

2010-05-27

Rapport delprojekt ”Allmännyttans roll och villkor”

Deltagare:

P-G Nyström
Karin Larsson
Lennart Sjöstedt
Arnold Wittgren
Erik Malmberg
Georg Hardt
Georgios Tsiroyannis
Petrus Jansson

Innehåll

1. Inledning
2. Beskrivning av uppdrag och disposition
3. Avgränsningar
4. Nyheter i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
 - 4.1 *Uppdrag m m - 1 §*
 - 4.2 *Affärsmässiga principer - 2 § 1 st*
 - 4.3 *Redovisning av tillåtet stöd - 2 § 2 st*
 - 4.4 *Huvudregel värdeöverföring - 3 §*
 - 4.5 *Värdeöverföring av reavinster - 4 §*
 - 4.6 *Värdeöverföring för bostadsförsörjning m m - 5 §*
5. Hur kan Hyresgästföreningen agera för att motverka risker och utnyttja möjligheter
 - 5.1 *Inledning och avgränsning*
 - 5.2 *"Affärsmässiga principer"*
 - 5.2.1 Centralt med central enighet
 - 5.2.2 Kontroll/påverkan av kommuner
 - 5.2.3 Kontroll/ påverkan av koncernledning
 - 5.2.4 Kontroll/påverkan av bostadsföretagen
 - 5.3 *Begränsning i rätten till värdeöverföring*
 - 5.4 *Juridiska prövningar*
 - 5.5 *Kompetensfrågor*
 - 5.2.1 Förtroendevalda
 - 5.2.2 Anställda

”Allmännyttans roll och villkor” i projektet ”Ny förhandlarroll”

1. Inledning

Inom ramen för projektet ”Ny förhandlarroll” har en arbetsgrupp utsetts för att särskilt analysera förändringarna i lagstiftningen som berör de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet, och hur dessa förändringar kan påverka hyresgästerna, Hyresgästföreningen och hyresrätten som boendeform.

Arbetsgruppen har bestått av P-G Nyström, Karin Hagman och Karin Larsson från Riksförbundet, Lennart Sjöstedt och Arnold Wittgren från Region Västra Sverige, Georgios Tsiroyannis och Petrus Jansson från Region Stockholm, Kenneth Nilsson från Region Mitt, Erik Malmberg från Region Sydost och Georg Hardt från Region Aros-Gävle.

Gruppen har inhämtat expertutlåtande (bilaga 1) från docenten i redovisning Arne Fagerström som har analyserat det närmare innehållet i ”affärsmässiga principer”, samt även analyserat soliditetsmått i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (bilaga 2).

2. Beskrivning av uppdrag och disposition

Uppdraget har i första steget bestått i att dels beskriva den nya lagstiftningen, dels analysera vilka hot och möjligheter som följer med denna lagstiftning.

Vidare har uppdraget i andra steget bestått i att beskriva vilka förändringar som kan krävas i organisationen som en följd av den nya lagstiftningen.

Arbetsgruppen har avgränsat sitt arbete till att endast analysera nyheterna i förslaget till lagstiftning. Den av gruppen valda dispositionen följer av detta och bygger på dessa nyheter. De nyheter som finns i den föreslagna lagstiftningen har vi lyft ut och gett en särskild rubrik (avsnitt 4). Under respektive nyhet/rubrik har vi därefter först beskrivit vad bestämmelsen innebär eller hur den ska tolkas (under rubriken ”Innebörden av bestämmelsen”) på basis av hur regeringen i propositionen beskrivit den. Därefter har vi analyserat vilka möjligheter och risker vi kan se med förslagen för hyresgästerna (Rubriken ”Möjligheter och risker”).

I det avslutande avsnittet (avsnitt 5 med rubriken ”Hur motverka risker och utnyttja möjligheter) diskuterar arbetsgruppen vilka krav på organisationen som de förändrade reglerna kan få. I detta avsnitt gör vi den avgränsningen att vi väljer att fokusera på de viktigaste förändringarna och vilka krav på förändringar i föreningen och vilka kompetenskrav på personal och förtroendevalda som kan bli följden av förändringarna. De viktigaste förändringarna i regelverket är att företagen ska drivas ”enligt affärsmässiga principer” och att de omgärdas av helt nya regler om begränsning av rätten till värdeöverföring.

3. Avgränsningar

Beroende på den begränsade tid som har stått till förfogande har arbetsgruppen valt att avgränsa arbetet till det som är nyheter i lagstiftningen. Således kommer inte behandlas de delar av regelverket som har gällt tidigare.

Arbetsgruppen har vidare valt att avgränsa arbetet på så sätt att de frågor som avser det traditionella förhandlingsarbetet eller påverkan mot bostadsföretagen, inte närmare berörs. Det arbete som faller inom ramen för det som kan betraktas som ”sedvanligt förhandlingsarbete” bör behandlas av arbetsgruppen ”Förhandlingar och hyressättning” inom projektet.

Slutligen har arbetsgruppen valt att avgränsa arbetet genom att den förändring i lagstiftningen som behandlar boendeinflytande och inflytande i företaget (1 § första stycket 3 p), bör behandlas särskilt, möjligen av verksamhetsrådet ”Lokalt utvecklingsarbete”.

4. Nyheter i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

4.1 1 § - Uppdrag m m

4.1.1 Lagtext 1 §

”1 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt”.

4.1.2 Endast kommunala – ej privata företag

4.1.2.1 Bestämmelsens innebörd

Enligt dagens lagstiftning är de kommunala bostadsföretagen per definition allmännyttiga medan privata bostadsföretag kan ansöka om att få status som allmännyttiga. Möjligheter för privata bostadsföretag att bli godkända såsom allmännyttigt bostadsföretag tas bort och förslaget omfattar endast kommunala bostadsföretag. Kommunala bostadsföretag definieras så att en eller flera kommuner ska ha det bestämmande inflytande över företaget. Med bestämmande inflytande avses att en eller flera kommuner äger aktier med mer än hälften av rösterna i bolaget.

Bakgrunden till borttagandet av möjligheten för privata företag att få godkännande som allmännyttigt är att det är endast en marginell företeelse. Enligt utredningen ”EU allmännyttan och hyrorna” (SOU 2008:38, sid 80) finns idag fem privata bostadsföretag som erhållit status som allmännyttigt, varav ett är vilande, två är kooperativa hyresrättsföreningar, och två aktiebolag med tillsammans cirka 900 hyreslägenheter.

Vidare motiveras borttagandet med att det inte knyts några rättsverkningar till godkännandet och det anförs vidare att det finns möjlighet för ett privat företag som önskar driva verksamheten utan vinstsyfte att registrera ett aktiebolag enligt de särskilda reglerna för aktiebolag med utdelningsbegränsning, dels att bilda en bostadsstiftelse.

4.1.2.2 Möjligheter och risker

Det är svårt att se vare sig några möjligheter eller risker med denna förändring.

4.1.3 ”Flera kommuner” bestämmande inflytande

4.1.3.1 Bestämmelsens innebörd

Enligt dagens lagstiftning kan endast en kommun utöva det bestämmande inflytandet. I förslaget till ny lagstiftning anges att ”flera kommuner” kan utöva det bestämmande inflytandet över ett bostadsföretag.

Man har inte närmare motiverat denna förändring. I departementspromemorian anføres endast (sid 56) att förslaget innebär en ”viktig skillnad” jämfört med dagens regler och att ”även bostadsföretag med flera kommuner som delägare och där dessa tillsammans har det bestämmande inflytandet är att anse som kommunala bostadsaktiebolag”. Däremot kommenteras särskilt beslut om värdeöverföring av reavinster i de fall flera kommuner äger ett bolag gemensamt.

