

Regeringens proposition

1986/87: 168



Prop.
1986/87: 168

om slopande av räntebidrag vid överlåtelse av
allmännyttiga bostadsföretag eller sådana
företags bostadsbestånd m. m.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag
ur regeringsprotokollet den 27 maj 1987 för de åtgärder och de ändamål
som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Kjell-Olof Feldt

Hans Gustafsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att räntebidrag inte skall lämnas för de lån som tas
över av den nye ägaren när ett allmännyttigt ägt bostadshus överläts. Vidare
föreslås att räntebidrag inte skall lämnas för de lån som har beviljats ett
allmännyttigt bostadsföretag, om kommunens bestämmande inflytande i
företaget upphör. Bestämmelserna om detta skall träda i kraft snarast möj-
ligt och tillämpas för överlåtelser eller inflytandeförändringar som sker
efter den 3 juni 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1987

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition om slopande av räntebidrag vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller sådana företags bostadsbestånd m. m.

1 Inledning

Kommunerna har möjligheter att utöva ett avgörande inflytande på allmännyttiga bostadsföretag och på försäljning av allmännyttiga bostäder.

Enligt vad jag har erfart förs diskussioner i en del av landets kommuner om att avveckla allmännyttiga bostadsföretags verksamhet genom försäljning av bostadsbeståndet eller företaget. Argument för försäljning som förs fram i dessa diskussioner är av såväl ideologisk som ekonomisk natur.

Vissa försäljningar av detta slag har genomförts. I ett uppmärksammat fall har aktierna i ett allmännyttigt bostadsföretag överlåtits till ett företag med annan verksamhet, varvid förvärvaren gavs möjlighet att utnyttja de betydande skattemässiga underskott som uppkommit i det överlåtna företaget. I den proposition (prop. 1986/87: 119) om ändrade förlustavdragsregler för vissa bostadsföretag, som regeringen nyligen lämnat till riksdagen, föreslås att skattemässiga underskott som uppkommit i ett schablonbeskattat allmännyttigt bostadsföretag inte skall få utnyttjas i form av förlustavdrag, om företagets allmännyttiga karaktär upphör.

De diskussioner om avveckling som jag har nämnt är oroande, eftersom det enligt min bedömning skulle skada bostadsförsörjningen om de utmynnar i omfattande överlåtelser av allmännyttigt bostadsbestånd.

Jag vill erinra om den centrala roll som de allmännyttiga bostadsföretagen har i den sociala bostadspolitiken. Syftet med företagens verksamhet är att tillgodose behovet av bostäder. Verksamheten bedrivs utan vinstsyfte. Företagen står under kommunal och statlig kontroll. De är ett viktigt medel när kommunerna tar ansvar för planering och genomförande av bostadsproduktion samt förmedlar bostäder. Företagen är ledande i fråga om utveckling av hyresgästinflytandet, och hyrorna för företagens bostäder är normerande på hela bostadshyresmarknaden.

Genom att de allmännyttiga företagen verkar utan vinstsyfte fastställs hyrorna i deras lägenhetsbestånd på grundval av företagens självkostnader. Hyrorna för de allmännyttiga bostäderna utgör det främsta jämförelsematerialet vid hyressättning för andra bostäder. Härigenom knyts hyrorna på hela marknaden till den självkostnadsbaserade hyressättningen hos de allmännyttiga företagen. Detta gör det möjligt att undvika en allmän höjning av hyresnivån i situationer med stark efterfrågan eller bristande utbud av bostäder. Det blir alltså möjligt för bostadssökande att välja hyresboende med självkostnadsnivå på marknaden.

De allmännyttiga företagen har nått den utbredning på bostadsmarknaderna och den ställning i det bostadspolitiska systemet som de har i vårt land, genom en långvarig och planmässig uppbyggnad. Under denna tid har företagen fått ett mycket omfattande statligt ekonomiskt stöd. Detta har inte lämnats med sikte på försäljningar av företagens bostadsbestånd eller sådana vinster för de inblandade aktörerna som då kan utlösas. Även om det är kommunerna som har ansvaret för försäljningar av allmännyttiga bostäder, finns det därför ett statligt intresse att motverka en avveckling av företagens verksamhet.

Jag vill i detta sammanhang anmäla att jag har för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att ingående belysa de allmännyttiga bostadsföretagens situation och att ta fram underlag för beslut om åtgärder av betydelse för företagets ställning inom det bostadspolitiska systemet. Emellertid behöver vissa åtgärder vidtas redan nu i avvaktan på resultat från en sådan arbetsgrupp.

Mot bakgrund härav vill jag nu ta upp frågan om räntebidrag vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller sådana företags bostadsbestånd.

