

HØRINGSSVAR

Høring om lovhjemmel for oppheving av kommunale boligstiftelser

Innledning

Salangen Boligstiftelse har som formål å skaffe tidsbegrenset boligtilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Formålsparagrafen sammenfaller med hva som er gjengs for såkalte kommunale boligstiftelser, dvs. stiftelser opprettet av kommuner.

Selv om det ikke nødvendigvis er opplagt fra høringsdokumentet, synes det rimelig å anta at hovedmotivet bak ønsket om å kunne oppheve kommunale boligstiftelser, må være å sikre en mer effektiv formålsrealisering enn hva som er mulig innenfor stiftelsesinstituttet.

Vurdering

Forsvarlig eiendomsforvaltning er en kritisk suksessfaktor for enhver eiendomsforvalter. For å kunne sikre en effektiv formålsrealisering over tid, er tilfredsstillende vedlikehold av boligmassen en absolutt forutsetning.

Manglende vedlikehold forringer boligporteføljen og resulterer i boliger med uakseptabel standard, som igjen umuliggjør realisering av formålsparagrafen.

I vurderingen av hvorvidt det skal gjøres mulig å oppheve kommunale boligstiftelser, der motivet er å sikre en mer effektiv formålsrealisering, må sannsynligheten for at vedlikehold av boligmassen under direkte kommunal drift blir bedre, tillegges avgjørende betydning.

En boligstiftelse er en selveiende institusjon, som da i realiteten eies av formålsparagrafen. Som sådan driftes de kommunale boligstiftelsene uten eget økonomisk anliggende, uten krav om utbytte eller overføring av verdier til eier.

Dette betyr at avsetning til vedlikehold kan være så stor som driften tillater. En effektiv drevet boligstiftelse med normal markedsleie og forsvarlig risikostyring, har gode forutsetninger for å kunne vedlikeholde boligmassen over tid.

Spørsmålet er om det samme vil være tilfelle om boligmassen til dagens kommunale boligstiftelser legges inn under kommunal drift. Kommuneøkonomien kan ofte være utfordrende og det synes rimelig å anta at avsetning til og prioritering av vedlikehold av boligmassen vil kunne være mer usikker innenfor en kommuneøkonomi der langt flere konkurrerende behov gjør seg gjeldene.

Det vil i en kompleks kommuneøkonomi, hvor viktige oppgaver innenfor hele det kommunale tjenestespekteret må vurderes og prioriteres, kunne være en større risiko for

at det gjøres utilstrekkelige avsetninger til vedlikehold av aktuell boligmasse enn tilfellet er når oppgaven rendyrkes gjennom en boligstiftelse.

Samtidig kan det være en risiko for at inntekter fra utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet blir allokert til andre mer tvingende kommunale oppgaver enn vedlikehold av boligmassen.

I konkurranse med andre viktige og presserende kommunale oppgaver, kan det finnes dekning for å hevde at løpende vedlikehold av kommunal eiendomsmasse ikke prioriteres høyt nok.

Om boliger for vanskeligstilte på eiendomsmarkedet inngår i den kommunale eiendomsmassen, kan det være grunn til å frykte at denne delen av eiendomsporteføljen vil bli prioritert etter vedlikehold av skoler, sykehjem og andre sentrale kommunale bygg.

Empirien viser at selv den delen av bygningsmassen det er mest sannsynlig vil bli prioritert høyest, ikke blir tilfredsstillende vedlikeholdt, og rapporten «Norges tilstand 2019» fra Rådgivende Ingeniørers Forening, beskriver et massivt vedlikeholdsetterslep for kommunale bygg. I rapporten kan man lese at «Både funksjonalitet og pålitelighet til infrastrukturen og byggene er truet.»

Historien vi kjenner fra egen og andre kommuner, er at vedlikehold av boliger ikke er en prioritert kommunal oppgave.

Vi mener det sannsynliggjort at boligmassen som i dag ligger under kommunale boligstiftelser, i det store kan bli dårligere vedlikeholdt under direkte kommunal eie og kontroll.

