

Motion till riksdagen 2006/07:C286

av Egon Frid m.fl. (v)

Allmännyttan

1 Innehållsförteckning

2	Förslag till riksdagsbeslut	2
3	Regelverken runt allmännyttan	3
4	Vad är allmännyttan?	3
5	Allmännyttan viktig för en social bostadspolitik.....	3
6	Förändringar i allbolagen	4
7	Utförsäljning av allmännyttan.....	5
	7.1 Tillståndsprovning vid försäljningar.....	6
	7.2 Hyresgästinflytandet vid försäljningar.....	6
8	Påtaglighetsrekvisitet	7
9	Självkostnadsprincipen	7

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att alla kommuner ska ha ansvar för att bygga upp minst ett allmännyttigt bostadsföretag.
2. Riksdagen begär att regeringen, utifrån Boverkets intentioner, låter utreda vilka regler som ska gälla i koncernförhållanden där allmännyttiga bostadsföretag ingår och återkomma till riksdagen med förslag.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa sanktioner mot kommuner som bryter mot den s.k. allbolagens gällande regler för skälig utdelning på insatt kontant kapital från allmännyttan.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om skärpningar i allbolagen beträffande rapportering till länsstyrelsen om utdelning ur allmännyttan och revisorernas godkännande av denna utdelning liksom vidare rapportering till Boverket.
5. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag till lagstiftning som utgår från intentionerna i Vänsterpartiets syn på turordning vid eventuell försäljning av allmännyttiga bostäder.
6. Riksdagen begär att regeringen låter utreda hur lagstiftningen kan skärpas i samband med tillståndsprövning vid utförsäljning av allmännyttiga bostäder och återkommer till riksdagen med förslag.
7. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om införande av ett slags ”MBL-inflytande” i samband med utförsäljning av allmännyttiga bostäder.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att avskaffa det s.k. påtaglighetsrekvisitet, dvs. att privata fastighetsägare har rätt att ta ut en högre hyra än allmännyttan.
9. Riksdagen begär att regeringen snabbt tillsätter en utredning i frågan om självkostnadsprincipen och återkommer till riksdagen med ett lagstiftningsförslag som även förhåller sig till hyreslagen och hyresförhandlingslagen.

3 Regelverken runt allmännyttan

Begreppet allmännyttiga bostadsföretag har funnits i olika författningar om statligt bostadsstöd sedan 1935. Före 1975 behövde dock inte allmännyttiga företag vara helägda av kommunen. Möjligheten att utfärda nya allmännyttighetsförklaringar upphörde vid utgången av 1991 men har återinförts genom nuvarande allbolagen.

Ett bostadsföretags ställning som allmännyttigt kunde upphävas och godkännandet återkallades. Detta kunde ske vid överlåtelse av aktier eller andelar i företaget, vid överlåtelse av bostäder eller vid otillåten vinstutdelning. Återkallelsen var kopplad till en sanktion mot bostadsföretaget i form av försämrade villkor för beviljande av statliga bostadslån och räntebidrag. Senare, i den s.k. stopplagen, riktades i stället sanktionen mot kommunen genom en minskning av det generella statsbidraget. Sedan april 2002 finns den s.k. allbolagen, där alla kommunala bostadsföretag betraktas som allmännyttiga, men lagen omfattar även kooperativ hyresrätt och privata stiftelser som arbetar efter allbolagens principer.

4 Vad är allmännyttan?

Allmännyttan, vars totala bestånd uppgår till ca 900 000 lägenheter, har haft och har fortfarande en stor och betydelsefull roll för en social bostadspolitik. En del av den statliga bostadspolitiken bör vara att säkerställa och utveckla allmännyttans ställning. I många kommuner behövs en ökad andel bostäder inom allmännyttan. I andra kommuner behöver den befintliga allmännyttan stöd. Det gemensamma syftet är att garantera en rimlig boendestandard och hyror till självkostnadspris i hela landet.

Allmännyttan ska värna rätten till en bra bostad och boendemiljö utan krav på ekonomisk insats. Verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte och utifrån en långsiktig självkostnadsprincip. I många kommuner ingår allmännyttiga bostadsföretag i koncernbildningar med andra verksamheter. Vinstöverföring från bostadsföretagen till andra verksamheter ska inte vara möjlig. Kommunerna ska inte ta ut borgensavgifter eller utnyttja andra möjligheter för att öka intäkterna från allmännyttan.

