spekulatören i Stockholm inte varit inriktad på kraftiga hyreshöjningar. Bruksvärdesystemets inflexibilitet har dock tenderat att leda till svart lägenhetshandel och bostadsrättsspekulation i framför allt Stockholm. Det finns anledning att återkomma till detta senare i denna rapport.

Tillstånd enligt förvärvslagen kan ges för förvaltningssanerare endast om enskilda eller företag köper fastigheten i avsikt att därefter behålla den.

- 4 Fastighetsbolaget "Förlora" med bostads-, affärs- och kontorslokaltillhör ett kommunalt bolag och har också haft en icke-kompetent ledning och fel företagspolitik (ur ekonomisk synpunkt). Bl a har hyrorna varit mindre än hälften av de gängse. Därigenom har det kommunala bolagets övriga hyresgäster och kommunens skattebetalare fått subventionera hyresgäster. Andra hyresgäster som hade förmått betala mer marknadsmässiga hyror har inte kunnat få lokaler i fastigheten.

En ny företagspolicy beslutas. "Förlora" företar en 100%-ig höjning av hyrorna under loppet av ett - två år. Detta skapar svårigheter för en del hyresgäster. En successiv tidigare hyreshöjning hade gett hyresgäster tid för att skaffa sig ersättningslokaler och -bostäder eller anpassa sig successivt till det nya hyresläget.

Ett kommunalt bolag är inte underkastat förvärvsprövning. Fallet belyser dock spekulationsproblematiken även på den privata sidan

För låga hyror diskvalificerar naturligtvis inte i och för sig en privat fastighetsägare om de inte leder till obestånd eller dåligt underhåll. Om så inte sker är låga hyror naturligtvis fördelaktiga för berörda hyresgäster. Ur marknadsekonomisk synpunkt är dock för låga hyror lika lite önskade som för höga hyror. Därtill kommer att låga hyror och bristande underhåll m m tenderar att gå hand i hand. På sikt gynnas även hyresgästerna av att förvaltningen sköts rationellt.

- 5 I fastigheten "Oförtjänta" har ägaren i motsats till fallet "Förlora" successivt höjt hyrorna till en ur samhällsekonomisk synpunkt rätt nivå. Därigenom har även fastighetens värde gått upp, och den säljs till ett förhållandevis högt pris. Förvärvslagen stipulerar inget hinder i detta fall.

Höga hyror inom bruksvärdesystemets ram och höga fastighetspriser diskvalificerar inte a priori nya förvärv, även om de leder till noggrannare granskning av kalkylerna och av eventuella spekulationsmotiv. Vissa hyresgästföreningar och några kommuner har dock velat göra höga fastighetspriser i sig själva diskriminerande och har i sådana fall krävt prövning av förvärvaren i hyresnämnd. Sålunda har nyligen en advokat och fastighetsägare i Kalmar i samband med ett par där uppmärksammade fall av förvärvsprövning föreslagit att de berörda i Kalmar väl kända förvärvarna skulle kräva skadestånd för de ekonomiska förluster som de eventuellt åsamkats under prövningstidens gång.

En annan viktig fråga är eventuell värdestegring på grund av att läget blivit mera efterfrågat. Bruksvärdesystemet utgör ett hinder för marknadsanpassning av hyror som i sin tur kan leda till bostadsrättsspekulation eller svarthandel. Ur ekonomisk synpunkt är det bättre att de eventuellt oförtjänta värdestegringsvinsterna beskattas genom reavinstbeskattningen än att de hindras att uppstå genom bruksvärdesystemet. Här föreligger naturligtvis en konflikt mellan fördelningspolitik och samhällsekonomi. Om all oförtjänt värdestegring beskattas bort, tenderar fastigheterna att bli "felförvaltade". De kommer inte att utnyttjas samhällsekonomiskt optimalt.

- 6 Fastigheten "Nyåga" har förvärvats av en nykomling på fastighetsmarknaden. Han saknar förmåga att visa att han (redan) kan förvalta fastigheten, men han skulle eventuellt bli bra förvaltare efter en kort inskolningstid. Skall han få förvärvstillsstånd eller ej?

De förenklade exemplen ovan syfta till att understryka att en effektiv ekonomisk resursallokering i samhället är önskvärd oavsett om det är fråga om teknisk sanering av bostäderna eller ekonomisk sanering av förvaltningen med anpassning av hyrorna till marknadsläget.

Konflikten mellan önskvärd resursallokering och önskvärd bostads- eller fördelningspolitik kompliceras dock i verkligheten av att man i en del fall kombinerar en önskvärd spekulation med driftsspekulation, social misskötsel eller brottslighet.

2.4 Gränsoområdet mellan önskvärda och icke önskvärda fastighetsägare

Ovanstående exempel antyder att det finns ett betydande "grått" område mellan icke önskvärda och önskvärda fastighetsägare. Bland dessa finns nya förvärvare som söker en säker långsiktig placering och/eller sysselsättning. Annorlunda gränssfall kan förekomma med köpare, spekulativt inriktade, som kommer från andra verksamheter eller från företag i branschens periferi. De är inte branschblinda och kan se möjligheter som de personer med många år i branschen inte alltid observerar. Med andra ord, dessa förvärvare får andra verksamhetsområden kan ta med sig framgångsformler och spelregler som är nya för den traditionella fastighetsförvaltningen. En del av dem är samhällsekonomiskt nyttiga och konstruktiva så långt de kan agera innovativt inom ett hårt reglerat område. Om de däremot varit mindre nogräknande eller bedrivit ekonomisk brottslighet i tidigare verksamhet tenderar de att överföra dessa metoder även till sin fastighetsförvaltning.

En annan grupp av gränssfall utgörs som omnämnt av förvärvare som utgått från förhållanden som gällde vid förvärvstidpunkten (eller t o m tidigare). Drastiska och ryckiga förändringar i regelsystemet förekommer ofta. Regelförändringar gör det även svårt att med rimlig säkerhet bedöma ekonomiska kalkyler för framtiden.

Mycket av det som framförts ovan talar för att förvärvsprövningen inte bör bli alltför låst utan att man accepterar en del rimliga gränssfall. Att en del godkända gränssfall misslyckas kan inte nödvändigtvis skyllas på prövningen. Att en del godkända gränssfall lyckas, får däremot tillskrivas en bra, flexibel prövning.

Med viss tillspetsning kan man dra en parallell mellan dessa olika gränssfall och den överkapacitet som behövs och finns i näringslivet i allmänhet. Denna överkapacitet beror dels på att det är omöjligt att exakt förutsäga framtiden. Därutöver behövs viss överkapacitet för att alla möjligheter som kan yppa sig skall bli utnyttjade.

En helt annan komplikation i förvärvsprövningen är att en fastighet kan ha olika värde för olika köpare och deras kompetens samt resurser. En del köpare kan försämlra i och för sig goda förutsättningar medan andra kan göra något positivt utgående från mycket sämlre förutsättningar.

En grupp av fastigheter bör omnämlnas särskilt. Dessa utgörs av ofta undermåligt underhållna saneringshus, ägda av kommun, allmännyttan eller av privata personer eller företag. Det kan i många fall ta lång tid innan husen blir rivna eller får bli rivna. De låga hyrorna i dessa hus betraktas inte alltid som tillräcklig kompensation för den misskötsel som hyresgäster upplever. Ett kommunalt dominerat saneringsföretag "Göta Lejon" i Göteborg har även figurerat i hyresgästföreningens svartlistor. Företaget lades sedermera ned. Å andra sidan finns de fall där hyresgäster föredrar förfall och låga hyror framför sanering. I allmänhet är dock frågan vad som kan anses vara rimlig tid innan saneringen får ta vid, det vill säga vad som är en rimlig tid för kommunen att fastställa stadsplaner och ge tillstånd till sanering eller nybygge. Här har kommunen ett stort ansvar. Ett fall där fastigheten ej fått tillstånd under loppet av många många år har förts till Europadomstolen. Där har man fastställt att så inte får ske; det strider mot den enskildes rätt.

2.5 Icke önskvärt fastighetsägande så som hyresgäst- och fastighetsägareföreningar ser på det

Hyresgästerna och deras föreningar är naturligtvis inte endast intresserade av att man hindrar förvärv av icke önskvärda fastighetsägare utan även av att övriga icke önskvärda ägare försvinner från marknaden eller bättre sig. Framför allt hyresgästföreningarna i Stockholm och Göteborg (Västra Sverige) har registrerat fastighetsägare som de bedömer som icke önskvärda. Då och då lämnas namnen på ett urval av dem för publicering. Så publicerades en "10 i topp"-listan för hela landet i november 1982 i tidningen "Vår bostad". Listan hade tagits fram i samråd med 21 olika hyresgästföreningar. Fastigheterna i denna lista låg i Kumla, Vänersborg, Södertälje, Motala, Ljungkile, Stockholm, Göteborg och Malmö.

Hyresgästernas Riksförbund säger sig ha 300 fastighetsägare svartlistade. De är inte minst svartlistade inför en eventuell förvärvsprövning, dvs om någon av dem försöker förvärva fler hyresfastigheter. De 300 utgör 1,2% av alla privata fastighetsägare. De flesta är dock från större städer, där andelen är högre. De till Sveriges Fastighetsägareförbund anslutna fastighetsägareföreningarna bestrider att alla på detta sätt svart-

listade är icke önskvärda. Man har därför också ifrågasatt det etiska (eller t o m det lagliga) i att publicera dessa listor. Det kan å andra sidan finnas ett antal ej registrerade icke önskade värdar.

Några 10-tal av de registrerade 300 kan troligtvis betraktas som grova fall av misskötsel av fastigheter och hyresgäster. Man säger dock att de allra sämsta hyresvärdarna håller på att försvinna. "Åratals av slit börjar ge utdelning" (Eva-Pia Sandstedt, Hyresgästernas Riksförbund i "Expressen", 3 nov 1982).

Hyresgästföreningens i Stockholm "Rapport" (sept 1981) har en mycket vidlyftigare definition på icke önskvärda fastighetsägare i Stockholm. Det antyds att var femte privat hyresvärd är icke önskvärd. Därvid har man räknat med alla fastighetsägare som varit föremål för frågor m m från hyresgäster till föreningen.

Svartlistorna har sannolikt haft viss preventiv verkan. Samtidigt har de medfört integritetsproblem. F d fastighetsborgarrådet i Stockholm P O Hansson lämnade 1975 en egen storspekulantlista med 13 namn till bankinspektionen som sedan distribuerades till bankerna. Listan publicerades den 28 jan 1977 i Dagens Nyheter. Det sägs att ett par namn rätteligen inte borde ha upptagits på denna lista.

Även om flertalet storspekulanter i Stockholm under 1970-talet även misskötte de fastigheter de ägde så finns det bland dem sådana som inte synes ha gjort sig skyldiga till något olagligt. En annan sak är att de kunde göra mycket höga vinster (före och efter skatter och kvittningar) genom en förvaltnings- och/eller teknisk sanering. Därigenom genomfördes en förbättring i samhällets resursutnyttjande. Den mest omtalade av dem var Adam Backström. Hans fastighetsaffärer bidrog i hög grad till att förvärvslagen kom till. Bl a uttalade han sig för "Veckans Affärer" (11 jan 1973) i samband med köp av Credo, att detta företag hade en betydande utnyttjad avkastningspotential och att företaget hade sovit "törnrosasömn". Bland andra som gjorde liknande affärer och "förvaltningssaneringar" som Adam Backström men behöll fastigheter (längre) finns några personer som numera är mycket aktade finansiärer, med intressen även inom industrin.

Representanter för fastighetsägareföreningar (bl a i Göteborg) har vid ett flertal tillfällen kritiserat hyresgästföreningar för deras "svarta listor". I ett uttalande 1977 ansågs hyresgästföreningens svarta lista enbart som en propagandaballong. Man krävde preciserade anklagelser (G P 24 april 1977). Om de 10 ägare som svartlistades 1981, uttalade sig Per Sunde, VD i Göteborgs Fastighetsägareförening, att 8 var etablerade husägare. En föreslagen inspektion av dessa fastigheter av hyresgäst- och fastighetsägareföreningen gemensamt blev aldrig av.

Sedan 1980 har en del fastighetsägareföreningar stadgemässigt uppställt vissa etiska krav för sina medlemmar. I Göteborg t ex krävs att medlemmarna verkar för sund fastighetsförvaltning och goda förhållanden mellan hyresmarknadens parter. Medlemmar som t ex bedrev svart lägenhetshandel eller fick uppprepade reparationsförelägganden uteslöts. Sedan 1980 har 11 fastighetsägare med 22 fastigheter i Göteborg m m uteslutits ur föreningen. En har vägrats inträde. Fastighetsägareföreningens i Stockholm stadgar kräver uteslutning, om en medlem grovt försummar förvaltningen av sin fastighet eller i övrigt motverkar föreningens intressen. Inträdet kan vägras genom att ansökan bordläggs. Stockholmsföreningen har sedan 1980 uteslutit 11 medlemmar, de flesta dock för att de försummat åtaganden mot föreningen.

Det är klart att man i de två partslägren - hyresgäst- och fastighetsägareorganisationer - ofta är oense var gränsen går mellan önskvärda och icke önskvärda fastighetsägare. I avsnitt 4.2.1 ges några ytterligare exempel på skillnaderna i inställningen. Det finns dock även i denna partsrelation ett "grått" gränsområde, framför allt beträffande reparationer.

När det gäller ägare till fastigheter med återkommande grova underhållsproblem kan man fråga sig om inte snabba förfaranden med vitesföreläggande, och med höga viten, kunde åstadkomma snabbare förbättringar än t ex åtgärder med hjälp av bostadsförvaltningslagen.

Vad gäller spekulationsfall kunde man tänka sig att representanter för de två omväntnämnda partsorganisationerna står närmare varandra. Den stora majoriteten fastighetsägare bedriver ju "traditionell fastighetsförvaltning". Dessutom kan de hotas av oönskade spekulanter, inte endast direkt utan även indirekt, via samhällets attityd till privat fastighetsägande i allmänhet. Samma sak gäller fastighetsägare som bedriver ekonomisk och annan brottslighet. Flesta enskilda ägare synes dock betrakta överlåtelseätten så viktig att de vill överlåta marknaden att ta hand om oönskade fall. (Jfr även kapitel 3.)

2.6 Karakteristik av icke önskvärd fastighetsförvaltning och -handel

En genomgång av publicerade s k svarta listor och annan rapportering i vissa storstadstidningar under åren omkring 1975-1981 ger vid handen att typiska anmärkningar mot vad man ansett vara icke önskvärda fastighetsägare utgörs av följande.

1 Underhåll och drift

- o Underhållet är eftersatt eller försummat. Målning och tapetsering utförst ex inte. Hushållsapparater byts inte ut i tid, m m.
- o Reparationer eller sanering ombesörjs endast under hot om viten eller tvångsförvaltning.
- o Driften sköts inte ordenligt. T ex anges ofta dålig städning av gemensamma utrymmen, bristande eldning, svårigheter med att få hjälp med småreparationer m m.
- o Misskötsel av allmänna utrymmen såsom källare, tvättstugor, vindar.

2 Relationer med hyresgäster i övrigt

- o Oskäligen hyror, plötsliga hyreshöjningar, oklara och orättvisa hyreskontrakt.
- o Plötsliga uppsägningar, även av (äldre) hyresgäster med långvariga hyreskontrakt.
- o Hyresvärdarna eller deras representanter är oanträffbara eller svåra att träffa. Om löften om förbättringar ges, fullföljs de sällan.
- o Ständiga kontroverser mellan värden och hyresgäster.

3 Spekulation m m

- o Spekulation (alla tre tidigare omnämnda kategorier): kapital- och drifsspekulation, spekulation med bostadsrättsföreningar.

4 Misskötsel och brottslighet

- o Stockholmsutredningen redogör för de 20 största fastighetshandlarna bland 1970-talets "spekulanter" och de 26 belastade fastighetsägarna inklusive fastighetsbolag med anknytning till dem. Det förekommer i dessa grupper 46 åtal eller polisutredningar, 21 brottsfall av mycket varierande kategorier och totalt flera hundrafall av misskötsamhet av det mest skilda slag, inte minst tvistemål och lagsökningar samt konkurser och skatteskulder.

Fall av bidragsfusk synes inte ha rapporterats. I Göteborg har dock nyligen misstankar om bidragsfusk i 3-8 fall lett till förundersökning hos polisen.

2.7 Placeringsmotiv och skatteregler

All spekulation, även där den är önskvärd ur samhälls-ekonomisk synpunkt, kan få betydande fördelningspolitiska konsekvenser. Detta speciellt i ett läge med stark inflation (säg ca 10 procent) kombinerad med nominalistisk beskattning och nominalistiska lån. Så har varit fallet i Sverige under många år under 1970-talet. Låne- och skatteplanering har därför spelat en stor roll för placeringar i fastigheter och för fastighetsförvaltning.

Fram till helt nyligen hade fastigheter en del betydande skattemässiga fördelar, inte minst för enskilda personer. Fastighetsägarna kunde göra värdeminskningsavdrag eller reparationsavdrag varigenom viss beskattning kunde flyttas framåt. Vid driftsunderskott kunde detta kvittas mot övriga inkomster av t ex höginkomstagare.

De nyligen företagna förändringarna i skattelagstiftningen begränsar skattefördelar, speciellt ränteavdrag och kvittningsmöjligheter för enskilda personer.

Fortfarande kan dock företag med fastighetsinnehav kvitta inkomster från vissa fastigheter mot förluster från andra fastigheter eller andra verksamhetsområden. Här kan det knappast tänkas bli någon förändring. Och fortfarande är det ur förmögenhetssynpunkt vissa fördelar med fastigheter eftersom taxeringsvärdet är lägre än marknadsvärdet. Det kan dock finnas rena placeringsobjekt som är ännu förmånligare ur denna synpunkt.

När det gäller handel med fastigheter som skattetekniskt utgör omsättningstillgångar, beskattas i princip hela det redovisade sk nominalistiska överskottet. Beskattningen kan utfalla som delvis konfiskatorisk. Med hjälp av de ekonomiska resurser som blir kvar efter skatt när man har sålt en fastighet, kan man inte alltid skaffa sig en likvärdig ersättningsfastighet.

När det gäller värdestegringen för förvaltade fastigheter vilka skattetekniskt utgör anläggningstillgångar, beskattas den "oförtjänta" värdestegringen mellan köp och försäljning genom ett slags real reavinstbeskattning. Tidigare beskattades den del av försäljningsvärdet som var högre än inköpspriset plus index. Därvid kom man dock inte alltid att beskatta hela den reella vinsten. Prisutvecklingen för vissa - de mest begärliga - (spekulations)objekten kunde vara snabbare än som visades av index. Ytterligare vissa vinster kunde förekomma genom att räntebeskattningen var nominalistisk. Ägare till fastigheter med lägre prisutveckling än index drabbades dock med delkonfiskation, dvs med förmögenhetsförluster.

Under perioden 1981 - 1985 ändras reavinstbeskattningen successivt. Reavinstskatten under de första fyra åren blir nominalistisk, dvs med evigt konfiskerande inslag för denna 4-årsperiod, förutsatt att det föreligger inflation och att man har något eget kapital (dvs inte 100% i lån). Därefter räknas reavinst ungefär som förr, med de konsekvenser som redovisats ovan, med undantag av den delkonfiskation som inträtt under de första fyra åren.

2.8 Försäljning till bostadsrättsförening

Under 1970-talet beräknades närmare 9 000 hyreslägenheter ha ombildats till bostadsrätter, därav ca 6 000 i Stockholm (jfr "Från hyresrätt till bostadsrätt", SOU 1981:74). Det finns flera skäl till den växande populariteten för bostadsrätter.

- o Efterfrågan på centrala stadslägenheter har vuxit, bl a på grund av förändringar i vad som brukar kallas för "livsstilar". Samtidigt är det svårt att få hyreslägenheter i Stockholms innerstad, legalt. Bruksvärdesystemets marknadsanpassning är begränsad. Systemet resulterar i relativt låga hyror i innerstadfastigheter. Detta är ett av skälen till svart lägenhetshandel, som av Stockholmsutredningen uppskattats omfatta 5 000 - 10 000 lägenheter och 150 miljoner kr per år. För att släppa på trycket och minska svarthandeln, föreslog Stockholmsutredningen bl a en ökad marknadsanpassning i innerstaden.

Ett annat sätt att marknadsanpassa förhållandena och ombildning till bostadsrättsföreningar som ju därtill ger möjlighet för bostadsrättsinnehavaren att själv bestämma lägenhetsstandarden, delta i förvaltningen och påverka lån, energisparande och underhållsnivå. Under undersökningsperioden gällde för bostadsrätter realisationsskattefrihet efter fem års innehav. Under de fem första åren var reavinstskatten nominalistisk med successivt minskande konfiskativa inslag.

- o Genom att sälja fastigheten till en bostadsrättsförening anses fastighetsägaren kunna erhålla ett högre pris än om han sålde till andra potentiella köpare. Enligt en undersökning gjord för ovan nämnd bostadsrättskommitté (SOU 1981:7) skulle det dock knappast finnas belägg för tanken att bostadsrättsföreningar i allmänhet skulle betala ett högre pris för fastigheter än vad som är normalt.

I stället för bostadsrätter kan man alternativt sälja ideella andelar i fastigheten. Köparna får avdragsmöjligheter för reparation och räntor. I en del saneringsfall har förekommit att byggmästare bildat han-

delsbolag och sedan sålt fastigheten vidare till delägare som hyr från handelsbolaget. Andelshus eller -bolag är dock ofta en tillfällig upplåtelseform, före det permanentats genom ombildning till bostadsrättsförening.

Att förvaltningen av en del privatägda hyresfastigheter med hög skuldsättning under senare år synes ha gett allt sämre nettoavkastning kan ha bidragit till det fortsatta intresset för privata bostadsrätter. Det önskvärda ur samhällsekonomisk synpunkt är väl att man inte hindrar överlåtelser till bostadsrätter. Om man vill minska frekvensen, kan detta åstadkommas genom en hyressättning som ligger närmare den marknaden är beredd att betala.

2.9 Inflation samt nominalistiska lån och skatter

En stor del av intresset för fastighetsplaceringar under 1970-talet - speciellt dess första hälft - härrörde från de gällande skattereglerna i kombination med nominalistiskt lånesystem, inflation och ekonomisk tillväxt.

Effekterna av inflationen och rådande kredit- och skattesystem har beskrivits av realbeskattningsutredningen. Dess slutsatser sammanfattas nedan. (Jfr "Realbeskattning", SOU 1982:1-3.)

- o Stora förmögenheter har (oförtjänt) överförts från sparare och det allmänna (skattebetalare) till låntagare.
- o Stora förmögenhetsvärden har överförts till fastighetsägare, speciellt villaägare med statliga lån på grund av det rådande räntebidragssystemet.
- o Stora belopp har dragits till fastighetsmarknaden, konsumtionskrediter och till "icke produktiva" placeringar som ädelstenar och samlarföremål.
- o Höga delvis inflationsbetingade räntor har försvårat långsiktiga investeringar (och skapat likviditetsproblem för en del fastighetsägare). Man har trott att nästan inga nya bostäder skulle ha byggts om man inte satt in stora räntebidrag och ränteavdrag.
- o Statsfinanserna har urholkats av "gåvor" till låntagarna. Värdet av de samlade skattelättnaderna till följd av ränteavdrag och utgifterna för räntebidrag har beräknats till ca 10 miljarder kr per år.
- o Nominella lån och skatter, ränteavdrag och räntebidrag har tillsammans med inflationen mot slutet av 1970-talet resulterat i en förmögenhetsomfördelning i storleksordningen 15-20 miljarder kr per år.

Inklusive bostadsbidrag fick flerbostadshus 1979 6,7 miljarder kr i bidrag, småhus 9,0 miljarder kr. (Jfr "Bostadssubventioner och bostadskostnader i Norden", Nordiska Rådet 1982).

- o Med olika regleringar har man försökt hindra hushållen från att konkurrera med företag och bostadssektorn om låneutrymmet. Det har i sin tur lett till en växande grå lånemarknad utanför banksystemet.

Dessa möjligheter som samhället bjudit på har naturligtvis kommit att utnyttjas av både önskvärda och icke önskvärda fastighetsägare, för "spekulation" och skatteplanering m m.

För att stoppa den förmögenhetsöverföring som pågått och alltså pågår har realbeskattningsutredningen föreslagit införande av reallån och realbeskattning. Dessa skulle minska möjligheterna till icke önskade vinster inom fastighetshandeln och ge många andra positiva effekter, t ex mer neutrala och rättvisa bostadskostnader mellan olika kategorier av bostäder och boende.

Utan inflation skulle det inte finnas behov av ett reallåne- och realbeskattningssystem. Behovet av en förvärvslag skulle även det vara mycket mindre. Sannolikheten för att inflationen kommer att fortsätta är dock hög. Reallån och realbeskattning kommer dock knappast att införas förrän inflationen kommit upp till en högre nivå, kanske 15-20% per år. Erfarenheterna från andra länder tyder på att något slags realt system införs när inflationen börjar betraktas som verkligen besvärande.

Införande av ett reallån och realbeskattning är naturligtvis mycket genomgripande åtgärder - och endast "det näst bästa" jämfört med att bekämpa inflationen. Många konsekvenser är svåra att överblicka, inte minst för fastighetsförvaltningen.

2.10 Hävstångseffekter

Att en växande ekonomi med inflation, nominella lån och skatter speciellt gynnat fastighetsägare beror vidare på att fastighetsförvärv finansieras övervägande med lån. Genom vad man inom företagsekonomin kallar för hävstångseffekter kan i en uppgående ekonomi avkastningen på eget kapital stiga mycket snabbt, helt enkelt därför att låneandelen är hög. Denna sanbba tillväxt avser dels direktavkastning (utan värdestegring), dels värdestegring. Motsatsen gäller när ekonomin stagnerar eller går tillbaka. Det egna kapitalet kan i stället då försvinna, och detta t o m mycket snabbt.

De utomordentliga möjligheter till förtjänster som har funnits och stora förlustrisker som kan finnas idag, belyses av ett räkneexempel i tabell 2.2. Exemplet avser en fastighet som köptes för 1 miljon kr, därav 10% eget kapital och 90% lånat kapital.

Tabell 2.2

Exempel av hävstångseffekter i fastighetsförvaltning

Fastigheten köptes för 1 miljon kr, därav 100.000 kr (10%) eget kapital och 90% långsiktiga lån med en genomsnittsränta på 13%. Hyrorna antas ha stigit med 10% under 70-talet och med 5% under 80-talet och driftkostnader med 12% under båda perioder

i kr	Växande ekonomi i mitten av 70-talet		Stagnerande ekonomi i mitten av 80-talet			
	Köpeåret	År 1	År 2	Köpeåret	År 1	År 2
Hyresintäkter	222.000	244.200	268.600	222.000	233.100	244.800
Driftkostnader	105.000	117.600	131.700	105.000	117.600	131.700
Räntekostnader (ingen amortering till att börja med)	117.000	117.000	117.000	117.000	117.000	117.000
Överskott	0	9.600	19.900	0	1.500	3.900
Avkastning på eget kapital (före skatt)	0%	9,6%	19,9%	0%	1,5%	3,9%
Värdestegring 10%		100.000	110.000		50.000	47.500
Värdeminskning 5%						
Avkastning med värdestegring resp värdeminskning på eget kapital		109,6%	129,9%		51,5%	51,4%

Enligt räkneexemplet blev tillväxten i fastighetens avkastning före skatt under 1970-talet från och med år 2 ca 100% per år (från ca 10 till 20% osv). Om värdestering inkluderas, översteg den årliga avkastningen (före skatt) det egna kapitalet, dvs 100%. En annan sak är att skatten kunde ta större delen av över-skottet om man inte hade förlustfastigheter eller andra kvittningsmöjligheter. Vidare finns det normalt ett tak för rimliga lån. Ju högre låneandel, desto sämre ränte- och amorteringsvillkor, eventuellt med undantag av reverslån från säljaren.

Hävstångseffekter gjorde att det fanns köpare av fastigheter som var villiga att betala ett sådant pris att avkastningen första åren blev negativ. Det kunde ändå bli en god affär på sikt.

Med hävstångseffekter kan man även belysa s k drifts-spekulation. Låt oss anta att driftkostnaderna i exemplet från 1970-talet ovan sänktes med en femtedel. Avkastningen år 1 kunde därigenom höjas från 9,6% till 33,1%. I en spekulativ marknad behövde detta inte nödvändigt resultera i att värdestegringen minskade utan kunde även tänkas höja denna, på kort sikt, genom en bättre synlig kalkyl. Det anses vara ett välkänt faktum att fastighetsmarknaden har tagit liten hänsyn till fastigheternas underhållsstandard. Priserna för fastigheter med eftersatt underhåll har inte avvikit nämnvärt från priserna för välskötta fastigheter. Det verkar dock som om denna praxis håller på att modifieras.

Man kan jämföra avkastningssiffror i tabell 2.2 med typiska industriinvesteringar. Andelen eget kapital är inom industrin normalt högre, riskerna på detta sätt större och kalkylräntan högre. Genom att hävstångseffekten på eget kapital blir mindre, blir dock riskerna vid stora resultatsvängningar inom industrin mindre än när det gäller högt belånade fastigheter.

Det är i dagens läge av vikt att observera att hävstångseffekten inte endast ger kraftiga utslag uppåt utan även nedåt. Detta förorsakar förluster. I räkneexemplet för 1980-talet i tabell 2.2 försvinner hela det egna kapitalet inom loppet av endast två år. Idag befinner sig inte bara många spekulativt förvärvade fastigheter i farozonen utan även de fastigheter vars kalkyler ursprungligen baserats på spelregler som samhället därefter har ändrat.

2.11 Ekonomiska läget och avkastning på fastigheter

Avkastningen på fastigheter som är högt belånade tenderar således att svänga kraftigt som framgått ovan. Utslagen blir ännu kraftigare om bankerna tvingas kräva snabbare amorteringar och högre ränta. När statens budgetpolitik är svag, tenderar kreditmarknadens svängningar bli extra stora.

Trots gynnsamma förutsättningar under 1970-talet har inte alla fastighetsägare åtnjutit gyllene tider. Stellan Lundström har undersökt avkastningen på 77 fastigheter i Stockholms innerstad, byggda på 1930-talet. Undersökningsperioden omfattade åren 1965-1979. Han fann att driftsnettot i fast penningvärde legat stilla sedan slutet av 1960-talet. Kostnaderna för drift och underhåll hade ökat markant. Hyrorna hade kunnat höjas med ca 3,5% per år. Fastighetspriserna hade nominellt ökat med 5-6% per år. (Jfr "Avkastningsvärdering av hyresfastigheter", Meddelande 5:10 från Institutionen för fastighetsekonomi, Tekniska Högskolan i Stockholm 1981).

I en undersökning av hyresfastigheter i Stockholms äldre ytterstad av Bernt Gustafsson med handledare Dag Klerfeldt ("Privatägda hyresfastigheter från 1930- och 1940-talen i Stockholms närförorter", examensarbete, Tekniska Högskolan i Stockholm 1983), konstateras bl a följande

- o Ägandet är utspritt på ett stort antal personer med företrädesvis mycket begränsade fastighetsinnehav. Ett stort antal nyligen förvärvade förvaltningsenheter uppvisar ett underskott i förvaltningen.
- o Fastighetsägarnas inkomster består huvudsakligen av anställnings- och pensionsinkomster. För äldre ägare (över 64 år) och för ägare med längre innehavstid är inkomsterna lägst.
- o Omfattande underhålls- och ombyggnadsåtgärder kommer successivt att aktualiseras. Det anses föga troligt att dessa åtgärder i större utsträckning kan finansieras med hyresinkomster.

Man kan förutspå att många av dessa fastigheter kommer att övergå till juridiska personer, bostadsrättsföreningar och kommunala bolag.

En annan undersökning utförd av Åke Berglund (BFR R 111: 1982) som avser enskilt ägda flerbostadshus i hela landet under åren 1971-1980 och som utgår från SCB:s intäkts- och kostnadsundersökningar, har visat följande resultat.

- o Direktavkastningen har varit mycket låg
- o Betydande värdestegringar på fastigheter har inneburit en mycket god avkastning på det egna kapitalet
- o Investeringar i fastigheter har under nästan hela 1970-talet i reala termer värdesäkrat det egna kapitalet

- o Vinstprocenten (vinst: intäkter) har ständigt krympt 1974-1980. Kapitalomsättningen (intäkter: totalt kapital) har ökat men är låg och kan på sikt medföra likviditetsproblem

2.12 Karaktistik av de mest "icke önskvärda" fastighetsägarna

Allt tyder på att huvuddelen av icke önskvärda fastighetsägare och framför allt de allra mest "icke önskvärda" har funnits i Stockholm. I Stockholm fanns det enligt Stockholmsutredningen under perioden 1973-1978 sammanlagt 180 spekulativa fastighetsägare som sysslade med "täta" köp och försäljningar. Alla dessa tillhörde dock inte kategorin "icke önskvärd". Många, speciellt spekulativa, affärer hade koncentrerats till fyra ägargrupper och 31 fastighetsägare. Deras spekulativa fastighetsförvärv som 1973/1974 hade uppgått till ca 20% av antalet förvärv, hade dock i början av 1979 minskat till endast 4%. (Ingen av dessa 35 spekulanter tillhörde de stora etablerade och välkända fastighetsägare som försäkringsbolag, börsnoterade fastighetsbolag el dyl).

De 35 personer som ingick i denna "spekulant"-grupp hade följande dominerande sysselsättningar:

Fastighetsförvaltning eller fastighetshandel	12
Fastigheter och byggnation	5
Affärsmän inom olika branscher	7
Fastighetsmäklare	5
Övriga, från målarmästare till tandläkare, eller ingen yrkesutbildning	6
	<hr/>
	35

Flera av fastighetsägarna bedrev olika verksamheter, omväxlande med fastighetshandel. Åtta av dem hade upphört med fastighetshandel 1979, därav två av de fyra flitigaste, i samband med ekonomiska fallissemang. Av fastighetsmäklarna var en eller två auktoriserade. Den misskötsel eller brottslighet som förekom bland 20 av de ledande spekulanterna belyses på annat ställe i denna utredning (kapitel 3, avsnitt 3.3.3).

Hög skuldsättning har angetts vara den sannolikt främsta drivkraften när det gäller denna osunda spekulaton och misskötsel. Att "tvätta svarta pengar vita" synes däremot inte ha förekommit i nämnvärd utsträckning i Stockholm. Inte heller har chockhöjning av hyror och smygkontorisering varit vanlig bland dessa fastighetspekulanter. När det gäller tvångsförvaltningsfallen har det i de allra flesta fallen varit fråga om s k driftsspekulation och betalningsförsummelser.

Dessa spekulativa fastighetsaffärer och finansiering förmedlades ofta av "diversehandlare" som utan utbildning, firmabeteckning eller någon form av auktorisation sysslade med kreditgivning, kreditförmedling, sammankoppling av köpare och säljare m m (Stockholmsutredningen).

2.13 Fallet Göta Finans

Göta Finans-fallet lämpar sig särskilt väl för att exemplifiera kombinationer av möjliga tillvägagångssätt vid icke önskvärt fastighetsägande, kombinerad med ekonomisk brottslighet. "Affärens" början kan dateras till slutet av 1979. "Bubblan" sprack på våren 1981. På hösten 1983 meddelades att omkring 15 misstänkta i Göta Finans-härvan beräknades bli åtalade. I kretsen kring Göta Finans ingick några åtminstone i Stockholm kända personer, med flera konkurser och skatteskulder m m bakom sig. Minst två av dem betraktades i Stockholm som icke önskvärda fastighetsägare och hade vägrats förvärvstillstånd. I affärens uppläggning synes nyckelrollen ha spelats av en straffad f d bankdirektör. I kretsen ingick också en del som det verkar oförvitliga personer och som bl a förekom som bulvaner.

Göta Finans-fallets kronologi återges i korthet och rapsodiskt i figur 2.3. De som verkar ha varit huvudpersoner anges här med synonymer: BM (huvudstrateg), BH (figurerade officiellt utåt endast i ett köpefall), MK (formellt också under kort tid) och KP (fick ta ansvaret utåt mot slutet av affären). Köpta bolag och fastigheter missköttes (s k driftspekulation) praktiskt taget från början.

Källorna till redovisningen här utgörs i huvudsak av Bankinspektionens banketiska uttalanden nr 12 (1977), nr 14 (1978), nr 42 (1983) och brev re Göta Finans AB (1981) samt Försäkringsinspektionens brev re Göta Finans (1983); Leif Magnusson, Lennart Sjöstedt "Göta Finans-uppföljning och krav", Hyresgästföreningen i Västra Sverige, Göteborg 1982; Gunilla Bergman, Lotta Hellström, Mia Källström "Göta Finans-skandal utan sans", Journalisthögskolan, Göteborg 1981; länsåklagare för speciella mål Erik Östberg; tidningsreferat.

