



DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET

*Om allmännyttans möjligheter och variationer
inom ramen för nuvarande lagstiftning*

INLEDNING

I Sverige finns i dag 290 kommuner. De allra flesta av dem är ägare till ett kommunalt bostadsföretag. Skillnaderna mellan företagens förutsättningar och ägarnas avsikter med företagen är redan i dag stora. Ingenting tyder på att dessa skillnader kommer att minska i framtiden, tvärtom. Om vi tittar tio, femton år framåt är det troligt att många kommuner kommer att ställas inför betydande förändringar som en följd av exempelvis stor utflyttning, stor inflyttning eller andra demografiska förändringar.

De olika förutsättningarna och förändringar i omvärlden kan göra att allmännyttiga bostadsföretag i framtiden måste förändras. Kommunernas förutsättningar för att äga företagen kan ändras, vilket kan leda till att nya ägare kan bli aktuella eller att ett ökat samarbete mellan företagen kan bli nödvändigt. Det går inte att hitta en gemensam linje för hur allmännyttan ska ägas eller vilken företagsform man ska ha i framtiden, företagen är olika. De legala förutsättningarna för allmännyttan måste därför ta hänsyn till de stora skillnaderna som finns för företagen.

Syftet med rapporten är att diskutera förutsättningarna för ägandet av de allmännyttiga bostadsföretagen och den legala grunden för allmännyttan i framtiden. Kan goda erfarenheter från olika företag i dag användas för att hjälpa andra företag att möta framtidens utmaningar? Utgör lagstiftningen i dag ett hinder för företagens utveckling i framtiden?

Delar av rapporten utgår från diskussioner som förts på två seminarier som anordnats på SABO med deltagare från medlemsföretag, Hyresgästföreningen och universitet. Rapporten har sedan kompletterats med intervjuer och andra referenser.

Rapporten innehåller en förenklad genomgång av de lagrum som är särskilt relevanta för allmännyttan. Denna genomgång finns i ett bilaga 1.

Ansvarig för arbetet med rapporten har varit Ulf Nyqvist, VD för Botkyrkabyggen i Stockholm. Arbetet har utförts i samarbete med Karin Andersson (SABO), Manfred Baumgardt (SABO) och Karin Larén-Hallström (MegaMateCommunication).



Ulf Nyqvist, VD för Botkyrkabyggen i Stockholm.

INNEHÅLL

INLEDNING	3
DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET	5
Ägandet	5
Den legala grunden	5
TYPFALL 1: GÖTEBORGSREGIONEN	7
Bostadskoncerner	8
Hyresgäster i styrelsen	8
Hyresgäster som ägare	10
Flera kommuner – ett bostadsföretag	11
TYPFALL 2: STOCKHOLMSREGIONEN	13
Bostadsförsörjning en tillväxtfråga	13
Hyresrätten viktig del i bostadsmarknaden	14
Mer samarbete	15
Andra företagsformer	15
TYPFALL 3: MINDRE BOLAG I GLESBYGDSKOMMUNER	19
Samarbete mellan kommunala bostadsföretag	20
Särskilda regler för allmännyttiga bostadsföretag?	22
SLUTDISKUSSION	23
SAMMANFATTNING	24
BILAGA 1: LAGSTIFTNING SOM RÖR ALLMÄNNYTTIGA KOMMUNALA FÖRETAG	25
Övrig offentlig-rättslig lagstiftning som rör kommunala företag	28
Privaträttsliga bestämmelser	31
BILAGA 2: UPPDRAGET TILL DELSTUDIEN OM DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET	34

DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET

ÄGANDET

Antalet allmännyttiga bostadsföretag har varierat genom åren. Under 1960-talet då antalet allmännyttiga bostadsföretag var som allra flest fanns nära 900 företag. I dag har antalet minskat till runt 300. Minskningen har varit en del av en process med kommunindelningsreformer och sammanslagningar av företag. Eventuella framtida förändringar av kommuner och regionindelningar kan, sett ur ett historiskt perspektiv, sannolikt komma att påverka antalet allmännyttiga bostadsföretag.

Även de allmännyttiga bostadsföretagens företagsform har förändrats genom åren. Under 1990-talet ombildades många kommunala stiftelser till aktiebolag. Bakgrunden till ombildningarna varierade mellan kommunerna, men generellt kan sägas att man ansåg att målet om att uppnå konkurrens på lika villkor med andra aktörer blev lättare att uppnå i bolagsform. Aktiebolagets regelverk var i större utsträckning känt av alla aktörer och en ombildning till aktiebolag innebar en förändring i relationen till kommunen som ju inte ägde stiftelsen. Det var dessutom av betydelse att man genom att bilda ett aktiebolag gav bostadsföretaget möjlighet att ingå i kommunala koncerner¹. Av SABOs medlemsföretag är i dag 88 procent aktiebolag och 9 procent stiftelser, övriga medlemmar är ekonomiska föreningar eller kommuner. Det finns ingen allmän debatt om huruvida det är av intresse att återigen gå tillbaka till stiftelseformen.