2 Gällande regler

Ett aktiebolag eller en stiftelse som förvaltar bostadsfastigheter och arbetar utan vinstsyfte kan godkännas som allmännyttigt bostadsföretag. Beslut härom fattas av länsbostadsnämnden. Företagets verksamhet skall syfta till att tillgodose behovet av bostäder. Företaget får dock bedriva även annan verksamhet.

Bestämmelser om allmännyttiga bostadsföretag finns i förordningen (1986: 694) om handläggning, förvaltning, m. m. av bostadslån och räntebidrag. För att ett bostadsföretag skall godkännas som allmännyttigt krävs att kommunen tillskjuter hela grundkapitalet och att kommunen utser samtliga ledamöter i företagets styrelse. I företag som godkänts som allmännyttiga före år 1975 kan finnas intressenter vid sidan av kommunen. Den allmännyttiga karaktären kan upphöra genom att aktier överlåts eller att det annars görs ändringar i fråga om företaget. I sådana fall skall länsbostadsnämnden återkalla godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag, varvid villkoren för bostadslån skall ändras som om lånet hade övertagits av någon som inte är ett allmännyttigt bostadsföretag.

Det finns inga bestämmelser som hindrar allmännyttiga bostadsföretag att sälja sina fastigheter. Godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag torde dock kunna återkallas om överskott förs till ägaren - kommunen - genom hög aktieutdelning eller om företaget i stor utsträckning bedriver handel med fastigheter så att förvaltningssyftet kommer i skymundan.

I den nämnda förordningen finns också bestämmelser om övertagande av lån och räntebidrag vid överlåtelse av fastighet. Den nye ägaren kan efter ansökan hos länsbostadsnämnden få överta bostadslånet helt eller delvis, om det kan antas att han har förutsättningar att fullgöra de ekonomiska förpliktelser som följer med lånet och att förvalta huset på ett tillfredsställande sätt. Om bostadslånet på grund av bestämmelserna om låns storlek för skilda kategorier av låntagare är större än det skulle ha varit om det beviljats den nye ägaren, medges övertagande endast med det lägre beloppet. Om länsbostadsnämnden medger att bostadslån får övertas, skall nämnden bestämma den garanterade räntesatsen för återstoden av lånetiden som om lånet hade beviljats den nye ägaren.

Det finns kommuner som valt att själva äga och hyra ut bostäder i stället för att överlåta denna uppgift till ett allmännyttigt bostadsföretag. För dessa kommunalt ägda bostadshus är de statliga finansieringsvillkoren desamma som för de allmännyttiga företagens.

3 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: Om ett allmännyttigt ägt bostadshus överläts, lämnas inte räntebidrag för lån som övertas av den nye ägaren. Bestämmelser om detta skall tillämpas för överlåtelser som sker efter den 3 juni 1987.

Räntebidrag lämnas inte för de lån som har beviljats ett allmännyttigt bostadsföretag, om kommunens bestämmande inflytande i företaget upphör. Bestämmelser härom skall tillämpas om en sådan förändring inträffar efter den 3 juni 1987.

De nu avsedda bestämmelserna skall träda i kraft snarast möjligt.

Skälen för mitt förslag: Enligt den syn som jag redovisade inledningsvis på de allmännyttiga bostadsföretagens centrala roll i den sociala bostadspolitik, främjar det inte bostadsförsörjningen om ett sådant företags innehav av bostadshus övergår till andra ägare. Det är uppenbart att förutsättningarna för hyressättningen ändras om en kommun mister sitt enda allmännyttiga företag. Även på orter där flera allmännyttiga företag verkar, kan en försäljning av ett av företagen medföra ett försämrat jämförelsematerial vid hyressättningen. Följden kan bli densamma om väsentliga delar av företagens bostadsbestånd går över till andra ägare. Om nuvarande grunder för den självkostnadsbaserade hyressättningen förändras, blir det nödvändigt att överväga alternativ till den nuvarande bruksvärdeprincipen.

Allmänt sett skulle försäljningar av det allmännyttiga bostadsbeståndet leda till att möjligheterna försämrats för kommunernas invånare att välja ett självkostnadsbaserat hyresboende. Jag anser att bostadspolitiska skäl talar för att sådana förfaranden motverkas. Det bör ske genom att räntesubventionerna slopas vid överlåtelser av detta slag. Om ett allmännyttigt ägt bostadshus överläts, bör räntebidrag därför inte lämnas för bostadslån och underliggande krediter som övertas av den nye ägaren. Också i det fall ett bostadshus som ägs av kommunen överläts, bör räntebidragen upphöra. När de nya bestämmelserna träder i kraft, vilket bör ske så snart som möjligt, bör räntebidragen upphöra för de lån som övertagits, även om överlåtelserna skett under tiden före ikraftträdandet och efter den 3 juni 1987. För att hindra att bestämmelserna kringgås, bör räntebidrag slopas för övertagna bostadslån och underliggande krediter som beviljats ett allmännyttigt bostadsföretag, även om företaget fått godkännandet som allmännyttigt återkallat efter den 3 juni 1987.