4.1.3.2 *Möjligheter och risker*

Möjligheter

Dagens situation där respektive kommun äger sitt eget bostadsföretag, kan till del bero på byråkratiska strukturer och ren bypolitik snarare än att det är optimalt ur ett företagsperspektiv. Förslaget är då positivt, då flera förvaltningar kan samordnas och stordriftsfördelar kan uppstå, exempelvis vid upphandlingar, administration och finansförvaltning.

Den regionala arbetsmarknaden är idag ett faktum. Hyresrättens nära samband med en fungerande arbetsmarknad innebär att det finns poänger med regionala bostadsmarknadsaktörer. Att flera kommuner gemensamt äger en allmännytta innebär vidare en riskspridning vilket är positivt.

Skalfördelarna hos allmännyttan kan motsvaras av skalfördelar inom vår egen organisation: exempelvis kan våra hyresförhandlingar genomföras effektivare med ett stort företag jämfört med flera små.

Risker

Det finns en risk för att politiker i samband med en sammanslagning samtidigt säljer fastigheter för ombildning eller säljer av bestånd till privata hyresvärdar.

Vidare riskerar sammanslagning av flera allmännyttor att medföra dolda överföringar från hyresgästkollektivet till det allmänna.

Det otydliga ägarskapet är ett problem redan idag. I många kommuner finns bostadskompetensen inom allmännyttan, men är svag hos ägaren. Med flera kommuner som ägare kan ägarnas inflytande ytterligare försvagas och bolagsledningens makt stärkas. En driven företagsledning kan ”härska genom söndra” gentemot ägarna och därmed stärka den egna makten. Detta kan kollidera med hyresgästernas intressen. Problemet intensifieras om den politiska inställningen till bostadsfrågan skiljer

sig mellan de kommuner som gemensamt äger en allmännytta. Risken för ägarsplittring och ökad personal/VD makt blir då högre.

Sammanslagningar till större enheter kan innebära större avstånd till kunderna, hyresgästerna och den personliga kontakten mellan hyresgäst och hyresvärd kan bli sämre.

En komplikation kan uppstå avseende begränsning av överföringar från allmännytta till kommun, särskilt efter att fastigheter avyttrats och nettoöverskott uppstått. Förslaget anger här att ett sådant nettoöverskott till hälften får överföras, förutsatt att kommunfullmäktige fattat beslut i frågan. I de fall fler än en kommun äger ett företag, uppstår frågan om

- det är kommunen där fastigheten är belägen som erhåller nettoöverskottet och vars fullmäktige har att fatta beslut, eller
- om samtliga kommuner i någon ordning delar på överskottet och att då alla kommuners fullmäktige ska fatta beslut i fråga eller
- om en annan kommun än den där fastigheten är belägen erhåller nettoöverskottet och fattar beslut i frågan.

Otydligheten gäller för övrigt även 5§. Kan hela den tillåtna överföringen ske till en kommun, eller ska det fördelas mellan flera kommuner?

De redovisade frågorna måste också ses i ljuset av lokaliseringsprincipen, dvs att den verksamhet som en kommun bedriver ska ha anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. En situation då flera kommuner gemensamt äger ett företag, kan komma i konflikt med lokaliseringsprincipen.

Vidare riskerar ortsbegreppet att urholkas. Idag innebär begreppet att en lägenhets hyra jämförs med hyran hos det allmännyttiga bostadsföretaget på orten. "Orten" anses vara detsamma som kommun. Om företaget ägs gemensamt med grannkommunen, kan det bli svårare att argumentera för att en allmännyttig lägenhet i grannkommunen ska undantas jämförelsen. Samtidigt avser ortsbegreppet just kommunen, och borde innebära att det är förhållandena på orten där fastigheten är belägen som avgör, snarare än ägarförhållandena.

4.1.4 "I allmännyttigt syfte".

4.1.4.1 Bestämmelsens innebörd

Bostadsföretagen ska enligt förslaget drivas i allmännyttigt syfte.

Det är en viktig nyhet och innebär att de allmännyttiga företagen i lagtext ges ett samhällsuppdrag, att främja bostadsförsörjningen. I specialmotiveringen anförs att företagen ska se till att bostadsförsörjningen främjas och "att erbjuda bostäder till alla kommuninvånare och tillgodo-

se olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. I uppgiften ingår bl.a. att bygga hyresbostäder”.

I dagens lag om allmännyttiga bostadsföretag har de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet avgränsats genom kommunallagen och att verksamheten ska drivas ”utan vinstsyfte”. Detta har ansetts innebära ett krav på att verksamheten inte får ha det primära eller huvudsakliga syftet att generera vinst.

I den nu lagda propositionen har däremot förbudet mot att driva verksamhet i vinstsyfte i kommunallagen uttryckligen undantagits för de kommunala bostadsföretagen. Detta är en följd av en omtolkning av förbudet mot spekulativ verksamhet som ägde rum i samband med antagande av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Enligt den nya tolkningen kan verksamhet som går med vinst år efter år inte anses drivas utan vinstsyfte och av det skälet är det inte längre möjligt att förena en verksamhet som ska bedrivas affärsmässigt med ett krav på att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte. Som ersättning för ”utan vinstsyfte” ska istället verksamheten drivas i ”allmännyttigt syfte”. I promemorian (sid 57) motiverades det med att utan ett allmännyttigt syfte riskerar det kommunala företaget att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål och att det då inte skulle vara något sakligt motiv för en kommun att äga ett sådant företag. Det anförs vidare att det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen i kommunen.

I propositionen anförs att ”det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen”. I detta ingår exempelvis att tillgodose olika bostadsbehov. Vidare markeras att den grundläggande tanken är att boendet ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund och att bostadsföretagen ska ha en integrerande funktion samt att det ingår ett samhällsansvar i det allmännyttiga syftet där allmännyttan främjar såväl utbudet av hyresrätter som en väl fungerande konkurrens. Det framhålls också att kommunerna ofta klargör avsikten med ägandet och de grundläggande ekonomiska, sociala och ekologiska utgångspunkterna för verksamheten såsom om etiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande samt bidrag till hållbar utveckling.

I korthet innebär det allmännyttiga syftet följande:

1. att det är överordnat andra aspekter så som vinstsyfte samtidigt som bolagen inte får snedvrیدا konkurrensen
2. att vinstmaximering inte är målet. Om så vore fallet finns inga motiv för kommunalt ägande
3. att främja bostadsförsörjning och tillgodose olika bostadsbehov som attraherar olika hyresgäster

4. att ansvaret för bostadsförsörjningen alltid ligger på kommunen och aldrig kan läggas på bolagen
5. att det kommunala bostadsföretaget har ett samhällsansvar och kan engagera sig i samhällsfrågor
6. att i huvudsak förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt
7. att bolagen har en skyldighet att erbjuda hyresgästerna möjlighet till inflytande i boendet och i bolaget
8. att överskott från bolagens verksamhet endast får delas ut enligt särskilt regelverk

4.1.4.2 *Möjligheter och risker*

Möjligheter

Mycket av vad som sägs i propositionen om det allmännyttiga syftet är bra. Det ger oss möjlighet att ta debatten på kommunnivå och avkräva beslut som håller sig inom ramen för det allmännyttiga syftet.

Viktigt är också att försöka hitta ett gemensamt synsätt med SABO och gärna också med Fastighetsägarna.

Risker

Även om propositionen anser att man rätt ut att det allmännyttiga syftet går före ett affärsmässigt beteende, torde det dyka upp situationer där vi anser att så inte är fallet.

Att bedöma om något långsiktigt är affärsmässigt är i praktiken oerhört svårt. Här kommer problem att dyka upp. Frågan är om vi har resurser att bevaka dessa aspekter. Framtida prejudikat kan komma att urholka värdet det allmännyttiga syftet.