Hur kan förändringar i omvärlden påverka förutsättningarna för kommunens möjligheter att äga sitt bostadsföretag? Finns det alternativa former för ägande eller samarbete mellan kommunala bostadsföretag som kan bli aktuella när förutsättningarna förändras?

DEN LEGALA GRUNDEN

Särskilda regler för allmännyttiga bostadsföretag har funnits i olika former och de har mestadels varit kopplade till någon form av finansiella incitament. Möjligheten att godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt försvann 1992 när bostadsfinansieringsförordningen upphävdes. Senare försvann även de särskilda skatteregler som funnits. I och med lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag infördes återigen en allmännyttig status och möjligheten att godkännas som ett allmännyttigt bostadsföretag. Till skillnad från tidigare innebär ett godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i dag inga finansiella förmåner och det finns inga tydliga incitament för att ansöka.

På samma sätt som för andra företag utgör EG-rätten en viktig del av den legala grunden för allmännyttan. Bostadspolitiken är visserligen inte en fråga som EU har befogenhet att fatta beslut inom, men villkoren för bo-

¹SOU 1999:148



Finns det legala hinder som motverkar utvecklingsmöjligheter för allmännyttan?

stadspolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet påverkas i stor utsträckning av de beslut och de regelverk som skapas av EUs olika instanser. Den senaste tiden har särskilt EUs konkurrens- och statsstödsregler diskuterats, en diskussion som delvis kan kopplas till ägarfrågor för kommunala bostadsföretag.

Vilka behov finns det av särskilda regelverk för allmännyttiga bostadsföretag? Vilka möjligheter till förändringar finns redan inom dagens regelverk? Finns det legala hinder som motverkar utvecklingsmöjligheterna för allmännyttan?

För att framhäva de olika förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagen diskuteras frågeställningarna i rapporten utifrån tre typfall som skildrar marknader där de allmännyttiga företagen har olika förutsättningar:

- 1. Göteborgsregionen
- 2. Stockholmsregionen
- 3. Mindre glesbygdskommuner

Varje typfall utgår från en diskussion om ägande och de legala förutsättningarna som är relaterade till respektive marknad.



THOMAS WÄLSTROM

Gårdsten, Göteborg.

TYPFALL I: GÖTEBORGSREGIONEN

Inom Göteborgsregionen finns flera intressanta exempel på hur de allmännyttiga bostadsföretagen valt att samarbeta inom ett större geografiskt område och därmed fått större möjligheter att lösa problemen på regionens bostadsmarknad. Bostadsmarknaden hänger nära samman med avgränsningen av arbetsmarknadsregionen för Göteborg, som i dag utgörs av Göteborgs stad tillsammans med angränsande kommuner. Området kommer sannolikt att utvidgas och omfatta ytterligare områden som redan i dag har starka kopplingar till staden men som kanske inte fullt ut finns med i planeringen av Göteborgsregionen. Totalt inom Göteborgs pendlingsomland bor i dag cirka 900 000 människor, vilket innebär att det är den största pendlingsregionen i Sverige efter Stockholm/Mälardalen.

Göteborgs stad har en helt dominerande ställning i den nuvarande regionen när det gäller hyresrätter. Man har också en näst intill total kontroll över de miljonprogramsområden som byggdes på 60- och 70-talet. Kranskommunerna runt Göteborg har huvudsakligen byggt småhus med äganderätt och på senare år bostadsrätter.

Regionen utgör med sitt regionala samarbete ett intressant exempel på hur kommunen kan äga och använda sitt bostadsföretag som kan bli aktuellt när finansieringen av bostadsproduktion och dylikt förändras.

”Inom Göteborgsregionen finns flera intressanta exempel på hur de allmännyttiga bostadsföretagen valt att samarbeta inom ett större geografiskt område!”



”Moderbolaget styr sina 14 dotterbolag med hjälp av tydliga ägardirektiv från kommunen.”

AB Framtiden och Förbo har valt företags/ägarformer som är mindre vanliga och utgör intressanta exempel på möjliga lösningar inom ramen för dagens lagstiftning.

BOSTADSKONCERNER

I en framtid utan statliga subventioner för bostadsbyggande eller -upprustning är en förutsättning för möjligheten att kunna hantera utsatta områden med stora behov av kapitaltillförsel att kommunen har möjlighet att fördela sina resurser mellan bostadsområden. I Göteborg har detta skett genom Framtidenkoncernen som haft möjlighet att fördela ekonomiska resurser till de utsatta områden som varit i särskilt stort behov av kapital.