Dette vil over tid medføre et dårligere tilbud til de vanskeligstilte på boligmarkedet i den enkelte kommune som velger å benytte seg av lovhjemmelen til å oppløse kommunale boligstiftelser.

Direkte kommunal drift og eie av aktuell boligmasse vil ikke bidra til en mer effektiv formålsrealisering enn hva som er mulig innenfor stiftelsesinstituttet.

Hensynet til de vanskeligstilte på boligmarkedet må være et sentralt premiss i vurderingen av foreslått lovhjemmel, og betraktningene over tilsier således at lovhjemmelen ikke burde innføres.

Vedlikehold under stiftelsesinstituttet

I henhold til Stiftelsestilsynets sist tilgjengelige temarapport for boligstiftelser (2014), fremkommer det at 81% av boligstiftelsene har vedlikeholdsplan for sine respektive boligporteføljer.

Videre svarer 91,8% av boligstiftelsene at vedlikehold og fornyelse av boligmassen skjer i samsvar med vedlikeholdsplanen.

Kanskje enda viktigere er det at 72,8% av det representative utvalget av boligstiftelser svarer bekreftende på at det bygges opp økonomiske reserver som er tilstrekkelige til å møte påregnelige kostnader til fremtidig nødvendig fornyelse og vedlikehold.

Vi mangler data som støtter at tallene over vil være like høye om boligmassen ligger under direkte kommunal eie og kontroll.

Organisasjonsform er ikke problemet

De kommunale boligstiftelsene har i hovedsak mange av de samme utfordringene, noe som blant annet fremkommer av Stiftelsestilsynets temaundersøkelse fra 2014. Felles for utfordringene er at disse ikke er knyttet til organisasjonsform, dvs. de er på ingen måte unike for stiftelsesinstituttet.

Det er ikke organisasjonsform, men heller virksomhetens art som er rotårsaken til mange av de utfordringene som er felles for kommunale boligstiftelser.

Vanlige risikofaktorer for kommunale boligstiftelser:

- a) Husleie settes lavere enn markedsmessig utleieverdi
- b) Utilstrekkelig sikkerhet ved utleie
- c) Unormal høy slitasje på boligmasse
 - a. Leietakere/beboere med lav boevne
- d) Sviktende etterspørsel / overkapasitet av boliger
- e) Dårlig samarbeidsklima med stifter
- f) Svikt i vedlikehold og fornyelse over tid

En gjennomgang av listen over, viser at enhver organisasjonsform vil stå overfor de samme utfordringene. Punkt e) vil riktig nok bortfalle om virksomheten legges inn under kommunal drift, men dette punktet er i alle tilfelle nært tilknyttet flere av de øvrige punktene.

Med andre ord tar man med seg de vanligste årsakene til samarbeidsutfordringer når man overdrar virksomheten til kommunen, man løser de ikke.

La oss se litt nærmere på noen av risikofaktorene og hvordan disse alltid vil eksistere, selv om noen kan være enklere å skjule som en del av en større og kompleks kommuneøkonomi:

- a) Husleien settes lavere enn markedsmessig utleieverdi
En kommunal boligstiftelse har ikke selv noe incentiv til å sette husleien lavere enn markedsmessig utleieverdi. Tvert imot vil det være i boligstiftelsens interesse å sette husleien så korrekt og så nært markedsmessig utleieverdi som mulig. Dette vil være nødvendig for å sikre at man kan drifte forsvarlig over tid

og samtidig ha nok ressurser til vedlikehold og avsetninger til fremtidig fornyelse.

Det er derfor rimelig å anta at det er kommunene selv som er pådrivere for at enkelte boligstiftelser opererer med for lav husleie, noe som igjen må sees i sammenheng med målgruppen(e) som de kommunale boligstiftelsene er ment å betjene.

Et eventuelt press om lavere enn markedsmessig utleie vil eksistere uavhengig av organisasjonsform, og sannsynligvis gjøre seg enda sterkere gjeldene om virksomheten legges inn under kommunal drift.

b) Utilstrekkelig sikkerhet ved utleie

Utilstrekkelig sikkerhet ved utleie forbundet med særlig høy grad av risiko for skade på bolig og/eller økonomisk mislighold, er en betydelig risikofaktor for kommunale boligstiftelser. Manglende sikkerhet ved denne type utleie vil over tid forringe utleiers mulighet til å drifte forsvarlig.