4.1.5 Lagen omfattar ej stiftelser

4.1.5.1 *Bestämmelsens innebörd*

Dagens lagstiftning omfattar såväl ekonomiska föreningar, stiftelser som aktiebolag. Den nya lagstiftningen omfattar endast aktiebolag, ej stiftelser eller ekonomiska föreningar.

När det gäller ekonomiska föreningar motiveras borttagandet av denna företagsform med att det inte finns några kommunala ekonomiska bostadsföreningar varför något behov av en särskild lagstiftning för sådana saknas. Motivet för att inte heller stiftelser ska omfattas av det nya regelverket är att dessa styrs av förordnandet och av stiftelselagen.

4.1.5.2 *Möjligheter och risker*

Möjligheter

Kommunen kan inte styra genom ägardirektiv. Om vi vill påverka är det inte kommunen vi ska gå på utan först och främst stiftelsens styrelse och verkställande direktör.

Vi har möjlighet att väcka ärenden hos länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet över stiftelser, så att de mera aktivt granskar att bostadsstiftelserna håller sig till sina egna stadgar. ”Affärsmässig avkastning” kan vara i strid med stadgarna för stiftelsen, t ex om ändamålet med stiftelsen är att bedriva verksamheten med iakttagande av de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Risker

Om styrelsen för stiftelsen är svag, blir verkställande direktören tongivande.

En stiftelse är fri att agera så länge man håller sig inom vad som sägs i stadgarna. Där talas det ofta i allmänna ordalag om äga, förvalta och bygga bostäder, affärslokaler samt byggnader för kommunal service. Det kan leda till att man börjar ägna sig mer åt affärslokaler och ägarlägenheter än hyresrätter.

Det finns också mer eller mindre uttalat att en bostadsstiftelse ska ha en avkastning som inte snedvrider konkurrensen. Det är särskilt känsligt om en stiftelse äger 75 procent av alla hyresrätter, som är fallet i Motala. I Kinda råder en liknande dominans. Ska vi välja att ta strid om lägre hyror? Vad kan det medföra?

Dolda utdelningar kan vara ett problem att avslöja. Politiker ser det ofta inte som ett problem att de inte kan besluta om exempelvis avkastning och utdelning så länge stiftelsen indirekt gör mycket åt kommunen – bygger äldreboenden, anpassar lägenheter med mera, som håller nere andra kommunala kostnader.

Allmännyttiga aktieföretag som ägs av stiftelser omfattas inte av den nya lagstiftningen. Bostadsstiftelsen Signalisten är ägare av Solnabostäder AB.

4.2 Affärsmässiga principer 2 § 1 st

4.2.1 Lagtext

2 § 1 st: ”Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900)”.

4.2.2 Bestämmelsens innebörd

Den principiellt viktigaste förändringen i förslaget är att de allmännyttiga bostadsföretagen går från att drivas utan vinstsyfte och (i vart fall såsom det var tänkt) enligt självkostnadsprincipen, till att drivas enligt affärsmässiga principer.

Det måste inledningsvis noteras att regeringen har godtagit Hyresgästföreningens och SABO:s argument, att det finns flera avgörande skillnader mellan bostadshyresmarknaden och andra kommunala verksamheter som drivs på ”affärsmässig grund” och att detta motiverar en annan skrivning i lagtext. Bland annat gäller en särskild lagstiftning för pris-sättningen, investeringar görs med mycket lång varaktighet och kräver ett långsiktigt förhållningssätt, ett särskilt lagstadgat krav att erbjuda hyresgästerna inflytande som inte gäller för privata fastighetsägare, samt att företagen lyder under särskilda regler om värdeöverföringar från bolagen. Detta motiverar att ”affärsmässiga principer” används istället för ”affärsmässig grund”. Därmed tydliggörs skillnaden mot andra områden där kommunen driver verksamhet på affärsmässig grund.

Vad innebär då affärsmässiga principer? Å ena sidan finns i propositionen ett arv från utredningen om allmännyttans villkor med hänvisningar till hur privata företag driver sin verksamhet, å andra sidan finns tydligt markerat det särskilda samhällsuppdrag som dessa företag har med de särskilda förutsättningar som följer av detta.

I förslaget anförs att kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt. Det föreslås inte något mått för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Avkastningskraven ska enligt propositionen utgå ”från den lokala marknadssituationen och varje företags egna förutsättningar. För aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det också det långsiktiga resultatet och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus. Det går därför inte av de krav som ställs ett enskilt år, eller hur dessa uppfylls, avläsa huruvida företaget och dess ägare agerar marknadsmässigt eller inte. Likaså måste

en bedömning av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav utgå från den enskilde aktörens situation” (sid 45).

Vidare anføres att de allmännyttiga företagen ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för företaget “givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att de ska vara långsiktiga, seriösa fastighetsägare på hyresmarknaden inom ramen för de regler som gäller för denna sektor. I det långsiktiga perspektivet ligger även hänsynen till företagets befintliga hyresgäster, liksom till presumtiva hyresgäster och till hur bostadshyresmarknaden kan utvecklas.” (sid 49).

När det gäller frågan hur avkastningen ska beräknas för dessa företag uttalas i propositionen att det saknas ”anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå just i fråga om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som bedrivs affärsmässigt.” (sid 45)

I förslaget poängteras att Regeringen delar Hyresgästföreningens och SABO:s uppfattning att avkastningskraven ska ta hänsyn till marknadsituationen, beståndets belägenhet, ålder och underhållsstatus liksom den risk man är beredd att ta. Vidare anges att en lägre avkastning på kort sikt är rimlig om den beror på åtgärder som på längre sikt förväntas leda till en högre avkastning, varför företagets avkastning bör bedömas över en längre tidsperiod än ett år. För aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det också det långsiktiga resultatet och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus. Det går därför inte av de krav som ställs ett enskilt år, eller hur dessa uppfylls, avläsa huruvida företaget och dess ägare agerar marknadsmässigt eller inte. Likaså måste en bedömning av vad som är affärsmässigt beteende och rimliga avkastningskrav utgå från den enskilde aktörens situation. Vidare anføres att avkastningskravet ska ställas på bolaget som helhet och inte på enskilda investeringar. Detta leder till att en enskild satsning kan vara olönsam, men bidra positivt till hur väl företaget i övrigt kan uppfylla sina mål.

Det tydliggörs att dessa företag inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål och att det allmännyttiga syftet är överordnat andra aspekter, dvs vinstsyftet.

Slutligen markeras att relationerna mellan kommunen och bolaget ska vara konsekvent affärsmässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda så att någon subventionering eller värdeöverföring i endera riktningen inte sker. Det markeras att en kommun inte kan kräva av sitt företag att det vidtar åtgärder som inte är lönsamma för företaget. Lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag får inte påverkas av att det är en kommun som äger bolaget. Om kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt bolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget.

Om företaget får ekonomiska fördelar i form av lägre räntor eller i övrigt bättre lånevillkor genom att direkt eller med kommunen som mellanhand låna av Kommuninvest måste dessa fördelar i stället på ett eller annat sätt komma kommunen tillgodo. Detta kan ske t.ex. genom ett marknadsmässigt påslag på räntan eller uttag av en ”förmånskompenserande” avgift som tillfaller kommunen.

4.2.3 Möjligheter och risker

Möjligheter

Föreningen kan medverka till att förslag på resultat- och avkastningsmått blir föremål för demokratisk och offentlig prövning och granskning. Detta skapar möjligheter att påverka kommunpolitiker att fatta beslut om resultat- och avkastningsmått som utgår från hyresgästernas perspektiv.

Vi har dessutom möjlighet att tillsammans med SABO komma överens om en mer preciserad ”standard” för beräkning av bl. a. resultat- och avkastningsmått. Detta skulle bli en stor hjälp för oss i förhandlingsarbetet.