Figur 2.3 Utdrag ur Göta Finans-kronologin
december 1979 - augusti 1983

Förvärvade bolag och fastigheter i Göteborg m m	Styrelseändringar i Göta Finans	Företagna åtgärder	Förvärvstillstånd
<p><u>Dec 79</u> Granit AB, Gbg, Namnändring till Göta Finans AB</p>	<p>x</p>	<p>Till bolagsregistret angavs även finansiell och ekonomisk konsultverksamhet. Sedermera började man låna ut pengar, ofta med bristfällig dokumentation och till icke solida låntagare. Bolagets tomtmark i Hälsingland styckades. Taxeringsvärdet höjdes från 90.000-420.000 kr. Lån på 10 milj kr för blivande stugby</p>	<p>Förvärvstillstånd söktes ej/behövdes ej. Registrering som finansbolag verkställdes ej</p>
<p><u>Mars 80</u></p>	<p>x BH:s far med i styrelse</p>		
<p><u>Våren 80</u> Hjällbo 35:6 Kommanditbolag Postavgiften 4 (Hjällbo 35:4)</p>	<p>x MK med</p>		<p>Alla instanser godkände</p>
<p><u>Hösten 80</u> PH Ertman Byggnads AB, sedermera Postella Byggnads AB med kommanditbolag Ugglan, Ertman & Co med Hjällbo 35:5</p>	<p>x</p>	<p>Inteckningar omsattes. Medel för att köpa Bohus Projekt, bl a</p>	<p>Söktes ej</p>
<p><u>Hösten 80</u> Bohus Projekt AB</p>		<p>Lånekarussellen med höga fastighetsvärderingar och nya lån. Misslyckat försök att köpa Carnegiefastigheten. Bohus Projekt AB mark i Dalsland belånades till höga belopp (stugbyplaner) trots rådande byggförbud</p>	<p>Söktes ej</p>
<p>Delägarskap i "närsstående" Finans Invest AB i Stockholm (leasing m m)</p>		<p>Göta Finans pengar räddade Finans Invest som annars hade gått i konkurs</p>	
<p><u>Hösten 80</u> Köp av Hjällbo 35:8</p>		<p>Möjlighet att bl a låna ytterligare 8 miljoner kr</p>	<p>Hyresgästföreningen tillstyrkte ej men fastighetsnämnden krävde ingen prövning. Då pågick en konflikt mellan hyresgästföreningen och fastighetsnämnden om förvärvsprövning</p>

Förvärvade bolag och fastigheter i Göteborg m m	Styrelseändringar i Göta Finans	Företagna åtgärder m m	Förvärvstillstånd m m
<u>Slutet av 80, början av 81</u> Kommanditbolagen Postavgiften 10 Bredfjällsg. 50 (Hjällbo 53:3,9)	x	Misskötsel av fastigheter accentuerades. Energiverken fick inte betalt	Ansökan till hyresnämnden kompletterades aldrig. Köpet kunde inte fullföljas
<u>Dec 80</u> SKAB Byggnads AB med fastigheter i Knape- och Hjalmar Brantingsgatan DPG Handels AB APG Försäljnings AB	x	En av Göta Finans-gruppen närstående person, KP, köpte SKAB	Söktes ej Söktes ej
<u>Mars-maj 81</u>	Ingen registrerad styrelse i Göta Finans		
<u>Maj 81</u>	Ny styrelse (KP)	SKAB köpte alla aktier i Göta Finans	Söktes ej

20 maj 81

Hyresgästföreningen begärde att fastigheter på Bredfjällsgatan skulle tvångsförvaltas. Ärendet fördröjdes något på grund av att den aktuella tvångsförvaltaren, Göteborgs Bostads AB, ej genast fick erforderliga ekonomiska garantier från kommunen. Den 4 juli kunde dock hyresnämnden besluta om tvångsförvaltning

21 maj 81

Energiverken fick ett beslut om kvarstad på utgående hyra från Länsstyrelsen. Göteborgs Stads Bostads AB utsågs samtidigt till syssloman

22 juni 81

Göta Finans påstods ha ansökt om god man enligt ackordslagen, då bolaget var på obestånd

13 juli 81

Göta Finans begärdes i konkurs av Länsförsäkringen i Jönköping

14 juli 81

Göta Finans och två kommanditbolag sattes i konkurs. Åklagare började undersöka fallet

30 juli 81

Hyresgästföreningen begärde tvångsförvaltning av SKAB fastigheter på Knapegatan o Hjalmar Brantingsgatan

3 aug 81

SKAB Byggnads AB begärdes i konkurs. Konkursförvaltningen tog över. Tvångsförvaltningsansökan togs inte upp utan konkursförvaltaren utsåg en förvaltare

10 och 21 aug 81

Hyresgästföreningen begärde tvångsförvaltning av ytterligare 2 fastigheter. Tvångsförvaltning beslöts den 21 aug 1981

Göta Finans-härvans strategi kan sägas ha bestått i en "sjustegsraket" med följande led:

- 1 "Utlokalisering" av förvärv från Stockholm till Göteborg, i syfte att inte stoppas av förvärvsprovning.
- 2 Man tog själv initiativ till och lyckades få värderingsintyg med önskade höga belopp. En sådan värderingspraxis strider mot den av bankinspektionen rekommenderade (jfr nedan kapitel 8). Två värderare spelade en nyckelroll i detta sammanhang och kan tänkas bli åtalade. En var anställd i en storbank närstående dotterbolag i Stockholm och lämnade ut ett intyg utan att ens besöka fastigheterna i Göteborg. Tillsammans lade värderingarna grunden till en första förutsättning att få ut åtskilliga tiotal miljoner kr mer i lån än vad man normalt borde ha fått ut. Man lyckades även få stora lån på tomtmark där det rådde byggnadsförbud.
- 3 Viktigast var sannolikt att man enligt den "sakkunniga" strategin av f d bankdirektören BM, anlitade banker för låneförmedling och pantförvaring. Eftersom dessa bankkontor inte lånade ut pengar ansåg de sig inte behöva göra någon närmare kontroll av de inblandade och de inlämnade pantbrev. De försäkringsbolag och det statliga bolag som var huvudlånggivare ansåg sig inte behöva göra ordentliga kontroller därför att bankerna var förmedlare respektive pantförvarare.
- 4 Uppdelning av lån mellan olika långivare. Det statliga bolaget lämnade ut ett stort lån med villkor att det skulle finnas banklån efteråt i kedjan, med sämre säkerhet. Det ordnades. Banklånet med lägre säkerhet var dock förhållandevis litet. Försäkringsbolagen i Jönköping, Uppsala, Skaraborg och Stockholm lånade ut delvis mycket betydande belopp. B M kände möjligen till att länsförsäkringsbolag den 1.1.1981 skulle förlora rätten att lämna sådana inteckningslån som det var frågan om här, och var angelägen att före denna tidsfrist göra några "bra" affärer.
- 5 "Driftsspekulation" (eftersatt underhåll och betalningar).

- 6 Utlåning till icke solida eller okända personer till hög ränta och mot otillfredsställande säkerheter. Det kan till stor del ha varit egna uttag. Formell utlåning till medlemmar i den egna kretsen förekom också men i mindre omfattning.
- 7 Man brydde sig inte alltid om förvärvstillstånd eller använde bulvaner.

Uppåt 100 miljoner kr anses finnas saknas i de 13 konkurser i och runt Göta Finans-härvan. Huvuddelen anser åklagaren ha hamnat hos de två huvudorganisatorerna: BH och MK. Två misstänkta personer finns utomlands, BM och MK. T v kan de inte åtalas. Den sistnämnde har i en SvD-intervju berättat att han själv lånat ut pengar mot 36% ränta och inte deklarerat dessa inkomster.

Orsakerna till att Göta Finans-härvan blev en stor affär var att ovanligt många av samhällets kontrollfunktioner inte fungerade så som de borde.

- o Bland huvudmännen i Göta Finans fanns personer med många konkurser, skattebrott eller svart utlåning mot ockerränta bakom sig. Deras delvis väldokumenterade ekonomiska brottslighet och misskötsel hade samhället inte lyckats stoppa tidigare. Nyckelstrategen hade dock straffats tidigare.
- o Man använde flera möjliga medel för att undgå att stoppas av förvärvsprövningen: "utlokalisering", bulvaner, underlåtenhet att söka tillstånd. Samhället saknar en tillfredsställande kontrollmöjlighet vad gäller aktieförvärv.
- o Om Göteborgs kommun hade haft liknande förvärvsprövningsrutiner som Stockholms kommun, hade tillstånd för fastighetsförvärv sannolikt inte beviljats. Det hade också räckt med ett kontrollsamtal till Stockholms kommun.
- o Om banker, försäkringsbolag och ett statligt bolag företagit någorlunda rimliga kontroller och låtit utföra egna värderingar, hade också brottsligheten kunnat begränsas eller förhindras helt.
- o Om fastighets- och lånemäklare haft ett klarare och för kunder betryggande lagstadgat ekonomiskt ansvar för missvisande uppgifter i av dem utfärdade värderingsintyg, hade skadorna också kunnat begränsas. Det är dock inte helt utslutet att detta ekonomiska ansvar även kan utkrävas med gällande lagstiftning.

2.14 Göta Finans liknande affär i Kanada

I Kanada igångsattes i november 1982 en fastighetsaffär som till vissa delar påminner om Göta Finans. Det var dock fråga om en mycket större affär. Fastigheter med 11 000 lägenheter köptes för över 1,5 miljarder kr och såldes praktiskt taget genast i två omgångar för ett slutligt belopp på över 3 miljarder kr, till delvis oidentifierade arabiska investerare i Cayman Islands, ett skatteparadis. Upphovsmännen finansierade via de av dem kontrollerade bankerna den toppbelåning som behövdes. Ett annat moment i affärsidén var att snabbt och kraftigt höja hyrorna.

Nästan omedelbart efter det att affären blev känd satte regeringen i Ontario in en egen revisor i företagen och snabblagstiftade för att hindra större hyreshöjningar. Delstatsregeringen och den centrala regeringen ansåg sig vidare tvungna att expropriera de involverade fem sparbanksliknande finansinstituten (Trust Companies). Utredningen i Cayman Islands däremot har stött på svårigheter.

2.15 Några slutsatser

- 1 Olika intressegrupper har olika syn på vad som är icke önskvärt fastighetsägande. Förvärvslagens definition kan i en del fall komma i konflikt med det önskvärda sett från samhällsekonomisk synpunkt. Detta gäller framför allt i fall som kan kallas för resursallokerings- eller förvaltningssaneringspekulation. En sådan spekulation leder till ett bättre utnyttjande av samhällets resurser.
- 2 Främsta orsaken för icke önskvärda och även många önskvärda placeringar i fastigheter har varit en kraftig inflation samtidigt med ett till större delen nominalistiskt skatte- och lånesystem. Genom en s k hävstångseffekt på grund av hög belåning och litet eget kapital har avkastningen på eget kapital kunnat leda till en snabb ökning av eget kapital. Spekulationen tenderar vidare att leda till överspekulation. Många av de största icke önskvärda spekulanterna i Stockholm under 1970-talet försökte med nya köp och försäljningar rädsla de misstag de gjort.

I en stagnerande ekonomi slår hävstångseffekten tillbaka i motsatt riktning. Hela det egna kapitalet och mera därtill kan i många fall försvinna snabbt. Det är vad som har skett och håller på att ske för närvarande med en del spekulativt förvärvade fastigheter. Genom att skattesystemet numera i mindre grad än förr premierar fastighetsförvaltningar, har samhället bidragit till en starkare "hävstång" nedåt. Detta kan leda

till nya kategorier av icke önskvärda ägare, dvs sådana som inte kan klara underhållet på ett tillfredsställande sätt, även om vissa nya möjligheter att sätta av resurser till underhåll blivit skattetekniskt accepterade.

Ett flexiblare bruksvärdesystem (närmare marknads- hyror) i centrala stadsdelar och en ökad möjlighet till ombildning till bostadsrätter skulle också bidra till att minska fastighetsspekulation.

- 3 För förvärvsprövningen kan det finnas många svårbedömbara gränsfall. Detta inte minst på grund av svårigheter att bedöma
- föreliggande omständigheter
 - framtida beteende, speciellt av nya fastighetsägare (inlärningstid)
 - inverkan av samhällseliga åtgärder, som i bostadssektorn karakteriserats av stora förändringar

Det är ur förnyelsesynpunkt av vikt att överlåtelseprövning ribehåller viss flexibilitet för gränsfall.

3 TILLKOMST OCH FÖRÄNDRINGAR I LAGSTIFTNING OM
FÖRVÄRV OCH FÖRVALTNING AV HYRESFASTIGHET
UNDER 1970-TALET

3.1 Inledning

I föregående kapitel diskuterades bl a icke önskvärda förvärvare ur lagstiftningens och samhällsekonomens samt ur hyresgästernas och fastighetsägarnas synpunkter. För en bättre förståelse och belysning av erfarenheterna med lagens tillämpning i kapitel 4 och 5 nedan, är det på plats att i korthet beskriva förvärvslagens och vissa övriga angränsande lagars tillkomst och förändringar i dessa fram till undersökningsperiodens slut.

3.2 Tvångsförvaltningslagen, sedermera bostadsförvaltningslagen och annan angränsande lagstiftning

En bra bostad betraktas i Sverige rätt allmänt som en "social rättighet" snarare än en "handelsvara". Ansvaret för bostadsförsörjningen har därför till stor del blivit en fråga för staten och kommunerna. Privat bostadshusägande accepteras dock, framför allt för att bevara konkurrensen mellan olika företagsformer. (Jfr t ex Regeringens proposition 1975/76:33.)

I samband med statliga utredningar inom bostadsområdet konstaterades bl a 1967/68 att inslaget av otillfredsställande lägenheter var förhållandevis stort i de större städerna (Ds Ju 1969:31). Problemet kunde naturligtvis till en del hänföras till rådande hyreskontroll, dvs låga hyror, som omöjliggjorde nödvändigt underhåll eller nödvändig modernisering. Det hade även förekommit vissa uppmärksammade fall där hyresvärdar i storstadsregionerna hade misskött sina fastigheter och/eller trakasserat hyresgästerna. Bl a genom dessa missbruk och genom ovannämnda effekter av hyresregleringen aktualiserades frågan om någon form av tvångsförvaltning av misskötta bostadsfastigheter. En utredning genomfördes inom justitiedepartementet. De förslag som framlades utgjorde grunden till en ny lag om tvångsförvaltning av bostadsfastighet som trädde i kraft den 1 juli 1970. (Kungl Maj:ts proposition 1970:133)

Lagen var avsedd att skydda hyresgäster mot sådana fastighetsägare som mera systematiskt åsidosatte hyresgästernas och samhällets intresse av rimlig fastighetskötsel. Hyresnämnderna fick genom lagens tillkomst rätt att utse en särskild förvaltare för misskötta fastigheter. En liknande konstruktion fanns inom konkurslagstiftningen med dess konkursförvaltare.

Lagen utgjorde ett komplement till redan existerande bestämmelser för att komma till rätta med eftersatt lägenhetsskötsel. Bestämmelser i byggnads-, hälso-, förköpsexpropriations- och hyreslagstiftningen belyses kortfattat i nedanstående avsnitt.

o Byggnadsstadgan (SFS 1977:22, 1972:776)

Byggnad för stadigvarande bruk betyder möjlighet till trevnad och god hygien. Den skall innehålla nödvändiga förvaringsutrymmen samt vara försedd med behövlig sanitär utrustning.

Därutöver stadgas krav på värme, kök och arbetsrum m m, tillräckligt luftutrymme och tillfredsställande belysning. En lägsta rumshöjd (2,4 m) och minsta golvyta (7 m²) finns också fastställda. Vidare skall byggnaden underhållas så, att hållfastheten icke äventyras samt brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydnad icke uppkommer.

o Hälsoskyddslagen (SFS 1982:1080)

Till stor del liknande bestämmelser som i byggnadsstadgan, med vissa tillägg, t ex om erforderlig luftväxling, skydd mot fuktighet och olägenheter genom lukt, vattenånga, värme, ljud och dylikt från angränsande utrymmen. Vidare skall bostadslägenhet av lägenhetens innehavare så skötas, att sanitär olägenhet ej uppstår.

o Förköpslagen (SFS 1974:815)

Kommun har förköpsrätt omfattande fast egendom, bl a i fall sådan egendom behöver rustas upp.

o Expropriation (SFS 1972:719)

Expropriation får ske för att ge kommun möjlighet att bl a försätta en vanvårdad fastighet i tillfredsställande skick.

o Hyreslag (SFS 1979:252)

Lägenheter skall av hyresvärden tillhandahållas i brukbart skick. Hyresgästen får avhjälpa eventuella brister på hyresvärdens bekostnad, om hyresvärden underlåter att efter tillsägelse ombesörja åtgärden. För den tid lägenheten är i bristfälligt skick har hyresgästen rätt till skälig nedsättning i hyran.

Gränserna för standarden i och saneringen av en bostadslägenhet är således "minimerade" i ett flertal lagar. Den exakta innebörden och efterlevnaden kan dock variera från ort till ort, kommun till kommun. Variationerna i tiden är sanktionerade av departementschefen:

"... den som hyr ut bostäder håller dessa på sådan standardnivå som samhället vid varje tidpunkt finner förenligt med de bostadssociala målen." (Regeringens proposition 1976/77:151)

Standarden kan därutöver vara "maximerad". Man får inte sanera hur "lyxigt" som helst (jfr nedan).

Den ovannämnda förköpsmöjligheten infördes 1968 och förstärktes 1975. Förköp skulle inte endast underlätta en eventuell sanering utan främst ett uppbyggande av en markreserv och en dämpning av prisutvecklingen på mark. Flera andra bestämmelser m m, har haft som mål att dämpa prisutvecklingen, t ex sådana avseende statliga lån och bidrag samt räntesubventioner. Dessa åtgärder och stöd har naturligtvis lett till en annan efterfrågestruktur mot större och bättre lägenheter än som hade rått under mera marknadsmässiga förhållanden. Därigenom har bostadssektorns anspråk på samhällets resurser kommit att stimuleras kraftigt.

Som ovan framgått ansågs de förefintliga bestämmelserna om bostadsstandard ej tillfyllest. Som komplettering infördes 1970 den redan beskrivna tvångsförvaltningslagen. Det kunde snart konstateras att tvångsförvaltningslagen hade fått en preventiv effekt. Övervägande antalet problemfall som anmälades till hyresnämnderna blev åtgärdade av ägarna och kunde återkallas - 83 fall av 135 under perioden 1970 - 1975. Endast 33 ansökningar bifölls under ifrågavarande femårsperiod. Resten av ärendena - 19 - redovisades som avvisade, ogillade eller ej avgjorda. Efter överprövning blev endast ett 15-tal ansökningar slutligt bifallna under en femårsperiod. (Jfr Regeringens proposition 1976/77:151)

Tvångsförvaltningslagen visade sig dock ha vissa svagheter. Den var omständlig att tillämpa. Få personer eller företag var villiga att åta sig förvaltaruppdrag. Även om antalet fall där man hade gjort bruk av lagen var mycket få, ersattes lagen med en annan lag, bostadsförvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1978.

Genom denna lag kunde ett tvångsingripande företas tidigare än förr. Kravet på "uppenbar misskötsel" byttes ut mot "misskötsel". Ingripande kunde ske med ett "milt" förvaltningsåläggande eller vid behov med tvångsförvaltning och till sist med inlösen enligt expropriationslagen. Ett förvaltningsåläggande innebär att fastighetsägaren åläggs att överlämna förvaltningen till en av honom själv utsedd förvaltare. Ägaren själv kan däri- genom kopplas bort från förvaltningen. Prövningen sker i hyresnämnd på begäran av kommun eller hyresgästorganisation.

Departementschefen uttalade i propositionen bl a

"Vikt skall främst fästas vid totalbilden av fastighetsförvaltningen. Nämnden (hyresnämnden) skall därför försöka skaffa sig en samlad uppfattning av hur allvarliga och omfattande bristerna är, hur de har uppkommit och utvecklats och

vilka försök som har gjorts för att komma till rätta med dem. För att nämnden skall få en riktig bild av förhållandena torde det normalt bli nödvändigt att nämnden eller den nämnden förordnar besiktigar fastigheten."

Eftersom misskötta fastigheter ur affärssynpunkt säl- lan är intressanta förvaltningsobjekt, har detta natur- ligtvis medfört en del problem. I den nya lagen fast- ställs kommunens skyldighet att föreslå en förvaltare om hyresnämnden så begär. Kommunens ekonomiska resur- ser kunde tänkas behöva tas i anspråk - och har kommit att tas i anspråk för att temporärt betala en för- valtare och/eller vissa reparationer, åtminstone under viss period. Det normala förfarandet efterhand är att tvångsförvaltrade fastigheter säljs till lämpliga kom- munala eller privata fastighetsföretag.

I många fall kan en stor del av bristerna i fastigheten bli åtgärdade genom ett avtal att sätta ned hyran tills förbättringen kommit till stånd. I Stockholms kommun redovisades dock 45 tvångsförvaltningsfall 1975 - april 1979. I allra flesta fall var det frågan om försummel- ser av underhåll och betalningar.

Under senare år har i ett fåtal fall ingripanden en- ligt bostadsförvaltningslagen sökts av hyresgästföre- ning efter det man misslyckats med att förhinda för- värv av vissa som man ansett icke önskvärda fastig- hetsägare.

3.3 Bostadssaneringslagen

Trots tillkomsten av tvångsförvaltningslagen 1970 an- sågs vissa stödåtgärder och även särskild lagstift- ning vara nödvändig för att få bostadssaneringen genom- förd i önskvärd omfattning. En bostadssaneringslag fö- reslogs därför 1973 och trädde i kraft i januari 1974 (proposition 1973:22).

Genom denna lag ges hyresnämnd möjlighet att på an- sökan av kommun eller hyresgästorganisation ålägga fastighetsägaren i storstadsregionerna att rusta upp bostadslägenhet så att den uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard. Lägsta godtagbara standard inne- bär bl a att lägenhet skall vara utrustad med konti- nuerlig värme och bad eller dusch. Utöver detta upp- rustningsåläggande har hyresnämnden även rätt att för- bjuda att lägenheten används för bostadsändamål, s k användningsförbud.

Som tidigare omnämnts och för att förhindra onödigt dyra upprustningar, bifogades till bostadssanerings- lagen bestämmelser varigenom hyresnämnd på ansökan av hyresgästorganisation får förbjuda fastighetsägare att i fastigheten utföra förbättringar, om ej åtgärden behövs för att bostaden skall uppnå lägsta godtagbara standard.

I fråga om vilka krav som skall ställas på den utredning som kommunen skall ge in tillsammans med sin ansökan för sanering, framhöll föredragande statsrådet följande:

"Normalt synes det vara tillräckligt att kommunen ger in, förutom yttrande från berörda kommunala nämnder, dels protokoll från besiktningen av fastigheten, dels utredning om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för en upprustning."

Antalet ingripanden enligt bostadssaneringslagen har blivit mycket få. Saneringsproblem i äldre bebyggelse har genom pågående sanering minskat.

I kompetensfrågor mellan saneringslagen, hyreslagen och byggnadslagen har bl a justitiekanslern ansett att man borde överväga en samordning av de olika möjligheter till tvångsingripande som tillkommer olika kommunala myndigheter gentemot den enskilde.

3.4 Förvärvslagens tillkomst

Högkonjunkturen och en hög inflationstakt i kombination med rådande skatte- och låneregler ledde i början av 70-talet till en viss spekulationsvåg på bostadsfastigheter främst i centrala Stockholm. Motiven till denna spekulering, önskvärd eller icke önskvärd, har diskuterats i kapitel 2 ovan.

Saneringsbidrag utgjorde ett av incitamenten för påpassliga företagare att eftersträva extra vinster genom att köpa och sanera bostadshus. I ett antal fall kombinerades detta med bryska metoder för att bli kvitt gamla hyresgäster som ej hade råd att bo kvar i samma hus. Detta bidrog till kraven på en förvärvslag.

Spekulationsvågen uppmärksammades av storstadspres och av kommunala politiker och tjänstemän. Resultatet blev en utredning i justitiedepartementet som följdes av ett lagförslag om förvärv av hyresfastigheter m m. Med mindre förändringar antogs förslaget av riksdagen och lagen trädde i kraft den 1 juli 1976. (Ds Ju 1975:10, proposition 1975/76)

I förarbetena till lagen sägs bl a följande:

"Det finns tecken som tyder på att omsättningen på marknaden av företrädesvis äldre och illa underhållna flerfamiljsfastigheter ökat. I vissa fall har kraftiga prisstegringar blivit följden. Tendenser mot att hyresfastigheter börjar behandlas som handelsvara har märkts. Att en sådan utveckling motverkar samhällets strävan att förbättra hyresgästernas situation är uppenbart.

Svensk bostadspolitik har sedan länge grundats på uppfattningen att tillgång till en god och tillräckligt rymlig bostad i god miljö är en omistlig social rättighet. För att nå detta mål har en

lång rad åtgärder vidtagits under efterkrigstiden. Kommunerna har fått ansvaret för att vidtaga de åtgärder som behövs för att åstadkomma tillräckliga produktionsinitiativ och ett ändamålsenligt byggande och förvaltande av bostäderna. Bostadspolitiken har inriktats på att spekulativa vinstintressen skall hållas borta. Huvuddelen av nya flerfamiljshus skall förvaltas av företag som arbetar utan enskilt vinstintresse och i samverkan med kommunen. Samtidigt har det önskvärda i att behålla det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företagsformer understrukits. Innebörden härav torde vara att det skall finnas ett utrymme inom fastighetsförvaltningen för seriösa enskilda fastighetsägare som är beredda att följa de regler för förvaltningen som samhället ställt upp i syfte att förbättra förhållandena för hyresgästerna."

"Strävandena har alltså under senare år gått ut på att ge kommunerna ett ansvar för bostadsbygget och bostadsförsörjningen och att hålla på en nivå som ej överstiger den som de allmännyttiga bostadsföretagen håller. Detta förutsätter att bostadsfastigheter i mesta möjliga skyddas mot spekulativa vinstintressen."

"Den spekulation i hyresfastigheter som för närvarande förekommer motverkar samhällets strävan att förbättra hyresgästernas situation. Kraftfulla åtgärder måste därför sättas in för att förhindra att bostadsfastigheter i framtiden kommer att behandlas som handelsvara i kretsar där mindre nogräknade personer etablerar sig som fastighetsägare."

Det framhölls också att det var bättre att redan från början utestänga sådana personer från förvärv som kunde antas sakna de ekonomiska eller praktiska förutsättningarna för fastighetsförvaltning. Skälen att utestänga förvärvare med bristande medel och kompetens synes dock inte ha varit så avgörande för lagens tillkomst som de spekulativa inslagen med dessas oönskade fördelningseffekter m m.

Förvärvslagen anslöt sig till en rad övriga lagar inom området. Lagens effekter på en ekonomisk resursomflyttning och struktursanering på sikt rönste ingen eller endast ringa intresse.

3.5 Förvärvslagens tillämpningsområde

Tillståndspliktiga blev dels alla privata förvärv (av fysiska eller juridiska personer) genom köp, byte, gåva av fast egendom som vid taxeringen betecknas som hyreshusenhet, dels förvärv av aktier och andelar i sådana privata fåmansbolag med högst 10 delägare, där taxeringsvärdet av bolagets fastigheter var minst 3 gånger större än det bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar.

Lagen gällde endast i de tre storstadsregionerna utom för aktieförvärv där den avsåg hela landet. Här hade riksdagen beslutat om en ändring jämfört med departementsförslaget. Det var en kompromiss med hänsyn till de många motståndare till lagen som fanns.

3.6 Remissyttranden

Flertalet remissinstanser tillstyrkte lagförslaget från början. En del remissinstanser framförde dock bl a följande kritiska synpunkter.

- o Genom att statistik om spekulatio n och åsidosättande av omsorgen saknades, saknades även underlag för ställningstagande.
- o Tillämpningen skulle avgöra lagens effektivitet. Det gällde bedömning av köparnas framtida beteende. Det fanns inga möjligheter att ingripa i efterskott.
- o Lagen var inte främmande för svensk rätt, men lagtekniska svårigheter var betydande, framför allt vad gäller avgränsningen av tillståndspliktiga aktieförvärv. Andra medel kunde vara bättre, t ex åtgärder via skattelagstiftning (så att det blir ekonomiskt ointressant att spekulera) och upp-rustningsåläggande.
- o Lagen medförde rättsliga och administrativa komplikationer och kostnader samt fördröjde lagfart och kreditgivning.
- o Avsedda effekter kunde nås enklare, t ex genom att samordna förvärvskontrollen med förköpsprövningen.
- o Praktiskt taget samtliga ansökningar skulle ändå komma att beviljas.
- o Samhällets kontroll över fastighetsmarknaden var redan av sådan omfattning att ytterligare regleringar var onödiga.
- o En undersökning av sökandens tidigare förehavanden medförde sekretessproblem.

3.7 Förvärvslagens bestämmelser och förändringar i dessa 1979.

Förvärvare i storstadskommuner fick till en början söka tillstånd till fastighetsköp direkt hos hyresnämnden. Om ansökan inte inkom inom föreskriven tid eller om tillstånd vägrades blev köpet ogiltigt.

I samband med vissa förändringar utsträcktes lagen fr o m 1 juli 1979 att gälla hela landet. Samtidigt ändrades förfarandereglerne så att förvärv av hyresfastighet skulle anmälas till kommunen. Tillståndsprovning hos hyresnämnd behövdes numera endast om kommunen begärde en sådan provning. För aktieförvärv bibehölls dock en direkt anmälan till och provning hos hyresnämnden (proposition 1978/79:164, jfr även bilaga 1).

"Tillståndspliktiga förvärv skall inom tre månader från det förvärvet skedde anmälas till kommunen. Till anmälan skall fogas en avskrift av fångeshandlingen. Sedan anmälan gjorts har kommunen att ta ställning till om förvärvet skall prövas. Vill kommunen påkalla provning, skall den senast tre månader efter anmälan av förvärvet anmäla sitt beslut härom hos hyresnämnden. Inom samma tid skall kommunen också underrätta förvärvaren om provning påkallas."

"När kommunen har påkallat tillståndsprovning, skall hyresnämnden förelägga förvärvaren att inom en månad från föreläggandet ansöka om tillstånd.

Det nu angivna förfarandet innebär att tillstånd söks efter det att förvärvet har skett. När det gäller de associationsrättsliga förvärven finns det emellertid också möjlighet att få tillståndsfrågan prövad i hyresnämnden utan föregående anmälningsförfarande innan förvärvet ägt rum."

I 4 § i lagen finns bestämmelser om hyresnämndens tillståndsprovning. Tillstånd skall vägras (före 1979 "får vägras")

- o om förvärvaren inte förmår göra sannolikt att han är i stånd att förvalta fastigheten (ekonomisk och administrativ förmåga).
- o att syftet med förvärvet är att han skall idka bostadsförvaltning (dvs ej spekulera) och därvid
- o hålla fastigheten i sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa (underhåll m m)
- o att förvärvaren även i övrigt kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden.

Om tillstånd vägras blir förvärvet ogiltigt. Det samma gäller när förvärvaren försummat att i rätt tid anmäla förvärvet till kommunen eller ge in ansökan om förvärvstillstånd till hyresnämnden.

Tillstånd får inte vägras för fastigheter som är obebyggda eller bebyggda med annat än hyreshus eller med hyreshus innehållande högst två bostadslägenheter.

Förvärvstillstånd fordras ej om förvärvet avser andel i fastigheten för att bereda förvärvaren bostad eller om köparen redan äger andel i fastigheten.

Förköpsrätten för aktier utövas genom att kommunen hos hyresnämnden anmäler beslut om att utöva förköpsrätten. Om säljaren eller köparen bestrider förköpet, är kommunen skyldig att söka tillstånd till detta. Frågan om förköp prövas av hyresnämnden.

Enligt lagändringen 1979 anses kommun och hyresgästförening, som berörs av ansökan, som förvärvarens motparter och har därigenom rätt att jämte förvärvaren överklaga hyresnämndens beslut till Bostadsdomstolen. Tidigare hade endast förvärvaren rätt att överklaga.

Förvärvslagen är diskriminerande i det att den avser endast privata förvärvare. Förvärvstillstånd fordras ej om egendomen överlåtes av staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund eller om sistnämnde eller allmännyttigt bostadsföretag, riksorganisation av bostadsrättsföreningar eller bostadsrättsförening ansluten till sådan organisation, är förvärvaren.

När det gäller aktieförvärv, krävs tillstånd endast om det är fråga om s.k. (privata) fåmansbolag (med högst 10 fysiska personer som ägare), dvs ej av större privata och andra bolag.

Vissa ytterligare detaljer om lagen och dess tillämpning framgår i kapitlen 4 och 5 nedan.

3.8 Några slutsatser

- 1 Ett fåtal fall av misskötsel av fastigheter, i en del fall betingade av tidigare rådande hyreskontroll, ledde till införande av bostadsförvaltnings- respektive saneringslagen.
- 2 Den mer eller mindre spektakulära förvärvsvågen i början av 70-talet, framför allt i Stockholm, synes ha varit huvudorsaken till att förvärvslagen infördes.
- 3 Förvärvslagen är endast en bland många lagar och andra bestämmelser som avser att komma till rätta med eftersatt skötsel av och oönskad spekulation i privata hyresfastigheter.

Flera av de berörda lagarna m m har kommit att omarbetas mer än en gång. Hittills har lagstiftaren inte ansett sig behöva sammanföra alla eller en del av dessa varandra närliggande lagar m m i en enda lag.

4 ERFARENHETERNA AV OCH INSTÄLLNINGEN TILL FÖR- VÄRVSLAGEN OCH DESS TILLÄMPNING FRAM TILL SLUTET AV 1981

4.1 Inledning

För att ta reda på viktigare partsintressenters erfarenheter och inställning genomfördes hösten 1981 i Stockholm, Göteborg, Malmö och Västerås problemställande diskussioner med grupper på 5-15 tongivande representanter från kommunernas fastighetskontors samt hyresgäst- och fastighetsägareorganisationerna. Kompletterande information från dessa fick utredningen från presentationer och diskussioner i Svenska Kommunaltekniska Föreningens kursdagar om tillståndsprovning i dec 1981. Därutöver studerades Stockholms kommunstyrelsens utredningar. Korta sammanfattningar, kommentarer och direkta citat ur dessa källor illustrerar de väsentligaste synpunkterna och attityderna som framkommit bland dessa intressenter.

4.2 Gruppdiskussioner med representanter för kom- muner och partsorganisationer

4.2.1 Icke önskvärda hyresfastighetsägare

Representanterna från hyresgästorganisationerna ville att det skulle ställas stränga krav på dem som köper och förvaltar fastigheter, inte minst när det gäller ekonomi, förmåga och vilja att hantera fastighetsförvaltning. Man var bl a kritisk till att en del fastighetsägare bedriver en s k "minimiförvaltning". Man ansåg alla typer av "spekulation" som icke önskvärda.

"För vår del är en bra fastighetsägare en fastighetsägare som gentemot hyresgästerna är bra - som kan sköta förvaltningen och som hyresgästerna kan ringa till om det är något de vill ha åtgärdat. Det finns brevlådeföretag inom branschen. Det anser vi vara icke önskvärda fastighetsägare."

"Från vår sida menar vi att spekulation överhuvudtaget inte får förekomma. Vi menar att syftet skall vara att bedriva fastighetsförvaltning, inte att det ska vara en penningplacering och att fastigheten eller lägenheten ska bli en handelsvara."

Fastighetsägareorganisationernas representanter hade en något annorlundsansyn på vad som skall anses vara icke önskvärda fastighetsägare, inte minst när det gällde "spekulation". Många av deras åsikter kan sammanfattas med hjälp av följande citat:

"Är det en fastighetsägare som inte sköter sig så märker han det så småningom genom att han inte får igenom de hyreshöjningar han begär."

I Göteborg framfördes även den uppfattningen att icke önskvärda fastighetsägare förr inte var speciellt förslagna. Dagens fastighetsskojare däremot beskrevs som betydligt smartare och skickligare.

"Hur skall man komma till rätta med s k driftspekulanter? De har redan fastigheter som de ej sköter. Man kan sänka hyran, men ägaren är ändå icke önskvärd."

4.2.2 Förvärvslagens preventiva effekter

Förvärvslagen ansågs ha haft en preventiv effekt. En del deltagare ansåg däremot att lagen kommit att tillämpas så att risken för att inte erhålla förvärvstillstånd var begränsad, dels att man på olika sätt kommit att kringgå lagen.

"Småskojarna kan möjligtvis ha blivit litet skärade, men de kvalificerade skojarna, typ Göta Finans, berörs inte."

4.2.3 Möjligheter att kringgå tillståndslagen

Det konstaderades att det fanns sätt att kringgå tillståndslagen:

a Köparen "döljer sig" i någon typ av bolagsbildning

"Vi märker inte förrän efteråt vilka de personer i själv verket är som döljer sig bakom en del förvärvsfall, men då är det ofta för sent."

"Dom bildar nya bolag varje gång dom köper. Ofta kan vi inte få fram ägarestrukturen. Det försvårar hyresnämndens möjlighet att bedöma."