Når uforholdsmessig mye av vedlikeholdsbudsjettet må gå til utbedring av større skader, vil resterende vedlikeholdsmidler ikke være tilstrekkelig til å kunne opprettholde boligmassens realverdi.

Utleie forbundet med særlig høy grad av risiko er spesielt relevant for kommunale boligstiftelser ettersom det i mange tilfeller vil være snakk om utleie til grupper med lav boevne, ref. punkt c). Enkelte innenfor disse gruppene vil åpenbart representere en særlig høy grad av risiko for skade på bolig og/eller økonomisk mislighold.

Disse tilfellene er ofte sammenfallende med kommunal plikt til å skaffe bolig. Dessverre er dette punktet etter det vi har registrert og erfart ofte noe av årsaken til samarbeidsutfordringene, ref. punkt e), mellom kommunale boligstiftelser og kommunene.

Boligstiftelsene plikter å drive forsvarlig kapitalforvaltning, som igjen gjør det nødvendig for en boligstiftelse å kreve tilstrekkelig sikkerhet for utleie forbundet med særlig høy grad av risiko.

Erfaringsmessig er kommunene svært tilbakeholdne med å påta seg økonomisk ansvar for boligsøker, og er ofte ikke villig til å stille nødvendig sikkerhet selv i de tilfellene der det er åpenbart at utleie vil være forbundet med særlig høy grad av risiko og leietaker selv ikke kan stille sikkerhet.

En kommunal boligstiftelse har gjerne bare én inntektskilde og store ekstraordinære utgifter forbundet med høyrisikoutleie vil nødvendigvis føre til en reduksjon i tilgjengelige midler til ordinært vedlikehold og avsetninger til fornyelse.

Resultatet av dette er at de kommunale boligstiftelsene over tid mister muligheten til effektiv formålsrealisering gjennom en negativ spiral der boligmassens realverdi stadig faller.

Det er derfor nødvendig at en enhet med alternative inntektskilder, altså kommunene i dette tilfellet, tar risikoen og kostnadene knyttet til utleie forbundet med særlig høy grad av risiko.

Sikkerhetsstillelse er et tilbakevendende tema i forholdet mellom kommunale boligstiftelser og kommunene. Det er naturligvis ikke gunstig for samarbeidsklimaet når det samme temaet går igjen uten at man finner tilfredsstillende løsninger.

Det er et betydelig paradoks at kommuner som ikke er villige til å stille sikkerhet for et relativt begrenset antall utleieforhold forbundet med særlig høy grad av risiko, samtidig ønsker å overdra hele virksomheten til kommunal drift - og derigjennom påta seg all risiko for alle leieforhold.

Risikoen forbundet med den type utleievirksomhet som kommunale boligstiftelser bedriver, eksisterer uavhengig av valgt organisasjonsform. Den eksisterer også om virksomheten legges inn under kommunal drift, selv om den med litt kreativitet kanskje er lettere å skjule her.

Konklusjon

Høringsnotatet er relativt omfattende og tar for seg mange aspekt rundt kommunale boligstiftelser, mens vi i dette høringssvaret har valgt å fokusere på det vi mener er viktigst og mest dokumenterbart for vurderingen av hvorvidt foreslått lovhjemmel burde innføres.

Vedlikehold er et kritisk element for å opprettholde både boligmassens realverdi og bruksverdi, og derigjennom muligheten til effektiv formålsrealisering over tid.

Historikk og empiri tilsier at vedlikehold av den boligmassen som eventuelt overføres fra kommunale boligstiftelser til kommunalt eierskap og drift, vil svekkes.

På denne bakgrunn mener vi at foreslått lovhjemmel for oppheving av boligstiftelser ikke burde innføres.

Salangen, 30. september 2020

Eigil Rindstad
styreleder

Hans Chr. Gjøvik
daglig leder