

Nærings- og fiskeridepartementet
Boks 8112 Dep
0032 Oslo

Borggata 2b
0650 OSLO
Telefon 24 14 91 00
e-post lbf@lbf.no
www.leieboerforeningen.no
Bankkonto 7874.06.22160
Klientkonto 7878.06.03819
Orgnr. 9700 158 68 MVA

Høringssvaret sendes kun elektronisk.

Høring – Opphevelse av boligstiftelser som er opprettet av kommunen - utkast å lovfeste en hjemmel i stiftelsesloven som åpner for å oppheve kommunale boligstiftelser

Vi viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og benytter anledningen til å komme med høringssvar siden boligstiftelsenes situasjon og en opphevelse av kommunale boligstiftelser vil berøre leieboernes situasjon. Vi viser til at høringsnotatet i liten grad berører leieboernes situasjon, og der hvor det blir tatt opp så påpeker høringsnotatet selv at den foreslåtte endringen kan ha negative konsekvenser for vanskeligstilte grupper som i dag leier bolig av en kommunal boligstiftelse.

Leieboerforeningen vil i denne høringen fokusere på behovet for å ivareta de som faktisk bruker boligene. Vi viser til vår avsluttende konklusjon om behovet for å ivareta de som får sitt boligbehov oppfylt gjennom de boliger som boligstiftelsene besitter, og at det ikke er noe i forslaget eller høringsnotatet som innebærer en tryggere boligsituasjon for leieboere i kommunale boligstiftelser.

Om formålet med forslaget til hjemmel for å oppløse kommunale boligstiftelser

Forslaget opplyser at det «følger opp Granavolden-plattformen der regjeringen sier at den vil forsterke det boligsosiale arbeidet.» Som bakgrunn for forslaget opplyser høringsnotatet også at Kommunal- og moderniseringsdepartementet er kontaktet av flere nye kommuner som ønsket å gjøre boligstiftelsene til en del av den nye kommunen. I høringsnotatet avsnitt om departementets forslag til ny hjemmel blir forslaget beskrevet slik: «bakgrunnen for forslaget, som nettopp er å styrke kommunens mulighet til selv å drive det boligsosiale arbeidet samt å styrke kommunens selvbestemmelse.»

Leieboerforeningen ser at det er behov for å styrke det boligsosiale arbeidet, men kan ikke se at dette boligsosiale arbeidet blir styrket gjennom å oppheve kommunale boligstiftelser. Det er heller ikke angitt i høringsnotatet hvordan en slik opphevelse av en kommunal boligstiftelse skal styrke det boligsosiale arbeidet til fordel for leieboerne. Det er gjennomgående anført organisatoriske utfordringer og det er i liten eller ingen grad søkt å anføre hvilke konkrete forhold som skal medføre en fordel for leieboerne.

Det boligsosiale arbeidet skal forutsetningsvis være til fordel for leieboerne, eksisterende og fremtidige, og ikke til fordel for kommunen eller de kommunale boligstiftelsene. Forslagets tilnærmet totale forbigåelse av leieboernes situasjon gjør at Leieboerforeningen stiller spørsmål ved om forslaget på noe vis styrker det boligsosiale arbeidet.

Høringsnotatet fokuserer i stedet på de organisatoriske lettelsene det vil gi for kommunen å ikke lenger behøve å rette seg etter habilitetsregler, eller forbud mot utdeling til stiftelsens oppretter

(kommunen selv), og at kommunene vil dra nytte av å innlemme store verdier i sin økonomi for selv å kunne prioritere bruken av disse midlene innenfor kommunens totale aktivitet. Disse forholdene gjør at det ikke er det boligsosiale arbeidet til fordel for leieboere som er begrunnelsen for forslaget.

Høringsnotatet selv gir uttrykk for dette slik i pkt. 6.5.2 på s. 24 i høringsnotatet:

Hvis man åpner for å oppheve de kommunale boligstiftelsene vil midlene som ligger låst i stiftelsen overføres til kommunen og inngå i kommunens økonomi. På lik linje med andre kommunale oppgaver, vil det være opp til kommunestyret å prioritere forvaltningen av disse boligene innenfor sine ordinære budsjetter og i tråd med gjeldende regler og forskrifter. Opphevelse og tilbakeføring av boligstiftelsene er etter vår vurdering ønskelig, både for å bidra til å styrke kommunenes boligpolitikk og for å styrke det kommunale selvstyret. Slik vi ser det, vil man ved å legge beslutningen til kommunestyret alene fange opp bakgrunnen for forslaget, som nettopp er å styrke kommunens mulighet til selv å drive det boligsosiale arbeidet samt å styrke kommunens selvbestemmelse.