"Vid en del fastighetsköp bildas kommanditbolag. Det kan vara enskilda personer som går in, och det kan vara större företag. Handelsbolagsformen är vanlig, och där är det också vanligt att delägare i handelsbolag köper och säljer till handelsbolaget och till dom enskilda delägarna i bolaget. Det är en djungel, och en prestation att hitta dom som är inblandade. Det klarar man inte av."

b Bulvaner/släktingar

"Vi har vissa svagheter i tillståndslagen. Vi kan inte pröva om en make köper."

"Det finns en del exempel på bulvanköp."

c Andelsköp

En typ av kringgående som en del menade har blivit allt vanligare, är att köpa andelar i fastigheter för eget boende speciellt i Stockholm, utan att bo i fastigheten där man köpt andelen.^x

d Aktieförvärv

Ytterligare ett sätt att kringgå tillståndslagen är aktieförvärv. Postens övriga tillgångar kan lätt ökas, t ex i samband med fastighetsaffärer, så att lagen inte blir tillämplig.^x

e Bostadsrättsföreningar

"Bostadsrättsvägen gör nätet litet grovmaskigare - och är därför ett problem."

"Vissa bostadsrättsföreningar klarar inte av ekonomin, återgår från bostads- till hyresrätt med eventuella förluster till bostadsrättsköpare som följd. En återinförd "hyresrätt" kan dessutom i själva verket vara frågan om fortsatt bostadsrätt plus andrahandsuthyrning till brukshyror."

4.2.4 Samband mellan täta köp och misskötsel/brottslighet

En del gruppdeltagare från kommuner och hyresgästorganisationer ansåg att det finns ett starkt samband mellan frekventa fastighetsköp och brottslighet. Ofta sker dessa täta fastighetsaffärer bland en kategori likasinnade, som i olika former ägnar sig åt ekonomisk brottslighet.

"Att det finns ett visst samband mellan misskötsel och täta köp och försäljningar är uppenbart. Att försäljningar har varit ett ganska vanligt sätt att gå förbi byggnadsnämnds- och hälsovårdsnämnds förelägganden är uppenbart."

Fastighetsägarerepresentanterna hade dock en annorlunda syn på denna punkt.

"Vi tycker att det är att gå för långt att göra frekventa fastighetsförsäljningar som en kategorisk presumtion för sökandens olämplighet."

4.2.5 Tillämpningen av förvärvslagen

Många gruppdeltagare från kommuner och hyresgästorganisationen ansåg att lagen i praktiken kommit att tillämpas alltför milt. Man menade att ett stort antal prövningar i hyresnämnd och bostadsdomstolen resulterat i förvärvstillstånd, där fastighetsköparna i praktiken

^x Sedan 1 juli 1983 gäller nya regler (jfr kapitel 6 nedan).

visat sig vara mindre önskvärda. Man riktade en stark kritik mot detta förhållande och menade att tillämpningen har varit mer liberal än vad lagstiftarna har menat.

En del representanter från fastighetsägareorganisationerna var också av den uppfattningen att tillståndslagen hade tillämpats milt, men detta var knappast något man kritiserade, utan snarare såg med tillfredsställelse på.

I kommunerna såg man i ett bredare perspektiv på dessa tillståndsärenden. Man tänkte inte enbart på förvärvarens förmåga och intresse att sköta sina skyldigheter gentemot samhället och de boende, utan även på vilka konsekvenser förvärvet hade för miljön i det område där fastigheten var belägen och de möjligheter förvärvslagen indirekt gav att påverka stadsmiljön och saneringen av äldre fastigheter och stadsdelar.

Hur man arbetade med förprovning och utlåtanden på olika fastighetskontor och fastighetsnämnder tycktes i hög grad variera mellan kommunerna. Skillnaden berodde dels på vilka personella resurser kommunerna hade till sitt förfogande för hanteringen av dessa ärenden, dels på vilken kompetens och ambition tjänstemännen hade. Dessutom kunde den politiska sammansättningen i fastighetsnämnden påverka vilken attityd man intog. En viss typ av godtycke kunde tänkas förekomma vid hanteringen av lagarna.

"Ja, lagen har en väldigt konstig konstruktion. Den har gett kommunerna möjlighet till godtycke. Ibland begär politikerna provning fast fastighetskontoret inte begärt det, och ibland vill dom att vi ska pröva såna som vi inte har tagit upp för provning. Och det är i alla fall politiker som beslutar om det blir provning eller inte. Det var bättre som det var förr, då alla förvärv prövades. Det var bättre ur rättssynpunkt."

Gruppdeltagare från fastighetsägareorganisationerna framhöll att det förfarande som kommunerna bedriver, ofta upplevs som synnerligen godtyckligt av fastighetsägarna. För köparen kan det innebära både besvär och ekonomiska förluster att utsättas för en provning. Till detta kommer att många upplever det som en "prickning" att bli utvald för granskning i nämnden.

"Samtliga fastighetsägare uppfattar provningen som godtycklig. Om det blir en provning kan han få vänta ytterligare ett halvår. Det kan innebära svåra påfrestningar. Hanteringen bör gå snabbare. Annars är det en nackdel för såväl hyresgäster, köpare och säljare. Innan allt är klart händer det inget med husen."

Av diskussionerna framkom även att man på kommunkontor och i hyresgästföreningar kan uppleva arbetet i samband med tillståndsärenden som mycket tungrovt. Trots att det i lagen står att det är sökanden som skall styrka

sin lämplighet, så har det i praktiken blivit kommunerna och hyresgästföreningarna som fått skaffa fram material som skall belysa hur sökanden kan tänkas passa som fastighetsägare.^{x)} Det betonades i samtliga grupper att detta utredningsarbete är mycket komplicerat och tidskrävande, speciellt i de fall när sökanden är en juridisk person, och det är invecklade ägareförhållanden som skall utredas.

"I vissa fall har kommunerna inte resurser för att behandla dom här ärendena. I kommuner med många ärenden har man inte tid. Ärendena tar mer och mer tid ju mer bolag och krångligheter det blir."

Vad som också kan bidra till att hanteringen av lagen kan bli tungrodd, är att rutinerna för utredningsarbetet inte är klart uttalade. På kommunkontor och på hyresgästföreningar kan man ha ganska olika uppfattningar om vilka typer av uppgifter som skall samlas in, och genom vem det skall ske.

Vid sidan av problemen med genomförandet av utredningar har man upplevt att allt utredande inte leder till meningsfulla beslut.

"I början var det väldigt trevligt att pröva ett antal fastighetsägare, och man hade skrapat ihop diverse skäl som talade mot att dom skulle förvärva fastigheter. Men klarade vi oss i hyresnämnden så åkte vi stenhårt dit i bostadsdomstolen. Det finns ingen misskötsel som är tillräckligt stor. Som tjänsteman är det inte så jädrans roligt att slåss för något som man från början vet att man kommer att förlora."

"Som handläggare kan man ibland uppleva det som lite meningslöst det man håller på med. Det enda som händer är att man fördröjer ärendet - f ö händer inget."

4.2.6 Vad kan göras i övrigt för att begränsa icke önskvärt fastighetsägande?

Olika förslag för att bekämpa icke önskvärt fastighetsägande framfördes under diskussionerna, bl a

- o. att kommunerna ges effektivare instrument att arbeta med, t ex dataregister som kan samköras med andra register
- o. att fastighetsägareföreningarna agerar mer aktivt, t ex med varningar till och utslutningar av oönskade fastighetsägare
- o. att bankernas och andra kreditgivares roll ses över
- o. Att lagen tillämpas på det sätt som var avsett från början, så att köparen (och inte kommunen) får göra insamlingen av bevismaterial^{x)}

x) Sedan 1 juli 1983 gäller nya regler (jfr kapitel 6 nedan)

- o att det införs någon typ av auktorisation av fastighetsförvaltare
- o att mäklarna tar större ansvar
- o att förvärvslagen ändras vad gäller aktiebolags- och andelsköp^{x)} samt att den utökas att gälla även kontors- och industrifastigheter

4.3. Svenska Kommunal-Tekniska Föreningens kurs-dagar om tillståndsprovning m m

4.3.1 Synpunkter av en representant från justitiedepartementet

Departementsrådet Lars Beckman ansåg att de största svagheterna i lagens tillämpning var

- o att upptäcka rätta fall för provning
- o att finna icke önskvärda fastighetsägare bland nya ägare, köpare från annan ort, nya bolag, och
- o den långa handläggningstid som går åt (vanligtvis 6-12 månader)

När det gällde aktie- och andelsförvärv utgjordes svagheterna enligt Beckman av

- o att bokföringsvärdet kan manipuleras
- o att kommunen har begränsade kontrollmöjligheter
- o att kommanditbolagsformen hindrar insyn och begränsar egen insats
- o att man kan strunta i tillstånd (lagfart behövs inte)
- o det fanns ingen redovisning om förköp av kommun av aktier eller andelar i fastigheter förekommit (bl a för att hindra försök att kringgå förköp)

4.3.2 Hyresgästföreningens i Stockholm synpunkter

Ombudsman Margrethe Höglund redovisade följande erfarenheter och synpunkter från tillståndsprovning i hyresgästföreningen i Stockholm.

Antal till föreningen remitterade ärenden hade vuxit från ca 300 1977 till ca 400 1980 (och över 500 1981, senare uppgift). 1977 avstyrkte föreningen 11 fall,

x) Sedan 1 juli 1983 gäller nya regler (jfr kapitel 6 nedan)

1980 föreslogs prövning i ett hundratal fall (1981 - 84 fall). (Jfr bilaga 1 för lagförändring i prövningsförfarande år 1979.) Endast ett fåtal av förslag om avslag resp prövning hade bifallits, flera i kommunen, färre i hyresnämnden och i bostadsdomstolen.

De av hyresgästföreningen avstyrkta fallen kunde delas in i tre kategorier.

- o Förvärvare mot vilka hyresgäster anfört anmärkningar mot förvaltningen m m i tidigare förvärvade fastigheter
- o Förvärvare som ej tidigare ägt någon fastighet och där det fanns anledning att vara tveksam inför hans ekonomi eller förvaltningskompetens
- o Privata bostadsrättsföreningar, av principiella m fl skäl som t ex när det visat sig att inte alla boende i huset accepterat förvärvaren på grund av för högt överlåtelsevärde, förmodad spekulation, att styrelserna ej bor i fastigheten eller att köpare och säljare är samma personer

Enligt styrelsens för Stockholms hyresgästförening uppfattning följer inte fastighetsnämnder och hyresnämnder lagstiftarens uttalade mening att det är köparen av en fastighet som skall visa att han är lämplig som ägare. Praxis har utvecklats dithän att det är hyresgästerna/hyresgästföreningen som skall bevisa förvärvarens olämplighet, anser man.

"Den bevisning som krävs skall vara omfattande, helst skriftlig. Muntlig bevisning, t ex genom hyresgäster ger mycket bra gehör. Men det är svårt för hyresgäster i redan ägt bestånd att stå upp och vittna om hur dålig man anser fastighetsägaren vara."

"Kritik har också riktats mot nuvarande lagstiftnings otymplighet. Ett förvärv remitteras först via kommunen till hyresgästföreningen, sedan fattar kommunen beslut om prövning i hyresnämnden. Då börjar en ny remissrunda där sökanden, hyresgästföreningen och kommunen är självständiga parter."

"Den tidigare hanteringen där hyresnämnden direkt var första instans sparade enligt vår mening åtskillig tid och arbete för oss, berörda hyresgäster, sökanden."

"För hyresgästorganisation har just exekutiv försäljning inneburit problem, då det oftast varit fråga om dåligt skötta fastigheter, täta ägarbyten."

"Vad gäller de "stora" förvärven har givetvis Göta Finans haft en inverkan att prövning i hyresnämnden känns ofrånkomlig i samtliga dessa fall, och då blir processen för berörda hyresgäster onödigt lång."

Även kriteriet "olämplig fastighetsägare" berördes av Höglund.

"För ombudsmän och förtroendevalda räcker det med en och annan icke uppfylld reparationsöverenskommelse i samband med hyresförhandling samt kanske muntliga uppgifter från hyresgäster att fastighetsägaren betar sig olämpligt/otrevligt.

Med detta har (hittills) inte varit tillräckligt för hyresnämnden/bostadsdomstolen - ibland inte heller för kommunen.

Den bevisbörda som ålagts oss kräver näst intill lika mycket som för en ansökan om tvångsförvaltning.

Vår uppfattning måste givetvis vara att den fastighetsägare som åsamkar medlemmarna/hyresgäster problem, stora som små, är olämpliga, men detta synsätt delas vare sig av tidigare eller nuvarande lagstiftning och av hyresnämnd/bostadsdomstol. Den balansgång handläggande ombudsman måste gå får alltså kännetecknas av organisationens möjligheter att på annat sätt söka komma till rätta med "problemfastighetsägare".

4.3.3 Fastighetsägareförbundets synpunkter

Per Tornée, VD i Sveriges Fastighetsägareförbund angav bl a följande problem i samband med förvärvsprövning.

- o Skall hyresgästintressen alltid komma i första hand?
- o Anmärkningar på en och annan detalj bör ej leda till generalisering. Att det då och då "gnisslar" i relationerna mellan hyresgästerna och fastighetsägare är normalt.
- o Massmedia rapporterar nästan uteslutande negativt när det gäller privata fastighetsägare.
- o Myndigheten kan i sin lagtillämpning lätt tendera att gå längre än lagen avsett.
- o I de flesta fall där bostadsdomstolen ändrat på hyresnämndens beslut, var bevisningen icke tillräckligt stark.
- o Det förekommer politiska inslag i argumenteringen. Hyresgästföreningarnas representanter accepterar t ex inte reavinster som uppkommer vid försäljningar.

Som slutsats anförde Tornée att lagen haft en preventiv verkan men att den medförde byråkratiskt "trassel" och olika hänsynstaganden. Viktigt var att värna om rättssäkerheten.

4.3.4 Erfarenheter inom Stockholms kommun

Förste intendent Ulf Lygnell presenterade bl a följande erfarenheter och slutsatser från Stockholms fastighetskontor.

- o Under 1976-1979 ("gamla" lagen) hade man ca 1 500 ärenden. 3% av fallen avstyrktes i fastighetsnämnden, endast ca 1% i hyresnämnden eller bostadsdomstolen.
- o 1979 - våren 1981 ("nya" lagen) hade man ca 650 fall. I 10% av fallen krävdes prövning, 5% avstyrktes i fastighetsnämnden och endast 2% i hyresnämnden. En del av ärendena var dock inte avgjorda.
- o Stockholms fastighetskontor hade gjort en efterkontroll av 19 fall där fastighetskontoret hade avstyrkt men hyresnämnden hade godkänt. Mot 13 av dessa ägare fanns eller kunde man rikta anmärkningar (vidareförsäljning, betalningsproblem m m).
- o Hyresnämnden utförde inte alltid eget utredningsarbete, hade ej alltid förhandling, gav inte alltid kommentarer till beslut. Detta ansågs besvärande för rättstillämpningen.
- o En ofta återkommande reservation i hyresnämnden som ej vunnit majoritet var att en byggmästare säljer till av honom själv dominerad bostadsrättsförening. (Ej tillåtet sedan 1981.10.01.)
- o Hyresnämnden besiktigade fastigheter i mycket sällsynta fall:
- o Spekulationskriteriet tillmättes liten vikt.
- o I många fall - verkar det - söks inte alls tillstånd.

Lagen ansågs dock ha haft en preventiv effekt. Spekulativ fastighetshandel hade gått ned kraftigt sedan 1976. Kommunala ambitioner hjälpte. Göta Finans hade inte kunnatske i Stockholm.

Christer Starckenberg från Stockholms fastighetskontor kompletterade bilden bl a med en redogörelse för arbetsgången varav bl a framgick

- o att angivna uppgifter om köpeskillingen inte alltid överensstämde med de som lämnas till inskrivningsmyndigheten

- o att det ofta är oklart om och vem som bevittnat namnteckningar på köpehandlingar
- o att tvångsförvaltade fastigheter kan bli föremål för skenförsäljning
- o att om fastighetsnämnden lämnar fastighetskontorets utlåtande utan eget ställningstagande, kan hyresnämnden tro att fastighetsnämnden "inte motsätter sig" förvärvet
- o att om ej tillräckliga underlag inlämnats av sökanden bör man kräva prövning

Ytterligare uppgifter om erfarenheterna i Stockholm lämnas i avsnitt 4.4 nedan.

4.3.5 Erfarenheter i Göteborgs kommun

Byråchef Härved Hellichius och stadsombudsman Sören Svenker från Göteborgs fastighetskontor framhöll att man där höll sig mera neutral än i Stockholm.

- o Man hade kontroverser med politiker i fastighetsnämnden och hyresgästorganisationen. Den sistnämnda ville att "fastighetsägare skall visa" (och ej att "göra sannolikt") och hade tidigare sagt "nej" även till mycket väl renommerade fastighetsägare.
- o Man ansåg att kommunens uppgift är att söka fram kontroversiella fall.
- o Lagen säger att sökanden "skall göra sannolikt" inför hyresnämnd, ej inför kommun.
- o Tjänstemän i Göteborgs kommun var rädda för "olaga myndighetsutövning".
- o Man var förvånad över hyresnämndens oföretagsamhet i samband med förhandlingen inför nämnden. Den ställer knappast egna frågor, låter ombudsmän sköta fallen. Lagen förpliktigar hyresnämnden att undersöka. Man kunde även hjälpa parterna genom underlag som man kräver. Man kunde ha egen ståndpunkt och avslå även om remissinstanserna tillstyrkt.
- o I stort ansågs lagen som förhållandevis bra och preventiv. Lagen behövde inte skärpas. Man skulle aldrig komma åt de stora bovar som agerar snabbt och inte söker lagfart.

4.3.6 Erfarenheter i Malmö kommun

Exploateringschef Rune Jönemo från Malmö kommuns fastighetskontor framförde bl a följande.

- o Man besiktigade fastigheter samt kontrollerade kalkyler, låneövertagande och priser. Om det förelåg anmärkningar, gick fallet till fastighetsnämnden. Hyresgästorganisationen informerades för att den via förhandlingar skulle försöka få fram förbättringar.
- o Lagändringen 1979 ansågs som positiv.
- o Fastighetskontoret hade gott samarbete med hyresgästorganisationen.
- o Ca 7% av fallen gick till prövning. Många återkallades. Nästan alla av dessa hade dålig ekonomi, nästan hälften därtill en dålig förvaltning.
- o Hyresnämnden har beviljat tillstånd vid 28 kontroversiella fall, men endast en tredjedel av dessa synes hålla måttet. Hyresnämnden och ännu mer bostadsdomstolen borde vara strängare.
- o Man hade etablerat samarbete med Stockholms och Göteborgs kommun och byter information på avstyrkta fall.

4.3.7 Paneldiskussion

I paneldiskussionen kom det fram bl a följande kompletterande synpunkter.

- o Ett alternativ till förvärvslagen kan vara att via hyresförhandlingslagen ställa saker till rätta. (Kollektivavtal mellan hyresgästföreningar och fastighetsägare saknas dock ofta på landsbygden).
- o Enligt en informell överenskommelse undersöker Stockholms fastighetskontor i första hand sökandens ekonomi och "spekulation", hyresgästföreningen relationer och fastighetsskick.
- o Man gör ambitiösa utredningar i Stockholms kommun men skulle ofta komma med tunna anmärkningar, enligt vissa kritiker.
- o Sedan 1981 har ett politiskt beslut tillämpats i Göteborg att alla okända och ökända förvärvares fastighetsköp skall begäras prövade av hyresnämnden.
- o Risken är att Göteborg sväljer kameler och Stockholm silar mygg. Om alla okända prövas då silar man mygg. Mer nyanserade kvalitativa angreppssätt behövs.

- o Exekutiv auktion fungerade inte bra i länsstyrelsens regi. Det kunde bli bättre med den nya ordningen hos kronofogden (fr o m 1982).
- o Ingen bevakade att köparen verkligen söker tillstånd.
- o Stötande att det fanns många utvägar: exekutiva auktioner, utlåningsprövning, andelsförvärv, "boende" i fastigheten med osant intygande o d.
- o Vad gäller ett gemensamt dataregister kan man knappast vänta sig tillstånd från Datainspektionen. Utvecklingen går i andra riktningen.
- o Hyresnämndsledamöter har svårt att tillgodogöra sig ekonomiska utredningar. Hyresnämnden kan även bortse från dessa. Därför kan kommunen tendera att uppträda mera som en åklagare än man själv vill.
- o Sökanden i ett förvärvsärende, fastighetskontoret och fastighetsnämnden, hyresgästföreningen, kan föra talan på skilda nivåer.
- o Varför inte anlita utomstående ekonomisk expertis? (Sedan 01.07.1973 tillåtligt.)

4.4 Stockholm kommunstyrelsens utredningar

4.4.1 Inledning

Kommunstyrelsen i Stockholms kommun tillsatte 1977 en utredning om ekonomisk brottslighet och social utslagning. I denna utredning ingick även fastighetshandeln inom kommunen som berörs i sex delutredningar och en slutrapport 1978-1980. För utredningen svarade Ulf Lignell och Ragnar Boman. I det följande sammanfattas utredningens resultat och åtgärdsförslag. Stockholmsutredningens sju delrapporter har listats i bilaga 6.

4.4.2 Kontroversiella tillståndsärenden jan 1976 - juni 1980

I Stockholmsutredningen beskrivs "kontroversiella" tillståndsärenden som sådana där fastighetskontoret föreslagit avstyrkan eller fastighetsnämnden avstyrkt eller godkänt mot minoritetens reservation. Sådana kontroversiella fall utgjorde i början ca 7% av alla ansökningar, mot slutet av undersökningsperioden ca 10%.

De beslut som tagits, eller förslag som framförts i olika berörda instanser i dessa förvärvsfall, framgår av tabell 4.1 nedan.

Tabell 4.1 Behandlingen av "kontroversiella" förvärvsfall i Stockholm jan 1976 - juni 1980

	Fastighetskon-toret	Fastighets-nämnden (Reservation)	Hyresnämnden			Bostadsdomstolen		
			God-känd	Av-slag	Av-skriv-na	God-känd	Av-slag	Av-skriv-na
<u>1976, 1977</u>								
Tillstyrkan		9	9					
Ej ställningstagande		5	5					
Avstyrkan		20	6	7	7	1	1	1
Avskrivna, ej behandlade		5						
		36	20	7	7	1	1	1
<u>Första halvåret 1978</u>								
Tillstyrkan	2	6(6)	2	4				
Ej ställningstagande	-	2	1					
Avstyrkan	14	8(3)	4	4		1		
Avskrivna, ej behandlade	-							
	16	16	7	8	1	1		
<u>1 juli 1978 - 30 juni 1980</u>								
Tillstyrkan	31	32(31)	31	1	.			
Ej ställningstagande	9	11	8	1	2			
Avstyrkan	27	24(3)	13	6	5	1	2	1
	67	67	52	8	7	1	2	1
								2

Källa: Stockholmsutredningen om fastighetshandeln, delrapporter I, II och VI (jfr bilaga 6)

Antalet kontroversiella förvärvsärenden under 1976 och 1977 var 39. Av dessa hade 20 avstyrkts i fastighetsnämnden, därav sju med spekulationskriteriet som främsta grund. Av sistnämnda sju fick sex sedermera tillstånd i hyresnämnden. Flertalet sökande vitsordade att det förekommit en del köp och försäljningar tidigare men att man avsåg att stabilisera innehavet. Några kunde dock tänka sig en vidareförsäljning av det köpta huset.

Bristande kompetens resulterade i ett fall av tillståndsvägran och likaså ett fall där ekonomiska förutsättningar för förvaltning ansågs ha saknats. I ett fall gav hyresnämnden tillstånd med tvekan m h t den svaga ekonomin. I tre avslagsförslag på grund av brister i fastighetsförvaltningen (god sed) beslöt hyresnämnden i enlighet med fastighetsnämndens förslag.

För första halvåret 1978 redovisades 16 kontroversiella fall. Fastighetsnämnden var numera mindre sällan enig, eller snarare mera oenig, efter politiska linjer. De socialistiska partiernas representanter reserverade sig mot praktiskt taget alla fall som tillstyrktes av den borgerliga majoriteten. En borgerlig minoritet reserverade sig i en mindre del av de av majoriteten avstyrkta fallen. Detta förhållande gällde även under perioden därefter.

Fyra förvärvare som tidigare förekommit i täta transaktioner fick tillstånd av hyresnämnden. Nämnden beaktade i två fall av fem kommuners invändningar när det gällde sökandens ekonomiska och praktiska förutsättningar att förvalta fastigheten. Däremot avslog hyresnämnden fyra av fastighetsnämnden tillstyrkta ansökningar med bostadsrättsföreningar inblandade, i tre fall med åberopande av den höga köpeskillingen. Av sex fall där köparens relationer till hyresgästerna ifrågasattes, fick ett tillstånd i bostadsdomstolen. Av övriga fem fick tre tillstånd i hyresnämnden.

För perioden andra halvåret 1978 - första halvåret 1980 redovisades 67 kontroversiella ärenden. En stor grupp av dessa var bostadsrättsföreningar. Av 17 ansökningar avstyrkte fastighetsnämnden sex och hyresnämnden gav inte tillstånd till ett förvärv. Den senare fick dock tillstånd av bostadsdomstolen.

4.4.3 "Spekulationshandel"

Utredningen definierade varje inblandad fastighet som ett "spekulationsobjekt" om en fastighetsägare från 1973 till mitten av 1978 köpt och sålt minst två fastigheter. Denna definition kan naturligtvis diskuteras. Med denna definition uppgick "spekulationshandeln" 1974-75 till ca 200 köp per år. Det utgör ca 30% av antalet köpta fastigheter och ca 20% av omsatt värde. Därefter sjönk "spekulationshandeln" kraftigt, till ca 50 köp per år och 15% av det totala antalet köp och 10% av värdet. Korttidsspekulation med en innehavstid av upp till två månader hade praktiskt taget upphört mot slutet av undersökningsperioden.

Under 1973-75 var prisutvecklingen betydligt kraftigare för spekulationsköpen än för den övriga marknaden medan de därefter närmat sig varandra. De största spekulationsvinsterna förekom oftast i samband med korta innehavstider (under sju månader). Spekulationen omfattade vidare nästan helt äldre fastigheter.

Av de 461 studerade fastigheterna såldes 36 minst tre gånger under femårsperioden. Av de studerade 180 fastighetsägarna hade 55 köpt och sålt minst sex fastigheter.

Orsakerna till "spekulationshandeln" 1973-1975 var inte minst möjligheterna till en snabb hyresutveckling och tillgång på lån. En del äldre ej ekonomiskt optimalt förvaltade eller hyressatta hus kunde ge låtta värdestegringsvinster. "Spekulationen" sjönk sedan när de attraktivaste objekten (med eftersläpande hyror) var köpta, kreditmarknaden blev kärvare och förvärvslagen infördes.

Under 1978 och 1979 hade ungefär var tredje såld fastighet förvärvats av en bostadsrättsförening. Överlåtelsepriset för HSB:s bostadsrätt i innerstaden var tre till sex gånger högre 1978 än 1974. Det förekom kontroversiella fall där ägaren sålde fastigheten till en av honom själv dominerad bostadsrättsförening.

Att hyrorna höjs är naturligtvis en nackdel för de boende, oavsett skälet till varför detta sker. Täta ägarbyten medför därtill risk för eftersatt underhåll. Verkligt grov misskötsel kan leda till tvångsförvaltning. I Stockholm var det under perioden 1970-1978 fråga om ett 50-tal fall av tvångsförvaltning. Över en tredjedel av dessa tillhörde ägare som betraktades som spekulanter.

4.4.4 Fastighetshandel och ekonomisk brottslighet

Utredningen studerade särskilt dels 20 fastighetsägare med täta köp och försäljningar (grupp I) och 26 fastighetsägare som hade begått brott eller visat allmän misskötsamhet (grupp II).

Det visade sig att 14 av de 20 flitigaste fastighetshandlarna hade varit föremål för polisens uppmärksamhet. Sex av dessa hade t o m åtalats eller dömts för skattebrott eller svartbygge m m. Minst nio hade skatteskulder. Endast tre av 20 var vad man kallade fläckfria.

I grupp II var frekvensen av misskötsel eller brott per fastighetsägare ännu högre. Resultaten av de "sammanflätade" förhållandena i båda grupperna belyses i följande figur 4.2.

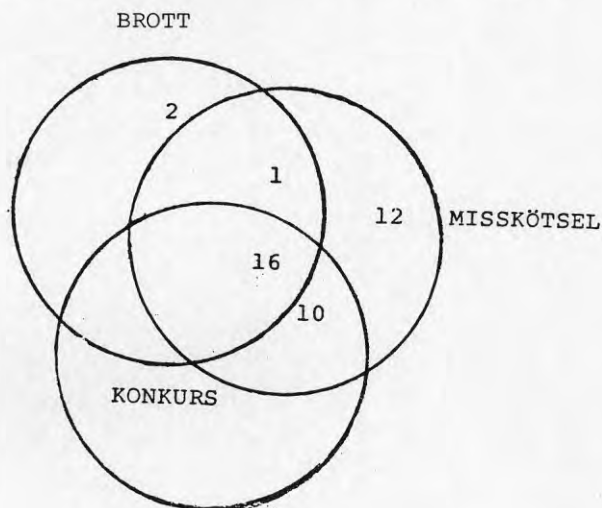
Sammanfattningsvis konstaterades i denna del av utredningen följande.

- o 85% av de mest spekulativa fastighetsägarna var involverade i ekonomisk brottslighet och/eller misskötsel. I stor utsträckning fanns det således ett samband mellan flitig fastighetshandel - spekulationsaffärer - och ekonomisk brottslighet och /eller allmän misskötsamhet i form av skatteskulder, exekutiva auktioner, lagsökningar m m

- o Sannolikheten var hög för att fastighetsägare som dömts för brott, även hade försatts i konkurs eller hade andra "fläckar" på sig. Bland "spekulativa" ägare fanns en med 7 olika kategorier av brott eller förseelser, två med 5, en med 4. Med andra ord, det var fråga om en relativt liten grupp fastighetsägare med ett i många fall stort syndaregister.
- o Misskötsel som ledde till konkurs kunde leda till flera års besvär för hyresgäster, dels före, dels efter konkurs, tills den nya ägaren hann införa en acceptabel servicenivå.
- o Utredningen fann inte stöd för påståendet att fastigheter var ett av de vanligaste sätten att tvätta svarta pengar vita.

Figur 4.2 Fastighetshandel och ekonomisk brottslighet i Stockholm 1973-1978. (1979)

Grupp I: 20 spekulativa fastighetsägare	Grupp II: 26 fastighetsägare med olika brott eller förseelser
3 fläckfria 17 icke fläckfria	2 fläckfria 24 icke fläckfria



Figuren återges från Stockholmsutredningen, delrapport V (jfr bilaga 6)

4.4.5 Åtgärdsförslag

Stockholmsutredningens viktigare förslag för att komma till rätta med konstaterade problemen var följande.

- o Frekventa fastighetsaffärer och transaktioner som är konstruerade på ett sätt som strider mot god sed på fastighetsmarknaden skall bli direkt diskvalificerande för tillstånd.
- o Det är sökanden som skall styrka sin lämplighet.
- o Viss karenstid skall gälla för fastighetsägare som inte uppfyllt lagens krav.
- o Kommunens yttrande skall normalt följas om det inte är uppenbart att det strider mot lagen.
- o En snabbare och effektivare indrivning och bevakning av fordringar bör åstadkommas.
- o För att undvika en eventuell förflyttning i samband med ett näringsförbud efter upprepade kurser bör krävas att styrelsen styrker att verksamheten verkligen övergått till annan ort (och/eller annan ägare).
- o Regler för bolagsförvärv skall ändras så att de inte exkluderar sådana förvärv som bör prövas. En utebliven tillståndsansökan vid förvärv av aktier och i handels- och kommanditbolag bör straffbeläggas.
- o Beträffande undantaget från tillståndsplikt vid förvärv av andel i fastighet, som sker för att bereda förvärvaren och hans familj bostad, föreslogs att en gräns sätts för hur stor andel som får förvärvas utan tillstånd.
- o Beträffande undantaget från tillståndsplikt vid förvärv av andel i fastighet, då förvärvaren redan har andel i fastigheten, föreslogs att undantaget slopas.
- o Hyresnämnderna bör åläggas ett aktivare utredningsarbete.
- o Samarbete mellan olika involverade myndigheter bör utökas eftersom registreringen och handläggningen av olika brott och förseelser är utspritt på ett stort antal myndigheter. Även hyresmarknadens organisationer ansågs kunna spela en viktig roll i samarbetet.

4.5 Några slutsatser

- 1 Olika intressegrupper hade olika syn på förvärvslagen och dess tillämpning. Representanter för hyresgästorganisationerna var mest kritiska till vad de ansåg vara lagens alltför milda tillämpning. De ansåg även att alla kategorier av "spekulation" var av ondo. Representanterna från hyresgästföreningen i Stockholm ansåg att arbetet med tillståndsärenden var tungrott.
- 2 Fastighetsägarerepresentanterna ville helst inte ha lagen eller önskade en "mild" tillämpning. De refererade till näringsfrihet och rättssäkerhet och framhöll att förvärvarna upplever prövningen som godtycklig och som en "prickning". Den tid som prövningsförfarandet kan kräva medförde nackdelar för hyresgäster, köpare, säljare och kreditinstitutioner.
- 3 Kommunrepresentanterna intog ett slags mellanställning men var kritiska mot lagens tillämpning i hyresnämnder och bostadsdomstolen. Framför allt var man missnöjd med att kommunens avstyrkan ofta inte blev accepterad av dem. Hyresnämndens bristande utredningsarbete och besiktningar var också föremål för kritik.
- 4 Arbetet med tillämpningen ansågs variera från kommun till kommun, beroende på personella resurser och politiska konstellationer. Oenighet i prövningen av förvärvsärenden i fastighetsnämnden fram till slutet av 1981 hade i Stockholm och Göteborg tenderat att växa i huvudsak enligt politiska linjer.
- 5 Att lagen haft en betydande preventiv verkan syntes man dock ha varit enig om. Lagen hade bidragit till att spekulationsvågen i Stockholm gått tillbaka kraftigt. Lagstiftningen ansågs dock inte täcka, och inte kunna täcka, många fall där man med avsikt ville förbigå tillståndsprövningen. Otillåtna utvägar för att undvika förvärvsprövning var framför allt manipulation med bokföringsvärden (aktieförvärv); att man struntade i tillstånd, att man vid aktieförvärv inte behövde lagfart; att man använde kommanditbolagsform med dess begränsade insyn; att man förvärvade först en andel, intygade att man bodde i fastigheten men i själva verket inte gjorde det; att man använde bostadsrättsformen samt att man lät det gå till exekutiv auktion (med säljarens godkännande).

- 6 En del förändringar i lagen och dess tillämpning föreslogs (jfr avsnitt 4.4.5). Stockholmsutredningen påpekade samtidigt att man med olika åtgärder måste gå en svår balansgång mellan å ena sidan hyresgästernas, långivarnas och samhällets berättigade krav och å andra sidan ta hänsyn till näringsfrihet, äganderätt och undvikande av onödig kontroll och byråkrati.
- 7 Det var en förhållandevis allmän uppfattning i grupperna att fastighetsägareorganisationerna skulle kunna ta på sig mer ansvar och agera mer aktivt än vad man gjort tidigare.

5 TILLÄMPNING AV FÖRVÄRVSLAGEN 1976-1981 (1982)

5.1 Inledning

Idenna undersökning har förvärvslagens tillämpning studerats i sju kommuner, tre storstadskommuner och fyra övriga i anslutning till eller i närhet till de tre storstäderna. Underlaget till beskrivningen och analysen för fall från åren 1976-1981 har behandlats i kapitel 1. Analysen avser kontroversiella fall, dvs fall där förvärvsprövning påkallats av kommuner enligt sedan 1979 gällande lag, eller där enhällighet hos eller mellan fastighetskontoret, fastighetsnämnden och hyresgästföreningen inte förelegat under prövningen. Definitionen av kontroversiella fall är något vidare än i Stockholmsutredningen.

Ett ursprungligen ej planerat försök till uppföljning har gjorts genom en skriftlig förfrågan hos kommunala myndigheter och hyresgästorganisationerna avseende alla kontroversiella fall och ett lika antal övriga fall (benämnda icke kontroversiella) från 1978-1980. Detta för att få indikationer på om det kan finnas icke önskvärda fastighetsägare som har köpt fastigheter utan eller med förvärvsprövning.

Redogörelsen för förvärvslagens tillämpning börjar med frågan om en eventuell geografisk och annan koncentration av ur förvärvslagens synpunkt icke önskvärda fastighetsförvärvare. Därefter diskuteras andels- och aktieöverlåtelse samt handläggningen hos kommuner, hyresgästföreningar, hyresnämnder och bostadsdomstolen. Sammanfattningsvis belyses sedan kritiken mot hyresnämnder och bostadsdomstolen och de problem i lagens tillämpning som förekommit.

Därefter berörs de särskilda grunderna för att tillstånd vägrades samt ovan omnämnd uppföljning av ett antal fall i de sju kommunerna. Kapitlet avslutas med referenser till vissa mer principiella rättssäkerhetsaspekter. Statistiska underlag till detta kapitel är samlade i bilaga 3. I bilaga 4 refereras sammanfattningsvis resultaten av en genomgång av bostadsförvaltningslagen och bostads-saneringslagen.