5 Allmännyttan viktig för en social bostadspolitik

En försvagad allmännytta skulle leda till en försämring av möjligheterna att föra en social bostadspolitik. Allmännyttan, tillsammans med planmonopolet, är kommunernas viktigaste verktyg för att låta ett rättviseperspektiv genomgå bostadspolitiken i enlighet med regeringsformen och de av riksdagen

Fel! Okänt namn på

antagna bostadspolitiska målen, dvs. att bostaden är en social rättighet. Det är därför viktigt att kommunerna stärker sina bostadsföretag och utvecklar möjligheterna att tillhandahålla bra bostäder till självkostnads- och bruksvärdesprinciper samt att man har kvar de sociala rekvisiten i sin bolagsordning eller motsvarande. Det är också viktigt att man fördelar bostäderna med hjälp av kommunala bostadsförmedlingar utifrån strikta rättighets- och behovskriterier. Se mer om Vänsterpartiets syn på kommunala bostadsförmedlingar i motionen Boendeplaneringsprogram (C202).

Allmännyttan är oundgänglig för en social bostadspolitik, och dess roll i samhället måste därför stärkas. De kommuner som i dag saknar ett allmännyttigt bostadsbolag ska ha ansvar för att minst ett sådant byggs upp i kommunen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6 Förändringar i allbolagen

Vänsterpartiet välkomnade den lagstiftning som numera reglerar allmännyttan, den s.k. allbolagen. Lagen har utvärderats av Boverket, som kommit fram till att den innehåller brister i reglerna för vinstutdelning. Undersökningen visar att det i kommunala koncerner förekommer stora transaktioner och där den sammanlagda utdelningen från det allmännyttiga bostadsföretaget överskrider den i lagstiftningen reglerade möjligheten till utdelning. Allbolagen bör i denna fråga ändras enligt Boverkets intentioner, men även utifrån andra aspekter som beskrivs i denna motion. Regeringen bör, utifrån Boverkets intentioner, närmare klargöra vilka regler som ska gälla i koncernförhållanden där allmännyttiga bostadsföretag ingår och återkomma till riksdagen med förslag. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

När allbolagen infördes upphörde möjligheterna till sanktioner då en kommun bryter mot gällande krav på skälig utdelning. Boverkets utredning är ofullständig i den del som berör skälig utdelning. Den bygger endast på bolagens årsredovisningar och granskar inte aktieutdelning, koncernbidrag och aktieägartillskott. Boverket nöjer sig med att konstatera att det förekommer transaktioner i stor omfattning, företrädesvis i form av koncernbidrag, men även i form av aktieägartillskott. Boverket konstaterar att om exempelvis utdelning och lämnat koncernbidrag läggs samman, torde utdelningsgränsen överskridas i flera fall. Boverket anser trots detta att det inte behöver vidtas några åtgärder.

Vänsterpartiet menar att Boverket har fel och befarar att detta leder till lag-trots mot lagstiftningen. Vi har erfarit att det finns exempel på att en kommun som brutit mot den s.k. stopplagen (föregångaren till allbolagen) och ålagt sanktioner i form av indragna statsbidrag, kommer att upprepa samma lag-trots men klarar sig då undan detta utan åtgärder från statens sida. Hyresgästföreningen har kartlagt problematiken och lyfter fram exempel från Gävle och Linköping. Med anledning av ovanstående bör sanktioner återinföras mot de kommuner som bryter mot gällande utdelningsregler. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

För att få en ökad kontroll av att kommunerna följer reglerna om skälig utdelning, bör ytterligare åtgärder införas i allbolagen. Krav bör ställas på att allmännyttan senast i oktober varje år till länsstyrelsen lämnar uppgift om beslutad utdelning och hur denna har beräknats samt att revisorerna i revisionsberättelsen intygar att allbolagens regler i fråga om skälig utdelning och överföring har följts. Rapporten bör sedan förmedlas vidare till Boverket för att en fortlöpande utvärdering ska ske. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

7 Utförsäljning av allmännyttan

Vänsterpartiet vill utveckla ett samhälle där de olika boendeformerna finns representerade i alla stadsdelar och bostadsområden. Boendesegregationen är omfattande särskilt i våra storstadsområden, med stora komplex av hyresrätter i våra miljonprogramsområden och villamattor i andra. Villaområden bestående av en majoritet vit medelklass är betydligt mer segregerade än miljonprogramsområden med en majoritet av invandrade.