Dette viser at det er kommunens egne muligheter og egne prioriteringer av kommunale oppgaver som ligger til grunn for forslaget og ikke en styrking av det boligsosiale arbeidet til fordel for leieboere.

Om endringen oppfyller det boligsosiale formålet

Når siktemålet fremstår å være kommunen og ikke det boligsosiale arbeidet til fordel for leieboere, så er det likeledes tvilsomt om det angivelige boligsosiale arbeidet som nevnt i Granavolden-plattformen kan styrkes gjennom å oppheve kommunale boligstiftelser.

Leieboerforeningen har i en utredning (2020) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹ foreslått en rekke tiltak for å bedre vanskeligstiltes bosituasjon og bomiljø i kommunale boliger. Dette er:

- Det utarbeides en egen forskrift for kommunale boliger som skal regulere bomiljø, botrygghet og finansielle forhold
- Gjennomstrømmingsmodellen, som mange kommuner benytter seg av, erstattes med en modell for langsiktige boforhold, og insentiver/programmer for å bistå beboere som ønsker å kjøpe bolig
- Husleielovens minstetid fjernes og erstattes med tidsubestemte kontrakter som hovedregel. Alternativt foreslår Leieboerforeningen at det ved saklig og tungtveiende grunn kan gis adgang til å benytte lovens minstetid, og at denne utvides fra dagens tre år, til sju år
- Beboermedvirkningen styrkes gjennom husleielovens kapittel 6 Beboerrepresentasjon i visse utleieforhold
- Krav til langsiktighet og plan for medvirkning, bomiljø for kommuner, ideelle og profesjonelle utleiery som benytter seg av grunnlån fra Husbanken
- De økonomiske rammene for kommunale boligselskaper og boligstiftelser revurderes med hensikt om å stimulere nybygging og investering i vedlikehold og renovasjon

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-om-det-norske-leiemarkedet/id2698489/>

- Alle kommunale boligselskap utreder vedlikeholdsbehovet i eiendommene, og vurderer vedlikeholdsetterslep
- Det innføres forbud mot, eller en begrensning av at utbytte kan tas ut av kommunale boligselskaper som har et vedlikeholdsetterslep. Utbyttetak settes til maksimalt 10 prosent
- Tolkningen av regelverket om MVA-kompensasjon ses over og vurderes slik at det ikke begrenser kommunenes muligheter for å oppgradere og investere i gode bomiljøer
- Den statlige bostøtten heves slik at bostøttetaket reflekterer reelle husleiekostnader
- Pilotering av ulike modeller som hindrer innelåsing for bostøttemottakere
- Retten til bolig og et godt bomiljø for vanskeligstilte styrkes gjennom Lov om sosiale tjenester og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Leieboerforeningen kan ikke se at forslaget om adgang til å oppheve kommunale boligstiftelser adresserer noen av disse mulige tiltakene. I det hele tatt er høringsnotatet tilnærmet taus om hvordan det boligsosiale arbeidet skal kunne styrkes gjennom adgangen til å oppheve kommunale boligstiftelser.

I særlig grad peker Leieboerforeningen på at adgangen til å oppheve kommunale boligstiftelser gir kommunene anledning til å tilbakeføre de betydelige verdiene som kan ligge i en godt vedlikeholdt og derved verdifull eiendomsmasse, og benytte de tilegnede verdiene til å prioritere andre kommunale formål enn det som faller inn under boligsosialt arbeid. Leieboerforeningen er bekymret for at det vil finne sted salg av boliger som i dag ligger i den kommunale boligstiftelsen, og at slike salg vil være til skade for leieboerne.

Det boligsosiale arbeidet i kommunen kan dermed ikke ses styrket gjennom adgangen til å oppheve kommunale boligstiftelser.

Om beskyttelse av brukernes boligsituasjon

I Granavolden-plattformen er det understreket at «Boligsosiale ordninger bidrar til at vanskeligstilte kan skaffe og beholde en god bolig og er en viktig del av det sosiale sikkerhetsnettet.»