Läsningen av detta kapital underlättas om man först studerar sammanfattningen av viktigare bestämmelser i förvärvslagen och förändringarna i denna, i bilaga 1. Vad man avser med icke önskvärda fastighetsägare i övrigt berördes i kapitel 2 och 3 ovan.

5.2 Geografisk och annan koncentration av icke önskvärda fastighetsägare

5.2.1 Tre frågor

Förvärvslagen gällde ursprungligen endast i de tre storstadskommunerna och vissa till dessa direkt angränsande kommuner. 1979 utsträcktes lagen att gälla i hela landet. Det har ifrågasatts

- o om inte de icke önskvärda köparna var koncentrerade till en liten krets i storstäderna
- o om det därför var nödvändigt att utsträcka lagen att omfatta hela landet
- o om det inte förekom en utflyttning av icke önskvärda fastighetsägare från storstäderna till andra orter där de inte var så väl kända.

5.2.2 Inflyttning från andra orter

Det finns faktiskt en betydande "inflyttningsandel" i vårt material, dvs många sådana köpare som ej är bosatta eller har en kontorsadress inom kommunen ifråga. Den misstänksamhet som finns mot förvärvare utifrån har naturligtvis gjort att andelen prövade fall med köpare utifrån blivit hög i de undersökta kommunerna. (Stockholm och Göteborg har ej undersökts på denna punkt.)

Tabell 5.1 Andelen förvärvsfall med köpare utanför kommunen

	Köpare ej bosatta i kommunen	
	i kontroversiella förvärvsfall	i övriga förvärvsfall
Mölndal	29%	2%
Borås	45%	5%
Malmö	55%	16%
Helsingborg	19%	10%
Svedala	-	0%

"Vi har många köpare utifrån som t ex varit bönder, eller haft bilbransch-, textil- eller pappersföretag och lagt ned eller sålt denna verksamhet och placerat kapitalet i hyresfastighet". (Kommentar i Malmö)

Enstaka fall av icke önskade "inflyttningar" i vissa orter har rapporterats i massmedia eller till oss. Göta Finans-fallet i Göteborg är det mest kända. Även i Helsingborg, Uppsala och Vara m m har det rapporterats om inflyttning av enstaka icke önskade fastighetsägare. Stockholmsutredningen undersökte förvärv av fastigheter under åren 1973-1978 av köpare från Stockholm i 18 andra orter. Utredningen kom också till slutsatsen att spekulativa fastighetsaffärer utanför Stockholm var fåtaliga

med undantag av ett förvärv 1973 av 48 mindre bostadsfastigheter i Skåne. Det rörde sig i övrigt om ett par fastigheter inom var och en av de 18 undersökta städerna, dessutom i varierande grad kommersiella fastigheter. (Stockholmsutredningens delrapport IV - jfr bilaga 6)

I en studie av "Bostadshyreshus från 1930- och 1940-talen" (Eric Carlegrim, Dag Klerfelt, Lars Westin, BFR R 60:1981) noteras att kortare innehav än 12 månader upphörde i stort 1976 inom de tre storstadsområdena (i överensstämmelse med Stockholmsutredningens resultat från spekulationshandeln). Inom andra större städer som Örebro, Norrköping och Karlstad ökade dock de extrema korttidsinnehaven framför allt under 1976. Som en sannolik orsak anges tillkomsten av förvärvslagen vilken i början endast avsåg storstadsområden.

Göta Finans-fallet demonstrerar att även ett enda icke önskvärdt förvärv utifrån kan få betydande konsekvenser. Därför har under senare år några kommuner med större städer och deras hyresgästorganisationer börjat samla in information om utifrån kommande förvärvare (främst från Stockholm) från Stockholms fastighetskontor och hyresgästförening.

5.2.3 Förvärvslagen i icke-storstadskommuner

Den stora majoriteten tjänstemän i 84 icke-storstadskommuner som svarade på våra skriftliga frågor på denna punkt ansåg att det förekom ingen eller endast ringa inflyttning av förvärvare utifrån. Endast i sju kommuner refererade man till inflyttning. Man angav ofta det ringa privata fastighetsbeståndet eller den för spekulation ointressanta fastighetsmarknaden. Några direkta citat kan illustrera svaren och inställningen i övrigt.

"Antalet privatägda flerfamiljshus är mycket litet i vår kommun. Spekulationsköp har förekommit men är totalt sett av mycket liten omfattning. Nuvarande situation på hyresmarknaden medför egentligen att någon prövning icke skulle behöva ske eftersom de hyresgäster som skulle drabbas lätt kan finna ersättningslägenhet."

"Endast ett förvärv - en i och för sig förhållandevis stor affär med åtta fastigheter inblandade - har stoppats med stöd av tillståndslagen."

"Som förmodligen är vanligt förekommande i de mindre kommunerna, har det i vår kommun sällan varit aktuellt att utnyttja denna lagstiftning. Överlåtelse av hyresfastigheter gäller oftast mindre enheter där köparen är en känd ortsbo. Det blir mer eller mindre en formsak för kommunen att ta ställning."

"Inflyttning av förvärvare kan pressa upp hyrorna."

"Önskvärt att ägarna bor i kommunen, eftersom även andra än rent ekonomiska faktorer då bör kunna påverka förvaltningen i större utsträckning."

På frågan om förvärvslagen överhuvud behövdes i icke-storstadskommuner svarade majoriteten att den behövdes. Andra ansåg dock att förvärvslagen inte var aktuell för kommunen - den var avsedd för större kommuner.

5.2.4 Koncentration av icke önskvärda förvärvare

Stockholmsutredningen och Göta Finans-fallet antyder att de mycket grova fallen av icke önskvärda fastighetsägare (spekulation kombinerad med brottslighet) var koncentrerade till en liten krets. I Stockholm försvann denna typ av affärer till större del i samband med införandet av förvärvslagen som framgick tidigare i denna rapport. Göta Finans-fallet är dock av senare datum.

Denna utrednings material ger inte stöd för hypotesen av en koncentration av övriga icke önskvärda eller kontroversiella förvärvare till en liten krets. En genomgång av kontroversiella fall i allmänhet och de förvärvsansökningar som avslagits eller återtagits speciellt, tyder på att det är mycket få köpare som återkommer i förvärvsprövningssammanhang. Det är naturligtvis möjligt att en del förvärvare bytt namn på bolag och eller skaffat sig bulvaner. Mycket talar dock mot en koncentration till en liten krets. Å ena sidan kan ett "nej" medföra komplikationer som återgång av köp m m. Detta uppmuntrar inte till flera förvärv. Å andra sidan finns det en betydande rörlighet på fastighetsmarknaden, med många nya och i berörd kommun ej bosatta köpare. Med detta följer i sin tur en del förvärvare som saknar resurser och kompetens att sköta fastighetsaffärer eller skaffa sig förvaltare, åtminstone i ett inledningskede.

Det bör dock påpekas att även om förvärvande fysiska personer och bolag ofta är nya, så tyder materialet på att icke önskvärda förvärvsfall även bland dem utgör endast någon procent av alla deras förvärv.

5.3 Prövningens krav på tid

Förvärvsprövningen tar tid, inte sällan 6-12 månader, någon gång upp till ett par år, om t ex hyresnämndsbeslut överklagas till bostadsdomstolen.

Letta medför olägenheter för huvudintressenterna. Köpare och säljare kan hindras i andra planerade dispositioner.

För köparen finns stora möjligheter att manipulera prövningen om han skulle ångra förvärvet. En eventuell återbäring av köpeskillingen kan medföra problem. Bl a Riksrevisionsverket har påpekat att stora problem kan förekomma med ovisshet om förvärvens giltighet och fångesmannens eventuella förmåga att återvinna köpeskillingen.

Köparen kan ha tillträtt fastigheten före slutligt avgörande i tillståndsfrågan. Den normala servicen till hyresgäster kan försämrans under väntetiden.

Vad gäller den skattemässiga behandlingen av (återgång av) ogiltigt köp, saknas lagregler och fast praxis. Detta medför stor osäkerhet vid tillämpningen för såväl de skattskyldiga som taxeringsmyndigheterna. Vidare är rättspraxis vacklande i fråga om fastighetsinkomst och realisationsvinst. Det kan vara av avgörande betydelse om parterna genom besvär håller sin talan öppen. Rådande oklarhet skapar även mycket arbete för berörda myndigheter och kan medföra rättsförluster för skattskyldiga.

Förvärvaren kan naturligtvis själv bidra till en snabbare handläggning genom att från början överlämna de ekonomiska kalkyler m m som behövs som underlag för prövningen. Klarare skatteregler för återgångsfall vore även en fördel.

Hyresgästorganisationer och kommuner kan bidra till en kortare genomloppstid genom att inte kräva prövning där enligt gällande lag förvärv inte kan stoppas.

5.4 Andels- och aktieöverlåtelse

5.4.1 Förvärv av andelar i fastighet

Fram till den 1 juli 1983 erfordrades ej förvärvstillstånd om "förvärvet avsåg andel i fastighet och förvärvet av andelen skedde i syfte att bereda förvärvaren och hans familj bostad på fastigheten", ej heller om "andel i fastighet förvärvades av någon som redan ägde andel i fastigheten". Sådana andelsförvärv behövde inte prövas och har därför inte analyserats i denna utredning. Endast enstaka övriga tillståndspliktiga andelsförvärv ingår i de analyserade fallen. Prövningen av dessa tillåter inga särskilda slutsatser.

Tidigare gällde även den regeln att den som tidigare förvärvat en viss obetvdlig ideell andel i en fastighet därefter kunde förvärva resten av denna utan tillståndsprövning. Låt oss anta att någon förvärvade 1/100 av ett stort hyreshus, med det angivna syftet att själv bebo en av lägenheterna. Efter någon tid avflyttade emellertid köparen samtidigt som han förvärvade resten av fastigheten. Sådant förvärv var inte tillståndspliktigt.

Stockholmsutredningen granskade stickprovsvi ett tiotal fastigheter som var uppdelade i ideella andelar. I samband därmed framkom att av totalt åtta personer som under åren 1978-1980 förvärvat sådana andelar utan tillståndsprövning, tre stycken var skrivna på annan adress per 12.10.1980.

Som tidigare framförts har i Stockholmsutredningen föreslagits att en gräns sätts för hur stor del av en fastighet som får förvärvas utan tillståndsprövning samt att innehav av en viss (mindre) andel i fastigheten ifråga inte utan vidare ger rätt till ytterligare andelsförvärv i denna.

Kritik har riktats mot detta förslag, inte minst på grundval av att bevis saknades för att lagen verkligen missbrukats (utom enstaka fall). Obestridligt är emellertid att lagregeln innebär en risk för kringgående. Sedan juli 1983 är dock alla andelsförvärv underkastade förvärvsprövning, men tillstånd får ej vägras om förvärv sker i syfte att bereda förvärvaren egen bostad. (Jfr kapitel 6.)

5.4.2 Privata bostadsrättsföreningar

I Stockholmsutredningen redovisas att ungefär var tionde bostadsfastighet i Stockholms innerstad förvärvades av en bostadsrättsförening under tiden 1971-1978. Under 1978 var andelen uppe i en tredjedel. Ett 80-tal av här undersökta kontroversiella fall avser bostadsrättsföreningar, därav så många som 66 från Stockholm. Antalet sådana fall i Stockholm har dock sjunkit från 15-16 per år 1976-1978 till 6-7 1979-1981.

I ca hälften av alla förvärv av bostadsrättsföreningar förelåg intressegemenskap mellan säljare och köpare. Detta har ansetts vara ett av de allvarligaste problemen med spekulation i fastigheter. Skälen till och fördelarna med att sälja till bostadsrättsföreningar har redan diskuterats i kapitel 2.

Som även framförts tidigare, har representanter från hyresgästföreningar, speciellt de i Stockholm, haft uppfattningen att bildandet av privata bostadsrättsföreningar alltid eller ofta innebär en sådan "spekulation i boende" som föreningen inte kan godta, bl a på grund av

- o för höga överlåtelsevärden (ej i och för sig grund för att vägra tillstånd enligt förvärvslagen även om det har medfört eller bidragit till avslag i några fall
- o oönskad "bostadsrättspekulation" (styrelsen bor ej i fastigheten, köpare och säljare samma person m m)

Man säger sig 1979 och 1980 ha avstyrkt respektive krävt prövning i vart annat fall av köp av bostadsrättsförening. I Stockholms fastighetsnämnd förekom reservation i praktiskt taget varje förvärv av bostadsrättsförening. Allt tyder på att dessa förvärv utgör en av de frågor där den politiska uppfattningen tenderar att dominera ställningstagandet, inte sällan mer än de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall.

Bostadsdomstolen har uttalat dels att förekomsten av eventuella strimlade lån i en bostadsrättsförening inte skall anses medföra "att föreningens förvärv har fått en affärsmässig karaktär och att bostaden har blivit en handelsvara" (RBD 30:78), dels att, för den händelse fastigheten har förvärvats av en seriös köpare, det är "i princip utan betydelse om säljaren genom affären gör vad som med eller utan fog kan kallas spekulationsvinst" (RBD 21:80).

5.4.3 Aktie- och andelsförvärv i fastighetsbolag

Den fram till 1 juli 1983 gällande tillståndsplikten avser endast förvärv av aktier eller andelar i sådana fåmansbolag respektive handelsbolag som främst ägnar sig åt förvaltning av hyresfastigheter. Den avser bolag som äger fast egendom taxerad som hyreshusenhet och vars taxeringsvärde enligt senaste balansräkningen är minst tre gånger större än bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar. Denna s k 3 x-regel upphävdes fr o m 1 juli 1983. Tillståndsplikt inträder numera redan när taxeringsvärdet på bolagets hyresfastigheter överstiger bokförda värdet av övriga tillgångar i bolaget. Ett skäl för att reducera storleken av det tillståndspliktiga fastighetsinnehavet är att minska inverkan av mindre förändringar i balansräkningen och att försvåra manipulationer som sfyftar till att man inte når upp till tillståndspliktig värdegräns.

Inom ramen för Stockholmsutredningen har tillämpningen av förvärvslagen för aktie- och andelsförvärv utförligt beskrivits. Man kom fram till att tillståndslagens bestämmelser inte efterlevs i tillräcklig utsträckning, eftersom en del förvärvare helt enkelt inte brydde sig om att söka tillstånd, att lagen på flera sätt kunde kringgås och att lagen definitionsmässigt undantog just en stor del av fall som enligt motiven för lagens tillkomst borde vara inte bara tillståndspliktiga utan värda en närmare granskning. Samtidigt påpekades att samhällets kontrollmöjligheter var ytterst begränsade.

Tillfälligheter som styr tillståndsplikten och manipulationsmöjligheterna kan illustreras med ett räkneexempel från Stockholmsutredningen, baserat på regler som gällde fram till den 1 juli 1983.

Ett nybildat fastighetsbolag ser i utgångsläget ut på följande sätt:

<u>Tillgångar</u>	<u>1 000 kr</u>	<u>Skulder och eget kapital</u>	<u>1 000 kr</u>
Fastighet	1 500	Kortfristiga skulder	60
Rörelsekapital	<u>120</u>	Inteckningslån etc	1 400
Summa tillgångar	<u>1 620</u>	Eget kapital	<u>160</u>
		Summa skulder och eget kapital	<u>1 620</u>

Fastigheten antas ha ett taxeringsvärde på 1 000 tkr (bokfört värde, dvs inköpspris vid starttidpunkten, är alltså 150% av taxeringsvärdet - taxeringsvärdet är 67% av inköpspriset). Övriga tillgångar uppgår till 120 tkr. Lagens kvotregel ger då följande resultat:

$$\frac{1\ 000}{120} = 8,3 \quad \text{Förvärv av aktier i bolaget är således tillståndspliktigt.}$$

Efter t ex ett år säljes fastigheten och en ny inköps. (Siffrorna för den nya fastigheten är identiska med ovanstående. För enkelhetens skull bortses från realisationsvinstskatten.) Det är i detta exempel i princip likgiltigt om den gamla fastighetens nye ägare betalar den gamla ägarens egen insats och värdestegring med kontanter eller reverser. Vi antar att den gamla fastigheten säljs för 1 725 tkr, dvs med en värdestegring på 15% och att köpeskillning utöver befintliga lån erläggs till 225 tkr med reverser och 100 tkr kontant, som blir kontantinsats för nästa köp. Bolagets balansräkning får då efter ett år följande utseende med de valda förutsättningarna:

<u>Tillgångar</u>	<u>1 000 kr</u>	<u>Skulder och eget kapital</u>	<u>1 000 kr</u>
Reversfordran	225	Kortfristiga skulder	60
Ny fastighet	1 500	Inteckningslån	1 400
Rörelsekapital	<u>120</u>	Eget kapital	160
Summa tillgångar	<u>1 845</u>	Årets vinst	<u>225</u>
		Summa skulder och eget kapital	<u>1 845</u>

Fastighetens taxeringsvärde är 1 000 tkr. Värdet av övriga tillgångar är 225 + 120 = 345 tkr. Kvotregeln ger

$$\frac{1\ 000}{345} = 2,90. \quad \text{Förvärv av aktier i bolaget är nu inte längre tillståndspliktigt enligt 3 x-regeln.}$$

Räkneexemplet visar att mycket små förändringar var tillräckliga för att aktieförvärv i denna typ av bolag inte skulle bli tillståndspliktiga, trots att verksamheten i realiteten inte hade ändrat karaktär. Det var vidare relativt enkelt att manipulera förhållandena och/eller balansräkning så att en tillståndsprövning av förvärv av aktie eller andel i bolaget ej blev nödvändig. Man kunde t ex ta upp rörelsehämmande poster i balansräkningen eller ladda upp bolaget med likvida medel för att satsa på nya fastighetsköp.

I Stockholmsutredningen föreslogs att den s k 3 x-regeln ändras så att den inte exkluderar sådana förvärv som bör prövas, att utebliven tillståndsansökan beträffande aktie- och bolagsandelsförvärv straffbeläggs, att det högre av bokföringsvärdet eller 133% av taxeringsvärdet för fastigheten lägges till grund för beräkningen samt att i övriga tillgångar inräknas endast sådana icke-finansiella tillgångar som hänger samman med att en fysisk verksamhet bedrivs.

Materialet inom detta projekt uppvisar ett ringa antal aktie- och andelsförvärv. Av totalt 576 kontroversiella fall är nämligen endast 13, drygt 2%, sådana förvärv. Bland icke kontroversiella uppgår de till 51 av drygt 5 000, dvs omkring 1%. De få fallen inger otvivelaktigt farhågor att som Stockholmsutredningen anfört, ett betydande "svinn" kan förekomma.

5.5 Handläggningen i kommunen

5.5.1 Prövningen i kommunen

Det är den kommun där den fasta egendomen är belägen, liksom den hyresgästorganisation som berörs av förvärvsansökan, som numera skall anses som sökandens motparter i ett förvärvsärende. I den tidigare, fram till mitten av 1979 gällande ordningen prövades samtliga tillståndspliktiga fastighetsförvärv i hyresnämnden. Det ålåg då förvärvaren att självmant inom tre månader efter köpet inkomma med en förvärvsansökan till hyresnämnden. Om så inte skedde blev förvärvet ogiltigt.

Numera kan kommunen avgöra om man vill påkalla prövning eller ej. Sedan 1983 gäller detta som ovan berörts även för aktie- och bolagsandelsförvärv. Därefter föreligger nämnden förvärvaren att inom viss tid ansöka om förvärvstillstånd. Om ansökan inkommer bereds kommunen och hyresgästorganisationen möjlighet att yttra sig över denna.

Kommunens beslut att påkalla förvärvsprövning behöver inte vara motiverat. Beslutet fattas i fastighetsnämnden som är politiskt sammansatt. Som underlag för fastighetsnämndens ställningstagande föreligger regel-

mässigt en särskild "tjänstemannautredning" eller åtminstone utlåtande eller förslag från fastighetskontor eller motsvarande. Skiljaktiga eller avvikande meningar kan således förekomma såväl inom fastighetsnämnden som mellan nämnden och fastighetskontorets tjänstemän.

I hyresnämnden sätts ärendet normalt ut till sammanträde efter det att kommunen och hyresgästorganisationen har inkommit med särskilda (motiverade) yttrandena. I detta skede (eller vid annan tidpunkt) kan motparterna, oftast mot bakgrund av det material som har framkommit, medge att sökanden erhåller det begärda förvärvstillståndet.

I anslutning till att kommuner och hyresgästföreningar blev parter i tillståndsärenden anförde dåvarande departementschefen (proposition 1978/79:164 s 15) att det i praktiken är kommunen som i första hand bär ansvaret för bedömningen om sökanden är lämplig som fastighetsägare. Lämnar kommunen ansökningen utan erinran, torde enligt propositionen hyresnämnden normalt kunna utgå från att det inte finns något att erinra mot sökanden.

Representanter för Stockholms fastighetskontor har dock framhållit att

"Vi vill inte pricka fastighetsägare i förväg. Vi vill ha bort dramatiken i en eventuell prövning. Först i remissen till hyresnämnden vill vi lägga korten på bordet."

Att kommunen begär prövning behöver därför inte innebära ett ställningstagande.

Vidare har det inom storstadskommuner och hyresgästföreningar förekommit missnöje med vad man ansett vara ringa utredningsverksamhet i hyresnämnderna. I Stockholms kommun har man därför i en del fall lämnat ärenden utan motivering, för att "provocera hyresnämnden till en ordentlig egen utredning".

Hyresnämnderna i Stockholm och Göteborg har däremot framhåvt sin uppgift som domstolsliknande myndighet som får avgöra ärendet på grundval av den utredning parterna förebringat. Hyresnämnden måste därutöver bedöma förvärvarens förmodade framtida beteende. Det ger sig självt att man måste ha rimliga grunder innan hyresnämnden säger "nej".

En del förvärvare å sin sida har haft svårt att förstå att man i kommuner ej kan få ett "ja", utan att det föreligger tillräckligt konkreta underlag för kommunens ställningstagande.

Olika uppfattningar om utredningsansvaret, bevisbördan och hyresnämndens roll berodde troligtvis delvis också på att berörda parter varit osäkra om lagens rätta innebörd. Frågan diskuteras vidare i följande kapitel 6.

5.5.2 Resultat av förvärvsprövningen i de sju undersökta kommunerna

Av de 576 kontroversiella fallen kom till hyresnämnderna resp bostadsdomstolen 510 fall. Resultatet av prövningen framgår av tabell 5.2 (jfr även avsnitt 5.7.2).

Tabell 5.2 Utfall av förvärvsprövning 1976-1981 i sju kommuner: Stockholm, Göteborg, Mölndal, Borås, Malmö, Helsingborg, Svedala

	Antal fall	Andel
<u>Tillstånd:</u> hyresnämnd	309	61%
bostadsdomstol	12	2%
ej avgjorda 1981-prognos (totalt 42 fall)	28	5%
	<hr/> 349	<hr/> 68%
<u>Ej till- stånd:</u>		
tillstånd vägrats (73 i hyresnämnder, men 12 därav fick tillstånd i bostadsdomstol)	61	12%
återkallade, avvisade, ej inkomna i tid (hy- resnämnder)	86	17%
ej avgjorda - prognos	14	3%
	<hr/> 161	<hr/> 32%
<u>Totalt:</u>	<hr/> 510	<hr/> 100%

En detaljerad statistik för de sju kommunerna tillsammans och för Stockholm, Göteborg och Malmö redovisas i bilaga 3. Beskrivningen och analysen på olika punkter följer i nedanstående avsnitt.

Uppgifterna i tabell 5.2 avser hela undersökningsperioden 1976-1981. De mindre förändringar i tillståndslagen som började gälla 1.7.1979 synes inte nämnvärt ha påverkat tillämpningen av lagen. I följande text refereras till eventuella förekommande skiljaktigheter. I tabellerna bilaga 3 redogörs för båda perioderna separat. En all-

män slutsats är att tillståndsbesluten i Stockholms och Göteborgs hyresnämnder togs enhälligare mot slutet av perioden, med färre beslut med skiljaktig mening. Vad gäller Malmös hyresnämnd så verkar samtliga tillståndsbeslut avseende förvärven i Malmö kommun ha varit enhälliga.

Bostadsdomstolens inställning synes ha blivit något "mindre välvillig" mot slutet av perioden. Möjligen blev förändringarna större under här ej undersökta året 1982 som resultat av publiciteten kring Göta Finans-affären.

5.5.3 Prövningen i Stockholm, Göteborg och Malmö

I Stockholms kommun förekom under undersökningsperioden 304 kontroversiella fall, därav 166 före 1.7.1979 (jfr även bilaga 3 tabell 2). Av dessa 166 tillstyrkte hyresnämnden 101 (närmare 2/3) direkt. Att dessa fall blivit kontroversiella beror dels på att reservation förekommit i 46 fall (socialdemokratisk och vpk-reservation mot borgerlig majoritet för tillstyrkan), dels på hyresgästföreningens inställning (jfr nedan).

57 fall avstyrktes, därav 10 mot borgerliga reserveranter.

Under den följande perioden (1.7.1979 - 31.12.1981) förekom 138 kontroversiella fall. Därav påkallades prövning i 134 fall. Av dessa fall reserverade sig de borgerliga i 16 fall. Av de 132 fall där kommunen hade påkallat prövning, tillstyrkte kommunen 42 förvärv under följande hyresnämndsremiss. I övriga undersökta kommuner förekom endast tre sådana fall. Som tidigare framhållits beror det på att Stockholm i en del fall krävt prövning utan egen utredning, dels för att tvinga hyresnämnden till egen utredning, dels (senare) för att inte pricka fastighetsägare i förväg. Denna praxis synes inte ha motsvarat det uttalande om kommunens agerande som gjorts av departementschefen och som redovisats i föregående avsnitt 5.5.1.

Förhållandena i Stockholms kommun har i övrigt tidigare belysts i kapitel 3. Där framgick det bl a att den under första åren ofta rådande enigheten i fastighetsnämnden förbyttes i en oenighet mellan borgerliga och socialistiska politiker. Besluten fattades olika, beroende på vem som hade majoriteten i nämnden. Som ovan framgått reserverade sig representanter för de socialistiska partierna mycket ofta mot en tillstyrkan. Övriga medlemmar i fastighetsnämnden reserverade sig mindre ofta mot en avstyrkan eller mot påkallad prövning. De politiska ställningstagandena framgår klart - reserveranter förekommer antingen från det ena eller andra lägre. Inte i ett enda fall var det enligt utredningens underlag fråga om en gemensam reservation ur båda lägren.

I Göteborgs kommun (jfr bilaga 3 tabell 3) förekom ännu fler reservationer. Sammantaget har i Göteborg förekommit reservationer i 80 av totalt 120 kontroversiella fall, således i 2/3 av fallen mot mindre än 1/4 i Stockholm. Av de totalt 38 förekommande fallen fram till mitten av 1979 avstyrkte kommunen i 31 att förvärvstillstånd beviljades, dock sällan enhälligt. Det förekom borgerliga reserver i 21 av fallen. Efter lagändringen 1979 tycks förhållandena ha varit likartade. Under denna period förekom 82 kontroversiella fall. I 55 av dessa beslutade fastighetsnämnden att inte påkalla prövning. Emellertid anmälde reservation i 47 av fallen. Beträffande de 27 fall där prövning påkallades var 11 inte enhälliga.

De ej enhälliga besluten uppvisades även i Göteborg politiska "blocktendenser", dvs de borgerliga ville tillstyrka eller ej påkalla prövning medan det socialistiska blocket hade motsatt uppfattning.

Bland de registrerade kontroversiella fallen 1980/1981 i Göteborg fanns en fastighet (med beteckning Hjällbo 73:8), där förvärvaren var Göta Finans. Kommunen påkallade mot hyresgästföreningens uppfattning inte prövning i detta fall, varför köpet kunde fullföljas. Under denna period krävde hyresgästföreningen prövning av praktiskt taget alla ansökningar, varför dess uppfattning då kanske inte fästes tillräcklig vikt vid.

Vad gällde Malmö kommun (jfr tabell 4, bilaga 3), hade kommunen i nästan samtliga kontroversiella fall enhälligt avstyrkt tillstånd respektive påkallat prövning av förvärvet. Kommunen avstyrkte eller påkallade prövning i alla förvärv med undantag av ett fall.

5.5.4 Prövningen av förvärvstillstånd i Mölndal, Svedala, Borås och Helsingborg

I Mölndal förekom under 1976-1981 20 kontroversiella fall. Beslut i fastighetsnämnden fattades enhälligt. I Svedala förekom inga kontroversiella fall.

Borås och Helsingborg omfattades av lagen först fr o m den 1 juli 1979. 24 kontroversiella fall i Borås förekom reservation mot beslut i endast ett fall, i Helsingborg i två fall av 16.

5.6 Handläggningen hos hyresgästföreningen

Hyresgästsidan har sedan 1979 ställning som motpart till sökanden. I lagtexten anges att denna partsbehörighet tillkommer "den hyresgästorganisation som berörs av ansökan". Ofta har den etablerade hyresgäströrelsen (hyresgästföreningen) varit kommunens "medpart". Hyresgäströrelsen har även (hittills förväges) krävt att få rätt att kräva prövning i hyresnämnd även om kommunen skulle besluta annorlunda.

Även för hyresgästföreningens vidkommande har fallen redovisats i bilaga 3 med ungefär samma uppläggnings-sätt som för kommunerna. De "alternativa momenten" är emellertid något färre.

Det framgår av statistiska underlag att hyresgästföreningen intagit en "avstyrkande hållning" i merparten av de förekommande kontroversiella fallen och att någon gång, om än sällan, föreningen ändrat denna sin inställning i samband med hyresnämndsprövningar. Hyresgästföreningen i Göteborg har av totalt 82 undersökta förvärvsfall 1979-1981 tillstyrkt förvärv direkt endast i 9 av fallen och vid senare tidpunkt i 2 av dessa. Således har slutligt medgivande förekommit i knappt 15% av fallen, vilket ändå är det högsta procent-talet av de tre stora kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Hyresgästföreningars inställning till förvärv av nybildade privata bostadsrättsföreningar har omnämnts tidigare. Framför allt på denna punkt och kanske även när det gäller "nya förvärvare" och fall med höga priser har man skapat sig egna riktmärken för bedömningen, utöver de regler som anges i förvärvslagen.

5.7 Prövningen i hyresnämnd och bostadsdomstolen

5.7.1 Hyresnämnd - en förvaltningsmyndighet; bostadsdomstolen - en specialdomstol

När det gäller prövningen i hyresnämnd och bostadsdomstol är det av betydelse att veta att hyresnämnd formellt är en förvaltningsmyndighet och bostadsdomstol en specialdomstol. För hyresnämnderna gäller förvaltningslagens regler medan bostadsdomstolen i stor utsträckning tillämpar rättegångsbalkens bestämmelser. Prövningsinstansernas närmare arbetsformer regleras av arrende- och hyresnämndslogen, respektive lagen om bostadsdomstol.

Såväl hyresnämnderna som bostadsdomstolen består av både lagfarna ledamöter ("domarjurister") och icke lagfarna sådana, intresseledamöter. De sistnämnda är föreslagna av de partsorganisationer vars intressesfär kan appliceras på det aktuella ärendet/målet, dvs av hyresgäst- respektive fastighetsägareorganisationerna när det gäller förvärvslagen. Även intresseledamöterna har "domaransvar". I svårbedömbara eller tveksamma fall kan det givetvis bli så att den egna intresseinriktningen blir avgörande för vilken slutlig uppfattning som redovisas i prövningen. Förfarandet i hyresnämnden är främst muntligt och både i hyresnämnd och i bostadsdomstolen som regel skriftligt. Muntlig bevisupptagning kan dock förekomma både i hyresnämnd och bostadsdomstolen.

5.7.2 Tillstånd - ej tillstånd i de sju undersökta kommunerna

Ur bilaga 3 framgår att sammanlagt 492 kontroversiella fall inkommit till hyresnämnderna (68 + 382 + 42). Därav har 68 återkallats eller avvisats och 42 har ännu ej hunnit avgöras. Övriga 382 har prövats i sak. Resultaten framgår av tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Beviljade och icke beviljade förvärvs-tillstånd i hyresnämnd och bostadsdomstolen

	1.1.76- 30.6.79		1.7.79- 31.12.81		Samman- lagt	
<u>Hyresnämnder</u>						
Ansökan ej in- kommen (i tid)	-		18		18	
Ännu ej färdig- behandlade ansökningar	-		42		42	
Återkallade och av- visade ansökningar	29	11%	39	21%	68	15%
Prövade i sak	235	89%	147	79%	382	85%
	264	100%	186	100%	450	100%
Tillstånd beviljat	191	72%	118	63%	309	69%
Ej tillstånd	44	16%	29	16%	73	16%
<u>Efter bostadsdomstol</u>						
Tillstånd beviljat	201	76%	120	65%	321	71%
Ej tillstånd	34	13%	27	15%	61	14%

Utfallen kan sammanfattas enligt följande

- o Hyresnämnderna har ej beviljat tillstånd i 16% av fallen under de båda perioderna
- o Bostadsdomstolen har därutöver beviljat ytterligare ett antal tillstånd dock främst under de första åren

- o Återkallade eller avvisade förvärvsansökningar har varit ungefär lika många som tillståndsvägrade fall för hela undersökningsperioden, dock med en kraftig tillväxt från 1976-1979 till 1979-1981.

Orsakerna till återkallelserna och avvisningarna har ej kunnat undersökas. Man kan fråga sig om de främst föranletts av att något ofördelaktigt för sökanden framkommit under handläggningen eller om redan kommunens anmälan varit "avskräckande". Någon av de angivna orsakerna torde vara förhanden i de flesta fallen. Fall där man av andra skäl (t ex ekonomiska) ångrat sig kan också tänkas ingå.

5.7.3 Bostadsdomstolens referatfall

I bostadsdomstolen avskrivs mål efter återkallelse oftast genom beslut i protokoll eller motsvarande. Samma gäller för mål där besvärstalan avvisas. Sådana protollsbeslut har här inte redovisats. Även i bilaga 3 redovisas endast sådana beslut som kommit att iklädas den form som gäller för i sak avgjorda mål, nämligen s k särskilt uppsatta beslut. Bostadsdomstolen har meddelat justitiedepartementet att domstolen haft totalt 34 mål rörande förvärv i hela riket fr o m 1.7.1979 t o m 30.9.1981, varav 10 avskrivits eller avvisats och 24 prövats i sak.

Vissa av bostadsdomstolens särskilt uppsatta beslut (referatfall) publiceras årligen i "Rättsfall från bostadsdomstolen". Det gäller fall som är speciellt betydelsefulla för den fortsatta rättstillämpningen. Följande fall som berör förvärvslagen har publicerats.

RBD 12:77. Fallet rörde ett aktiebolag i Malmö, (Aktiebolaget E). Det framkom under handläggningen att bolaget under förhållandevis kort tid haft en anmärkningsvärt stor omstättning av sitt fastighetsbestånd. Emellertid godtogs sökandens uppgifter om ändrad organisation och inriktning av verksamheten. Förvärvstillstånd beviljades.

RBD 7:78. Fallet rörde K:s förvärv av fastigheten Torkhästen 8 i Stockholms kommun. Anmärkningar från kommunen och hyresgästföreningen hade bl a gällt felaktigheter i hyresdebitering och anmärkningar som anhängiggjorts hos miljö-

och hälsovårdsförvaltningen. K. nade beträffande de anmärkningar som riktats mot honom anført att flera av honom förvärvade fastigheter varit i dåligt skick och haft en bristfällig förvaltning, men att den förvaltningsorganisation som byggts skulle möjliggöra tillfredsställande ekonomisk och teknisk förvaltning. Förvärvstillstånd beviljades.

RBD 25:78. Avgörandet är inaktuellt efter lagändringen 1.7.1979.

RBD 30:78. Fallet gällde bostadsrättsförening Jasminens förvärv av fastigheten Jasminen 9 och 10 i Stockholms kommun. Förhållandena har berörts i avsnittet 5.2.2. Förvärvstillstånd beviljades - strimlade lån ansågs inte ha gjort bostaden till en handelsvara.

RBD 15:79. Avgörandet rör det tidigare behandlade s k utredningskravet. Fallet härrör visserligen från tiden före lagändringen 1.7.1979 men synes ändå ha aktualitet. I beslutet, vilket utmynnade i förvärvstillstånd, anges bl a följande.

För att sökanden skall bli skyldig att göra sannolikt att de förutsättningar föreligger som, såvitt nu är i fråga, uppställs i 4§ första stycket förvärvslagen, kan det inte gärna räcka med att kommunen och/eller hyresgästföreningen blott och bart påstår att visst för sökanden besvärande faktum föreligger. Det är enligt domstolens mening rimligt att kräva av den som framför anmärkningen att visa att det finns fog för den. Beviskravet får härvid inte ställas för högt. Tillståndsmyndighetens sannolikhetsprövning kan, såvitt nu är ifråga, sägas ske i två led. I det första ledet får prövas om det föreligger sådana omständigheter att sökandens avsikt med förvärvet skäligen kan ifrågasättas och därefter - om det finns anledning att göra det - om sökanden trots vad som har förekommit ändå kan anses ha gjort sannolikt att hans syfte med förvärvet är sådant som anges i förvärvslagen.