Bostadsrätten finns som ett komplement till villor och hyreslägenheter och är en växande boendeform. En stor del hyresrätter omvandlas dock årligen till bostadsrätter, samtidigt som mycket få hyresrätter produceras. I Stockholmsregionen har mer än 30 000 hyresrätter omvandlats till bostadsrätter sedan millennieskiftet. Två av tre omvandlingar var privatägda och en av tre kommunal. Denna omvandling verkar inte upphöra utan snarare öka i takt. Upprörande är att utförsäljningen av allmännyttan i Stockholmsregionen gjorde att skattebetalarna förlorade närmare 30 miljarder kronor av den kommunala förmögenheten. Den som hade turen i den stora utförsäljningskarusellen tjänade i genomsnitt över 700 000 kr på sitt köp, då utförsäljningspriset motsvarade endast hälften av marknadsvärdet. Enligt en undersökning som Stockholms utredningskontor (USK) gjort av utförsäljningarna i Stockholm 1999–2004, sålde ungefär hälften vidare sin ”nyförvärvade bostad” inom ett år. Av dessa bor nu 25 % åter i hyresrätt. Man kan därför fråga sig om det var kapitalet eller själva upplåtelseformen som lockade.

Vänsterpartiet har inga invändningar mot bostadsrätten som boendeform men motsätter sig å det starkaste denna omvandlingsutveckling och det sätt den gått till på. Den ökar boendesegregationen och minskar valfriheten för människor som vill bo i allmännyttans bostäder. USK:s rapport visar hur segregationen ökat i de områden där utförsäljningarna genomförts, dvs. såväl medelinkomst som utbildningsnivån har höjts. För alla som vid utförsäljningstillfället inte hade någon ekonomisk möjlighet eller vilja att friköpa våra gemensamma tillgångar blir utvägen ofta att byta bort sin lägenhet mot en annan hyresrätt– detta för att slippa bli hyresgäst hos sina grannar. Av dem som ändå valde att stanna kvar som hyresgäst hos grannarna uppger så många som 40 % att de inte trivs i den situationen.

Tillskottet i form av nyproducerade hyresrätter når inte alls den takt som minskningen orsakar i samband med omvandlingen. Vi menar att det behövs

Fel! Okänt namn på

en lagstiftning som reglerar turordningen vid försäljning av allmännyttiga bostäder. Vänsterpartiet förespråkar en turordning där allmännyttan i första hand säljs till annan allmännytta, i andra hand till privatägda fastighetsbolag och i tredje hand för omvandling till bostadsrätter. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till lagstiftning som utgår från andemeningen i Vänsterpartiets syn på turordning vid eventuell försäljning av allmännyttiga bostäder. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

7.1 Tillståndsprövning vid försäljningar

Allbolagen reglerar även utförsäljning av allmännyttiga bostäder. Försäljning är möjlig, men utförsäljningen får inte äventyra möjligheterna att bruksvärdepröva hyran. Länsstyrelsen sköter tillståndsprövningen för förvärvet, och beslut kan överklagas till Boverket som är sista instans. Boverkets utvärdering av hur detta fungerar bygger på statistik från april 2002 till mars 2004. Boverket konstaterar att i 90 % av besluten och i 70 % av det totala antalet lägenheter har tillstånd lämnats.

I förarbetena till lagen förutsatte bostadsutskottet en restriktiv tolkning i samband med tillståndsprövningen. En genomgång av tillståndsbeslut tyder dock på att länsstyrelserna inte alltid varit restriktiva i sin bedömning. Det verkar som om de många gånger har handlat på ett pragmatiskt sätt och lagt större vikt vid skälen för försäljningen än vid bruksvärdeprövning och hyresförhandlingar. Regeringen bör utreda hur lagstiftningen kan skärpas i samband med tillståndsprövning vid utförsäljning av allmännyttiga bostäder. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

7.2 Hyresgästinflytandet vid försäljningar

Många hyresgäster har valt allmännyttan som sitt boendalternativ av ideologiska skäl. Vid en eventuell försäljning av allmännyttan ställs både hyresgästerna och Hyresgästföreningen många gånger inför färdiga planer om försäljning, där det enda som återstår är ett beslut från kommunfullmäktige.