Leieboerforeningen anser at adgang til å oppheve kommunale boligstiftelser gjør at det å skaffe og beholde en god bolig blir satt i fare ved at kommunen får tilgang til kommunale boligstiftelsers eiendomsverdier. Denne risikoen for leieboernes boligsituasjon er i motstrid til Granavolden-plattformen. Kommunale boligstiftelser er forpliktet gjennom stiftelseslovens bestemmelser til forsvarlig kapitalforvaltning ved verdibevarende vedlikehold, å utarbeide og gjennomføre vedlikeholdsplaner, og drive forsvarlig med forebyggende vedlikehold, kontinuerlig utvikling og god forvaltning. I motsetning til kommunene som kan overføre inntekter fra kommunal boligforvaltning, enten det er kommunale foretak eller direkte administrert, så kan inntektene i kommunale boligstiftelser ikke tilbakeføres til kommunen. Det har gjort at kommunale boligstiftelser har vedlikeholdt og tilført verdier til stiftelsens eiendommer i tråd med stiftelsesloven, fordi den kommunale stiftelsen har hatt midler til det. Dette har dermed gjort at nettopp kommunale boligstiftelser har oppfylt Leieboerforeningens foreslåtte tiltak om forbud mot utbytte. Dette har beskyttet brukernes boligsituasjon, og denne beskyttelsen bortfaller med forslaget om opphevelse av kommunale boligstiftelsen.

Den beskyttelsen av leieboernes boligsituasjon som høringsnotatet har nevnt er, at en kommunal boligstiftelse kan gå konkurs, med den faren dette medfører for leieboernes fortsettelse av leieforholdet, mens kommunen ikke kan gå konkurs. Leieboerforeningen er ikke kjent med et eneste tilfelle av at en kommunal boligstiftelse har gått konkurs. Leieboerforeningen er imidlertid kjent med at kommuner vurderer salg av eiendommer for å redusere underskudd og fri seg fra vedlikeholdsutgifter. Høringsnotatets «fordel» ved kommunal boligeier fremfor kommunal boligstiftelse som eier fremstår som uaktuell, om ikke direkte illusorisk.

Beskyttelsen av leieboernes boligsituasjon vil dermed være bedre ved at en kommunal boligstiftelse eier enn hvis en kommune eier boligen.

Om kommunens plikter kontra boligstiftelsens plikter og forholdet til boligbrukernes rettigheter

Dagens boliglovgivning gir en svak, men viktig regulering av retten til bolig for vanskeligstilte. Retten til bolig er nedfelt i to lover; Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) og Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Begge disse lovene slår fast kommunens plikt til å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte. Plikten til å medvirke kan i praksis være å veilede boligtrengende til å orientere seg på det private leiemarkedet, å bistå med sosialgaranti eller hjelp til å søke startlån. Bostedsløse har rett på akutt overnatting, såkalt «tak over hodet».

I motsetning til dette står de kommunale boligstiftelsenes plikter. I noen tilfeller har kommunale boligstiftelser leid ut til kommunen som opprettet stiftelsen. Slik utleie må nødvendigvis skje uten at leien innebærer noen utdeling til kommunen, og medfører derfor ofte at utleien skjer til alminnelig markedsleie. Den kommunale boligstiftelsen vil da oppfylle vilkåret om utleie til boligsosiale formål i det utleien skjer under forutsetning eller konkret avtale at boligstiftelsens eiendommer blir leiet ut til vanskeligstilte i kommunen. I andre tilfeller leier kommunale boligstiftelser direkte ut til leieboere. Den kommunale boligstiftelsens vedtekter vil da sette rammene for hvordan og til hvem slik utleie skal skje. Slik utleie fra den kommunale boligstiftelsen til leieboeren direkte er ikke bundet av utbytteforbudet til kommunen, og kan skje i tråd med vedtektene slik de bestemmer. Med utleie for å oppfylle boligsosiale vilkår, så vil leien derfor kunne være lavere enn markedsleie, og også lavere enn gjengs leie, f.eks. kostnadsdekkende leie eller leien kan være satt etter andre retningslinjer som er i tråd med den kommunale boligstiftelsens formål.