Riktigheten av innehållet i citatets första mening ("För att sökanden skall bli skyldig att göra sannolikt...") kan sättas ifråga. Det rätta är väl att sökanden alltid (även tidigare) måste göra sannolikt att förutsättningar för förvärvstillstånd föreligger.

5.8 Kritiken mot förvärvslagen och dess tillämpning i hyresnämnder och bostadsdomstolen

5.8.1 "Mild" bedömning?

Den kritik som förekommit har oftare åberopat hyresnämndernas och bostadsdomstolens behandling av förvärvsärenden än lagen som sådan. Kritiken kan sammanfattas i tre huvudpunkter. För det första, att tillämpningen varit för mild, att tillstånd lämnats i alltför många av de prövade fallen, vanligtvis mot kommuners och hyresgästföreningars avstyrkan. För det andra, att prövningsinstanserna i strid med lagens lydelse (som man trott) övervältrat bevisskyldigheten på sökandens motparter. För det tredje att prövningsinstansernas egen utrednings- och besiktningsaktivitet varit alltför begränsad.

Utredningen har naturligtvis inte kunnat analysera alla enskilda fall i detalj. Att över två tredjedelar av de s k kontroversiella fallen visat sig resultera i förvärvstillstånd är dock en tankeställare. Detta även om hänsyn tas till att en del fall blev kontroversiella på grund av politiska, principiella eller praktiska snarare än juridiska överväganden. Bland de närmare en tredjedel fall som icke fick tillstånd finns något fler sådana som återtogs, avvisades eller som inte kom in i tid än sådana som direkt vägrades tillstånd.

En sammanvägning av olika enskilda moment i analysen, enskilda "konstiga" avgöranden och framför allt Stockholmsutredningens omfattande fallredovisning samt uppgifter från tjänstemän från fastighetskontor i Stockholm, Göteborg och Malmö, tyder på att lagstiftningen och dess tillämpning kanske inte varit så effektiv som avsetts. Till denna slutsats finns det anledning att återkomma senare i detta kapitel. (Uppföljning av vissa förvärvsfall, avsnitt 5.10)

5.8.2 Bristfällig utredningsaktivitet?

Kritikerna har påtalat att utredningsskyldigheten i praktiken kommit att åvila myndigheterna mer än sökanden.

Tillståndsmyndigheten har naturligtvis lämnat invändningar utan avseende som inte haft stöd i någon åberopad utredning. Att därav sluta sig till att förvärvarens motparter fått bära bevisbördan är dock inte en riktig generalisering. Utan tvivel fick dock en del förvärvare i Stockholm och Göteborg tillstånd bara därför att kommunen lämnade över ärenden till hyresnämnden utan egen utredning.

Att något annat avsetts än vad den nu ifrågasatta texten ordagrant ger uttryck för framgår emellertid av citatets två sista meningar. Under alla förhållanden tycks det vara så att i varje fall Stockholms kommun och hyresgästföreningen i Stor-Stockholm har uppfattat beslutet ifråga så att bevisbördan helt har övervältrats på motparterna.

RBD 21:80. Fallet har tidigare berörts (se avsnitt 5.2.2) Förvärvstillstånd beviljades; det ansågs ej av betydelse om säljaren gjorde en vad som med eller utan fog kan kallas för spekulationsvinst.

RBD 16:81. I detta fall - fastigheten Vinet 2 i Stockholm som förvärvats av J. anges att det är förutsättningarna vid prövningstillfället (och inte förhållandena vid förvärvet) som är avgörande för frågan om rekvisiten i 4 § förvärvslagen är uppfyllda. Med upphävande av hyresnämndens beslut lämnade bostadsdomstolen J:s ansökan utan bifall.

Ett ytterligare rättsfall, som inte är refererat, nämligen bostadsdomstolens beslut nr 218/1978, handelsbolaget M:s förvärv av fastigheten Midas 5 i Stockholms kommun är värt att omnämnas. Bolaget ansågs ha gjort sannolikt att avsikten med förvärvet var att behålla och förvalta den aktuella fastigheten. Kort tid efter beslutet överläts emellertid fastigheten.

Slutligen berörs ett fall från tiden efter undersökningsperioden, som belyser en annan problematik än de ovan berörda fallen.

Beslut nr 283/82. Det gäller fastigheten Brandmästaren i Stockholm. Köparen hade förklarat att avsikten med förvärvet av den aktuella fastigheten var att göra den till föremål för en genomgripande sanering och därmed skapa sysselsättning för bolaget samt att där- efter avyttra fastigheten till en - ännu inte bildad - bostadsrättsförening. Domstolen säger:

"Den tillämpliga lagbestämmelsen är så kategoriskt avfattad, att det inte är möjligt att vid denna prövning beakta sådana av bolaget åberopade omständigheter som att fastigheten av bolaget förvärvats helt evakuerad och att enda möjligheten att få ombyggnaden att gå ihop ekonomiskt enligt bolagets bedömning är att upplåta de ombyggda lägenheterna med bostadsrätt. Hyresgästföreningens besvärstalan skall således bifallas."

Bostadsdomstolen har i beslutet pekat på att lagtexten i den då gällande lydelsen omöjliggör tillstånd för en rationell sanering av fastigheter. Den fr o m 1 juli 1983 gällande lagen medger att förvärvstillstånd kan lämnas i sådana fall.

5.9 De särskilda avslagsgrunderna

5.9.1 Avslagsskäl och redovisningen av dessa

De formella rekvisiten för tillstånd enligt förvärvslagen har återgetts i bilaga 1 (4 §). I kapitel 2, avsnitt 2.3 har de beskrivits i mera allmänna, ekonomiska termer. Det framgår av dessa redogörelser att förutsättningarna för förvärvstillstånd inte endast är hänförliga till förmågan att köpa - förvalta, utan också att syftet med förvärvet är långsiktigt och att förvärvarens möjligheter och vilja att iaktta god sed i hyresförhållanden iakttas.

I motiven till förvärvslagen anges att med "vara i stånd att förvalta fastigheten", avses såväl sökandens praktiska som ekonomiska möjligheter att sköta egen- dom (prop 1975/76:33 s 36). Påstående om det otillåtna syftet "spekulation" innebär att det långsiktiga förvaltningssyftet med förvärvet och syftet att därvid hålla fastigheten i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa har ifrågasatts. Samtliga rekvisit måste naturligtvis vara uppfyllda för att förvärvstillstånd skall kunna meddelas.

Prövningen i hyresnämnd och bostadsdomstolen kan i och för sig avslutas om ett i 4 § förvärvslagen angivet avslagsskäl konstaterats. De redovisade fallen innehåller en blandning av såväl "avbrutna" som "fullgångna" avslagsbeslut. Det är dock vanligt att förvärvsprövningen avslutas så fort något av rekvisiten i 4 § förvärvslagen inte anses ha blivit uppfyllt. Oftast har det varit fråga om sökandens ekonomi.

Av tabell 5.4 framgår hur avslagsgrunderna slutligen har fördelat sig med avseende på prövning i hyresnämnd och i förekommande fall bostadsdomstolen. Här avses endast fall där förvärvstillstånd inte har beviljats. Varje förekommande avslagsgrund har fått "en poäng". Ett enskilt beslut där förvärvsansökan har ogillats kan således innebära att tre avslagsgrunder har tillämpats, med eller utan angivande av "underspecifikation". Vad gäller förmågan anges de i lagen specificerade underavdelningar: praktisk och ekonomisk förmåga. Beträffande syftet med förvärvet har särskilt markerats det antal av dessa fall där prövningsinstansen uttryckligen har sagt att köpet är spekulativt.

Tabell 5.4 Slutliga avslagsgrunder vid förvärvs-
tillståndsprövning i hyresnämnder respek-
tive bostadsdomtolen 1.7.1976-31.12.1981

	Sammanlagt 7 kommuner		Stockholm		Göteborg		Malmö	
1 Ej i stånd att för- valta fastigheten, totalt		44		23		4		12
(a) praktiskt	10		3		1		5	
(b) ekonomiskt	43		23		4		12	
2 Syftet ej förvaltning - därav spekulations- syfte		16		12				3
	3		1				2	
3 Kommer ej att iaktta god sed i hyresför- hållanden		5		4				
Totalt	56	65	27	39	5	4	19	15

Anmärkning: En stor del underlag till denna tabell har samlats in mot slutet av 1982, dvs senare än underlag till tabellerna i bilaga 3. Antalet fall i denna tabell och följande tabell 5.5 skiljer sig med 1-2 fall per kommun, med undantag av Göteborg, som fått med sju fall som ej var avgjorda tidigare. För Malmö saknas däremot fyra fall. (Totalt redovisas i bilaga 3 61 avslag, mot 65 här.)

Som framgår av tabell 5.4 ovan spelar bristande förmåga (praktisk och ekonomisk) som avslagsgrund för hyresnämnd/bostadsdomstolen omkring tre gånger så stor roll som icke acceptabelt syfte och det sistnämnda tre gånger så stor som i "övrigt god sed i hyresförhållande". Jämför man de två grunderna inom "förmågan", finner man att prövningsinstanserna främst ifrågasätter ekonomin och sällan sökandens praktiska möjligheter att klara av fastighetsförvaltningen.

Kommuner och hyresgästföreningar redovisar däremot ett bredare register av skäl. De har i vissa fall även tillämpat egna skäl för avslag som redovisas separat i tabell 5.5. De åberopar praktiska och ekonomiska förutsättningar lika ofta. Spekulationsreferenser förekommer ofta.

Tabell 5.5 Avslagsgrunder som åberopats av kommuner och hyresgästföreningar före/under prövningen i hyresnämnd/bostadsdomstolen

	Sammanlagt 7 kommuner		Stockholm		Göteborg		Malmö	
1 Ej i stånd att förvalta fastigheten, totalt		303		160		24		77
(a) praktiskt	234		127		12		56	
(b) ekonomiskt	242		131		15		66	
2 Syftet ej förvaltning		189		130		22		27
3 Kommer ej att iaktta god sed i hyresförhållanden		132		101		19		6
4 Privat bostadsrättsförening (kan till en del ingå i p.2 ovan)	58	58		51		7		
5 Information saknas		31		7		10		5
	531	713	309	442	83	150	122	110
Totalt antal fall		576		303		126		88
Övriga gunder								
6 Alla förvärv (Hyresgästföreningen i Västra Sverige)	50	50				50		
7 Alla okända förvärvare skall prövas (Göteborgs kommun)	18	18				18		
	68	68				68		

Skälen till avslag utgör naturligtvis en av de intressantaste frågorna för denna utredning. Lagtextens konstruktion med avbrutna eller "fullgångna" beslut samt hyresnämnders och bostadsdomstolens delvis knappa redovisning av grunder till avslag, i undantagsfall t o m ingen kommentar alls, gör dock uppföljningen svår och bristfällig.

5.9.2 Avsaknad av praktisk och ekonomisk förmåga som avslagsgrund

För 60 av de i tabell 5.4 angivna 65 fall finns det i underlag redovisning som gör det möjligt att även ge vissa kvalitativa kommentarer till viktigare avslags-skäl.

I de fall där avslagsgrunden tillämpats har det ofta skett under åberopande av förvärvarens bristande ekonomiska förmåga. Det är otvivelaktigt lättare att rent faktiskt konstatera om just den förutsättningen är uppfyllt eller inte.

Prövningen av förvärvarens ekonomi verkar ha varit ambitiösare i de fall denne varit en fysisk person och ej ett bolag eller annan juridisk person. Granskningen av köp av bostadsrättsföreningar kan dock ha närmat sig prövningsmyndighetens något djupare kontroll av fysiska personer, där den egna ekonomin vägts mot köpeobjektets. Om det har visat sig att fastigheten "gått runt med marginal" har givetvis kravet på att kunna prestera egna ekonomiska insatser minskat.

Vad gäller den praktiska förmågan har i förekommande fall prövningsmyndigheten beaktat huvudsakligen dels sökandens egna personliga kvalifikationer, dels vad som framkommit angående sökandens tidigare fastighetsinnehav, dels det skick den aktuella fastigheten befunnit sig i med avseende på krav på bl a underhåll. Om fastighetsförvaltningen inte angivits överlämnad till någon godtagbar förvaltare har köparen förutsatts besitta i vart fall vissa praktiska och teoretiska kunskaper inom området. Om köparen varit bosatt på annan ort synes normalt ha krävts att den faktiska fastighetskötseln utövas av någon som med kort varsel kan "rycka ut" vid t ex akuta behov. Att erfarenheter beträffande tidigare fastighetsinnehav beaktas i prövningen är naturligt. I undantagsfall har prövningsinstansen, främst hyresnämnden, ex officio kompletterat utredningen med en besiktning av fastigheten.

Sammanfattningsvis synes det som om i de fall beaktansvärda erinringar framförts under prövningen - såväl hyresnämnderna som bostadsdomstolen ställt kraven nägorlunda höga vad gäller frågan om det gjorts sannolikt att förvärvaren "är i stånd att förvalta fastigheten". Icke desto mindre synes många tillstånd ha lämnats till förvärvare som snart visat sig vara "icke önskvärda".

5.9.3 Syftet (spekulation) som avslagsgrund

Beträffande denna och följande avslagsgrund gäller att prövningsmyndigheten måste tillämpa ett mera abstrakt betraktelsesätt. Det är svårare att förutsäga någons avsikt med ett fastighetsförvärv än att fastställa mer objektiva kriterier med utgångspunkt från ekonomiska förhållanden och (mer eller mindre) påvisbara tecken på praktiska handlag. Detta har också visat sig i statistiken som framgått ovan.

Köpeskillningens storlek och, vid ytterligare fastighetsförvärv, omsättningsfrekvensen verkar ha varit de rekvisit man mest uppehållit sig vid. Den förvärvare vars syfte ifrågasatts, torde ofta ha kunnat göra san-

nolikt att i vart fall de ekonomiska och praktiska förutsättningarna varit godtagbara och uppfyllda. Det synes även i dessa fall ofta ligga närmast till hands att påstå att förvärvaren inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden. Slutligen bör här framhållas att bostadsdomstolen som ovan framgått under 1981 uttalat att, när det gäller frågan om avsikten är att behålla fastigheten eller inte, det är avsikten vid prövningstidpunkten som är avgörande och således inte vad som gällt vid köpetillfället.

Endast i tre fall har 1976-1981 explicit konstaterats att avsikten med förvärvet varit spekulativt. De olika definitionerna för oönskad spekulation har diskuterats tidigare i kapitlen 1 och 2. Hyresgästföreningar och kommuner har i många fall haft annan syn på saken än hyresnämnder eller bostadsdomstolen.

5.9.4 Avsaknad av "i övrigt god sed" som avslagsgrund

Rekvisitet "i övrigt god sed" företer vissa likheter med "syftet". Det är egentligen fråga om ett slags underavdelning eftersom här anges "i övrigt".

Liksom gäller syftet med förvärvet är det självfallet hyresgästerna som lagstiftaren har velat värna om. Uppenbara "skumraskaffärer", som direkt drabbar hyresgäster, synes normalt inte godtas vid förvärvsprövningen, i vart fall om det är fråga om fler än någon enstaka ursäktlig händelse som åberopas. Vad som åsyftas är bl a överdebitering av hyror i förhållande till träffad förhandlingsöverenskommelse, otillåtet vederlag för att erhålla hyresrätt till viss lägenhet, bulvanförhållanden vid uthyrning för att försämra besittningsskyddet o d, även de berörda i kapitel 2.

Bostadsdomstolen har framhållit att den förvärvare som tidigare konsekvent har gjort sig skyldig till exempelvis klart avvikande beteenden vad gäller kontakterna med såväl hyresgästföreningen som de enskilda hyresgästerna inte kan goatas.

Bostadsdomstolen har dock även uttalat, att det inom en seriös fastighetsförvaltning är omöjligt att alltid undvika att vissa konflikter uppstår mellan parterna.

Av statistiken framgår att det endast i fem fall har konstaterats att förvärvaren inte gjort sannolikt att god sed i hyresförhållanden skulle komma att iakttas.

5.10 Uppföljning av vissa förvärvsfall

5.10.1 Inledning

Enligt vad som framhållits tidigare har ett försök till en uppföljning av kontroversiella fall och lika många icke kontroversiella fall 1978-1981 gjorts. Målet har varit att kontrollera effektiviteten, dels för förvärv som blivit prövade, dels för förvärv som godkänts utan prövning.

5.10.2 Uppföljning i Stockholm

(a) Vidareförsäljning

Efterkontrollen i Stockholm utfördes mot Stockholms kommuns köperegister. Den omfattade alla lagfartsökta förvärvsfall. Av 210 kontroversiella fall kunde 64 (30%) ej kontrolleras mot detta köperegister. De avser fall för vilka man ej sökt lagfart fram till 31.12.1981 (inklusive fall där tillstånd hade avslagits) och sådana vilka kommit in i registret före 1.1.1978. Ansökan om lagfart kan dröja, beroende på otillåtna dröjsmål, eller på att förvärvstillstånd tagit tid.

146 fall kunde studeras. 74 fastigheter (51%) hade under den korta tiden redan sålts vidare. Antalet försäljningar till "sig själv" eller närstående uppgick till 23 fall. De ingår ej i de ovan nämnda 74 fallen. Här är det fråga om bolags- eller namnförändring o d.

Av uppföljda 214 slumpmässigt utvalda icke kontroversiella förvärvsfall, kunde 43 fall (20%) ej kontrolleras, 59 (25% av övriga) hade sålts vidare och 12 (7%) hade sålt till "sig själv". Vidareförsäljningen i denna kategori är visserligen endast hälften så stor som i den föregående, men ändå betydande.

I Stockholms kommun har frågan ställts om inte en del av anmärkningsvärt många försäljningar (s k transportköp) haft skattetekniska orsaker. Det kan även ur andra synpunkter vara av intresse att följa upp denna fråga i någon av framtida utredningar.

(b) Betalningsanmärkningar m m

På grund av bristande underlag har betalningsanmärkningar med hjälp av kronofogden endast kunnat kontrolleras för en del av kontroversiella fall och mycket få övriga. I 35 kontroversiella och 6 icke kontroversiella fall förelåg skönstaxeringar, restförda skatter, utmätningar, anstånd med skatt od.

5.10.3 Uppföljning i Göteborg

(a) Vidareförsäljning

Uppföljningen i Göteborg avsåg 30 s k kontroversiella och 36 icke kontroversiella fall.

I 10 kontroversiella fall (33%) hade förekommit vidareförsäljning. Två av dessa avsåg andelsförsäljningar, ett där hyresnämnden ej hade beviljat förvärvstillstånd och två fall där förvärvet ej fullföljdes. Därutöver blev en fastighet exproprierad av kommunen.

I 15 av 36 icke kontroversiella fall (42%) förekom vidareförsäljning. Två av dessa avsåg försäljning till kommunalt fastighetsbolag, ett försäljning av andelar. Därutöver förekom i ett fall förköp av kommunen. I ett fall fullföljdes inte förvärvet. För ytterligare ett fall saknas uppgifter.

(b) Betalningsanmärkningar m m

Betalningsanmärkningar från energi- och vattenverk förekom i 13 kontroversiella, genomförda förvärvsfall (43%) och i 14 icke kontroversiella fall (39%).

Vitesförelägganden förekom i ett resp fyra fall och åtgärder enligt bostadsförvaltningslagen i noll resp ett fall.

5.10.4 Uppföljning i Malmö

(a) Vidareförsäljning m m

I Malmö avsåg efterkontrollen 91 kontroversiella och lika många icke kontroversiella fall.

I den första gruppen saknas uppgifter för 29 fall (32%). I 49 ärenden (70% av återstående fall) förekom vidareförsäljning. Därav var 11 fall (23% av alla vidare sålda) sådana vidareförsäljningar där hyresnämnden ej hade lämnat tillstånd till köp av den som sålde vidare. Tre av dessa var föremål för tvångsförvaltning (ett även för exekutiv försäljning). Fyra övriga fall såldes också exekutivt och ett fall till var under förberedelse för exekutiv försäljning.

Av de 91 icke kontroversiella förvärven såldes 30 vidare (33%), ett av dem till "sig själv". Ett avsåg "icke bostad". Sju fall (8% av alla icke kontroversiella ansågs gälla icke önskvärda fastighetsägare. I tre fall hade deras fastigheter tvångsförvaltats och sedan sålts till kommunen. I ett fall förberedde man tvångsförvaltning, i ett fall förekom exekutiv försäljning, i ett fall hade man inte fått överta statliga lån, i återstående ett fall hade konstaterats en dålig förvaltning i övrigt.

Hyresgästföreningen konstaterade beaktansvärda anmärkningar, vanligtvis flera per fastighet, bland 31 kontroversiella fall (34%) och bland sju icke kontroversiella fall (8%).

Fastighetskontoret i Malmö har i samband med denna uppföljning lämnat följande kommentar när det gäller kontroversiella fall i kommunen.

"Mellan 1976 och 1980 lämnade hyresnämnden resp bostadsdomstolen 29 st tillstånd efter prövning. Av dessa har endast ca 9 st resulterat i en tillfredsställande förvaltning. Av de övriga har de flesta fått både dålig ekonomi och dålig förvaltning med konkurser resp tvångsförvaltning eller hot om detta, som följt i flera fall. Intressant är också att 7 av dessa 20 fastigheter såldes igen inom ett år och att ytterligare 6 såldes inom två år efter hyresnämndens tillstyrkan av förvärvet.

Tvvärr kan vi fortfarande konstatera att hyresnämnden i sin prövning inte ställer de krav på den framtida ekonomin som vi anser borde ställas för att på ett bättre sätt, ge erforderligt utrymme för en god och uthållig förvaltning. Det är orealistiskt att tro att en fastighetsägare fortlöpande skall vara beredd att skjuta till pengar till erforderliga reparationer och underhåll.

Den nuvarande ordalydelsen och tillämpningen av tillståndslagen ger mindre nogräknade och seriösa förvärvare ett klart övertag på marknaden då de är beredda att betala överpriser för fastigheter."

5.10.5 Uppföljning i övriga kommuner

I Borås förekom inga kontroversiella fall under perioden 1978-1980. Sådana började dock förekomma senare. Bland de icke kontroversiella sju fallen förekom tre vidareförsäljningar (därav ett fall med anmärkningar både vad gällde betalningar och hälsovårdlighet). Anmärkningarna m m från hälsovårdsmyndigheten förekom i tre ytterligare fall. Hyresgästföreningen konstaterade brister i fyra fall, varav ett bland de vidare sålda.

I Helsingborg fick inget av de sju kontroversiella fallen förvärvstillstånd. I sju icke kontroversiella fall hade hyresgästföreningen anmärkningar i två fall.

5.11 Ingripanden med tvångsförvaltning

Undersökningsmaterialet rörande tvångsförvaltningslagstiftningen behandlas något mera perifert i denna utredning. Den tidigare gällande tvångsförvaltningslagen ersattes i och med utgången av år 1977 med bostadsförvaltningslagen. Bara materialet rörande den senare lagstiftningen kommer att behandlas nedan (jfr bilaga 2).

Undersökningen omfattar totalt 145 fall där man krävt tvångsförvaltning av misskötta fastigheter. Dessa redovisas i bilaga 4, sammanlagt för sju undersökta kommuner och särskilt för Stockholm, Göteborg och Malmö. Beträffande dessa 145 fall förekom 40 ägare som inte var "bosatta" inom kommunen ifråga. Omkring 30% av fallen var det fråga om juridiska personer. I drygt 90% var det hyresgästföreningen som var sökande.

Vad gäller själva utgången av hyresnämndsprövningen utvisar statistiken att 91 (56 + 35) av fallen hittills har behandlats i sak. Resten (54) redovisas som återkallade, avvisade eller ännu ej avgjorda m m. Av de 91 sakbehandlade ärendena har ansökan bifallits i 56 av fallen (omkring 60 procent). Resten har ogillats. I nästan samtliga fall där ansökan om särskild förvaltning bifallits har hyresnämnden beslutat om tvångsförvaltning. Endast fyra beslut har resulterat i förvaltningsåläggande. Bostadsdomstolen har sakprövat nio av fallen och bara gjort ändring i ett.

Hyresgästföreningen och emellanåt kommunen har således fått gehör för sin uppfattning i omkring 60% av fallen, vilket är högre än vad gäller avslagen i förvärvslagens kontroversiella fall, där det var omkring 15% plus ungefär lika många återtagna eller avvisade ansökningar. Hyresgästföreningar har i vissa enstaka fall ansökt om tvångsförvaltning där de inte lyckats med att hindra ett förvärv, dock utan att lyckas (åtminstone i de fall som utredningen fått vetskap om).

Om man jämför det förevarande materialet med förvärvslagens kontroversiella fall, finner man att endast några enstaka fastighetsköp (för vilka således förvärvstillstånd har meddelats) sedermera har resulterat i särskild förvaltning. Uppföljningen har dock visat att dessa fall har tenderat att växa efter 1981.

Hyresgästföreningen i västra Sverige har i samband med Göta Finans-fallet i Göteborg påpekat att det fortfarande förekommer svårigheter med tvångsförvaltning, framför allt om ett ärende brådskar. Det gäller inte minst följande.

- o Fastställande av vem som egentligen äger fastigheten.
- o Att snabbt få kommunal borgen och förskottsarvode till förvaltaren.
- o Konkursfall med eller utan tvångsförvaltning kan resultera i konflikter mellan konkursförvaltaren (som har att se till borgenärernas intressen) och hyresgästerna.

- o Brottsliga fall kan kräva lång tid på grund av bristfälliga resurser och expertis hos polisen. Dessutom medför det svårigheter att få tag i de egentliga brottslingarna, utöver deras bulvaner

Om man kunde göra tillämpningen av bostadsförvaltningslagen ännu mera effektiv, exempelvis genom att inlösen vid behov kunde beslutas direkt utan att man tvångsförvaltar först, skulle behovet av en förvärvslag minska. I riksdagens utskottsbehandling (CU 1982/83:31) har utlovats en revision av lagstiftningen så att kommunerna ges möjlighet att begära inlösen utan att, som f n gäller, avvakta tvångsförvaltningens förlopp.

5.12 Ingripanden med upprustningsåläggande

Bostadsförvaltningslagen gäller i hela landet medan bostadssaneringslagen endast gäller i vissa kommuner, dock alla i detta projekt ingående kommuner med början från något varierande tidpunkter under 1975.

Endast ett mindre antal fall (11 stycken) enligt 2 § bostadssaneringslagen förekommer i undersökningen. De har därför här inte delats upp på respektive kommun. Sammanställningen i bilaga 4 utvisar bl a att nästan samtliga fall (10 av 11) har gällt upprustningsåläggande. Av dessa 10 redovisas sex av fallen som återkallade, avvisade eller ännu inte avgjorda m m. Av de fyra resterande, sakbehandlade ansökningarna om upprustningsåläggande har tre bifallits i hyresnämnden. Inte något av de undersökta fallen synes ha förts vidare till bostadsdomstolen.

Fallen är så få att det inte ger anledning till några särskilda kommentarer. Man kan dock fråga sig om det är motiverat att ha en särskild lag för så få fall och om inte dess uppgifter kan kombineras med bostadsförvaltningslagen.

5.13 Rättssäkerhet och rättsmedvetande

5.13.1 Inledning

Den höga ambitionen att lagstiftningsvis lösa akuta problem har blivit kritiserad. Kritikerna menar bl a att de lagtekniska tillämpningsproblemen fått för stort utrymme medan rättvise- och rättssäkerhets-synpunkterna kommit något i skymundan. Det är även lätt att förbigå dessa synpunkter i samband med tillkomst av eller förändring i enskilda lagar.

Vissa hithörande frågor har berörts i utredningens kapitel 1 och 2. I kapitel 7 om samhällsekonomiska kalkyler för förvärvslagen återkommer utredningen till vissa problem av mer principiell art. Här nedan berörs i korthet likheten inför lagen, rättssäkerhet och rättsskydd samt integritet och rättsmedvetandefrågor.

5.13.2 Likhet inför lagen

Ett rättvisekrav är att alla skall behandlas lika inför lagen. Förvärvslagen omfattar dock inte stora företag (dvs företag som ej är fåmansföretag) när det gäller aktieförvärv (jfr bilaga 1). När det gäller kommunala och statliga fastighetsägare är inga förvärv tillståndspliktiga. Köpare av deras fastigheter, oavsett vilka de är, behöver inte heller tillstånd. Fastigheter som ägs av dessa kategorier kan inte tvångsförvaltas.

Dessa undantagna ägare och förvärvare anses tydligen alla vara oförvitliga och kompetenta. Lagen har gett dem ett slags auktorisation.

Att likhet inte alltid förekommer gäller även för prövningen inom olika kommuner som tidigare redovisats. Den har varierat under olika perioder och under olika politiska konstellationer inom respektive kommun.

Lagens tillämpning har inte sällan uppfattats som godtycklig av fastighetsägarna och hyresgästföreningarna, även om man har helt olika, motsatta bedömningskriterier. Delvis har denna kritik tagit sikte på legala oklarheter i lagtexten och i dess tillämpningsföreskrifter.

I slutbetänkande av kommissionen mot ekonomisk brottslighet (SOU 1984:15) understrykes att det traditionella rättssäkerhetsbegreppet betonar den eventuella lagöverträdarens rättigheter. Den moderna rättssäkerhetssynen sägs även avse rättsskydd för den drabbade. Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd.

5.13.3 Integritets- och rättsmedvetandefrågor

Trycket att införa ett centralt ägarregister och kombinera data från olika register växer. Att värna om personlig integritet får i så fall stå tillbaka inför bekämpandet av växande ekonomisk brottslighet och rationell kommunalförvaltning.

En annan fråga är att en del förekommande missförhållanden är svåra att få exakt information om och leder till mytbildning. Detta kan leda till viss överdriven rapportering i tidningar. Man refererar t ex ofta till absoluta förvärvsbelopp m m som ger ett felaktigt

intryck av storleken av eventuella brott eller missförhållanden. I en rapport från Brottsförebyggande rådet (BRÅ PM 1978:5 "Organiserad och ekonomisk brottslighet") sägs följande.

"Även ett relativt ringa antal bevisbara fall av ekonomisk brottslighet inom t ex en viss näringsgren kan leda till överdrivna och felaktiga föreställningar om förhållandena i branschen i allmänhet. Det är från rättssäkerhetssynpunkt fundamentalt att sådana föreställningar inte styr myndigheternas handlande i de enskilda fallen ... Det vore ... olyckligt om sådana resursförbättringar kommer till stånd på ett sätt som ökar risker för övertramp och intrång i den personliga integriteten."

Överdriven rapportering kan även påverka rättsmedvetandet negativt. Samma sak gäller möjligheterna att kringgå lagen. Framför allt när det gäller aktieförvärv kan fortfarande i en del fall förvärvslagens bestämmelser kringgås, genom bokföringsmanipulationer, bolagskombinationer och bulvandeläggande. Det förekommer även oavsiktliga kringgåenden eftersom många aktieköpare sannolikt inte känner till prövningsplikten.

5.14 Några slutsatser och förslag

- 1 Förvärvslagen synes spela en underordnad roll i kommuner utanför storstäderna. Detta bekräftas av de få fall som respektive hyresnämnd har haft att pröva, enligt de uppgifter som lämnats till utredningen. Förvärvslagen förespråkas ändå även av representanter från en del mindre kommuner. En enda önskad inflyttning anses som "för mycket".
- 2 I storstads- och angränsande kommuner kommer många förvärvare utifrån. Kretsen av de allra värsta icke önskade köparna (kriminella m m) synes vara liten. I övrigt är nyrekryteringen till branschen betydande både av önskvärda och icke önskvärda förvärvare. Sannolikt är antalet svårbedömda gränsfall mellan dessa grupper förhållandevis stort.
- 3 Förvärvsprövningen tar tid, speciellt om hyresnämndernas beslut överklagas. Detta kan få till följd att vissa olägenheter uppstår för hyresgästerna, som exempelvis uppskjutet underhåll i fastigheten. Oklara skatteregler för ogiltiga (återgångsfall) skapar osäkerhet för köpare och säljare. Vidare har samvetslösa förvärvare vissa möjligheter att se till att det blir ett "nej" i förvärvsprövning om de vill hoppa av från förvärvet.
- 4 Förvärvslagens regler har inneburit viss osäkerhet. Bl a har lagens bevis- och utredningskrav samt hyresnämndernas roll ofta tolkats olika av hyresgästorganisationer, kommuner och hyresnämnder.

Detta har medfört extra arbete för alla berörda, inklusive förvärvarna och kan även ha medfört extra olägenheter för hyresgästerna samt lett till tillstånd i en del icke önskade fall.

Det synes ha funnits fog för kritiken att bevisbördan och utredningsskyldigheten ofta legat hos förvärvarens - sökandens motparter och att hyresnämnderna inte varit tillräckligt aktiva med att begära ett tillfredsställande underlag.

Aktieförvärv kan manipuleras så att de inte blir tillståndspliktiga.

Sedan lagändringen den 1 juli 1983 är de framförda slutsatserna inte mera, eller inte fullt, aktuella. Jfr följande kapitel 6.

- 5 Den kommunala prövningen i Stockholm och Malmö har varit ambitiösare än i Göteborg. I fastighetsnämnderna i Stockholm och Göteborg har bedömningen ofta gått efter rent politiska linjer snarare än efter individuell sakbedömning. I Malmö har man nästan alltid varit enig redan i förprövningen. Vissa hyresgästföreningar och kommuner har ställt krav på prövning av alla "nya" förvärvare och har utgått ifrån en vidlyftig definition för oönskad spekulation.
- 6 Stockholmsutredningen har föreslagit att "kommunens yttrande normalt skall följas om det inte är uppenbart att det strider mot lagen". Med denna föreslagna ordning skulle tillståndsfallen komma att bli helt beroende av de (ibland) förekommande politiska "blockkonstellationerna" i landets fastighetsnämnder. Möjligheterna till saklig överprövning skulle elimineras.
- 7 Det synes vara förhållandevis få fall där tillstånd vägrats - ca 15% av de kontroversiella fallen. Lika många fall har avvisats eller återtagits.

Uppgifterna från storstadskommunerna och utredningens försök att följa upp vissa fall, tyder på att en del icke önskvärda ägare har sluppit igenom. Detta dels med, dels utan prövning. Enligt utredningsmannens något hypotetiska slutsats utgör dessa fall tillsammans snarast fler fall än antalet i prövningen icke godkända förvärvsfall.

- 8 Den ovannämnda uppföljningen av vissa förvärvsfall (utan prövning, med prövning och godkännande eller icke) tyder på överraskande många vidareförsäljningar som endast till en del kan förklaras av tvånget att sälja vidare (eller låta köpet återgå) p g a att hyresnämnden vägrat förvärvs-tillstånd.

En mera representativ uppföljning vore av värde, speciellt för förvärv efter den 1 juli 1983.

- 9 Att närmare analysera avslagsgrunderna i hyresnämndsbesluten har tätt sig svårt. Prövningen avslutas ofta om ett enda i 4 § förvärvslagen angivit avslagsskäl konstaterats. Oftast är det fråga om bristande ekonomi. Avslag på basis av "ren spekulation" har endast förekommit undantagsvis.

Ur uppföljningssynpunkt vore det av värde om 5 § förvärvslagen delades upp på ett klarare sätt och om hyresnämndernas redovisning av beslut anslöt sig till detta eller i övrigt klarare redovisade skälen till avslag.

- 10 Tvångsförvaltning och tvångssanering används sällan. Frågan är om inte dessa lagar kunde föras samman. Av naturliga skäl (stora ingrepp) är tillämpningen av dessa lagar komplicerad. Det har föreslagits att kommunerna skall ges möjlighet att begära inlösen av en fastighet, utan att som f n behöva avvakta en tvångsförvaltning.

En del kompletterande synpunkter och slutsatser lämnas vidare i de följande kapitlen 7-9.

6 NYA REGLER OM FÖRVÄRV AV HYRESFASTIGHETER
FR O M 1 JULI 1983

6.1 Inledning

I samband med en (begränsad) första revision av förvärvslagen 1979 uttalades att en andra revision skulle ske senare. Göta Finans-fallets uppdykande 1981 och de resultat och förslag som lagts fram i Stockholmsutredningen påskyndade denna revision. Justitiedepartementet gjorde en översyn av lagen hösten 1982 och föreslog förändringar som i många stycken anslöt sig till Stockholmsutredningens förslag (Ds Ju 1982:12). Remissbehandlingen föranledde vissa justeringar i dessa förslag. De ändrade reglerna om förvärv av hyresfastigheter m m började tillämpas den 1 juli 1983.

I detta kapitel redogörs för viktigare förändringar i lagen, framför allt rekvisiten för tillstånd och de olika parternas utredningsskyldighet. Därjämte berörs icke storstadskommuners inställning till förändringarna i förvärvslagen. I bilaga 5 ges några ytterligare uppgifter om tillkomst av de nya reglerna.