Eftersom avkastningskraven ska utgå från ett långsiktigt perspektiv måste bostadsföretagen ta hänsyn till en mängd olika omständigheter som föreningen både har kunskap om och som påverkar de årliga hyresförhandlingarna. Det innebär i sin tur att underlaget för uppställda resultat- och avkastningsmått kommer att prövas i de årliga hyresförhandlingarna. Hyresgästföreningen har god kunskap om dessa faktorer vilket innebär stora möjligheter att påverka bostadsföretagen och dess ägare (kommunpolitiker) och därmed att hyresgästernas intressen beaktas vid beslut om avkastningskrav.

Förslaget innebär att självkostnadsprincipen och principen om att driva verksamheten utan vinstsyfte inte längre ska gälla. Vår viktigaste uppgift blir att betona det ”allmännyttiga syftet” med verksamheten, d v s att äga och förvalta bostäder till gagn för kommunmedlemmarna.

I förslaget görs en tydlig distinktion mellan affärsmässiga grunder och affärsmässiga principer. Detta skapar förutsättningar att påverka bostadsbolagens styrdokument och därmed deras framtida agerande. Vi har möjlighet att själva definiera vad som menas med affärsmässiga principer och i bästa fall bli ense med ägare och bostadsföretag om denna definition.

Propositionens skrivning om syftet med konkurrens, d v s bästa möjliga produkt/tjänst för hyresgästen till lägsta möjliga pris (hyra) är

tilltalande. Vi ska självklart använda detta synsätt när vi beskriver vår definition av affärsmässighet och affärsmässiga principer.

Andemeningen i propositionen är att vi får lagstöd för att ”hyresgästerna ska betala vad det kostar, men inget mer”. Propositionen ger stöd för att kommuner och bostadsföretag ska renodla sina verksamheter och vårt granskningsarbete underlättas därmed.

Affärsmässiga principer innebär att företagen ska drivas ekonomiskt rationellt, ha ett långsiktigt perspektiv och med hänsyn tagen till den miljö de verkar i bl.a. geografiskt. Mot denna bakgrund torde vi kunna hävda att företagen ska förvalta och underhålla sitt fastighetsbestånd regelmässigt, eftersom innehavstiden ska ha en långsiktig horisont. Det innebär ett stöd för att vi kan argumentera för att vinster ska styras över till bättre förvaltning och underhåll. Det kan bli lättare att få med företagen på förvaltningsinsatser som kommer hyresgästerna till del i olika former. Reinvesteringar och nyproduktion kan komma att underlättas.

Föreningen bör trycka på det som i företagsvärlden kallas CSR (Corporate Social Responsibility), och som kan översättas till ”långsiktigt socialt hållbart ansvarstagande”. Föreningen bör så snabbt som möjligt etablera ett avkastningsmått som tar utgångspunkten i detta och som är lätt att beräkna, lätt att förstå och är transparent. Avkastningsmålet bör beakta långsiktighet, förvaltnings- och underhållsstatus, geografisk belägenhet m.m. Vi behöver också etablera ett mått som mäter förvaltningskvaliteten på ett så objektivt sätt som möjligt.

Vi bör peka på att om bostadsbolag (med hög rating) bidrar till att kommunen får bättre lånevillkor borde bostadsbolaget kompenseras för detta. Samt att detta är något vi behöver bevaka mer framöver.

Risker

Fastighetsägare, revisionsbolag, ratingföretag, banker/kreditinstitut, professorer m.fl. kommer sannolikt även i fortsättningen att tillhandahålla de allmännyttiga bostadsföretagen modeller för beräkning av resultat- och avkastningsmått. Dessa modeller lär utgå från en jämförelse med hur privata bostadsföretag agerar (Ernst & Youngs beräkningssätt).

Om fastighetsägarföreningen och Svenskt Näringsliv får tolkningsföreträde kan affärsmässiga principer bli lika med vinstmaximering.

Det finns en risk för att vi, p g a resursbrist och engagemang, inte lyckas påverka bostadsföretag och dess ägare (kommunpolitikerna).

Det finns en risk för att allmännyttan blir överdrivet försiktiga vid nybyggnation trots att allmänhet och politiker vill bygga hyreslägenheter, med hänvisning till att det i propositionen sägs att ”Offentligt ägda företag bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna för den lokala marknaden och konkurrensituationen av enskilda satsningar, inte minst gäller detta för större investeringar, t.ex. i ett nytt bostadshus.”

Det kan vara en pedagogisk svårighet att förklara att bostadsbolagen ska å ena sidan drivas affärsmässigt men samtidigt ha ett allmännyttigt syfte, något som många upplever som en paradox då affärsmässighet normalt betyder strävan efter maximal avkastning och allmännyttigt syfte betyder att man tillhandahåller varor och tjänster till självkostnad. De privata fastighetsägarna vill av naturliga skäl att betoningen av allmännyttans verksamhet ska ligga på ”affärsmässigheten” och inte på det allmännyttiga syftet.

Begreppet ”affärsmässiga principer” är en nyhet i svensk lagstiftning. I motiven görs en tydlig distinktion i förhållande till det vedertagna begreppet ”affärsmässig grund”. Trots detta finns det en risk att domstolar, i en prövning, är försiktiga att alltför mycket distansera sig från det andra begreppet.

Det finns en risk för att talet om den bristande konkurrensen på hyresmarknaden och behovet av ”En väl fungerande konkurrens” fungerar som påtryckning mot de kommunala bostadsföretagen att agera som vilken privat aktör som helst.

Det finns vidare en risk för att propositionens skrivningar kan tolkas så att allmännyttan ska sälja delar av sitt bestånd i attraktiva områden då man uppfattar att allmännyttan har en monopolliknande roll på attraktiva delmarknader.

Det finns slutligen en risk för hyreshöjningar i de bostadsföretag där det finns kommunala borgensåtaganden eller där kommunen får rätt att ta ut ”förmånskompenserande” avgifter för lån via Kommuninvest eller via kommunen. Detta gäller bara om det är klarlagt att bostadsbolaget verkligen får en ekonomisk fördel och det går att visa storleken på detta belopp.

4.3 Redovisning av tillåtet stöd - 2 § 2 st

4.3.1 Lagtext

2 § 2 st: ”Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt”.

4.3.2 Bestämmelsens innebörd

I paragrafen regleras egentligen något som redan idag gäller i svensk rätt, nämligen EU:s konkurrens- och statstödsregler.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar som stöd får lämnas och när det är förenligt med statsstödsreglerna i EUF-fördraget. Den grundläggande bestämmelsen om statstöd finns i artikel 107.1 (tidigare art 87) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Denna föreskriver att (i) statligt stöd som (ii) snedvrider konkurrensen genom att (iii) gynna vissa företag eller viss produktion, är otillåtet om det (iv) påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Allt stöd från offentliga medel, t ex kommuner och kommunal bolag eller stiftelser omfattas av begreppet. Som stöd räknas alla insatser av ekonomisk art som på något sätt gynnar eller ger en ekonomisk fördel för ett eller flera företag. Med begreppet ekonomisk aktivitet avses köp och försäljning av varor eller tjänster på en marknad. Att stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen innebär att det potentiellt eller faktiskt ska stärka stödmottagaren i förhållande till konkurrenterna. Stödet ska vidare påverka handeln mellan medlemsstaterna.