Den självkostnadsbaserade hyressättningen kan försvagas på annat sätt än genom överlåtelser av allmännyttigt ägda bostadshus, nämligen genom att kommunen avvecklar sitt engagemang i ett företag så att dess allmännyttiga karaktär går förlorad. Också sådana förfaranden anser jag bör motverkas genom slopande av räntesubventioner. Enligt min mening för det alltför långt att ulösa en sådan åtgärd enbart med hänsyn till om godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag återkallas. Den för detta sammanhang avgörande händelsen anser jag inträffa när kommunen fränhänder sig det avgörande inflytandet i företaget, t. ex. genom att aktier överläts till andra ägare. Därför bör räntebidrag slopas för alla bostadslån och underliggande krediter som har beviljats ett allmännyttigt bostadsföretag, om kommunens bestämmande inflytande i företaget upphör. När de nya bestämmelserna träder i kraft bör räntebidragen upphöra, även om en sådan förändring av inflytandet skett under tiden före ikraftträdandet och efter den 3 juni 1987.

En försäljning av ett allmännyttigt bostadshus är givetvis inte alltid till nackdel för den självkostnadsbaserade hyressättningen. Överlåtelser av allmännyttigt bostadsbestånd kan i vissa fall vara väl ägnade att främja bostadsförsörjningen. Allmännyttiga företag kan t. ex. sälja fastigheter i syfte att åstadkomma en allsidigare sammansättning av upplåtelseformerna i ett bostadsområde eller att företaget effektivare skall kunna fullgöra sina grundläggande uppgifter. Överskott från enstaka fastighetsförsäljningar kan behövas för att stärka företagets ekonomi. De medel som frigörs genom försäljningar kan användas för att genomföra fastighetsköp som ger en lämpligare sammansättning av företagets bostadsbestånd med avseende på ålder, läge m. m. Medlen kan vidare användas för finansiering av bostadsinvesteringar, för ökad service åt hyresgästerna o. d. Därför bör möjligheterna undersökas att låta nuvarande regler för villkorsändring för övertagna lån gälla oförändrade, om överlåtelserna främjar bostadsförsörjningen på orten. Det bör bli en uppgift för den arbetsgrupp rörande de allmännyttiga företagen som jag avser att tillsätta enligt vad jag har nämnt inledningsvis. Den ordning i fråga om räntebidrag som jag nu har förordat

anser jag bör prövas på nytt med stöd av de resultat som en sådan arbetsgrupp kan lägga fram. Arbetet skall bedrivas skyndsamt. Jag avser att återkomma med förslag till riksdagen under hösten 1987.

I de fall av fastighetsförsäljningar som jag senast har talat om, förutsätter jag att de medel som företagen får tillgång till genom försäljningarna i allt väsentligt nyttiggörs i företagens verksamhet och alltså inte delas ut till ägarna.

Jag vill i detta sammanhang beröra en fråga som enligt riksdagens begäran behöver klargöras, nämligen vilken aktieutdelning som kan anses förenlig med reglerna för godkännande av bostadsföretag som allmännyttigt (BoU 1986/87: 20, rskr 248).

Företagens ägare - kommunerna - avgör själva om någon avkastning skall lämnas på det kapital som de har skjutit till. Sådan avkastning kan komma i fråga endast om företaget drivs i aktiebolagsform. Kommunerna kan givetvis avstå från utdelning på aktiekapitalet. Ett sådant beslut kan enligt min mening ses som ett naturligt led i kommunernas bostadspolitik. Däremot anser jag att höga krav på avkastning kommer i konflikt med företagets grundläggande uppgifter. Om utdelning sker och om den ger en avkastning på aktiekapitalet utöver vad som svarar mot normal upplåningsränta för långfristiga krediter, bör det enligt min mening anses som en grund för länsbostadsnämnden att återkalla ett godkännande av bostadsföretaget som allmännyttigt enligt förordningen (1986: 694) om handläggning, förvaltning, m. m. av bostadslån och räntebidrag. En sådan utdelning kan inte anses förenlig med kravet att företaget skall arbeta utan vinstsyfte.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. dels föreslår riksdagen att godkänna vad jag har förordat i fråga om räntebidrag vid överlåtelse av allmännyttiga bostadsföretag eller sådana företags bostadsbestånd m. m.
2. dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om aktieutdelningen från allmännyttiga bostadsföretag.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.