6.2 Aktie- och andelsförvärv

Andelsförvärv för egen bostad och en utökning av redan ägd andel i ett bostadshus blev tillståndspliktiga fr o m 1 juli 1983, för att undvika tidigare omnämnd risk för ett kringgående av lagstiftarens intentioner. Tillstånd får ej vägras om förvärvet sker för egen bostad. Utredningsmannen anser att det vore önskvärt om detta också skulle gälla förvärv som sker för lokaler för egen näringsverksamhet i ett bostadshus.

Förvärv av nybildade privata bostadsrättsföreningar har varit föremål för olika uppfattningar. De har bekämpats av vissa hyresgästföreningar och kommuner av principiella skäl, vid sidan av de bestämmelser som finns i lagen. Å andra sidan har man i det andra lägret i vissa fall velat godkänna bostadsrättsförvärv, där föreningen i huvudsak utgjorts av säljaren, och till mycket höga priser.

Förvärvstillstånd fordras numera enligt de nya reglerna ej för HSB och Riksbyggen, och bostadsrättsförening ansluten till dessa organisationer. Departementschefen har i propositionen ställt i utsikt att föreningar anslutna till Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC) kan komma att tas med i denna krets, efter det SBC fått en mera etablerad status än f n.

Tillstånd till aktieförvärv i fåmansbolag krävs numera då fastighetens taxeringsvärde är större än bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar. (Tillstånd fordras dock endast om kommunen begär prövning hos hyresnämnden.)

Därigenom har möjligheterna att manipulera med bolagets tillgångar minskats men ingalunda eliminerats. Två föreslagna sanktioner: 1) en myndighetskontroll av alla aktieöverlåtelser och 2) en straffavgift har förkastats som för krångliga eller otillfredsställande.

6.3 Rekvisit för tillstånd, bevisbörda

I justitiedepartementets promemoria 1982:12 konstaterades att lagens bristande effektivitet främst torde ha sin förklaring i utformningen av bestämmelserna, villkoren för tillstånd och omfattningen av det utredningskrav som skall åligga förvärvaren. Man ansåg därför att beviskravet vad avser förvärvarens förmåga att förvalta fastigheten borde skärpas. Tillstånd borde således lämnas endast om förvärvaren (slutlig lagtext) "visar att han är i stånd att förvalta fastigheten".

När det gäller spekulationsmomentet ansåg man att den viktigaste frågan var vilken betydelse som borde tillmätas det förhållandet att förvärvaren före det aktuella förvärvet i större omfattning köpt och sålt fastigheter. Som uttalats såväl vid lagens tillkomst som vid lagändringen tillkommen år 1979 (prop 1978/79:164 s 26) fick detta förhållande normalt ses som ett indicium på att förvärvaren inte hade för avsikt att behålla fastigheten. Fortfarande anser man dock att det inte är möjligt att generellt ange att avslagsbeslut skall meddelas i sådana fall, även om man rekommenderade att prövningsmyndigheterna iakttar försiktighet vid tillståndsgivningen i dessa fall.

Med hänsyn till de ovannämnda skärpningarna ansågs det att man inte behövde riskera lagens effektivitet, om man uppgav kravet på utredning från förvärvaren om hans lämplighet i övrigt.

Departementschefen anslöt sig i stort till förslagen i promemorian, med en viktig komplettering, ett slags "liten generalklausul". Förvärvstillstånd skall vägras om det kan antas att förvärvaren "eljest från allmän synpunkt är olämplig att inneha fastigheten". Avsikten är att utestänga förvärvare som har underlåtit att betala in skatter och avgifter för anställda; har stora skatteskulder eller haft samröre med ekonomisk brottslighet.

Den stora förändringen är inte i rekvisit utan i bevisbörda. Förvärvaren måste numera visa tt han är i stånd att motsvara lagens krav. Tidigare gällde snarast att motparten fick visa att han icke var i stånd till detta. Bevisbördan diskuteras vidare i följande avsnitt.

6.4 Utredningsskyldighet och bevisbörda

I sitt remissvar till förslaget om ändrade regler om förvärv av hyresfastigheter (Ds Ju 1982:12) säger hyresnämnden i Stockholm följande.

"Hyresnämnden anser att utredningsansvaret även i fortsättningen skall åvila parterna. Normalt finns i vart fall hos kommunen befattningshavare med sådan sakkunskap som kan vara erforderlig för att i alla avseenden utreda sökandens lämplighet som fastighetsägare. Hyresnämndens uppgift bör mot denna bakgrund vara att som en domstolsliknande myndighet avgöra ärendet på grundval av den utredning parterna förebringat. Detta utsluter givetvis ej att hyresnämnden, därest den äger kännedom om någon för sökanden graverande omständighet som är känd för motparten, under handläggningen ger detta tillkänna och bereder parterna tillfälle att yttra sig över omständigheten. Sammanfattningsvis vill nämnden i denna fråga anföra att en långt gående aktivitet hos hyresnämnden i utredningshänseende kan vara ägnad att inge sökanden den föreställningen att nämnden ej avgör ärendet helt objektivt."

I lagen om arrendenämnder och hyresnämnder (1973:188) sägs att hyresnämnderna skall bedriva en aktiv processledning men att utredningsansvaret åvilar parterna. Departementschefen anförde i propositionen 1982/83:153 att hyresnämnderna bör spela en aktiv roll att få utredningar så fullständiga som möjligt, men manade till viss försiktighet när det gäller hyresnämnders medverkan i detta avseende. Skälet anges vara att det var fråga om en process mellan två parter. Hyresnämnderna måste i de kontroversiella ärendena anses ha en domstolsliknande funktion. En långtgående, självständig aktivitet skulle rubba tilltron till deras objektivitet.

När det gäller bevisbördan, anförde departementschefen i propositionen att denna bör åvila den part som har de bästa förutsättningarna att säkra och föra bevisning i frågan. Det är rimligt att kräva att den som framför en invändning visar att det finns fog för den. Om så är fallet, bör förvärvarens påståenden inte godtas med mindre de vinner stöd av den motbevisning som förvärvaren kan tänkas åberopa inför hyresnämnden. Om tveksamhet föreligger om förvärvarens förutsättningar att förvalta fastigheten, bör kunna åläggas att presentera t ex en förvaltningskalkyl, upprättad av revisor, bank eller annan sakkunnig.

Med dessa och andra nya tillämpningsdirektiv bör större delen av problemen vad gäller den mycket omstridda utredningsskyldigheten vara ur världen.

6.5 Vissa synpunkter från ett fåtal icke-storstads-kommuner

De nya förvärvsreglerna har endast kommenterats av enstakatillfrågade fastighetskontor m m i icke-storstadskommuner. De ombads att speciellt kommentera bl a följande tre nya regler.

- 1 att förvärvaren . . . visar att han är i stånd att förvalta
- 2 att kommunerna skall avgöra om prövning skall förekomma (även) för aktie- och bolagsandelsförvärv
- 3 att 100%-regeln ersätter 3 x-regeln i aktie- och bolagsandelsförvärv

Representanter från 11 kommuner påpekade att lagen och/eller förändringar i den var "utan betydelse för oss", 12 svarade allmänt positivt till de föreslagna ändrade reglerna, 9 negativt. Punkt 1 ovan ("förvärvaren visar") gav 21 ja-svar och 1 nej-svar. Punkt 2 ("kommunen beslutar även om aktieförvärvsprövning") gav 8 ja- och 6 nej-svar. Punkt 3 (100%-regeln) gav 8 ja- och 6 nej-svar.

Några exempel på kommentarerna till svaren illustrerar och i någon mån sammanfattar olika åsikter och inställningen till förvärvslagen och de nya reglerna.

"Förändringarna medför troligen ingen märkbar förändring"

"Lagen fyller inget behov i vår kommun"

"Självsanering genom branschauktorisering förespråkas i stället"

"Onödigt; lagfart kan ej erhållas innan kommun yttrar sig"

"Blygsamma kostnader med lagen jämfört med vad bostaden innebär för hyresgäster"

"Marginella extra kostnader eftersom förköp skall prövas också"

"Omöjligt för kommun att bevaka aktie- och bolagsandelsförvärv - de fall som kommer till vår kännedom är troligen de där prövningen inte behövs"

6.6 Några slutsatser

- 1 De förändringar som företagits i lagen bör utgöra en avgörande förbättring ur preventiv synpunkt och i effektiviteten i tillämpningen. Det bör även minska många tidigare förekommande kontroverser mellan olika parter utrednings- och bevisskyldighet. Manipuleringsmöjligheterna för aktieförvärv består dock, även om det blivit svårare att tillämpa dem. Departementschefen påpekade också i propositionen att man måste ha klart för sig att det fortfarande inte går att komma åt alla oönskade förfaranden genom ändringar i lagstiftningen.
- 2 En stor del av de problem som uppkommit i samband med tillämpningen av förvärvslagen har berott dels på osäkerhet om lagens rätta innebörd, dels på missförstånd vad gäller kommunernas och hyresnämndernas uppgifter. De nya reglerna är mycket klarare.

Förvärvaren. En del icke önskvärda förvärvare har tidigare sluppit igenom utan prövning, eller med prövning, bl a eftersom motparterna inte kunnat presentera en acceptabel "motbevisning". Förvärvaren måste numera visa att han är i stånd att förvalta fastigheten. Om tvekan råder på denna punkt kan förvärvaren eventuellt tvingas framlägga en ekonomisk kalkyl från fristående håll, bank, revisor m m. Vad gäller syftet (att förvalta fastigheten) gäller fortfarande att t ex tidigare köp och försäljningar och ett högt pris inte av sig självt diskriminerar men medför naturligtvis misstänksamhet och kan leda till krav på extra motbevis m m. Att man kommer att iakttä god sed behöver inte visas, så länge motparten inte kommit med väsentliga anmärkningar på denna punkt. Då måste man åstadkomma tillräckliga motbevis

Hyresgästföreningen. Kraven på utredning och motbevis kan sägas ha förstärkts framför allt genom att bättre underlag krävs under förprövningen i kommunen. Även kommunens utredningsskyldighet har nu fastlagts klarare. Den går utöver den roll som var påtänkt när förvärvslagen kom till. Man avslutar sig i stort till nuvarande praxis i Stockholm och Malmö.

Hyresnämnden. I propositionen 1982/83:153 anges det att hyresnämnderna aktivt bör verka för att förvärvaren kommer in med egen utredning, där tveksamhet råder om hans praktiska och framför allt ekonomiska förutsättningar att förvalta fastigheten. Hyresnämnderna får med andra ord inte - som hittills - godkänna sådana förvärv, även om ingen av förvärvarens motparter (kommunen, hyresgästföreningen) kommit in med tillräcklig motbevisning.

Hyresnämndernas domstolsliknande funktion har dock klart fastlagts. Vidare har det uttryckligen sagts att huvudsakliga bevisbördan har den part som har mest information rörande respektive villkor (rekvisit) i förvärsärendet.

- 3 Skatteskulder och annan oavsiktlig eller avsiktlig misskötsamhet kan numera leda till att förvärs-tillstånd inte medges. Mycket talar även för att man på sikt kommer att få ett centralt register för icke önskvärda fastighetsägare m m, oavsett de invändningar som kan resas ur integritetssynpunkt. Det kan kanske sägas att man med de nya reglerna tagit ett första steg mot auktorisation.
- 4 Oklart är hur tillämpningen kommer att ske när det gäller nya fastighetsägare. Avsikten kan knappast vara att utestänga dem. För att minska detta problem kunde mindre hyreshus med 4-5 lägenheter undantas från tillståndsplikt och tillstånd ej vägras om förvärvet inkluderar lokaler för egen förvärs-verksamhet (parallellt med förvärv för egen bostad). Sådana mindre fastigheter köps ju ofta av bosättnings- och sysselsättnings-skäl.

7 FÖRVÄRVSLAGENS SAMHÄLLSEKONOMISKA ASPEKTER

7.1 Inledning

Som omnämnts tidigare är bostadsfastighetsbeståndet en mycket betydande tillgång - närmare 200 miljarder kr. Därav torde privata fastigheter svara för omkring 100 miljarder kr. Ca 5% eller mer av detta bestånd omsätts årligen (jfr Hyresfastigheter, Sveriges Fastighetsägareförbund, 1982). Samhällsekonomiskt är det av stor betydelse att fastighetsbeståndet förvaltas och underhålls effektivt och utan kapitalförstöring.

Bostadssektorn utmärks av många bidrags- och reglerings-system. Därför är studier av samhällsekonomiska effekter av olika system och åtgärder av särskilt intresse inom denna sektor. Likaså har samhällsekonomisk analys börjat tilldra sig intresse vid studierna av ekonomisk brottslighet. Applikationer på rättsväsendet är få. I Sverige har dessa frågor diskuterats av bl a professor Peter Bohm, nationalekonom och docent Göran Skogh, rättsekonom, på ett sätt som är av intresse för denna utredning. Prof Bohm uttrycker det på följande sätt:

"Ett flertal åtgärder inom ramen för statlig och kommunal planering har primärt ett fördelningspolitiskt syfte... Det är av stor vikt att känna de faktiska fördelningskonsekvenserna och de samhällsekonomiska effekterna i övrigt för att kunna ta ställning till de olika åtgärdernas effektivitet som fördelningspolitiska medel."

(Jfr Peter Bohm: Behovet av samhällsekonomisk utvärdering i statlig och kommunal planering" i BFR R 65:1982 och "Samhällsekonomisk analys av ekonomisk brottslighet", Ekonomisk debatt 1983:3, samt Göran Skogh "Rättsekonomi", Ekonomisk debatt 1982:8.)

Det är inte möjligt att inom ramen av denna utredning göra en någorlunda fullständig kalkyl över förvärvslagens samhällsekonomiska effekter. Den följande översikten av viktigare samhällsekonomiska aspekter med vissa räkneexempel kan sägas ge värdefulla upplysningar för en avvägning av förvärvslagens samhälleliga nytta och kostnader. Den bör även kunna ge uppslag till en utvärdering av lagens effekter vid en eventuell framtida lagrevision.

I motsats till de stora delar av den ekonomiska brottslighet som sker i det dolda och endast delvis upptäcks, är icke önskvärd fastighetsägande "synligt". Det upptäcks och uppmärksammas av omgivningen - hyresgäster, deras organisationer och även massmedia - om inte omedelbart så förhållandevis snabbt. Därtill kommer att samhället - återigen i motsats till ekonomisk brottslighet i stort - har betydande sanktionsmöjligheter för att få rätsida på saken efter förvärvet, inte minst genom hyresnedsättningar, tvångsförvaltningar och inlösen. Under sådana om-

ständigheter är det av särskild vikt att ställa frågan om förvärvslagens samhälleliga intäkter och övriga positiva effekter överstiger dess kostnader och övriga negativa effekter.

I det följande görs ett försök att ställa lagens nytta mot dess kostnader. Först ställs dock frågan om och i vilken grad förvärvslagen lyckats förhindra icke önskade förvärv, och om även önskvärda förvärv kommit att förhindras, i anslutning till vad som redan redovisats i kapitel 5. Därefter ställs samhälleliga merkostnader eller mindrentäkter som förorsakas av förvärvslagens utredande och reglerande åtgärder mot de samhälleliga merintäkter eller mindrekostnader som lagens preventiva och förhindrande verkan medför.

Denna bedömning av olika positiva eller negativa effekter genomförs för såväl samhälleliga organ som andra betydelsefulla intressegrupper. I den mån det synes möjligt och meningsfullt sker även en kvantifierad uppskattning av dessa poster i form av räkneexempel.

7.2 Förvärvslagens effekter på fastighetsöverlåtelse

Det totala antalet privata förvärv av hyresfastigheter i hela landet 1976-1981 kan ha uppgått till 20 000 - 25 000 eller 3 300 - 4 000 per år. Motsvarande överlåtelsevärde kan ha varit 25 - 30 miljarder kr (4,5 - 5 miljarder per år) eller i genomsnitt ca 5% av marknadsvärdet i privata hyreshus som uppskattats till 75 miljarder kr 1975 och 95 miljarder kr 1981.^{x)}

Icke önskade förvärv, speciellt de grövre, har dock varit koncentrerade till storstäderna. De undersökta storstadskommunerna tillsammans svarar för ca 30% av bostadsfastigheternas totala taxeringsvärde i landet. Stockholms kommun ensam svarar för 17% av hyresfastigheternas totala taxeringsvärde. (SOS Allmän fastighetstaxering och SOS Fastighetsprisstatistik.) Tabell 7.1 nedan återger antal förvärv, förhindrade förvärv och en uppskattning av tillstånd till icke önskade förvärvare, i de tre storstadskommunerna.

x)

Utredningen har gjort ett försök att få vissa uppgifter om förvärv och förvärvsprövning från kommuner utanför storstadsområdena (dvs de kommuner som ej varit med i undersökningen) samt deras respektive hyresnämnder, för perioden 1.7.1979 - 31.12.1981. Tyvärr kan de fåtaliga uppgifter som kunnat fås från ca hälften av alla icke storstadskommuner, inte kunnat betraktas som tillförlitliga. Hyresnämnderna redovisar endast få ansökningar och något enstaka avslag. Officiell statistik över taxeringsvärdena och fastighetspriserna, som också har använts i försök för olika beräkningar och kontroll av dessa, är inte heller helt tillfredsställande. Därför kan t v endast mycket grova, i någon mån hypotetiska uppskattningar göras för icke storstadskommuner och hela landet (jfr vidare avsnitt 5.2).

Tabell 7.1 Förvärvstillstånd och förhindrade förvärv 1976-1981 i Stockholm, Göteborg och Malmö

	1976 - 1981		Per år	
	Antal	Överlåtelsevärde i milj kr	Antal	Överlåtelsevärde i milj kr
1. Ansökan/anmälan om fastighetsförvärv	4 949	8 936	824	1 489
2. Andel därav "kon-troversiella" fall	516	847	86	141
3. Andel därav för-hindrade förvärv (ej tillstånd, av-visade, återtagna)	(142) ¹⁾	(232)	(24) ¹⁾	(39)
4. Tillstånd till sannolikt icke lämpliga för-värvare	(60) ²⁾	(100)	(10) ²⁾	(16)

Källa: Undersökningens underlag. Uppskattningar inom parentes

- 1) Uppskattningar har gjorts för de fall som vid slutet av 1981 ännu ej hade avgjorts
- 2) Utredningsmannens kvalificerade gissningar (jfr avsnitt 5.10)

Som delvis redan tidigare framförts, har utredningen kunnat konstatera följande.

- o Förvärvsprövning i storstäderna förekom i ca en tiondel av alla förvärvsfall.
- o "Förhindrade" förvärv uppgick under de sex åren i Stockholm, Göteborg och Malmö till 142, dvs 2,9% av alla inkomna fall. Dessa fall inkluderade även återtagna och avvisade ansökningar. Det fanns sannolikt även önskvärda förvärvare bland dem.
- o Tillstånd till sannolikt icke önskvärda förvärvare utgjorde samtidigt enligt utredningsmannens uppskattning minst ett 60-tal fall eller 1,2% av alla inkomna förvärvsansökningar. Denna uppskattning baserar sig på den efterkontroll av ett antal förvärv som genomförts och där det kunde konstateras att många förvärvare senare visade sig vara mindre önskvärda (misskötsel, snabb överlåtelse, konkurs o d - jfr avsnitt 5.10).

Att dessa förvärvare fick tillstånd berodde inte minst på oklarheter i lagen, som ledde till olika sätt att hantera lagen i olika kommuner, otillräcklig utredning eller motbevisning samt den osäkerhet som vid-

låder lagstiftningen av denna typ i initialskedet. Som tidigare påpekats är det sannolikt att de nya lagreglerna fr o m mitten av 1983 kommer att resultera i en kanske kraftig minskning av sådana tillstånd. Svårbedömbara gränsfall kan dock förekomma även i framtiden.

- o Det är inte möjligt att uppskatta aktie- och andelsförvärv där man kunde undgå prövning.
- o Som redovisats tidigare, synes lagen preventivt ha haft en betydande effekt, speciellt i början. Inslagen av grövre spekulation, delvis i kombination med ekonomisk brottslighet i Stockholm minskade kraftigt i samband med förvärvslagens införande. Trenden har alltså varit motsatt till den växande ekonomiska brottsligheten i allmänhet. Incitamenten till spekulation minskade även som resultat av förändringar i skattelagar och ekonomiska förhållanden i stort.
- o Lagen kan ha haft en betydande effekt på nyetablering i branschen. Denna fråga kräver sin egen utredning. Om branschens tidigare tumregel om en årlig överlåtelsefrekvens på 5-10% överensstämmer med fakta (jfr Hyresfastigheter, Sveriges Fastighetsägareförbund 1982) är det möjligt att överlåtelsefrekvensen har sjunkit. Denna undersöknings grova uppskattningar tyder på en överlåtelsefrekvens inom den privata sektorn på ca 5%. Överlåtelser från den privata till den kooperativa och kommunala sektorn kan dock ha vuxit. De är inte underkastade tillståndsplikt och har inte kunnat undersökas.

Nästa fråga är om lagen varit värt priset, dvs vilka merintäkter den gett och vilka merkostnader den förorsakat.

7.3 En jämförelse mellan förvärvslagens intäkter och kostnader.

Förvärvslagen påverkar olika intressentgrupper inklusive myndigheter i olika hög grad. De viktigare av dessa grupper har tagits med i tabell 7.2. De flesta effekterna av en icke önskvärd fastighetsförvaltning (utan förvärvslagen) är kortsiktiga; de är synliga och kan åtgärdas efter det att de uppmärksammas. Kostnaderna av lagens tillämpning är även de kortsiktiga. En del effekter är dock av långsiktigare karaktär, framför allt effekter på resursallokering, förvaltningssanering och nyetablering.

Tabell 7.2 Negativa effekter / kostnader för viktigare berörda intressentgrupper dels utan och dels med förvärvslagen

Utan förvärvslagen	Med förvärvslagen
Merkostnader/mindreintäkter och andra effekter som förorsakas av (potentiellt) icke önskvärd fastighetsförvaltning	Merkostnader / mindreintäkter och andra effekter som följer med förvärvslagen och dess tillämpning
<u>Hyresgäster</u>	
Misskötsel eller uppskjutande av drift och underhåll. Otrygghet med kontrakt, kontaktkanaler och god sed	På kort sikt endast undantagsvis och i begränsad omfattning. På längre sikt övervältrar fastighetsägarna en större del av de kostnader de själva får bära med tillståndsprovning
<u>Hyresgästorganisationer</u>	
Merarbete med att försöka lösa problemen med tvångsförvaltning, inlösen, publicitet	Merarbete med lagens tillämpning
<u>Fastighetsägare och potentiella fastighetsägare</u>	
Goodwillförluster för kåren	Hinder för nyetablering och för byte av ägare Hinder för förvaltningssanering och optimal resursallokering Problem med gränsfall Merarbete
<u>Fastighetsägareorganisationer</u>	
Goodwillförluster för kåren	Visst merarbete Medlemsantal kan minska
<u>Kommunala myndigheter</u>	
Skattebortfall Konkurser Brottslighet Alternativa kostnader med tvångsförvaltning eller inlösen	Betydande merkostnader med lagens tillämpning i storstäderna
<u>Statliga myndigheter</u>	
Skattebortfall Konkurser Brottslighet	Merkostnader för hyresnämnder, bostadsdomstolen, justitiedepartementet m m (lagrevisioner)
<u>Kreditgivare</u>	
Betydande förluster/förlustrisker	Bankinspektionen har skärpt kraven på kontroll. Samtidigt bör dock förvärvsprövningen ha minskat kontrollbehov.

Ett försök att rangordna och jämföra förvärvslagens någorlunda kvantifierbara merkostnader med dess positiva effekter har gjorts i tabel 7.3. I jämförelse görs då antagandet att förvärvslagen genom sin tillämpning eliminerar större delen av de icke önskvärda förvärven och de negativa effekter dessa skulle ha medfört.

Tabell 7.3 Rangordningen av förvärvslagens intäkts- och kostnadskonsekvenser för viktigare berörda parter

<u>Kortsiktsverkande/ möjligen kvantifierbara poster</u>	<u>Merkostnader/mindre-intäkter med förvärvslagen</u>	<u>Mindrekostnader/mer-intäkter med förvärvslagen</u>
Viktigare	<u>Samhällsorgan</u> <u>Fastighetsägare</u> <u>Hyresgästorganisationer</u> Hyresgäster (väntetider i byte av ägare m m)	<u>Kreditinstitut/finansiärer</u> <u>Samhällsorgan</u> Hyresgäster Minskad tvångsförvaltning o d
Mindre viktiga	<u>Fastighetsägareorganisationer</u>	Förbättrade kalkyler för nya förvärv
<u>Långsiktsverkande / svårt kvantifierbara poster</u>		
Viktigare	<u>Resursomfördelning och förvaltningssanering försvåras</u> <u>Ägarbyte, nyetablering och gruppkonkurrens försvåras</u> Läntagare: kostnadsöverflyttning från kreditinstitut Hyresgäster: kostnadsöverflyttning från fastighetsägare och hyresgästorganisationer	Mindre intrång i samhällets bostads- och fördelningspolitik Bättre relationer hyresgäster - värdar. Mindre goodwillförluster för fastighetsägarekåren och kreditinstitut Goodwill för hyresgästorganisationer för arbete med förvärvsprövning
Mindre viktiga		

Den i tabell 7.3 återgivna rangordningen baserar sig på följande överväganden.

Räkneexempel 1: Kortsiktsverkande merkostnader

- Stockholms Fastighetskontor sysselsätter minst sju personer med förvärvslagens tillämpning. I hela landets kommuner kan det vara fråga om 20 man-år. Övriga samhällsorgan där lagen kräver resurser utgörs av hyresnämnder, bostadsdomstolen, justitiedepartementet m m.
- Fastighetsägare eller - företag kan tänkas behöva satsa 10-20 man-år extra, om man räknar med ett hundratal prövningar och 3 000 förprövningar per år.
- Motsvarande resursbehov hos hyresgästorganisationer kan tänkas motsvara 5-10 helsysselsatta per år.
- Kortsiktsverkande merkostnader för hyresgäster och fastighetsägareorganisationer synes vara av ringa betydelse.
- Sammanlagt kan det vara frågan om 40-60 personers årsarbete eller 10-15 miljoner kr per år.
- Dessa kostnader som lagens tillämpning antas kunna förorsaka enligt ovan är för högt räknade om resurser till en del är lediga (överkapacitet i nuvarande aktiviteter), åtminstone temporärt. I mindre kommuner spelar kostnader med tillämpning av förvärvslagen ingen praktisk roll. På sikt kommer dock prövningen att resultera i ökade resursanspråk. Det kommer ständigt nya regler inom bostadsområdet så att man kan behöva räkna med kumulativa effekter av flera lagar.
- Visst avdrag bör dock göras för det merarbete med tvångsförvaltning m m som skulle behövas om förvärvslagen inte funnits.

Räkneexempel 2: Kortsiktsverkande mindrekostnader

- Samhällsorgan bär som ovan antytts sannolikt huvuddelen av kostnaderna för förvärvslagen, men torde även få den största nyttan av lagen, tillsammans med kreditinstitut och övriga finansiärer. Dessa två gruppers mindrekostnader med ett färre antal icke önskvärda ägare kan naturligtvis variera kraftigt från år till år. Låt oss utgå från

presumptiva fall som storspekulanter/brottslingar i början av sjuttiotalet i Stockholm eller fall som Göta Finans (som förvärvslagen dock inte lyckades förhindra). Ett sådant förvärv skulle inträffa säg en gång vart tredje år och medföra merkostnader för kreditinstituten och samhällsorganen på säg 75 miljoner kr. Förvärvslagen skulle då medföra genomsnittliga besparingar på något tiotal miljoner kr per år. I den storleksordningen kan skadorna ligga. Sannolikt var nyttoeffekterna större vid lagens införande, mindre senare. Utredningsmannen anser att det inte kan vara fråga om hundratals miljoner kr per år, utan högst något tiotal miljoner kr.

- Övriga kortsiktsverkande besparingar (dvs mindre kostnader) inklusive sådana som kommer hyresgästerna till godo, kan möjligtvis räknas i miljon-tals kr per år. Antag att det tillkommer tio per-sumtva icke önskvärda fastighetsägare per år, med planerade fastighetsköp tillsammans värda 100 miljoner kr och med en total hyressumma på 10 miljoner kr. Antag att deras förvaltning förorsakar skador till hyresgästerna i genomsnitt under ett års tid och att skadorna motsvarar 1/4 av hyran. Detta motsvarar 2,5 miljoner kr per år.

Långsiktsverkande effekter

De långsiktsverkande effekterna är mycket svårare att bedöma. Viktigast synes vara de negativa effekterna av försvårad nyetablering, förvaltningssanering, resursallokering och gruppkonkurrens. Vad som därutöver komplicerar en beräkning av sådana långsiktiga skador på den ekonomiska marknaden (för att använda ett begrepp från Kommissionen mot ekonomisk brottslighet) är att det finns många andra och även mera betydelsefulla reglerings- (och bidrags-)system på hostadssektorn än de som hänför sig till förvärvslagstiftningen.

De ovannämnda långsiktiga effekterna kan bli avgörande för en bedömning om kostnaderna och nyttan i övrigt väger jämnt. Enligt utredningsmannens värdering är de positiva effekter som drabbar samhällsorgan och hyresgäster av avgjort mindre betydelse än de negativa effekter som drabbar fastighetsägarna och därigenom samhällsekonomin.

Om man önskar gå ännu längre, kan man även diskutera eventuella återhållande, negativa effekter på annat företagande, och eventuella positiva (eller negativa) effekter av att vissa resurser kan frigöras för investeringar inom andra sektorer.

De kortsiktiga kostnaderna med lagen för samhällsinstitutioner, fastighetsägare, hyresgästorganisationer, eventuellt kreditinstiut m m, kommer sannolikt på sikt till större delen att övervältras på skattebetalare, låntagare och hyresgäster, beroende på rådanade efterfrågeelasticitet samt ränte- och hyresrestriktioner.

7.4 Några slutsatser

- 1 Det har successivt byggts upp ett allt effektivare kontrollsystem för hyresfastighetsförvärv, speciellt fr o m mitten av 1983. Det betyder mera förarbete av förvärvare, ett merarbete som dock även kan komma förvärvare tillgodo genom en utförlig ekonomisk analys som numera kan krävas av en sökande.
- 2 Förvärvslagens preventiva effekt anses ha varit betydande. Det är dock sannolikt att en del önskvärda nyetableringar förhindrats.
- 3 Tillämpningen av förvärvslagen i storstadskommunerna under 1976-1981 har förhindrat ca 140 förvärv men ej lyckats förhindra kanske ett 60tal icke önskvärda fastighetsförvärv. Som jämförelse kan nämnas att hyresgäströrelsen säger sig ha ca 300 fastighetsägare från hela Sverige svartlistade.
- 4 En samhällskalkyl för förvärvslagen (i form av räkneexempel) tyder på att lagens kortsiktiga merkostnader och dess merintäkter båda sannolikt uppgår till något tiotal miljoner kr per år. De mera långsiktiga merkostnaderna (nyetableringshinder m m) är mycket svåra att kvantifiera, men kan vara eller kan bli av förhållandevis stor betydelse. Utredningsmannen anser för sin del att även om det inte går att ge ett helt entydigt svar på om förvärvslagens nytta motsvarat dess kostnader, verkar det sannolikt att nettoytan är antingen begränsad eller t o m negativ, om man tar hänsyn till effekterna av hinder för resursomfördelning, och nyetablering, kanske även av kumulativa effekter av allt fler lagar.
- 5 Förvärvslagens positiva och negativa effekter verkar vara av avgjord större betydelse för samhällsorgan och kreditinstitut än för hyresgäster.
- 6 När det gäller antalet förvärv som lagen förhindrat är det fråga om förhållandevis få fall. Eftersom icke önskvärd fastighetsförvaltning är synlig, kan det vara motiverat att studera om den inte kan hållas under rimlig kontroll efter det förvärvet skett, t ex genom snabbare förfaranden för hyresnedsättning, tvångsförvaltning och inlösen, med mindre samhälleliga kostnader än de som förorsakas av förvärvslagen.

- 7 Eftersom denna utrednings huvudmålgrupp är privata fastighetsägare, är det skäl att understryka att ett effektivt förhinderande av icke önskvärda fastighetsägare skyddar fastighetsägarekårens goodwill. Goodwill är en företagsekonomisk och samtidigt en samhällsekonomisk tillgång. På goodwill bygger man förtroende. Förtroendet å sin tur minskar kontaktkostnader i samhället.

8 ALTERNATIVA OCH KOMPLETTERANDE MÖJLIGHETER ATT HINDRA OCH BEKÄMPA ICKE ÖNSKVÄRT FASTIGHETSÄGANDE

8.1 Inledning

I detta kapitel undersöks om det finns alternativa och kompletterande sätt att hindra icke önskvärt fastighetsägande. Efter en jämförelse mellan förvärvs- och jordförvärvslagen genomgås hur auktorisation av revisorer och advokater går till samt lämpligheten av att auktorisera fastighetsägare. Därefter berörs de utökade uppgifter för revisorer och advokater som föreslagits i brottsbekämpningssyfte. Till sist redogörs för den roll fastighetsmäklare, fastighetsvärderare och finansieringsinstitut kan spela för att hindra icke önskvärt fastighetsägande. Kapitlet avslutas med några slutsatser.

8.2 Jordförvärvslagen

Jordförvärvslagen kom till 1945 och ändrades senast 1979. Den avser förvärvstillstånd för jordbruks- och skogsfastigheter och har delvis utgjort förebild för förvärvslagen. Jordbruket är liksom bostäderna en hårt reglerad sektorssektor. Under senare år har huvudsyftet med jordförvärvslagen varit att befrämja rationaliseringar och förhindra spekulation och höga priser. Medan de flesta bostadsfastigheter förvärvas genom köp, sker övergången inom jordbruket i vartannat fall genom arv där förvärvstillstånd inte krävs. I figur 8.1 nedan jämförs huvudmoment i de båda lagarna. Denna jämförelse ger anledning till följande kommentarer och kompletterande synpunkter.

- o År 1970 avslogs var tionde jordförvärvsansökan, 1976 var femte. Utbudet av förvärvspliktiga fastigheter hade minskat. Som jämförelse kan nämnas att 1976-1981 blev ca vart tionde bostadsförvärv kontroversiellt och vart tredje av dessa kom inte till stånd (jfr tabell 5.2). Statistiken på redovisade avslag är dock inte jämförbar.
- o En av utgångspunkterna i jordförvärvslagen är att markens produktionsförmåga skall tas till vara. Samhällsekonomiska effekter har dock inte utretts i samband med utvärderingar och förändringar i denna lag. Riksrevisionsverket har föreslagit Lantbruksstyrelsen att utföra översyner som spänner över flera av de ämnesområden verksamheten traditionellt indelas i (jfr RRV Dur 1980:681).

Figur 8.1 Jämförelse mellan förvärvs- och jordförvärvs- lagens förutsättningar för förvärvstillstånd

	Förvärvs- lagen	Jordförvärvs- lagen
1. <u>Förmågan</u>		
a ekonomisk	x	x Enligt lagen krävs
b förvaltningsmässig	x	x normalt teoretisk
c teknisk	x	x utbildning eller praktisk erfarenhet
2. <u>Syfte</u>		
a behålla på sikt (ej spekulation)	x	
b kapitalplacering		x Ej tillstånd för hu- vudsakligen kapital- placering
c ej "utarmning" (drifts- spekulation m m)	x	
d rationalisering av förvaltning och drift		x Tillstånd kan ges, el- ler vägras med hänsyn till effekter av sam- manslagning med andra enheter. Familjeenheter ges skydd (i st f större brukningsenheter)
e anvisade (rationali- serings)åtgärder		x Kan krävas som villkor
f regional utveckling (sysselsättning, familjejordbruk, land- skapsvård m m)		x Förvärvaren kan åläggas att bo på egendom el- ler bruka yrkesmässigt upp till 5 år
3. <u>Pris</u>		x För högt pris = ej tillstånd
4. <u>God sed i övrigt</u>	x	
5. <u>Allmänt godtagbar</u>	x	
6. <u>Tillstånd ges till</u>		
a Stat och kommun	x	x Statliga verk är dock tillståndspliktiga
b Närmaste släkting (ar)	x	x
7. <u>Inlösen genom staten</u>		
a om förvärvaren ej upp- fyller vid förvärvet ingångna förpliktelser (enl 2 d ovan)		x
b om tillstånd vägrats i vissa fall och sälja- ren kräver		x
8. <u>Vitesförelägganden om för- värvaren ej genomför förelagda åtgärder</u>		x

Källa : Jordförvärvslagen (jfr proposition 78/79:85) och bilaga 1

Medan alla stadsbor gemensamt får subventionera jordbruket som naturligtvis tenderar att höja priserna på jordbruksfastigheter, får inte enstaka stadsbor betala "för mycket". Samtidigt blir fler och fler jordbruk nedlagda eller får andra användningar som bostad, sommarbostad, skogsmark m m. Regionala aspekter som sysselsättning (jordbruk i kombination med annat, t ex uthyrning till turister) och landskapsvård, växer i betydelse. Här finns därför växande möjligheter för en kombination av stadsbo - jordbruk. Motståndet att låta alltmer av gammal kulturmark bli (gran)skog växer också.