I paragrafen preciseras under vilka förutsättningar som en kommun får stödja sitt bostadsföretag, utan att komma i konflikt med bestämmelserna i EUF-fördraget. En kommun får enligt punkten 1 ge stöd till sitt företag om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning. Enligt punkten 2 får stödet lämnas om det uppfyller de s.k. de minimis-kriterierna eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag. Bestämmelserna i EUF-fördragets artikel 108.4 avser införandet av sådana gruppundantag som kommissionen antar med stöd av rådets beslut enligt artikel 109. Den hänvisning som görs till artikel 108.4 i 2 § andra stycket 2 ska anses omfatta även sådana gruppundantagsbestämmelser som kommissionen tidigare beslutat om enligt EG-fördragets motsvarande bestämmelser.

Undantag enligt de minimis-reglerna innebär att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod inte bedöms upp-

fylla alla kriterier för statligt stöd. Punkten 3 avser situationen när nödvändig ersättning får lämnas för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ersättningen omfattas då av statsstödsreglerna, men behöver inte förhandsanmälas till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, Europeiska kommissionens beslut 2005/842/EG – om tillämpningen av artikel 86 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

4.3.3 Möjligheter och risker

Möjligheter

Detta är egentligen ingen nyhet, EU:s regelverk har ju gällt i Sverige sedan tidigare. Det får närmast ses som en markering att det även gäller på detta område. Det man kan se som positivt är att detta klarläggs.

Risker

En fråga är fortfarande olöst, vad som ska gälla för företag på svaga marknader. Många allmännyttiga bostadsföretag är i behov av stöd från ägaren, samtidigt som de har ett uppdrag enligt lag att främja bostadsförsörjningen. Hur detta ska gå till återstår att lösa. Möjligen finns en risk för att kommuner på sådana marknader väljer att avyttra företag eller sälja ut delar av företaget, istället för att som tidigare lämna stöd till företaget.

4.4 3 § - Huvudregel värdeöverföring

4.4.1 Lagtext 3 §

3 §: ”Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolags värdeöverföringar får under ett räkenskapsår inte överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen ska därvid utgöras av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.

Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.”

4.4.2 Bestämmelsens innebörd

Vad innebär begreppet ”Värdeöverföring”?

Enligt dagens lagstiftning gäller att företagen inte får lämna ”utdelning” annat än i begränsad omfattning. I förslaget till ny lagtext, används istället begreppet ”värdeöverföring”.

I propositionen anförs att begreppet värdeöverföring är ett vidare begrepp än vinstutdelning och rymmer dessutom ”förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna, och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget”. Det anförs att det är mer ändamålsenligt att begränsa möjligheterna för värdeöverföringar från bolaget och att det också ligger i linje med kravet att säkerställa att relationerna mellan det företaget och kommunen blir affärsmässigt.

I specialmotiveringen poängteras att begreppet värdeöverföring definieras i 17 kap. 1 § ABL (prop. 2004/05:85 s. 747 ff), samt att syftet med begränsningsregeln är att förbättra företagens ekonomiska förutsättningar genom att en större andel av rörelseresultatet kan stanna kvar i bolaget.

Noteras bör att motsvarande bestämmelse finns i aktiebolagslagens regler om aktiebolag med en utdelningsbegränsning vilken omfattar alla händelser som gör att bolagets förmögenhet minskar utan att det är affärsmässigt motiverat, dvs det inrymmer även försäljning av egendom till underpris, så kallad dold vinstutdelning, och koncernbidrag.

Vad innebär ”Tillskjutet som betalning för aktier”?

Enligt allbolagen får ett allmännyttigt bostadsaktiebolag lämna utdelning på den del av aktiekapitalet som ägaren tillskjutit kontant, dvs. med undantag för apportegendom och fondemitterat kapital.

I det nu lagda förslaget ingår även apportegendom, dvs betalning av aktier med egendom, t ex fastigheter. Det görs bedömningen att allt det kapital som har tillskjutits som betalning för aktier ska ingå i beräkningen. Beräkningsunderlaget för tillåtna värdeöverföringar ska således vara densamma för kommunala bostadsaktiebolag som för aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. Utöver kontant betalning för aktier och betalning med egendom, ingår även betalning av aktier till överkurs, tillskott genom kvittning om förutsättningarna för kvittning har förelagat, konvertering av konvertibler och av aktieteckning med stöd av teckningsoptioner.

Däremot ska ökning av aktiekapitalet genom fondemission inte beaktas och inte heller ökning av aktiekapitalet som har skett genom att uppskrivningsfonden har tagits i anspråk.

Vad innebär tillskjutet ”av kommunen”

Enligt dagens lagstiftning har ”ägaren” rätt till utdelning på den del av aktiekapitalet som ägaren skjutit till. Enligt propositionen begränsas rätten till värdeöverföring till det kapital som ”kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit” till bolaget som betalning för aktier.

Förändring från ”ägaren” till ”kommunen” berörs inte närmare i propositionen. I specialmotiveringen nämns t ex att utgångspunkten är det belopp som ”aktieägaren” sammanlagt har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier.

Lagtexten innebär enligt sin ordalydelse att rätten till värdeöverföring begränsas till det som *kommunen* har tillskjutit. Det förekommer dock fall där en viss del eller stor del av aktiekapitalet inte har tillskjutits av kommunen, utan av moderbolaget i den kommunala koncernen. Så är fallet i t ex Linköping, där en stor del av Stångåstadens aktiekapital härör från moderbolaget i koncernen, Linköpings Stadshus AB. Innebär då detta att det kapital som utgör kapitalgrunden för rätten till värdeöverföring utgörs av endast det aktiekapital som tillskjutits av kommunen? Det finns i Stångåstadens fall alla skäl att hävda detta, eftersom det kapital som moderbolaget i koncernen tillskjutit som betalning för aktier, utgörs av vinster i Stångåstaden.

4.4.3 Möjligheter och risker

Möjligheter

Den grundläggande bestämmelsen om värdeöverföringar (17 kap 1 §) finns i aktiebolagslagen. I denna lag finns också en försiktighetsregel (17 kap 3 §) som innebär att överföring inte får äga rum om det inte efter överföringen finns full täckning för bolagets bundna egna kapital och det krävs vidare att värdeöverföringen ska framstå som försvarlig med hänsyn till dels verksamhetens art, omfattning och storleken av det egna kapitalet, dels bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt m.m.

Dessa regler kan användas i syfte att minska dräneringen av kapital som hyresgästerna har byggt upp och medverka till att företagets vinster används i syfte att upprätthålla ett gott fastighetsbestånd.

När lagstiftningen träder i kraft, kan värdeöverföringar blockeras inom kommunala koncerner i Sverige. Detta kan gynna våra medlemmar genom att hyrorna kan bli relativt lägre och vinsterna istället kan användas för underhåll, nybyggnation etc. Samma intresse torde de kommunala bostadsföretagen ha, här har vi ett gemensamt intresse.

Risker

Vi förutser att det kommer att skapas kringgående ”manövrar” gällande värdeöverföringar från kommunens sida, dvs andra sätt att föra över kapital. Vilka dessa metoder blir återstår att se.

Det finns en risk att vi som organisation inte har tillräckliga resurser eller inte är tillräcklig kompetenta i aktiebolagsrätt och i företagsekonomi för att kunna påvisa överträdelser av reglerna.

4.5 4 § - Värdeöverföring av reavinster

4.5.1 Lagtext

4 §: ”Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. Med nettoöverskott avses skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Värdeöverföringar enligt första stycket får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut”.

4.5.2 Bestämmelsens innebörd

Hälften av nettoöverskottet

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen motiveras av att det är ”rimligt” att låta kommunerna avgöra hur vinster från fastighetsförsäljningar bör användas. Det markeras samtidigt man inte vill skapa incitament för kommunerna att låta bostadsföretaget sälja fastigheter av kommunal-ekonomiska skäl, varför högst hälften av gjorda försäljningsvinster under föregående år ska kunna delas ut efter särskilt beslut av kommunfullmäktige.