Leieboernes rettigheter vil derfor kunne være utledet direkte fra den kommunale boligstiftelsens formål og vedtekter. Dette kan igjen lede til at leieboerne kan ha et rettskrav som er langt sterkere enn den som lovgivningen pålegger kommunene i form av akutt overnatting. I høringsnotatet blir det uttrykt at: «Det er etter vår vurdering ikke grunnlag for å hevde at den lovpålagte oppgaven vil bli mindre godt ivaretatt av kommunen enn av stiftelsen.» Dette er Leieboerforeningen enig i. Poenget er imidlertid at den lovpålagte oppgaven er en svak regulering av retten til bolig. Det er etter vår vurdering et godt grunnlag for å hevde at kommunale boligstiftelser ivaretar leieboernes boligbehov bedre enn det som følger av kommunenes lovpålagte rett til bolig.

Om leieboernes krav på rettsvern

I Leieboerforeningens boligpolitiske plattform skriver vi: «Det må foretas en gjennomgang av rammebetingelsene for utleiery, for å gjøre det mer attraktivt å drive profesjonell utleie.»

Høringsnotatet peker også på at kommunale boligstiftelser kan ha overoppfylt det lovpålagte ansvaret. En rekommunalisering av boligen kan dermed gjøre at kommunen ser sitt snitt til å skalere tilbake til det lovpålagte. En slik nedskalering fra det som høringsnotatet omtaler som «overoppfyllelse» innebærer konkret å søke å frata leieboere boligene deres. Leieboernes rettsvern i slike tilfeller vil være den beskyttelse de har etter husleieloven. Dette rettsvernet er avhengig av at den enkelte leieboer, som blir utsatt for et angrep, blir bistått og får benytte seg av sine rettigheter. Kommuner, som gjennom salg fritar seg for utleien gjennom salg til ny eiers egen bruk til skade for den aktuelle leieboerens boligbehov, kan omgå husleielovens rettsvern av leieboeren, og avslå å leie ut annen bolig til leieboeren med den begrunnelsen at kommunen ikke har slik lovpålagt plikt.

Den kommunale boligstiftelsen vil på den annen side ikke kunne skyte seg inn under det lovpålagte minimum, men vil være forpliktet gjennom sine vedtekter, sitt formål og den leiekontrakten som sammen med husleieloven gir leieboeren et bedre rettsvern.

Leieboernes rettsvern vil dermed være bedre beskyttet i kommunale boligstiftelser enn gjennom kommunale boliger.

Om den tredje boligsektor

Leieboerforeningen har gjentatte ganger vist til behovet for den tredje boligsektor i form av et ikke-kommersielt marked for utleie av boliger. Kommunale boligstiftelser kan etter Leieboerforeningens syn være en mulighet til å påbegynne en tredje boligsektor. De kommunale boligstiftelsene selv kan da administrere slik ikke-kommersiell utleie basert på at leien settes lavere enn markedsleie og gjengs leie ut fra forskjellige mulige retningslinjer som kostnadsdekkende leie, sosiale rabatter ut fra inntjening og behov, egeninnsats, indeksering av faktisk innskutt kapital, eller andre modeller for leieberegning enn profittbaserte hensyn.

Forslaget om adgang til å oppheve kommunale boligstiftelser vil innsnevre mulighetene til å benytte en allerede foreliggende og fungerende organisasjonsform, i form av kommunale boligstiftelser, til å utvikle det potensialet som kommunale boligstifter utgjør. En tredje boligsektor behøver dermed ikke en særlig stor ny kapitalinvestering. I stedet kan en særskilt regulering av kommunale boligstiftelser gi nye rammer som slike kommunale boligstiftelser kan operere innenfor.

Konklusjon

Adgangen til å oppheve kommunale boligstiftelser fremstår som et resultat av kommuners ønske om å innlemme de kommunale boligstiftelsene i kommunenes økonomi ut fra kommunenes behov, og har ingen positive følger for leieboerne. Leieboernes rettigheter blir ikke styrket, risikerer å bli faktisk svekket, og leieboernes boligsituasjon og rettsvern er ikke hensyntatt.

Leieboerforeningen ser ikke at det aktuelle forslaget om adgang til å omdanne kommunale boligstiftelser tar hensyn til leieboerne. Leieboerforeningen vil sterkt anbefale at forslaget om adgang til oppheving av kommunale boligstiftelser ikke blir fremmet.

Oslo, 2.10.20

LEIEBOERFORENINGEN



Lars Aasen
daglig leder



Tom Olav Risa
fast advokat