Genom att kvittningsrätten och avdragsrätten begränsats kan dock intresset för jordförvärv bland icke jordbrukare ha minskat. Att få tillstånd har också efter den senaste lagändringen blivit mycket svårt.

- o Jordförvärvslagen ger lantbruksnämnderna större flexibilitet än förvärvslagen ger för hyresnämnderna, med ord som "om särskilda skäl föreligger", "om inte obilligt". Tidigare har stadsbor faktiskt fått förvärva framför allt mindre jordbruk (ca 1/3 av alla tillstånd). Även många övriga jordbruk har övergått till jordbrukare, genom arv och genom att ägare lagt ned jordbruket men behållit fastigheten som bostad eller sommarbostad. (Jfr proposition 78/79:85 och Helge Torsein med handledare Erik Persson "Ny jordförvärvslag", examensarbete nr 120, Tekniska Högskolan i Stockholm 1979.)
- o Priserna på jordbruksfastigheter har periodvis stigit förhållandevis mycket. Högst i pris i förhållande till taxeringsvärdet är sådana enheter som används och får tillstånd att användas främst för bostadsändamål.
- o Lantbruksnämnderna kan vid förvärv föreskriva att vissa rationaliseringsåtgärder företas. Om så inte sker kan man besluta om vite eller inlösen.
- o Om förvärvstillstånd vägras får säljare av jordbruk i vissa fall kräva inlösen.

Utgående från jordförvärvslagen kunde man tänka sig att även förvärvslagens tillämpning blir flexiblare och att även hyresnämnderna får rätt att vid vissa förvärv föreskriva åtgärder och besluta om vite eller inlösen (direkt, före förvaltningsåläggande eller tvångsförvaltning), om inte åtgärderna verkställts i tid. Man skulle då halvvägs även tillfredsställa kravet från Stockholms kommun på karenstid för vissa förvärvare.

Samtidigt med att pröva lämpligheten i inlösenförslag för sådana speciella fall, kunde utredas om det, som även föreslagits, är skäligt att köpare får ersättning för eventuella förluster om kommunen utan föreliggande orsak kräver prövning och därmed fördröjer tillstånds- ärendet.

Den senaste lagändringen (1983) har dock snarast minskat flexibiliteten i lagens tillämpning och gjort den enhetligare. Eventuell förenkling av inlösen och tvångsförvaltning skulle spela större roll om förvärvslagen skulle avskaffas.

8.3 Auktorisation av fastighetsägare och fastighetsförvaltare

8.3.1 Inledning

Nuvarande lagstiftning mot icke önskvärda fastighetsägare bygger på ett ingripande i de särskilda fall där förvaltningen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt (t ex via bostadsförvaltningslagen) eller när man vid planerat förvärv har anledning att anse att så kan bli fallet (förvärvslagen). Frågan är om man kunde ta en annan väg och auktorisera hyresfastighetsägare som då inte skulle behöva tillstånd vid förvärv. Enstaka röster för en auktorisation har höjts inom fastighetsägarekåren. Eventuellt skulle en sådan auktorisation läggas på hyresmarknadens lokala partsorganisationer.

8.3.2 Auktorisation av revisorer som förebild?

Auktorisationen av revisorer i Sverige har en mer än 70-årig historia. Numera är alla nybildade aktiebolag och ekonomiska föreningar förpliktade att ha en utomstående auktoriserad revisor eller godkänd revisor. För existerande bolag införs regler fr o m 1987. Även för handelsbolag och enskilda näringsidkare med minst 10 anställda krävs numera revisor även om han/hon inte behöver vara auktoriserad eller godkänd.

Antalet auktoriserade revisorer har 1978-1982 vuxit från ca 700 till ca 1 065, godkända revisorer från ca 1 150 till 1 266.

För att bli auktoriserad revisor krävs att sökanden har avlagt ekonomexamen eller annan likvärdig svensk examen i enlighet med kommerskollegiums närmare föreskrifter och att sökanden har utövat revisorsverksamhet som yrke på ett tillfredsställande sätt i minst fem år. Auktoriserade revisorer får inte driva eller delta i ledningen av affärsverksamhet och inte ta anställning.

För att bli godkänd revisor krävs att sökanden har eftergymnasial utbildning med ekonomisk inriktning och att man har utövat praktisk verksamhet i revisorsyrket på ett tillfredsställande sätt i minst fem år. Inskränkningar i fråga om anställningsförhållanden och anknytning till affärsverksamhet gäller inte för godkända revisorer.

Till revisor får också utses auktoriserat eller godkänt revisionsbolag som innehas av auktoriserade respektive godkända revisorer.

I den lagstiftning som styr revisorers verksamhet hänvisas till vissa normer av etisk karaktär. Det har i hög grad anförtrötts revisorerna själva att genom praxis precisera innehållet i god revisorssed och god revisionssed. Av väsentlig betydelse för utvecklingen av den goda revisorsseden är också kommerskollegiums uttalanden i dess tillsynsverksamhet. (Jfr vidare bl a "Revisors verksamhet", BRÅ PM 1978:2, "Revisors roll i framtiden", FAR/SCF, Stockholm 1980, Reginald Jägerhorn: "Revisorn som konsult och rådgivare", Balans sept 1981)

Professionella kompetenskrav, lagliga föreskrifter och etiska regler för verksamheten för auktoriserade revisorer kan jämföras med advokater och läkare. Kraven är höga. Tredje man måste skyddas. Fall där man inte uppfyller lagliga och etiska krav i verksamheten förekommer mycket sällan.

Endast en begränsad parallell kan dras till fastighetsförvärv - den tredje mannen måste skyddas. Möjliga uppdragsgivare för revisorer är många. Fastighetsförvaltare däremot arbetar mera kommersiellt och är beroende av de fastigheter de har, dvs de kan inte utan vidare byta fastigheter respektive hyresgäster. Vidare är antalet privata fastighetsägare (ca 25 000) 10 gånger så många som antalet revisorer. Utbildningsmöjligheterna är begränsade. Åtminstone f n föreligger därför knappast förutsättningar för en liknande auktorisation som gäller för revisorer. En annan sak är att ytterligare förbättra möjligheter för utbildning av fastighetsförvaltare. Ett beslut i den riktningen har nyligen tagits. Vid förvärv där fastighetsförvaltningen utföres av speciellt utbildade förvaltare skulle prövningen kunna förenklas, t ex att kommuner ej kräver prövning i sådana fall.

8.3.3 Ökat partssamarbete?

Frågan har även ställts om inte ett ökat partssamarbete kan minska antalet förvärvsfall som måste prövas. Det kunde vara samhällsekonomiskt mera effektivt att parterna kan förhandla sig fram till lösningar utan att ta i anspråk samhällets resurser, med ökade sk transaktionskostnader och tidsförluster som följd.

Detta skulle betyda att den lokala fastighetsägareföreningen och hyresgästföreningen gemensamt bedömer förvärvsfallen (eventuellt tillsammans med en tredje, neutral part) och därefter anmäler till kommunen om de anser prövning i hyresnämnd som nödvändigt eller ej. Man skulle även gemensamt kunna föreslå att köpare lovar vidta vissa åtgärder innan man ger sitt gemensamma stöd till förvärvet.

Denna förprövning skulle sannolikt endast kunna sträcka sig till de fall där berörda hyresgäster och fastighetsägare är organiserade. Frågan är kanske värd att diskuteras mellan partsorganisationerna och eventuellt testas i någon region.

8.3.4 Auktorisationsfrågan generellt

I Sverige råder en restriktiv syn på auktorisation. Tidigare har refererats till civilutskottets principiellt negativa inställning till en auktorisation av fastighetsägare (CU 1981/82:18). I en departementspromemoria (Ds Ju 1976:14) anförts bl a följande:

"Som skäl för ett mera allmänt system med auktorisation kan anföras att man härigenom kan uppnå vissa garantier för att fastighetsförvaltare har tillräckliga kunskaper och resurser för att bedriva en tillfredsställande förvaltning. Mot ett sådant system kan emellertid åberopas att det, mot bakgrund av att det helt övervägande antalet fastighetsägare sköter sina fastigheter utan anmärkningar, skulle vara alltför ingripande och tungrott. Det är dessutom, med hänsyn till de olika typer av fastighetsförvaltning som existerar, vanskligt att generellt fastställa vilka krav som skall ställas på förvaltare. Sätts kraven lågt kommer det antal fastighetsägare som inte godkänns att bli litet och det föreligger risk för att även mindre lämpliga ägare accepteras som förvaltare. Ställer man upp höga krav löper man risk att även de fastighetsägare som nu sköter sina fastigheter på ett tillfredsställande sätt tvingas lämna från sig den direkta skötseln av fastigheterna. Den särskilda förvaltning som blir en följd därav kan komma att medföra ökade kostnader utan motsvarande nytta. Till bilden hör också att ett system med auktorisation måste kompletteras med särskilda regler om en mera hårt reglerad form av fastighetsförvaltning för de fall där samarbete mellan fastighetsägaren och förvaltaren är uteslutet.

Mot bakgrund av det nu anförda finner utredningen att ett system med allmän auktorisation av fastighetsförvaltare som sträcker sig utöver vad som nu följer av tillståndsprövningen vid fastighets-

förvärv skulle vara förenat med olägenheter, som inte på långt när kan uppvägas av fördelarna. Utredningen anser därför att ett sådant system inte bör genomföras. En mycket smidigare och sannolikt effektivare ordning kan liksom den nuvarande tvångsförvaltningslagstiftningen bygga på ingripande i de särskilda fall när förvaltningen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt."

8.3.5 Advokatsamfundets sanktionsregler

I stället för auktorisation kan man tänka sig en motsatt mekanism, en diskvalifikation. Advokatsamfundets uteslutningsmekanism har ansetts eventuellt vara av intresse för att ge vissa ledtrådar för fastighetsägareföreningar att utesluta icke önskvärda medlemmar. Krav för medlemskap i Sveriges Advokatsamfund motsvarar krav på auktoriserade revisorer: akademisk examen plus fem års praktik. 1979 hade Advokatsamfundet ca 1 650 medlemmar. Advokatsamfundets styrelse är själv tillsynsmyndighet. Advokaters verksamhet är, som auktoriserade revisorers, reglerad av lagstiftning och av stadgar och god sed. Endast medlem i samfundet kan kalla sig advokat. (Jfr vidare "Advokatsamfundet", BRÅ PM 1979:8, Holger Wilund: "Sveriges Advokatsamfund 75 år", Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, maj 1962)

Advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som eljest förfar oredligt, skall uteslutas ur Advokatsamfundet. Är omständigheterna mildrande eller åsidosätter advokat eljest de plikter som åvilar honom som advokat, kan han tilldelas erinran, varning eller i grövre fall uteslutning.

Uteslutning eller inträdesvägran beslutas av samfundets styrelse eller annat organ i samfundet om stadgarna så bestämmer, med eller utan medverkan av utomstående. Talan mot beslutet kan föras genom besvär till högsta domstolen. Åren 1974-1978 behandlades ca 200 disciplinärärenden, varav närmare 80% inte föranledde någon åtgärd. Över 20% av de ca 40 beslutade sanktionerna utgjordes av erinran, ett tiotal var varningar, medan sex fall per fem år resulterade i uteslutning. Varje enskilt uteslutningsfall och dess bakgrund publicerades (utom namn) och kan föranleda ändringar i vad som betraktas som god advokatsed.

Man kan fråga sig om fastighetsägareföreningar är lämpliga organ för auktorisation av fastighetsförvaltare och för eventuell diskvalificering. Fastighetsägareföreningarna har servicebolag och är intresserade av att hjälpa ägare som behöver förvaltningsstöd. Det kan bli problem med gränsfall. Det finns dock anledning

för de fastighetsägareföreningar som ej ännu etablerat etiska regler för sina medlemmar att överväga att göra detta och att använda varnings- och uteslutningsmekanismen oftare. Ett betingat temporärt medlemskap kunde kanske också övervägas för okända nya ägare.

8.3.6 Frågan om näringsförbud

Det förekommer juridiska ärenden som kan skötas utan större juridisk kompetens liksom det finns mindre bostadsfastigheter som kan skötas med mindre kompetens än när det gäller större fastigheter. Det har ifrågasatts om inte så k juridiska byråer, som bl a sköter sådana ärenden och som bedrivs av icke advokater, också bör ha auktorisation. Professorn i marknadsrätt, Ulf Bernitz, anser dock en sådan auktorisation onödig. Där emot har han föreslagit att man utreder ett införande av ett näringsförbud mot uppenbart oseriösa juridiska byråer och andra näringsidkare, enligt konsumenttjänstutredningens förslag. (Jfr "Konsumenttjänstelag", SOU 1979:36; Ulf Bernitz: "Kontroll av juridiska byråer", Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, 1979.)

En näraliggande konstruktion är förslaget att ha ett centralt register för de fastighetsförvärvare som vägrats förvärvstillstånd. Man skulle t ex upptas i registret när man av prövningsmyndighet vägrats tillstånd och vara kvar där viss tid, förslagsvis fem år. I konkurslagstiftningen finns sedan något år möjlighet för domstol att efter upprepade konkurser m m utdöma näringsförbud som sedan registreras centralt. Näringsförbudskommittéen utreder f n frågan om utvidgade regler för näringsförbud, med eller utan etableringskontroll (jfr Kommittédirektiv 1981:63, 1983:2).

8.4 Aktivering av auktoriserade revisorer och advokater i brottsbekämpning

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har föreslagit att auktoriserade revisorer och advokater skall spela en större roll när det gäller frågan om att förhindra ekonomisk brottslighet. Hösten 1983 har kommissionen mot ekonomisk brottslighet kommit med ytterligare förslag.

I BRÅ:s PM 1978:2 och PM 1979:8 påpekas, att man gått genom det material som legat till grund för påståenden att vissa auktoriserade revisorer och advokater varit inblandade i organiserad och ekonomisk brottslighet och funnit att det saknas fog för dessa påståenden. Man föreslog dock att i bådas verksamhetsområde och yrkesetik plikter mot det allmänna fästes större vikt vid. Det undertrycks att man genom eventuell rådgivning m m inte får medverka till företeelser med anknytning till organiserad och ekonomisk brottslighet.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har kommit med mera radikala förslag (jfr "Effektivare företagsrevision", SOU 1983:36). Man vill ge företagsrevisionen en mera oberoende ställning och få den att tjäna som ett komplement till samhällets skatte- och avgiftskontroll. Förslaget har blivit mycket omdiskuterat.

Av intresse i detta sammanhang är förslaget att länsstyrelse får rätt att utse offentliga revisorer, om ett företag inte sköter sina löpande betalningar, släpar efter med inbetalning av skatter och allmänna avgifter eller missbrukar olika former av statligt stöd. Detta skall också kunna ske när företagets revisor avsäger sig eller skiljs från revisionsuppdraget under löpande mandatperiod eller när företaget inte insänt föreskrivna handlingar till registreringsmyndigheten.

Inom fastighetsområdet finns redan möjlighet att gå ännu längre, via förvaltningsåläggande, tvångsförvaltning eller inlösen.

8.5 Registrering av fastighetsmäklare

I en del icke önskade fastighetsaffärer har det figurerat fastighetsmäklare, även auktoriserade, som förmedlare av fastigheter och lån, i vissa fall även som köpare. Småhusköpkommittéen (SOU 1981:102) har föreslagit att fastighetsmäklare får ett i lagstiftning klarare reglerat uppgifts- och ansvarsområde. Det nuvarande frivilliga auktorisationssystemet via handelskamrarna vill man dock bibehålla.

I propositionen 1983/84:16 om fastighetsmäklare föreslog regeringen att alla mäklare skulle bli registrerade hos länsstyrelsen. Förutsättningen är att man har tillfredsställande utbildning samt i övrigt bedöms som lämplig fastighetsmäklare. Om fastighetsmäklare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina förpliktelser skall han ersätta skada som drabbat köparen eller säljaren. Riksdagen har sedermera antagit detta förslag om obligatorisk registrering.

Om en mäklare visar sig förmedla icke önskade förvärv, kan han strykas ur registret. Av intresse är att fastighetsmäklare inte är förbjudna att själva inträda som köpare eller säljare. Här kan det uppstå intressekonflikter.

8.6 Krav på fastighetsvärdering och -värderare

Möjligheterna till hög lånefinansiering har ofta varit en förutsättning för fastighetsspekulation och icke önskvärda fastighetssköp. En hög belåning är i sin tur avhängig av fastighetsvärderingen.

Banker och försäkringsbolag vill - om de inte anlitar egna värderingsmän - slippa att studera långa värderingsutredningar eller göra kompletterande egna utredningar om hyror, hyreskontraktens längd, outhyrda lägenheter m m. De vill helst ha en slutlig värdering av en värderingsman som de kan lita på. I bank- och försäkringslagstiftning stadgas att uppskattat värde bestäms på grundval av särskild värdering som skall dokumenteras med teknisk-ekonomiska underlag. (BFFS 1979:5, B:3). Det ligger dock i sakens natur att värdet kan variera och varierar mellan olika intressenter. Viss riktpunkt utgör naturligtvis taxeringsvärdet. Undantag finns dock - i utredningens underlag finns ett större förvärvsfall, där köpeskillingen uppgick till nio gånger taxeringsvärdet.

Bankinspektionen har i cirkulärskrivelse 1982:3 behandlat värderingspraxis förhållandevis utförligt.

"Bankinspektionen har under senare år iakttagit åtskilliga fall då banker råkat ut för oväntade förluster vid kreditgivning mot säkerhet av pantbrev i fastigheter. Den huvudsakliga orsaken till förlusterna har varit att kreditgivningen så gott som helt baserats på den erbjuda säkerheten och att fastigheten vid värdering åsatts ett oralistiskt värde."

"Bland dem som åsatt oralistiskt höga värden finns olika kategorier av värderingsmän representerade. Det kan vara fråga om värderingsmän som sedan länge anlåtats av banker eller sådana som är relativt okända för bankerna. I det senare fallet förekommer vanligen någon anknytning till kreditsökanden. Av särskilt intresse är att värderingsmannen ofta utfört värderingen på en ort som ligger utanför det område inom vilket han normalt verkar. Både bostads- och affärsfastigheter är representerade. I regel har det varit fråga om förhållandevis stora objekt."

"De felaktiga värderingarna har så gott som uteslutande gjorts på kreditsökandens uppdrag. Vid en bedömning i efterhand av underlaget för värderingarna har det kunnat konstateras att värderingsmännen baserat sin värdering på uppgifter som meddelats av kreditsökanden och som varit felaktiga eller i vart fall ofullständiga. Uppgifterna om hyresintäkter, hyresnivå och eventuella möjligheter till justering av denna samt uthyrningsgrad och hyresavtalens längd, byggnadsrätt m m har inte kontrollerats mot bokföring eller andra handlingar. Felaktigheter i dessa avseenden har okritiskt accepterats av värderingsmännen och förmått dem att åsätta värden som högst avsevärt överstigit vad som kort dessförinnan betalats för fastigheten. Någon kontroll i sistnämnda avseenden har man inte brytt sig om, inte heller jämförelse med taxeringsvärdet."

"I sammanhanget kan erinras om att vissa låneansökande anlitar flera värderingsmän och sedan presenterar kreditgivaren det utlåtande som anger det högsta värdet."

"Riskerna för fel blir betydligt mindre om värderingen sker på bankens uppdrag efter det låneansökningen gjorts. Helst bör uppdraget gå till en värderingsman som är van att samarbeta med banken och som vet vilka krav denna ställer. Även om så sker, är det emellertid, åtminstone i fråga om större objekt, angeläget att banken gör kontroller av hyresuppgifter."

"Om en fastighetsvärderare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina förpliktelser enligt uppdraget kan han ådraga sig skadeståndsansvar om hans beteende orsakat förmögenhetskada för någon av parterna."

Vissa möjligheter föreligger dock redan idag att utkräva sådant ansvar. Åklagaren överväger åtal av de i Göta Finans inblandade värderarna. Klarare regler vore dock av värde.

Samfundet för fastighetsvärdering är på väg att etablera utvidgade etiska och yrkesmässiga regler för fastighetsvärdering. Dessa skall omfatta 1) värderings- och värderareetik, 2) innehåll i värderingsinstrumentet, 3) värderingsbegrepp och 4) olika typer av värderingsintyg. Samfundet har även velat att kommande lagstiftning om fastighetsmäklare skulle uttala vilka ansvars- och kompetenskrav som skulle gälla för fastighetsvärderare, men inte fått gehör för detta. Eftersom fastighetsmäkleriet kommer att bli bättre kontrollerat är det dock sannolikt att även deras värderingsverksamhet kommer att förbättras.

8.7 Bank- och försäkringsinspektionernas åtgärder

Tidigare har framhållits att hög lånefinansiering varit förutsättningen för en del icke önskvärda fastighetsaffärer.

Mot inteckning i bostadsfastighet brukar banker och försäkringsbolag låna ut upp till 70-75% av ett ofta försiktigt beräknat fastighetsvärde. Som tidigare omnämnts varierar lånevillkor och lånemöjligheter under olika perioder, inte minst beroende på Riksbankens föreskrifter till bankerna. Speciellt under perioder av kreditåtstramning och när det gäller topplån, kan lånesökande tvingas vända sig även till andra finansieringskällor. Bankerna förmedlar notariatlån och andra lån. På denna sk grå låne-marknad förmedlas också krediter av "bankirfirmor",

"kapitalmäklare". privatpersoner och företag. Höga räntor och korta löptider är här regel. Därtill kommer förekomsten av säljarreverser. Många Stockholmsfastigheter som under 1970-talet har kommit in i spekulationshandeln påstås ha sålts av dödsbon eller äldre privatpersoner utan krav på större kontantbetalning. En del lån mellan fastighetsspekulanter har också finansierats med säljarreverser mot säkerhet i inteckningen i andra fastigheter. På så sätt har värdestegringen i ägarens övriga fastigheter kunnat utnyttjas som insats för nya köp utan att en försäljning har varit nödvändig.

I Sverige förekommer ännu inte att institutionella långgivare kräver och får del av tillväxten i ägarens eget kapital (vinstlån). Detta har börjat förekomma i t ex USA i takt med de snabba inflationsåren under 1970-talet. Inte heller förekommer reala lån. I många länder, speciellt i Sydamerika, är låneräntor eller amorteringar reala, ej nominalistiska. Bankerna i Sverige har inte varit eller fått vara så innovativa att de vågat experimentera med vinst- eller reallån av någon kategori. Sådana lån skulle minska möjligheter till fastighetsspekulation under inflationsperioder.

Bankerna och finansinstitutens respektive försäkringsbolagens agerande övervakas i Sverige av bank- och försäkringsinspektionen. Vid ett flertal tillfällen har dessa uttalat kritik och påbjudit större vaksamhet i samband med spekulativa och från samhällssynpunkt tivelaktiga verksamheter på fastighetsmarknaden. (Jfr uttalanden från bankinspektionen om banketik m m 1977, 1978, 1981 och 1983.) Man har varnat banker för att finansiera spekulation i bostads- och andra fastigheter. Man har därvid sagt att banker har anledning att reagera om en fastighet säljs utan bankens värdering och avsikten samtidigt är att lån i fastigheten skall stå kvar hos banken.

Bankinspektionen utövar sedan 1980 kontroll på reverser hos finansbolag med minst 10 miljoner kr i omslutning. Större delen av revershandeln sker dock sannolikt utanför dessa institut.

När bankerna förmedlar långgivare så sker ingen sådan kontroll som den som förekommer när bankerna själva ger lån. Så gick det till i Göta Finansaffären.

I samband med Göta Finansaffären har bankinspektionen gett en erinran till Sparbankernas Bank för att den inte anskaffade en balansräkning om Göta Finans och inte kontrollerade om bolaget var registrerat som finansbolag. I ett annat ärende har bankinspektionen allvarligt kritiserat Mälardalens läns sparbank, och Sparekens förmedling i en fastighetsaffär.

Försäkringsinspektionen granskar årligen bl a utelöpande intecknings- och reverslån hos försäkringsbolag. Inspektionen har i samband med Göta Finansfallet konstaterat att försäkringsbolagen i alltför hög grad överlåtit kreditbedömningen till banker. Eftersom försäkringsbolagen endast har begränsade resurser för kreditberedning och värderingskontroll, bör de vara mycket återhållsamma att bevilja krediter i andra än helt klara fall, speciellt när krediterna förmedlas av privata låneförmedlare. Man kritiserar vidare speciellt tre länsförsäkringsbolag för otillfredsställande riskspridning.

Banker, försäkringsbolag och bankinspektionen har fått utstå en del kritik i pressen i samband med Göta Finans-affären. Även om de kritiserade fallen endast utgör en mycket liten del av bankernas och försäkringsbolagens totala utlåning, så synes speciellt bankerna och även bankinspektionen ha lidit en goodwillförlust.

8.8 Någar slutsatser

- 1 Några enkla alternativ till förvärvslagens synes inte finnas, om man inte vill slopa lagen och införa snabbare och enklare förfaranden med viteförläggning, tvångsförvaltning och inlösen vid grövre försummelse. En del punktsatser kan dock hjälpa till att stävja missförhållanden. T ex har ett centralt register för de förvärvare som inte givits tillstånd, många förespråkare. Det skulle komma att likna registret för näringsförbud efter upprepade konkurser.
- 2 Auktorisation av fastighetsägare verkar vare sig önskvärt, praktiskt eller acceptabelt för statsmakterna, inte för den stora majoriteten av fastighetsägare heller. En auktorisation är svårt att hantera och inskränker näringsfriheten. Där emot kunde fler fastighetsägareföreningar etablera etiska regler och kanske oftare applicera utslutningsmekanismer än f n.
- 3 Det är önskvärt att förstärka den utbildning som finns för fastighetsförvaltare. Så kommer även att ske, även om en del av de föreliggande utbildningsförslagen mött motstånd, bl a på grund av brist på medel och av principiella skäl mot alltför hög specialisering i ett litet land som Sverige.

9 FÖRSLAG TILL VISSA ÅTGÄRDER OCH FORTSATT
FORSKNING

I flertalet av utredningens kapitel har lämnats förslag till åtgärder och fortsatt forskning. De viktigare förslagen återges här sammanfattningsvis, delvis med korta inledande kommentarer.

- 1 Kommissionen mot ekonomisk brottslighet ansluter sig till dem som påtalat risken med "inflation i lagar". Kommissionen säger att det ligger en uppenbar fara i att lagstiftning (lagskrivning) är ett enkelt och billigt instrument. Kommissionen har två avgörande kriterier för införande av ny lagstiftning: (1) om det är möjligt att åstadkomma en effektiv kontroll och (2) om det är värt priset.

Utredningen har kommit fram till att

- o förvärvslagen har haft preventiv verkan
- o blivit förhållandevis effektiv i övrigt, och att
- o dess kortsiktiga merkostnader kan ha uppgått till något tiotal miljoner kr och kan ha varit av samma storleksordning som dess merintäkter.

Dessa tre kriterier talar enligt utredningsmannens bedömning för förvärvslagen. Det finns emellertid fyra andra kriterier som kan ifrågasätta dess fortsatta berättigande.

- o Prioritering. Med de många nya lagarna å ena sidan och växande brottslighet å andra sidan finns det utan tvivel mer angelägna områden för en insats av ny lagstiftning och nya kontroller.
- o Lagens negativa effekter (etableringshinder m m) kan få större betydelse på sikt, speciellt om övriga konkurrenshinder i branschen uppmjukas.
- o Icke önskvärd fastighetsförvaltning är "synlig", ej "dold". Det absoluta antalet fall av misskötsel är få. Därför kan sanktioner, och förbättrande åtgärder företas ex post, och ej nödvändigtvis ex ante.

Ett fullt tänkbart alternativ till förvärvslagen synes därför vara att i stället satsa mer på ex post åtgärder, i första hand snabba och kraftiga hyresnedsättningar och/eller vitesförelägganden. I andra hand kan en snabbare och effektivare tvångsförvaltning, tvångssanering eller inlösen komma i fråga. Det är därvid en extra fördel att samhällets sanktioner i första hand drabbar de skyldiga, ej hela fastighetsägarekåren. Möjligtvis kan dessa olika sanktioner samordnas i en enda lag, eventuellt i kombination med en förenklad förvärvskontroll.

- 2 Förvärvslagens eventuellt negativa inverkan på nyetablerings- och överlåtelsefrekvensen (och därigenom resursallokeringen) har inte kunnat be-
lysas, eftersom undersökningen ej omfattat åren
före lagens tillkomst, dvs före 1976. Om branschens
tidigare tumregel - dvs att 5-10% av privata hyres-
fastigheter omsätts varje år - skulle vara sann,
så är det sannolikt att överlåtelsefrekvensen
åtminstone mellan privata ägare har sjunkit. Det
kan vara resultatet av tillkomsten av förvärvs-
lagen och/eller andra orsaker.

Någon särskild tendens 1976-1981 kan knappast
utläsas. Däremot kan tiden efter 1 juli 1983 bli
intressantare, med den skärpning som företogs
i förvärvslagen när det gäller utrednings- och
bevisskyldighet. Det är något som kan vara
värt att följa upp i kommande forskning.

- 3 Det har visat sig att en del förvärvare trots för-
värvsprövning misskött fastigheter, överlåtit
fastigheter efter en kort tid, blivit föremål
för tvångsförvaltning eller ligger efter med
skatterna. En representativare efterkontroll av
förvärv än som har varit möjligt i denna utredning -
förvärv med och utan prövning - borde vara av
intresse. Det bör helst inriktas på fall fr o m
1 juli 1983.
- 4 Det bör även undersökas om det bland de 300 av hy-
resgäströrelsen svartlistade fastighetsägarna finns
kvar grövre fall av misskötsel. Om så är fallet,
bör utredas varför möjliga sanktioner inte kommit
att användas eller inte fungerat (hyresnedsättning,
vitesföreläggande, tvångsförvaltning och inlösen).
- 5 Det verkar rimligt att förvärvstillstånd för för-
värv som närmast är avsett för egen och anställdas
sysselsättning inte bör få vägras. Sådana förvärv
utgörs mest av små fastigheter och är förhållande-
vis många.
- 6 En uppföljning av förvärvslagens tillämpning för-
svåras av att hyresnämnderna ej alltid använder
mera precisa motiveringar i sina beslut. Det är
naturligtvis av vikt att lagtexten och prövningen
förblir flexibel. Man kanske ändå kan gå ett steg
mot något bättre precisering och eventuellt årlig
publicering av sammanställningar av hyresnämnders
avslagsmotiv.
- 7 Fastighetsägarna bör överväga om inte det på en
del håll föreliggande defensiva motståndet mot
förvärvslagen kan bytas mot en ännu mera enga-
gerad organisatorisk medverkan i att förhindra
icke önskvärda fastighetsägare.

- 8 Privat fastighetsförvaltning har vissa inneboende styrkefaktorer. Den ena fördelen är överlåtelser som utgör en av förutsättningarna för förnyelsen i branschen. Den andra är att den även förekommer i småskalig form, av betydelse bl a för att ge bostad och skapa sysselsättning. Den tredje fördelen är vinstintresset. Det är inte uteslutet att dessa styrmedel "för den ekonomiska marknaden" får större vikt i framtiden även inom bostadssektorn. Det kan behövas. De allmännyttiga företagen synes inte längre vara så innovativa som de en gång varit.

Fastighetsförvaltning är en från utländsk konkurrens och genom norm- och bidragssystem och lång livslängd förhållandevis skyddad näringsgren. Därför är det av betydelse att den blandekonomiska konkurrensen mellan företagsgrupper inte ytterligare urholkas.

1976.01.01 - 1979.06.30

1979.07.01 - 1983.06.30

1983.07.01

§1 Fast egendom som är taxerad som annan fastighet och som vid taxeringen betecknas som hyresfastighet, får ej utan tillstånd av hyresnämnd förvärvas . . .

Förvärvstillstånd fordras dock endast om den kommun där den fasta egendomen är belägen . . . påkallar prövning hos hyresnämnden.

§2 Förvärvstillstånd fordras (inte) ej

1. om egendomen förvärvas från staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund
2. om staten, kommun, landstingskommun, kommunalförbund, aktiebolag som helt ägs av kommun eller landsting, bostadsrättsföreningar eller bostadsrättsförening anslutna till sådan organisation är förvärvare.

3. om staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund helt ägs av kommun eller landsting, bostadsrättsföreningar eller bostadsrättsförening anslutna till sådan organisation är förvärvare.
4. om staten, kommun, landstingskommun, kommunalförbund, aktiebolag, som helt ägs av kommun eller landsting, landstingskommun, allmännyttigt bostadsföretag, folk- eller kooperativ rikorganisation eller regional folkörelse- eller kooperativ organisation av bostadsrättsföreningar eller bostadsrättsförening anslutna till sådan organisation är förvärvare.
5. om det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iakta god sed i hyresförhållanden eller

6. om förvärvet avser andel i fastighet och förvärvet av andelen sker i syfte att bereda förvärvaren och hans familj bostad på fastigheten.
7. om andel i fastighet förvärvas av någon som redan äger andel i fastigheten.
8. utgått.
9. utgått.

§3 Har förvärvstillstånd ej sökts före fångat skall det sökas inom tre månader från det fångat skedd.

Vid förvärv av fast egendom . . . skall förvärvaren inom tre månader från det förvärvet skedd anmäla förvärvet till den kommun där den fasta egendomen är belägen. Till anmälningen skall fogas styrkt avskrift av fångeshandlingen.

Will kommunen påkalla prövning enligt denna lag, skall beslut härom anmälas till hyresnämnden inom tre månader efter det anmälan skett . . .
Har anmälan som avses i första stycket gjorts inom föreskriven tid, skall hyresnämnden förelägga förvärvaren att inom en månad från det att han fått del av föreläggandet ansöka om förvärvstillstånd.

§4 Förvärvstillstånd får vägras om sökanden ej gör sannolikt att han är i stånd att förvalta fastigheten

Förvärvstillstånd skall, utom i de fall som anges i andra och tredje styckena, vägras

1. om förvärvaren inte visar att han är i stånd att förvalta fastigheten.
2. om förvärvaren inte gör sannolikt att syftet med förvärvet är att han skall förvalta fastigheten och därvid hålla den i ett sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa.

3. om det kan antas att förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iakta god sed i hyresförhållanden eller

4. om det kan antas att förvärvaren eljest med hänsyn till brottslig gärning eller vid brist vid fullgörande av åligganden enligt lag är från allmän synpunkt olämplig att inneha fastigheten

Förvärvstillstånd får inte vägras,

1. om det visar sig att fastigheten är obebyggd eller byggt med annat än hyreshus eller med hyreshus som icke innehåller fler än två för bostadsändamål avsedda lägenheter eller avsedda lägenheter eller
2. om förvärvet avser andel i fastighet och förvärvet av andelen uppemåt sker i syfte att bereda förvärvaren och hans familj bostad på fastigheten.
Skall fastigheten enligt gällande planer användas för något annat ändamål än för uppförande av hyreshus, får förvärvstillstånd meddelas utan hinder av första stycket.

Förvärvstillstånd enligt denna lag får ej vägras, om det i ärendet visas att fastigheten är obebyggd eller bebodd med annat än hyreshus eller med hyreshus som icke innehåller fler än två för bostadsändamål avsedda lägenheter. Skall fastigheten enligt gällande planer användas för annat ändamål än för uppförande av hyreshus, får förvärvstillstånd meddelas även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förvärv av aktier eller andel i bolag i vissa fall

Bestämmelserna i 9-11 § gäller i fräga om

1. aktiebolag vari minst 75 procent av aktierna ägs eller på därmed jämförligt sätt innehas, direkt eller genom förmedling av juridisk person, av högst tio fysiska personer
 2. handelsbolag
- Innehas aktier av varandra näststående personer, skall vid tillämpningen av första stycket 1 aktierna anses tillhöra fysisk person . . .

Första stycket 1 gäller inte bolagsstadsaktiebolag som avses i punkt 3 av anvisningsartikeln 24 § kommunal-skattelagen (1928:370)

§9 Äger bolag fast egendom som avses i näste balansräkning minst tre gånger större än det enligt samma balansräkning bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar, får aktie eller andel i bolaget ej utan tillstånd av hyresnämnd förvärfvas genom sådant fäng som anges i 1§ första stycket

Även bolag fast egendom som avses i 1 § och är egendomens taxerade värde enligt senaste balansräkning större än det enligt samma balansräkning bokförda värdet av bolagets övriga tillgångar, får aktie eller andel i bolaget inte utan tillstånd av hyresnämnden förvärfvas genom sådant fäng som anges i 1§ första stycket . . .

§ 27 Regeringen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om skyldighet för förvärvaren att till kommunen och hyresnämnden lämna uppgifter av betydelse för prövningen av förvärv enligt denna lag.