Öppet för utdelning enligt denna paragraf är ”nettoöverskottet” som definieras som skillnaden mellan försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

Det bör noteras att värdeöverföring på grund av avyttring av fastighet inte ska inräknas i den sammanlagda värdeöverföringen enligt takregeln.

SKL har i sitt remissyttrande framfört att vinster som uppkommer indirekt genom att fastigheter överförs till aktiebolag, varefter aktierna i bolaget säljs (så kallad paketering), bör omfattas av undantagsregeln och att försäljningen av aktierna ska betraktas som kapitalvinst vid fastighetsförsäljning. På så sätt skulle även halva vinsten från en försäljning genom paketering kunna lyftas från bolaget enligt denna paragraf

efter beslut i kommunfullmäktige. I propositionen slås dock fast att det föreslagna undantaget för värdeöverföring av reavinster, endast gäller i de fall där fastigheter säljs *direkt* vilket innebär att vinster vid paketering ska behandlas som andra vinster, dvs enligt huvudregeln i 3 §.

Värdeöverföringen ska föregås av kommunfullmäktiges beslut

Ett beslut om värdeöverföring av reavinster ska föregås av beslut i kommunfullmäktige. Detta är en specialregel som innebär att samtliga beslut om värdeöverföringar med anledning av försäljningar av fastigheter ska beslutas av kommunfullmäktige.

I propositionen förs ett resonemang om vad som gäller i de fall ett bostadsföretag ägs av flera kommuner. Det uttalas att om flera kommuner äger ett bostadsaktiebolag krävs att fullmäktige i de kommuner som utgör majoriteten i bostadsaktiebolaget fattar beslut om värdeöverföringar av nettoöverskott.

4.5.3 Möjligheter och risker

Möjligheter

Den nya lagstiftningen förbättrar möjligheter för hyresgästerna att ifrågasätta ”rörelsefrämmande” investeringar, kalkylerade nedskrivningar, utförsäljningar och andra transaktioner som kan anses strida mot det allmännyttiga företagens ekonomiska intressen.

Den viktigaste begränsningen hänger ihop med kraven på att värdeöverföringen ska relateras till föregående års nettovinst och våra möjligheter att bedriva aktiv bostadspolitisk påverkan i samband med att beslut tas i kommunfullmäktige och rapporteras till länsstyrelserna. Detta skapar möjligheter att följa upp och påverka/begränsa överföring av bostadsbolagens resurser.

Risker

Det finns en risk för att företag åläggs att maximera överföringen av värden från bolaget till kommunen och därigenom tvingas att maximera sin vinst. Riskerna finns att utförsäljningen av kommunala fastigheter kommer att accelerera.

Risken är att kommunala bostadsföretag säljer fastigheter av kommunalekonomiska skäl snarare med hänsyn till vad som är bäst för bostadsförsörjningen i kommunen. Begränsningen som anger att överföringen inte ska kunna överstiga hälften av föregående räkenskapsårs vinst kan bidra till att bolagets årliga vinst sätts i fokus, vilket kan påverka bolagets hyreshöjningskrav vid de årliga förhandlingarna.

4.6 5 § - Värdeöverföring för bostadsförsörjning m m

4.6.1 Lagtext 5 §

5 §: ”Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår

1. om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller

2. om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern”.

4.6.2 Bestämmelsens innebörd

Överskott under föregående räkenskapsår

Syftet med denna bestämmelse är att ge kommunen möjligheter att vidta kommunala bostadsförsörjningsåtgärder, samtidigt som det ska vara ett verktyg för att motverka överkonsolidering i företaget.

Enligt denna paragraf är alltså ”endast” föregående års vinst öppen för överföring. Detta är en förändring och åtstramning i förhållande till departementspromemorian 2009:60, som lämnade öppet att överföra även tidigare års vinster till bostadsförsörjningsändamål.

Det bör noteras att *hela* föregående års överskott är öppet för överföring för bostadsförsörjningsändamål, således även överskott från fastighetsförsäljningar – liksom givetvis också vinster vid försäljning av aktier genom paketering - i den mån de inte delats ut efter beslut av fullmäktige.

Främja integration och social sammanhållning

Nästa fråga är vad som inbegrips i ”åtgärder för att främja integration och social sammanhållning”. Som exempel nämns i propositionen ”åtgärder för att öka variationen inom ett bostadsområde som kännetecknas av ett ensidigt utbud av bostäder, eller finansiera behovet av särskilda lokaler eller fritidsanläggningar såsom fotbollsplaner och lekplatser som mötesplatser för att främja integrationen”.

Det betonas i remissen att de uppräknade åtgärderna endast är exempel och inte avsedda att vara uttömmande. Det anförts att det är angeläget att kommunerna har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar.

Tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar

Vidare är hela föregående års vinst tillgänglig för överföring för att ”tillgodose bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar”.

Denna bestämmelse motiveras med att överskott ska kunna användas till sådana bostadsförsörjningsåtgärder som kommuner behöver genomföra för att förbättra situationen för de personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden, men där det egna bostadsaktiebolaget av olika skäl inte är den som ska genomföra åtgärden.

Denna paragraf rymmer flera frågor; för det första vad avses med ”tillgodose bostadsbehovet” och vilka åtgärder det kan handla om och för det andra vad som avses med personer för vilka man har ett ”särskilt ansvar”.

Skrivningen ”tillgodose bostadsbehovet” ger intrycket att det ska handla uteslutande om att tillgodose ett behov av bostäder. Således nämns också i remissen att det handlar om att ordna bostäder åt sådana personer. Dock nämns även, vilket gör bestämmelsen oroväckande, vissa andra åtgärder som inte nödvändigtvis har något att göra med bostäder, t ex att ”anordna lämpliga gemensamhetsutrymmen” och ”relaterad utrustning”. Till detta ska läggas att även detta är att se som exempel som inte är avsedda att vara uttömmande.

Den andra frågan är vad som avses med personer för vilka man har ett ”särskilt ansvar”. I den delen nämns inget exempel i propositionen. I departementspromemorian (Ds 2009:60, sid 131) angavs både uppförande av ”äldreboenden och gruppboenden, men även studentbostäder”. Dessa exempel återfinns inte i propositionen, vilket möjligen kan tolkas som att det inte längre är aktuellt. Särskilt kan exemplet studentbostäder som nämns i departementspromemorian ifrågasättas.

Skrivningen ”särskilt ansvar” kan tolkas så att det ska vara ett ansvar där kommuner utpekats som ansvariga i lag. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunerna ett ansvar för bistånd till personer som inte kan tillgodose sina behov själva. Vidare har kommunen ett i lag särskilt ansvar för vissa funktionshindrade enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Denna lag innehåller särskilda bestämmelser för personer med utvecklingsstörning, begåvningsmässigt funktionssätt eller med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder.

Frågan är om det därutöver finns personer för vilka kommunen har ett ”särskilt ansvar”.

Värdeöverföring till andra bostadsföretag

I en ny andra punkt i 5 § anges att 3 § inte gäller värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i samma koncern.

Denna bestämmelse fanns inte med i departementspromemorian, men efter kritik från bland annat Hyresgästföreningen gör denna bestämmelse det möjligt att genomföra värdeöverföringar mellan olika allmännyttiga kommunala bostadsföretag inom en koncern.

Det motiveras i propositionen med att det är önskvärt att reglerna är neutrala gentemot hur kommunerna organiserar förvaltningen av sitt bostadsbestånd. Som exempel nämns Göteborg och Södertälje som har skapat särskilda företag i vissa områden för att på ett bättre sätt kunna utveckla företagen och bostadsområdena och där arbetet med integration och social sammanhållning har haft hög prioritet.