Vi menar att ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag i ett tidigt skede bör ha en underrättelseskyldighet till berörda hyresgäster om att ägaren (dvs. kommunen) har för avsikt att avyttra delar av sitt fastighetsbestånd. Den prövning som finns i dag (innan försäljningen kan godkännas och där Hyresgästföreningen får yttra sig) behandlar endast frågan om försäljningen är förenlig med bruksvärdeprincipen eller ej. Den förhåller sig inte på något sätt till vad hyresgästerna tycker om försäljningen eller om det finns andra alternativ. Det är rimligt att hyresgästerna ges möjlighet att ifrågasätta en försäljning och eventuell redovisa alternativa lösningar. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om införande av ett slags "MBL-inflytande" i samband med utförsäljning av allmännyttiga bostäder. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

8 Påtaglighetsrekvisitet

I ekonomiskt avseende har allmännyttan inte längre några fördelar gentemot privata fastighetsägare. Skillnaderna för kommunala bostadsbolag, som numera alla betraktas som allmännyttiga, består främst i att de är hyresledande och måste följa lagen om offentlig upphandling. Det s.k. påtaglighetsrekvisitet, som innebär att privata fastighetsägare kan ta ut en ca 10 % högre hyra än allmännyttan, har därför inte längre någon logisk giltighet och bör avskaffas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

9 Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kommunens kostnader för just den speciella verksamheten. Den innebär också att eventuella överskott som genereras ska stanna kvar i verksamheten. Det råder förvirring om huruvida allmännyttiga bostadsbolag drivs enligt självkostnadsprincipen eller inte. Det framstår som obegripligt att en lagstiftning – hyres- och hyresförhandlingslagen – bygger på att de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen ska verka enligt självkostnadsprincipen och att kommunallagen samtidigt säger att de inte ska göra detta.

I samband med bruksvärdets införande uttalades i förarbetena till proposition (prop. 1968:91) att de allmännyttiga företagen ska tillämpa självkostnadsprincipen, vilket innebär att hyrorna sätts så att de på lång sikt täcker de faktiska kostnaderna. Härigenom garanteras att det inte förekommer oskäliga hyror.

På den allmännyttiga sektorn används en annan förhandlingsmetod. Hyresläget för det allmännyttiga lägenhetsbeståndet fastställs med utgångspunkt i respektive bostadsföretags självkostnad. Till grund för hyresförhandlingarna ligger en av bostadsföretaget upprättad hyreskalkyl, som innehåller uppgifter om företagets självkostnader för kapital, underhåll och drift. På grundval av kalkylen försöker parterna komma överens om hur stora företagets sammanlagda kostnader för bostäder ska anses vara under den tid, vanligen ett år, som de nya hyrorna ska gälla.

Många kommuner frångår på olika sätt dessa regler och använder bostadsbolagen till annan verksamhet. Hyresgästerna får på så sätt betala skatt två gånger, dels genom kommunalskatten, dels genom hyran.

De vanligaste sätten att kringgå självkostnadsprincipen är följande.

- ? Kommuner ålägger i ägardirektiv bolag orimliga avkastnings- och utdelningskrav.
- ? Kommuner beslutar om orimliga borgensavgifter.
- ? Kommuner överlåter bostadsföretag till ett annat kommunalt bolag som finansierar förvärvet med räntebärande lån från kommunen.
- ? Utökning av bolagets aktiekapital på felaktig grund sker i det uppenbara syftet att tillförsäkra kommunen en högre utdelning på insatt kapital.

Fel! Okänt namn på

Hyresförhandlingar ska inte leda till hyreshöjningar för hyresgästerna som kan härledas till kommunens önskemål om ekonomisk avkastning. Utgångspunkten för förhandlingarna ska i stället vara att nå en överenskommelse utifrån varje bostadsföretags självkostnader. Om ingenting görs är risken stor att alltfler förhandlingar kommer att stranda och att hyresnämnderna i större utsträckning kommer att belastas med hyrestvister. De kommunala bostadsbolagens roll på många orter kommer att ifrågasättas och därmed ifrågasätts hela bruksvärdessystemets legitimitet.

Självkostnadsprincipen bör därför skrivas in i allbolagen som en princip för allmännyttiga kommunala bostadsbolag. Regeringen bör därför snabbt tillsätta en utredning i frågan om självkostnadsprincipen och återkomma till riksdagen med ett lagstiftningsförslag som även förhåller sig till hyreslagen och hyresförhandlingslagen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 27 oktober 2006

Egon Frid (v)

Torbjörn Björlund (v)

Siv Holma (v)

Eva Olofsson (v)

Rossana Dinamarca (v)

Elina Linna (v)

LiseLotte Olsson (v)