Tabell B:1

SAMLINGSSTATISTIK FÖR DE UNDERSÖKTA
FALLEN I DE SJU KOMMUNERNA

	Prövning i kommun/ HGF/HN				Prövning i BD (endast särskilt uppsatta beslut)		
	FL		BVL	BSL	FL	BVL	BSL
	K-fall	IK-fall					
1. Stockholms kommun	304 ¹⁾ (138)	2.162 ⁵⁾ (1.055)	90 (54)	6	23 (7)	(7)	-
2. Göteborgs "	120 ²⁾ (82)	1.242 ⁶⁾ (1.040)	18 (17)	3	5 ⁸⁾ (1)	(1)	-
3. Mölndals "	20 (14)	91 (25)	1	1	-	-	-
4. Borås "	24 ³⁾ (24)	251 (251)	9 (9)	-	-	-	-
5. Malmö "	92 ⁴⁾ (38)	1.023 ⁷⁾ (484)	91 (54)	1	4 (3)	(1)	-
6. Helsingborgs "	16 (16)	255 (253)	15 (10)	-	1 (1)	(1)	-
7. Svedala "	-	9 (3)	1 (1)	-	-	-	-
Totalt	576 (312)	5.033 (2.629)	225 (145)	11	33 (12)	(10)	-

1) därav 3 aktie/andelsförvärv

2) " 2 - " -

3) " 5 - " -

4) " 3 - " -

13

5) därav 16 aktie/andelsförvärv

6) " 22 - " -

7) " 13 - " -

51

8) " 1 - " -

FL = Förvärvslagen
 BVL = Bostadsförvaltningslagen
 BSL = Bostadssaneringslagen

K-fall = Kontroversiella fall
 IK-fall = Övriga fall

Uppgifterna avser för

FL - 1976-1981. Inom parentes antalet fall enligt lagen i dess lydelse fr o m 1.7.1979-31.12.1981.

BL = 1976-1981. Undersökta fall avser endast perioden 1978-1981 enligt lagen i dess lydelse fr o m 1.1.1978, angivna inom parentes.

BSL = 1975-1981

Uppgifterna i bilagorna 2 och 3 härstammar från utredningens arbetsrapport nr 7.

Tabell B:2 PRÖVNING AV FÖRVARVSTILLSTÅND I SJU KOMMUNER
(STOCKHOLM, GÖTEBORG, MÖLNDAL, BORÅS, MALMÖ,
HELSINGBORG, SVEDALA)

Endast s k "kontroversiella" fall, dvs fall där antingen
prövning påkallats eller enhällighet inte förelegat under
prövningsförfarandet

	Före 1.7.79	1.7.79- 31.12.81	Sammanlagt
I Totalt	264	312	576
II Kommunen (fastighetsnämnden)			
1. avstyrkt/påkallat prövning	141	241	382
a) med reservant(er)	32	31	63
b) tillstyrkt under hyresnämndsprövning		45	45
2. tillstyrkt direkt (före 1.7.79) - med reservant(er)	112	-	112
	47		47
3. övriga (utan ställningstagande, ej yttrande, ej påkallad prövning m m)	11	71	82
III Hyresgästföreningen			
1. avstyrkt - tillstyrkt under hyresnämndsprövning	198	261	459
	7	14	21
2. tillstyrkt direkt	17	19	36
3. övriga	49	32	81
IV Hyresnämnden			
1. ansökan ej inkommen (efter 1.7.79)	-	18	18
2. återkallade/avvisade	29	39	68
3. prövade i sak	235	147	382
a) tillstånd	191	118	309
b) ej tillstånd	44	29	73
4. ännu ej avgjorda		42 ²⁾	42
V Bostadsdomstolen			
1. återkallade/avvisade ¹⁾	4		4
2. prövade i sak	17	12	29
a) ändring - tillstånd	10	2	12
- ej tillstånd			
b) ej ändring - tillstånd	7	10	17
- ej tillstånd			
3. ännu ej avgjorda			

1) Endast särskilt uppsatta beslut redovisas, således ej protokollbeslut

2) Ännu ej avgjorda fall förekommer endast under andra perioden.
Motsvarande fall från första perioden hade hunnit slutbehandlas
under andra perioden

Tabell B:3 PRÖVNING AV FÖRVARVSTILLSTÅND I STOCKHOLM
Kontroversiella fall

		Före 1.7.79	1.7.79 31.12.81	Sammanlagt
I	Totalt	166	138	304
II	Kommunen (FN)			
	1. avstyrkt/påkallat prövning	57	134	191
	a) med borgeriga reservant(er)	10	16	26
	b) tillstyrkt under hyresnämnds prövn.		42	42
	2. tillstyrkt direkt (före 1.7.79)	101	-	101
	- med soc dem/vpk reservant(er)	46	-	46
	3. övriga (utan ställ- ningstagande, ej yttrande, ej på- kallad prövn. m m) ¹⁾	8	4	12
III	Hyresgäst- föreningen			
	1. avstyrkt - tillstyrkt under hy- resnämnds prövning	2 129	6 114	8 243
	2. tillstyrkt direkt	15	8	23
	3. övriga (se IV 3)	22	16	38
IV	Hyresnämnden			
	1. ansökan ej inkommen (efter 1.7.79)		3	3
	2. återkallade/avvisade	13	18	31
	3. prövade i sak	153	83	236
	a) tillstånd	124 ²⁾	69 ³⁾	193
	b) ej tillstånd	29	14	43
	4. ännu ej avgjorda		30	30
V	Bostads- domstolen			
	1. återkallade/avvisade (endast särskilt upp- satta beslut)	4		4
	2. prövade i sak	12	7	19
	a) ändring - tillstånd	6		6
	- ej till- stånd			
	b) ej ändring - till- stånd	6	7	13
	- ej till- stånd			
	3. ännu ej avgjorda			

1) I "övriga" (fall) i tabellerna i denna bilaga 3 ingår sådana förvärv där kommunen utan eget ställningstagande endast "överlämnat" förvärvsfrågan till hyresnämndens prövning. När det gäller fallen före 1.7.79 har, om kommunen inte angivit eget ställningstagande, sådant ändå kunnat framläsas "mellan raderna". Endast i sådana fall där det är tveksamt om kommunen tillstyrkt eller avstyrkt anses överlämnande ha förekommit utan ställningstagande.

2) därav 24 med skiljaktig mening

3) därav 2 med skiljaktig mening

Tabell B:4 PRÖVNING AV FÖRVÄRVSTILLSTÅND I
GÖTEBORG
Kontroversiella fall

		Före 1.7.79	1.7.79- 31.12.81	Sammanlagt
I	Totalt	38	82	120
II	Kommunen (FN)			
	1. avstyrkt/påkallat prövning	31	27	58
	a) med borgerliga reservant(er)	21	11	32
	b) tillstyrkt under hy- resnämndsprövning		1	1
	2. tillstyrkt direkt (före 1.7.79) - med reservant(er)	7		7
	3. övriga (utan ställ- ningstagande, ej yttrande, ej på- kallad prövn. m m)	1	55 ¹⁾	55
III	Hyresgäst- föreningen			
	1. avstrykt - tillstyrkt under hyresnämndsprövning	28	72	100
	2. tillstyrkt direkt	5	2	7
	3. Övriga (se IV 3)	2	0	11
		8	1	9
IV	Hyresnämnden			
	1. ansökan ej inkommen (efter 1.7.79)			
	2. återkallade/avvisade	1		1
	3. prövade i sak	37	22	59
	a) tillstånd	31 ²⁾	21 ³⁾	52
	b) ej tillstånd	6	1	7
	4. ännu ej avgjorda		5	5
V	Bostads- domstolen			
	1. återkallade/avvisade (end särskilt upp- satta beslut)			
	2. prövade i sak	4	1	5
	a) ändring - tillstånd	3		3
	- ej till- stånd			
	b) ej ändring - till- stånd	1	1	2
	- ej till- stånd			
	3. ännu ej avgjorda			

1) I samtliga av 55 fall har fastighetsnämnden beslutat att ej påkalla prövning i 47 fall med reservanter

2) Därav 18 med skiljaktig mening

3) Därav 1 med skiljaktig mening

Tabell B:5 PRÖVNING AV FÖRVÄRVSTILLSTÅND I MALMÖ
Kontroversiella fall

		Före 1.7.79	1.7.79- 31.12.81	Sammanlagt
I	Totalt	54	38	92
II	Kommunen (FN)			
	1. avstyrkt/påkallat prövning	53	38	91
	a) med reservant(er)	1	1	2
	2. tillstyrkt direkt (före 1.7.79) - med reservant(er)			
	3. Övriga (utan ställ- ningstagande, ej yttrande, ej på- kallad prövn. m m)	1		1
III	Hyresgäst- föreningen			
	1. avstyrkt - tillstyrkt under hy- resnämndsprövning	35	38	73
	2. tillstyrkt direkt		2 ?	2 ?
	3. Övriga (se IV 3)	19		19
IV	Hyresnämnden			
	1. ansökan ej inkommen (efter 1.7.79)		3	3
	2. återkallade/avvisade	15	12	27
	3. prövade i sak	39	21	60
	a) tillstånd (enhäll.)	30	13	43
	b) ej tillstånd	9	8	17
	4. ännu ej avgjorda		2	2
V	Bostads- domstolen			
	1. återkallade/avvisade (end särskilt upp- satta beslut)			
	2. prövade i sak	1	3	4
	a) ändring - tillstånd		2	3
	- ej till- stånd			
	b) ej ändring - till- stånd		1	1
	- ej till- stånd			
	3. ännu ej avgjorda			

Tabell B:6 PRÖVNING ENLIGT BOSTADSFÖRVALTNINGSLAGEN
I SJU KOMMUNER 1.7.78 - 31.12.81

	Samtliga 7 kommuner	Stockholm	Göteborg	Malmö
I Antalet fall totalt	145	54	17	54
II Ägare ej från kom- munen	40	4	3	21
III Prövning begärd av				
1. kommun	8	-	-	-
2. hyresgästförening	136	53	17	54
3. Övriga (ej be- höriga)	1	1	-	-
IV Ärenden i hyresnämnd				
1. återkallade, ännu ej prövade	54	27	3	11
2. bifall	56	24	14	11
(a) tvångsförvalt- ning	52	22	14	9
(b) förvaltnings- åläggande	4	2	-	2
3. ej bifall	35	3	-	32
V Bostadsdomstolen				
1. återkallade/av- visade (särskilt uppsatta beslut), ej prövade	1	1		
2. ändring	1		1	
3. ej ändring	8	6		1

Tabell B:7 PRÖVNING AV TVÅNGSSANERINGSFALL I SJU
UNDERSÖKTA KOMMUNER OCH KRANSKOMMUNER
TILL STOCKHOLM, GÖTEBORG OCH MALMÖ

	Upprust- nings åläggande	Användnings- förbud	Sammanlagt
I Totalt	10	1	11
II Ägare ej från kommunen	2		2
III Prövning begärd av			
1. kommunen	7	1	8
2. hyresgästföreningen	3		3
IV Hyresnämnden			
1. återkallade, avvisade, ännu ej prövade m m	6		6
2. bifall	3	1	4
3. ej bifall	1		1

KOMPLETTERANDE UPPGIFTER OM TILLKOMST AV ÄNDRADE
REGLER OM FÖRVÄRV AV HYRESFASTIGHETER FR O M 1 JULI 1983

1 Inledning

I departementspromemorian (Ds Ju 1982:12) konstaterades att tillståndslagen till stor del synes ha haft åsyftad effekt. Spekulative och av annan anledning icke önskvärda förvärv hade kunnat hindras. Lagen ansågs emellertid fortfarande ha vissa brister. Detta gällde framför allt bestämmelserna om tillståndsplikt vid aktie- och andelsförvärv. Mycket tydde på att många sådana tillståndspliktiga förvärv aldrig blivit prövade. Kritik hade också framförts mot gällande undantag i fråga om tillståndsplikt vid förvärv av ideella andelar av fastighet. Sådana undantag har ansetts möjliggöra ett kringgående av tillståndslagen. Vidare hade från flera håll framförts kritik att bevisbördan när det gällde förvärvarnas lämplighet hade lagts på kommunen och hyresgästföreningen i stället för på förvärvaren. Göta Finans-Affären hade slutligen riktat uppmärksamheten på kommuners rutiner för behandling av anmälda fastighetsförvärv.

Departementschefer utförde i Regeringens proposition 1982/83:153 följande.

"Rörande frågan om behovet av lagändringar vill jag först understryka att tillståndslagen är ett mycket viktigt instrument för att hindra spekulative och av annan anledning icke önskvärda förvärv av bostadsfastigheter. Redan lagens existens torde ha inneburit att många sådana fastighetsförvärv har avvärijts. Genom 1979 års ändringar i lagen stärktes det kommunala inflytandet. De nu föreslagna ändringarna är enligt min mening ägnade att ytterligare stärka detta inflytande, samtidigt som hyresgästerna får ett bättre skydd mot icke seriösa hyresvärdar.

Till detta kommer att tillståndslagen har en mycket viktig funktion att fylla ur brottsbekämpningssynpunkt. Man har kunnat konstatera ett klart samband mellan ekonomisk brottlighet och fastighetshandel. En starkare samhällskontroll av fastighetsöverlåtelser är ett verksamt medel när det gäller att bekämpa den ekonomiska brottligheten.

Med hänsyn till lagens viktiga funktioner är det angeläget att försöka avhjälpa eventuella brister och att över huvud taget göra lagen så effektiv som möjligt. Man måste emellertid ha klart för sig att man inte kan komma åt alla oönskade förfaranden genom ändringar i den nu aktuella lagstiftningen. Så torde t ex vissa missförhållanden som har uppdagats i samband med Göta Finans-affären inte bero på några brister i tillståndslagen, utan

på brister bl a i bankers och andra kreditgivares kreditbedömningar och de kommunala rutinerna. I andra fall kan vad som upplevs som brister i lagen i själva verket bero på osäkerhet om lagens rätta innebörd.

Departementschefen hänvisar således även till brister i bankers och andra kreditgivares kreditbedömningar.

Viktigare överväganden för förslag i justitiedepartementets promemoria och i regeringens proposition återges nedan, utöver det som redovisats i kapitel 5 ovan. De åtföljs av synpunkter från remiss- och riksdagsbehandling.

2 Förvärv för att bereda förvärvaren och hans familj bostad eller utöka antal andelar i fastighet

Det ankom på inskrivningsmyndigheten att i samband med prövning av lagfartsansökan avgöra huruvida syftet med förvärvet var bostadsanskaffning. Inskrivningsmyndigheten godtog normalt ett intyg av förvärvaren om förvärvssyftet. När det gällde utökat andels- (och aktie)förvärv förekom över huvud taget inte någon kontroll.

Enligt promemorians förslag upphävdes i de nya reglerna undantaget från tillståndsplikten avseende andelsförvärv för bostadsanskaffning och förvärv av ytterligare andel i fastigheten. Kontrollen överfördes från inskrivningsmyndigheten till kommunen.

3 Förvärv av aktie och andel i fastighetsbolag

I departementets promemoria refereras utförligt till Stockholmsutredningen. Med hjälp av ett exempel demonstreras hur man genom fluktuationer i förhållandet mellan värdet av ägda fastigheter och övriga tillgångar orsakade av fastighetsförsäljningar, omväxlande kan omfattas av eller kan falla utanför lagens tillämpningsområde.

I Stockholmsutredningen sägs även att det kriterium som lagstiftaren valt, närmast definitionsmässigt undantar en stor del av de fall som enligt motiven för lagens tillkomst bör vara inte bara tillståndspliktiga utan värda en närmare granskning.

Enligt justitiedepartementets översyn är det dock svårt att finna någon annan princip för avgränsningen av lagens tillämpningsområde i denna del än den som används nu, dvs att utgå från förhållandet mellan å ena sidan ett värde av hyresfastigheterna och å andra sidan värdet av andra tillgångar i bolaget.

För att minska inverkan av mindre förändringar i balansräkningen och för att försvåra manipulationer stipulerar de nya reglerna att tillståndsplikt skall föreligga om taxeringsvärdet av hyresfastigheterna är större än det bokförda värdet av övriga tillgångar i bolaget. Tidigare krävdes att fastigheternas värde var minst tre gånger högre än övriga tillgångar.

I vissa fall skulle dock tillståndsplikten kunna komma att omfatta bolag vars huvudsyfte ej är fastighetsförvaltning. Därför jämställs numera aktieförvärv med fastighetsförvärv. Tillståndsprövning i hyresnämnden görs beroende av huruvida kommunen anser den påkallad eller ej.

Bl a för att göra revisorer mer observanta på uppgiftsskyldigheten om fastigheters taxeringsvärde i balansräkningen enligt 11 § tillståndslagen, föreslogs i promemorian att det i bokföringslagen tas in en motsvarande erinran. I propositionen avvisades detta, därför att det bedömdes som otillfredsställande att belasta en generell lag med särbestämmelser.

4 Efterlevnad av bestämmelserna

I promemorian ansågs, att bestämmelserna och tillståndsplikt för fastighetsförvärv visade en god efterlevnad som kunde tillskrivas det faktum att lagfart på fastighetsförvärv oftast var ett krav för belåning.

När det gällde aktie- och andelsförvärven saknades dock förutom själva ogiltighetspåföljden, ett sådant incitament att iaktta tillståndsplikten som utgjordes av lagfartsplikten vid fastighetsförvärv. Ärenden om tillstånd till aktie- och andelsförvärv har varit få.

Stockholmsutredningen hade dock för två undersköta perioder 1976-78 och 1978-80 stickprovvis konstaterat att tillstånd inte hade sökts i 8-11 fall, trots att tillståndsplikt troligtvis hade förelegat. Man ansåg att sådana fall i själva verket var större än vad stickproven utvisade. Även när det gällde förvärv av andelar i handelsbolag trodde man att tillståndsplikten eftersatts, även om materialet var ännu mera osäkert.

Promemorian diskuterade sedan som komplettering eller alternativ, dels ett införande av en myndighetskontroll, dels en straffsanktion. På grund av den höga arbetsbelastning som många handelsregister redan hade, förkastades första alternativet. En sanktionsavgift (förvärvsavgift) för brott mot tillståndsplikten föreslogs i stället. Försummelse att inte söka tillstånd utgjorde, sade man, ofta ett led i förfaranden som kan rubriceras som ekonomisk brottslighet, med fastighetsspekulation och skattebrottslighet som viktiga komponenter.

Detta förslag avstyrktes dock av många remissinstanser. Lagstiftaren beslöt att t v inte införa någon förvärvsavgift.

5 Förfarandet hos kommunen

Som framgått i kapitel tre har kommunernas handläggning av förvärvsanmälningar i Stockholm och Malmö kommit att utvecklas till att i realiteten bli en form av preliminär tillståndsprovning. Detta var egentligen inte avsikten när lagen och dess tillämpningsbestämmelser kom till. En anledning till detta utredningsarbete var att man ville undvika tillståndsprovning i hyresnämnden, som oftast gav kommunerna betydligt mer arbete än en förberedande undersökning. Det har också i en del fall anförts att det vid en förberedande undersökning ofta var möjligt att övertala olämpliga köpare att träda tillbaka eller att genom särskilda överenskommelser med köparen tillförsäkra hyresgästerna en godtagbar förvaltning av fastigheten.

Justitiedepartementets promemoria och departementschefen ville även i fortsättningen låta kommunerna bestämma en önskad utredningsambition. När det gällde önskemål om ett vidsträckt fastighetsägarregister ansågs det i promemorian att man bör avvakta lösningen av integritetsfrågor medan departementschefen ansåg att det nuvarande statsfinansiella läget hindrade ett införande av ett sådant register.

Promemorian refererade även till riksdagens tidigare diskussioner i bl a kompetens- (och auktorisations-) frågan. Civilutskottet hade bl a anfört följande. (Civilutskottets betänkande 1978/79:38 och 1981/82:18)

"Utskottet kan i och för sig dela meningen att det är principiellt tveksamt om frågan om huruvida en lag skall tillämpas eller inte skall avgöras av kommun utan att dess bedömningsgrunder anges. Denna lagstiftningstekniska fråga får emellertid enligt utskottets mening ses mot bakgrund av kommunernas ansvar för genomförandet av bostadspolitiska intentioner - ett ansvar som i andra sammanhang inte satts i fråga. Det skulle vara svårt att med motsvarande principiella synsätt överlåta detta avgörande till en av partsorganisationerna."

"En möjlighet att ge förhandsbesked beträffande en viss persons bedömda lämplighet i allmänhet som förvärvare av hyresfastigheter - och sålunda vidare att den gällande möjligheten att få tillståndsfrågan prövad innan förvärvet skett - kan indirekt leda till ett system som liknar auktorisation. Mot en sådan ordning kan åtskilliga även principiella invändningar riktas. Det finns inte anledning för riksdagen att på grundval av hittills kända förhållanden påkalla ett begärt förslag."

- 6 Omfattningen av förvärvarens, kommunens, hyresgästföreningens och hyresnämndens utredningsskyldighet.

Med hänsyn till den omfattande diskussionen i utrednings- och bevisfrågan återges här en stor del av kommentarer i denna fråga från departementschefen i propositionen 1982/83:153.

"Enligt 16 F § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder skall hyresnämnden verka för att utredningen i ett ärende som prövas av nämnden får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Därvid skall nämnden så vitt möjligt se till att onödig utredning inte förebringas. Bestämmelsen innebär att hyresnämnderna skall bedriva en aktiv processledning. Utredningsansvaret åvilar dock parterna. Förvärvaren har enligt 16 a § samma lag samt 2 och 4 §§ i tillståndslagens tillämpningsförfordning att i förvärsärendet ge in viss utredning."

"Från främst kommunalt håll har hävdats att hyresnämnderna i en del fall synes ha varit alltför passiva när det gäller att skaffa in ytterligare utredning i förvärsärendena. Jag har givetvis den uppfattningen att utredningen i ärendena bör vara så fullständig som möjligt. Hyresnämnderna bör spela en aktiv roll när det gäller att få utredningen fullständig. Jag vill ändå mana till viss försiktighet när det gäller hyresnämndernas medverkan i detta avseende. Det är här fråga om en process mellan två parter och hyresnämnderna måste i de kontroversiella ärendena anses ha en domstolsliknande funktion, varför en långtgående, självständig aktivitet från deras sida kan rubba tilltron till deras objektivitet..."

"Då uppkommer nästa fråga, nämligen om det är förvärvaren eller hans motparter - kommunen och/eller hyresgästföreningen - som har utredningsskyldigheten i ärendet. Egentligen rör det sig om två frågor, nämligen dels om vilken part som har bevisbördan måste prestera för att beviskravet skall anses uppfyllt."

"Som jag har sagt tidigare kommer prövningen inför hyresnämnden huvudsakligen att avse kontroversiella förvärv. Man kan alltså anta att kommunen och/eller hyresgästföreningen kommer att göra invändningar mot förvärvarens påståenden. Vilka krav skall man kunna ställa på sådana invändningar? Skall man godta invändningar som inte har stöd i någon utredning?"

"Den gällande lydelsen av tillståndslagen - förvärvaren har att göra sannolikt att han uppfyller lagens tillståndskriterier - kan i och för sig ge ett visst

fog för uppfattningen att bevisbördan genomgående ligger på förvärvaren och att hans motparter inte behöver på något sätt styrka att de har fog för sina invändningar. En sådan onyanserad ordning är enligt min mening inte rimlig. I praxis synes det också ha förekommit att tillståndsmyndigheterna har lämnat sådana invändningar utan avseende som inte har haft stöd i någon återopad utredning, vilket torde ha medfört att man på sina håll har fått uppfattningen att förvärvarens motparter har fått bära bevisbördan.

Som jag nyss har antytt bör man anlägga ett mer nyanserat betraktelsesätt på frågan om bevisbördans fördelning. Även i detta sammanhang bör man tillämpa den allmänna principen om att bevisbördan bör åvila den part som har de bästa förutsättningarna att säkra och föra bevisning i frågan. Med denna utgångspunkt vill jag alltså anlägga följande synpunkter på frågan om bevisbördans fördelning vid prövningen enligt tillståndslagen.

I de fall då förvärvarens motparter har möjligheter att förebringa en egen utredning rörande förvärvarens olämplighet i något avseende, t ex att han i tidigare hyresförhållanden inte har skött sig, varit föremål för ingripanden enligt bostadsförvaltningslagen eller bostadssaneringslagen osv, bör det enligt min mening inte vara tillräckligt att motparterna påstår att ett visst för förvärvaren besvärande faktum föreligger. Det är rimligt att kräva att den som framför invändningen visar att det finns åtminstone ett visst fog för den. Beviskravet i detta avseende bör emellertid inte ställas högt. Om det sålunda visas tillräckligt fog för invändningen, bör förvärvarens påståenden inte godtas med mindre de vinner stöd av den motbevisning som förvärvaren kan tänkas återopa inför hyresnämnden."

"I andra fall torde dock förvärvarens motparter ha små möjligheter att förebringa någon egen utredning. Jag tänker främst på det förvärvskriterium som avser förvärvarens praktiska och särskilt hans ekonomiska förutsättningar att förvalta fastigheten. I dessa fall bör bevisbördan otvetydigt läggas på förvärvaren. Om tveksamhet sålunda föreligger, t ex rörande förvärvarens möjligheter att ekonomiskt klara förvaltningen, bör hyresnämnderna aktivt verka för att förvärvaren kommer in med utredning rörande sina förutsättningar i detta avseende. Han bör alltså kunna åläggas att presentera en förvaltningskalkyl, upprättad av revisor, bank eller annan fristående sakkunnig. Besiktning av fastigheten är också ofta nödvändig för att underhållsbehovet skall kunna bedömas.

Den nu skisserade ordningen anser jag utgöra en rimlig fördelning av bevisbördan mellan förvärvaren och hans motparter i prövningsförfarandet inför hyresnämnden."

7 Tillstånd för bostadsrättsföreningar

Fram till 1 juli 1983 gällde det att förvärvstillstånd ej fordrades om riksorganisation av bostadsrättsföreningar (HSB, Riksbyggen, sedermera även nybildade SBC, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation) eller bostadsrättsförening ansluten till sådan organisation, var förvärvare. I de numera gällande reglerna har undantaget för SBC och dess föreningar tagits bort. SBC sågs vara "sammansatt av mera heterogena föreningar och "ej vara en folkrörelsekooperativ organisation". (Jfr Regeringens proposition 1982/83:153.)

Hyresgästerna i en fastighet som bildat en bostadsrättsförening fick 1982 förtur till att köpa fastigheten, om den skulle säljas. Numera gäller inte denna rätt för hyresgäster i de allmännyttiga bostadsföretagen. (Jfr Regeringens proposition 1982/83:153)

8 Utdrag ur remissyttranden

Remissyttranden var övervägande positiva men uppvisade ändå i en del fall klara skiljelinjer efter partipolitik och partistillhörighet. Några korta utdrag ur remissyttranden återges nedan, bl a för att illustrera synpunkter som i den allmänna debatten blivit mindre uppmärksammade.

"En lugn utveckling av såväl penningvärde som värdet på hyresfastigheter är det ... mest effektiva medlet mot oseriösa fastighetsägare"

"Ett effektivare medel ... vore att ... införa någon form av registrering av icke önskvärda fastighetsägare/förvaltare."

"Det vore önskvärt att säljare och köpare kunde fullgöra sina skyldigheter gentemot en enda myndighet."

"Den enda möjligheten är ... att införa en myndighetskontroll över handel med aktier ..."

"Att kontrollera att tillståndslagens regler efterlevs skulle öka betydligt om även säljare ålades anmälningsskyldighet till kommunerna."

"... ägare till fåmansbolag och handelsbolag ... inte alltid besitter i och för sig önskvärda resurser att hålla sig å jour med lagstiftningens fortlöpande utveckling och krav ."

"... fångesmännens eventuella oförmåga att återbära köpeskillingen kommer till stor del att kvarstå ..."

"Uppgifterna som lämnas (av förvärvaren) bör betraktas på samma sätt som uppgifterna i en självdeklaration, dvs lämnas under straffrättsligt ansvar."

"... ett beviskrav som motsvarar vad som i stol utgör full bevisning blir alldeles för betungande för seriösa fastighetsförvare."

"Ett inte ovanligt förhållande är att hyresfastigheter erbjuder goda avskrivningsmöjligheter för den som vill undandra andra inkomster från beskattning. Detta medverkar till att driva upp priserna på hyresfastigheter långt över avkastningsvärdet ..."

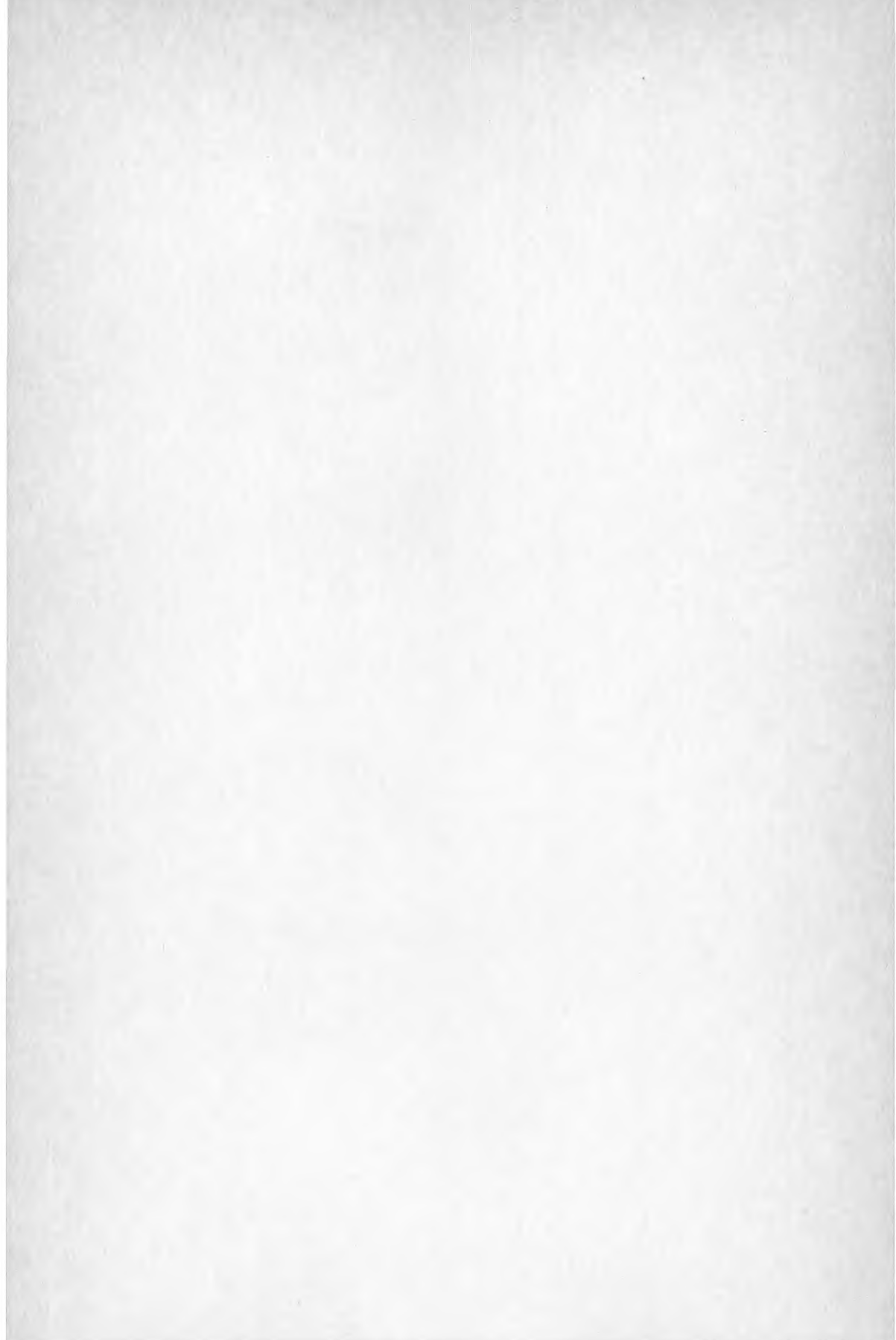
"Värderingsintyg som brukar företas är subjektivt beroende av förvärvarens egna uppgifter till intygsgivaren ... Även seriösa banker och kreditgivare kan förmås att göra värderingar som inte har sin utgångspunkt i att fastigheten skall förvaltas ... Det är inte minst sådana principer för värdering, ... som har skapat behov av en tillståndslag."

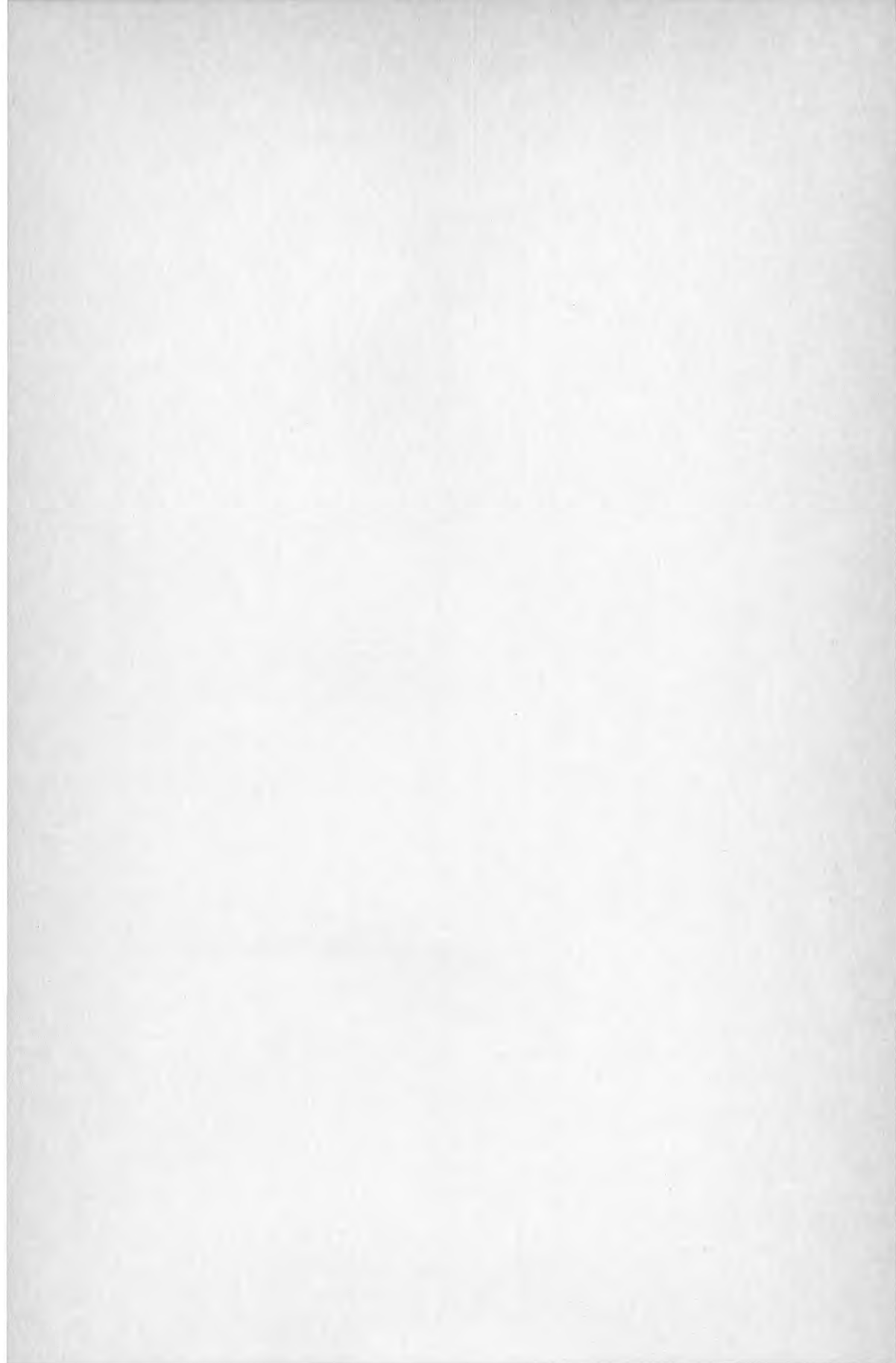
KOMMUNSTYRELSENS I STOCKHOLM UTREDNING OM EKONOMISK
BROTTLIGHET OCH SOCIAL UTSLAGNING

Delutredningar om fastighetshandeln

1. Fastighetsspekulation och tillståndslagen.
Ulf Lygnell. Febr 1978.
2. Tillämpningen av tillståndslagen första halvåret
1978. Tillståndslagen och aktieförvärv i fastig-
hetsbolag. Ulf Lygnell, Ragnar Broman. Aug 1978.
3. Fastighetsspekulationen i Stockholm. Ulf Lygnell.
Aug 1979.
4. Tillämpningen av tillståndslagen 1978.07.01-
1980.07.01. Ulf Lygnell, Ragnar Boman. Nov 1980.
5. Tillämpningen av tillståndslagen 1978.07.01-
1980.07.01. Ulf Lygnell, Ragnar Bohman. Nov 1980.
6. Åtgärdsprogram mot fastighetsspekulation, ekonomisk
brottslighet i samband med fastighetshandel samt
lägenhetsförsäljning. Ulf Lygnell, Ragnar Bohman.
Dec 1980.

Jfr även Stockholms kommunstyrelse: Utdrag ur protokoll
den 24 februari 1982.





**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 810371-1
från Statens råd för byggnadsforskning till Sveriges
Fastighetsägareförbund, Stockholm.**

R2: 1985

ISBN 91-540-4306-9

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6705002

**Abonnemangsgrupp:
Y. Byggnadsfunktion**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 50 kr exkl moms