4.6.3 Möjligheter och risker

Möjligheter

Regeringen anger i propositionen att varje bostadsförsörjningsåtgärd som utgör grund för en värdeöverföring ska redovisas och föregås av en behovs- och marknadsekonomisk analys. I kombination med möjligheterna till insyn och inflytande, ges hyresgästerna möjligheter att verka för en begränsning av ohemul överföring av bostadsföretagens resurser till kommunen.

Risker

Det finns en risk för att enskilda kommuner gör en mycket vid tolkning av begreppet bostadsförsörjningsansvar. Eftersom dessa åtgärder är bristfälligt avgränsade lämnas stort tolkningsutrymme. Detta kan då medföra att det inte finns någon reell uttagsbegränsning förutom att det inte är tillåtet att använda tidigare års vinster för värdeöverföring. Det finns inget direkt hinder mot så kallad ”dubbelbeskattning” av hyresgästerna.

Frågan är hur vi ska samordna våra ansträngningar vid förhandlingsbordet med den bostadspolitiska aktivitet som krävs för att granska, förstå och påverka kommunens och företagens beslut i dessa frågor. Det kan bli svårt att få relevant underlag inom ramen för förhandlingarna om nästkommande års hyror. I många fall kommer underlagen att vara be- lagda med sekretesstämpel med hänvisning till affärsverksamheten.

Relevanta krav på att bostadsbolagen ska specificera sina bostadssociala kostnader kommer troligen inte att tillgodoses.

5. Hur kan Hyresgästföreningen agera för att motverka risker och utnyttja möjligheter

5.1 Inledning och avgränsning

I det föregående har vi redovisat samtliga nyheter som föreslås i den nya lagstiftningen, samt redovisat vilka risker och möjligheter som följer med dessa förändringar. Många av de förändringar som föreslås är dock av den karaktären att det knappast blir en vanlig företeelse (t ex att flera kommuner kan äga ett allmännyttigt företag) eller förändringar av mindre betydelse (t ex lagen inte längre omfattar privata allmännyttiga bostadsföretag).

Vi väljer därför här att fokusera på de viktigaste förändringarna i förslaget och vilka krav dessa ställer på föreningen och vilka kompetenskrav på personal och förtroendevalda som kan bli följderna av dessa förändringar. De förändringar i regelverket för de allmännyttiga bostadsföretagen som innebär de största riskerna och möjligheterna för hyresgästerna är utan tvekan följande:

1. företagen ska drivas ”enligt affärsmässiga principer”
2. begränsning av rätten till värdeöverföring

5.2 ”Affärsmässiga principer”

5.2.1 Centralt med central enighet

Skrivningen ”enligt affärsmässiga principer” är en nyhet i svensk rätt som Hyresgästföreningen och SABO har föreslagit. Det ger oss möjlighet att tillsammans med SABO ge ett innehåll med betoning på det ”allmännyttiga syftet” mer än ”marknadsmässighet”.

Å andra sidan är vi medvetna om att det finns ett stort intresse från både enskilda kommuner, enskilda företag, näringslivsorganisationer och privata fastighetsägare att ge skrivningen ett innehåll med betoning på det marknadsmässiga.

Eftersom propositionen innehåller motsägelsefulla skrivningar, å ena sidan marknadsmässighet och å andra sidan betoning på det allmännyttiga syftet, är det nödvändigt att fylla denna skrivning med ett innehåll som är positivt för hyresgästerna.

Om vi når enighet centralt i denna fråga, förbättras våra möjligheter att påverka såväl enskilda bostadsföretag som enskilda kommuner att agera ”allmännyttigt” snarare än ”marknadsmässigt”. Det ger också en styrka i eventuella domstolsprövningar.

Förslag till åtgärd: Enas med SABO om innehållet i begreppet ”affärsmässiga principer”.

5.2.2 Kontroll/påverkan av kommuner

Vi konstaterar ovan att det finns risker att enskilda kommuner vill ge ett innehåll i ”affärsmässiga principer” som är mer marknadsmässigt än allmännyttigt. Samma intresse har även andra aktörer på marknaden, som i sin tur påverkar sina politiska ”språkrör” i de enskilda kommunerna. Detta riskerar att medföra att vissa kommuner kan ställa avkastningskrav mot bolagen efter jämförelser med privata aktörer.

Avkastningskraven mot de kommunala bolagen beslutas genom antagande av ägardirektiv i kommunfullmäktige. Dessa beslut föregås av en tjänstemanna- och politisk beredning i kommunerna. För att ha möjlighet att påverka ägardirektivens innehåll i för föreningens medlemmar positiv riktning, måste kommunens politiker påverkas eller informeras om lagstiftningens innehåll och företagets uppgift, uppdrag (och ekonomi) i ett tidigt skede i den politiska processen, samt framför allt konsekvenserna för hyresgästerna av avkastningskraven.

Vi kan också förutse att kommunerna/moderbolaget/bostadsföretaget kommer att försöka att finna nya sätt att föra över kapital eller utnyttja bostadsföretagen, eftersom begränsning i rätten till värdeöverföring gäller. Även av det skälet bör föreningen förbättra bevakningen och kontrollen.

Förslag till åtgärd: Föreningen måste förbättra bevakning och påverkan av ägarna. En sådan organisation förutsätter deltagande av förtroendevalda med kännedom om lokala förhållanden, samt experter i ekonomi och juridik för att ta fram underlag.

5.2.3 Kontroll/ påverkan av koncernledning

Ett maktcentrum i kommunerna är kommunkoncernens ledning, dvs moderbolagets styrelse. I många kommuner är det moderbolagets styrelse som utgör den egentliga maktcentrat, och ofta är moderbolagets styrelse detsamma som kommunstyrelsen.

Beslut kan självständigt fattas, oberoende av kommunens ägardirektiv, i moderbolagets styrelse som får en direkt påverkan på hyresgästerna. På

samma sätt som vår relation till kommunen, måste företrädare för moderbolagets styrelse påverkas eller informeras om lagstiftningens innehåll och bostadsföretagens uppgift, uppdrag och ekonomi samt framför allt konsekvenserna för hyresgästerna av de beslut som kommer att fattas.

Vi kan vidare förutse att moderbolaget kommer att försöka att finna nya sätt att föra över kapital från eller utnyttja bostadsföretagen, eftersom begränsning gäller för rätten till utdelning eller värdeöverföring. Även av det skälet bör föreningen förbättra bevakningen och kontrollen.

Förslag till åtgärd: Föreningen bör förbättra bevakningen och påverkan av ägarna. En sådan organisation förutsätter deltagande av förtroendevalda med kännedom om lokala förhållanden, samt ”experter” i ekonomi och juridik för att ta fram underlag. En grundläggande målsättning bör vara att beslut som negativt drabbar hyresgästerna i största möjliga utsträckning ska tas i kommunens ledning, dvs fullmäktige eller kommunstyrelse, och inte i moderbolagets ledning. Viktiga beslut ska inte fattas i stängda rum i moderbolag utan efter en öppen politisk process i kommunen. Härigenom säkerställer vi både en offentlig debatt och vi får möjlighet att överklaga besluten. Vi bör också fortsätta driva frågan om möjlighet till överklagande av kommunala bolags beslut.

5.2.4 Kontroll/påverkan av bostadsföretagen

Det finns givetvis en risk för att enskilda verkställande direktörer och även styrelser i enskilda bostadsföretag gärna ser att företaget driver verksamheten mer marknadsmässigt än allmännyttigt. Bostadsföretagets ledning, i form av den verkställande direktören och styrelsen, kan fatta beslut oberoende av kommunens ägardirektiv och moderbolagets direktiv som får en direkt påverkan på hyresgästerna. På samma sätt som ovan, måste företrädare för bolagets styrelse påverkas eller informeras om lagstiftningens innehåll och bostadsföretagens uppgift, uppdrag och ekonomi samt framför allt konsekvenserna för hyresgästerna av avkastningskraven.

Vi kan också förutse att kommunerna/moderbolaget/bostadsföretaget kommer att försöka att finna nya sätt att föra över kapital eller utnyttja bostadsföretagen, eftersom begränsning gäller för rätten till utdelning eller värdeöverföring. Även av det skälet bör föreningen förbättra bevakningen och kontrollen.

Förslag till åtgärd: Föreningen bör förbättra bevakning och påverkan av bostadsföretagens styrelse. En sådan organisation förutsätter deltagande

av förtroendevalda med kännedom om lokala förhållanden, samt ”experter” i ekonomi och juridik för att ta fram underlag.

5.3 Begränsning i rätten till värdeöverföring

Förslaget innehåller tre bestämmelser om värdeöverföring,

- en huvudregel i 3 § där värdeöverföringen knyts till det kapital som kommunen tillskjutit som betalning för aktier,
- en rätt till överföring av nettoöverskott vid försäljning av fastigheter efter beslut i KF och
- en rätt att föra över överskott från föregående år för att användas t ex för att främja integration.

Vi kan med säkerhet slå fast att dessa bestämmelser kommer att utnyttjas till bristningsgränsen i vissa kommuner. Eftersom rätten till värdeöverföring är begränsad, kan vi förutse att kommunerna och/eller moderbolaget kommer att försöka att finna nya sätt att föra över kapital från bostadsföretagen. Överföringen kommer i många fall att döljas under andra rubriker, så kallad förtäckt överföring.

Av särskild betydelse är att vi har kontroll över överföring av nettoöverskott efter försäljning (4§) och överföring av vinster för att användas inom kommunens bostadsförsörjningsansvar (5 §).

När det gäller överföring av nettoöverskott efter försäljning ska en sådan föregås av beslut i kommunfullmäktige. Detta ger föreningen möjlighet att utöva påverkan på politiska företrädare. Detta ger också en möjlighet att överklaga beslut.

När det däremot gäller överföring av vinster enligt 5 §, anges inte att detta ska föregås av ett kommunalt beslut. Det är visserligen svårt att se att inte ett kommunalt beslut måste föregå en överföring för att användas inom kommunen för t ex åtgärder för att främja integration och social sammanhållning. I sådana fall finns en möjlighet att påverka företrädare för kommunen. Det går dock inte att utesluta att beslut enligt denna paragraf kan fattas i moderbolagets styrelse, och att det därmed inte blir föremål för offentlig debatt. Det är därför angeläget att vi har kontroll över moderbolagets agerande även i denna del. Vidare måste vi kontrollera för vilka åtgärder som överföringen sker, dvs vad kommunen ska använda pengarna till. Slutligen bör vi göra länsstyrelserna uppmärksamma på överföringar som står i strid med regelverket.

Förslag till åtgärd: Det är av stor vikt att föreningen skapar rutiner och en organisation för att utöva kontrollen av de överföringar som sker. Detta förutsätter viss ”expertis” i ekonomi och juridik.

5.4 Juridiska prövningar

Som framgår ovan kommer det att vara av stor betydelse att vi förbättrar vår bevakning av kommunerna, koncernerna och bostadsföretagen. Vi har anledning att tro att det kommer att förekomma att kommuner/koncerner försöker utnyttja regelverket på bekostnad av hyresgästerna och att vissa ageranden eller vissa beslut strider mot lagstiftningen.

I det fall detta sker måste vi också ha en beredskap för olika former av juridiska prövningar/processer. Det kan handla om prövning av kommunala beslut, kommunalbesvär, men även andra typer av prövningar kan bli aktuella. Det kan t ex bli aktuellt att pröva frågor enligt EG-rätten eller enligt konkurrenslagstiftningen. Som exempel kan nämnas att det kan bli aktuellt att pröva frågor om otillåtet statsstöd t ex som en följd av underprisöverlåtelse eller beslut om att finansiera offentlig verksamhet med vinstmedel från bostadsföretag.

Förslag till åtgärd: Skapa en organisation för att möta upp behov av juridiska prövningar.

5.5 Kompetensfrågor

5.5.1 Förtroendevalda

Ovan har vi redovisat att förtroendevalda kommer att få en betydelsefull roll i arbetet med att kontrollera kommunens agerande och påverka lokala politiker inför beslut som påverkar hyresgästerna i kommunens allmännyttiga företag. Detta gäller både vad avser innebörden av ”af-färsmässiga principer” och när det gäller överföring av kapital från bostadsföretagen.

För att på bästa sätt kunna bära den rollen krävs både lokal kännedom och att de förtroendevalda har grundläggande kunskaper i kommunalrätt och kommunalkunskap, dvs hur ärenden bereds inför beslut i kommunerna. Detta för att föreningen så tidigt som möjligt ska kunna påverka beslutets innehåll, innan det har förankrats politiskt.

Förslag: Förtroendevalda bör erbjudas utbildning i grundläggande kommunalrätt och kommunkunskap.

5.5.2 Anställda

För att erbjuda förtroendevalda bästa möjliga underlag i det påverkansarbete som skissats på ovan, krävs också anställda med ”expertkunskaper” inom olika områden, framför allt juridik och ekonomi. Detta gäller även för att möta ett behov av t ex nya former av juridiska frågor och prövningar.

5.5.2.1 *Juridik*

Föreningen måste bli bättre på att kontrollera både kommunens beslut, moderbolagets och bostadsföretagets agerande och beslut. Det kommer även fortsättningsvis att bli aktuellt att angripa kommunala beslut genom överklagande, vilket normalt sker genom kommunalbesvär.

Föreningens juridiska kompetens bör höjas och framför allt breddas som en följd av bland annat den nya lagstiftningen, men även av andra skäl. Under senare år har alltfler rättsområden blivit aktuella att följa och att fördjupa kunskaperna inom.

Notan-projektet förde med sig att föreningen måste upparbeta kunskaper på nya juridiska områden, t ex kommunalrätt, bolagsrätt och i viss utsträckning även skatterätt.

Omvärlden har därefter ytterligare komplicerats. Idag är EU:s regelverk rörande konkurrens och statstöd ett inslag i svensk rätt som kommer att påverka föreningens verksamhet och medlemmar. Detta får vi anpassa oss till. Således får vi leva med att hyresvärdar i processer t ex kommer invända att ett allmännyttigt bostadsföretag på orten mottar statsstöd eller agerar konkurrensbegränsande. Även den svenska lagstiftningen om konkurrens och upphandling behöver föreningen upparbeta kunskaper inom.

Förslag till åtgärder: Den juridiska kompetensen på relevanta rättsområden bör förstärkas.

5.5.2.2 *Ekonomi*

På samma sätt som redovisats ovan när det gäller de nya juridiska områdena som föreningen kan behöva upparbeta kompetens på, kräver bevakningen av bolag och kommunerna en ökad ekonomisk kompetens, t ex i koncernredovisning, redovisningsrätt, skatterätt och finansiering.

Vi ser framför oss att i vissa kommuner kommer finnas en risk att överföring av resurser till kommunen kommer att ske genom alltmer avancerade konstruktioner som inbegriper t ex koncernstrukturer, internbanker och borgensavgifter och ökad användning av finansiella instrument och derivat. För att ha en möjlighet att angripa detta, måste föreningens kompetens på det ekonomiska området förstärkas.

Förslag till åtgärder: Den företagsekonomiska kompetensen på relevanta områden måste förstärkas.

Bilagor:

1. PM av docent Arne Fagerström ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler”, april 2010
2. PM av docent Arne Fagerström ”Soliditet i allmännyttiga bostadsföretag, maj 2010