Alla kommunalt ägda hyresrätter har samlats i en koncern under moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden. Moderbolaget styr sina 14 dotterbolag med hjälp av tydliga ägardirektiv från kommunen, vilket i praktiken innebär att medel tas ur vissa företag för att finansiera satsningar och utbyggnader i andra företag. 1996 bildades ett särskilt bolag i Gårdsten för att kunna fokusera på de problem som fanns i det området och 1999 gjordes en liknande satsning i Hjällbo. I praktiken har det inneburit att de tre ekonomiskt starka bolagen Poseidon, Familjebostäder och Bostadsbolaget i Göteborg, släppt ifrån sig delar av sin vinst till de två svagare bolagen. Ägaren har accepterat att vinsterna från bostadssektorn stannar där och används för att lyfta Göteborg. På samma sätt har vinsterna från parkeringsverksamhet använts för att rusta upp förorternas nedslitna parkeringsanläggningar och stadsdelscentrum. Med en samlad och tydlig styrning med vad man vill med sina kommunala bostadsföretag har man också fått en tydlig differentiering av hyrorna från centrum och utåt.

HYRESGÄSTER I STYRELSEN

Den så kallade Allbolagen innehåller en bestämmelse som stadgar att allmännyttiga bostadsföretag ska sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. En väg till inflytande är möjligheten att vara med i bostadsföretagets styrelse. Olika utredningar och debattörer har tidigare i olika sammanhang föreslagit att hyresgästerna i allmännyttiga bostadsföretag ska ges ett ökat inflytande över företaget genom delägarskap eller möjlighet att nominera styrelseledamöter. Det är i dag ytterst ovanligt med hyresgäster i styrelsen bland SABO-företagen, men två av Framtidenkoncernens bostadsföretag, Gårdstensbostäder och Hjällbo Bostaden, utgör intressanta exempel på hur hyresgäster kan ges ett ökat inflytande i bostadsföretaget genom platser i företagets styrelse. I Gårdstensbostäder och Hjällbo Bostaden är hyresgästerna i majoritet i företagets styrelse. I Gårdstensbostäders styrelse bor sex av sju ledamöter i bostadsområdet och de är med och fattar beslut om områdets utveckling på kort och lång sikt utifrån ägardirektiven.

”Flera fördelar men också ett dilemma”

– Att ha hyresgäster i styrelsen har ett par uppenbara fördelar. Men det finns också dilemman med förfaringssättet.

Det säger Jan-Erik Lind, docent i sociologi och forskare i hyresgästinflytande.

– Den största fördelen är att de boende har en unik möjlighet att påverka besluten. De har inflytande i i stort sett alla frågor. Samtidigt ökar ansvarskänslan för företaget och de beslut man fattat. Speciellt gäller detta de styrelseledamöter som också bor i bolagets bostadsområde.

Men det är också här som det viktigaste dilemma finns.

– Bolagsledamöter utses inte i demokratisk ordning utan väljs på en bolagsstämma där kommunen har de flesta rösterna. Här finns risk för missförstånd eftersom övriga boende ibland får uppfattningen att hyresgästerna i styrelsen är där för att representera dem själva, som grupp, vilket alltså inte är fallet, säger Jan-Erik.

Jan-Erik jämför rollen med den roll som fackliga representanter i en bolagsstyrelse har.

– Arbetssättet ställer höga krav på samarbete. Det finns en problematik med de dubbla rollerna. Erfarenheter, bland annat från Helsingborgshem, är inte enbart positiva.

Dilemman med att samtidigt vara hyresgäst och styrelseledamot är inte ett problem när det gäller hyresförhandlingar, vilket ibland tas upp som argument mot hyresgäster i styrelsen:

– Styrelsen lägger upp riktlinjer för verksamheten men det är VD och övriga ledningsgruppen som har det operativa ansvaret, där hyresförhandlingar ingår. Ett potentiellt problem finns dock om en ledamot väljer att samtidigt ingå i Hyresgästföreningens förhandlingsdelegation, säger Jan-Erik Lind.

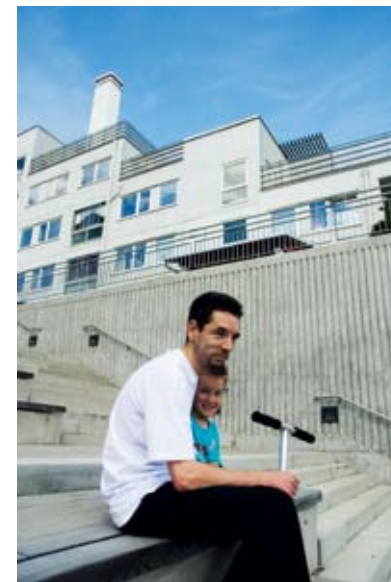
De legala förutsättningarna

Utgångsläget för överväganden om styrelserepresentation för hyresgäster i allmännyttiga kommunala bostadsföretag är kommunallagens bestämmelser om styrelserepresentation i av kommunen helägda bolag.

Om en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett av kommunen helägt bolag, ska fullmäktige bland annat utse samtliga styrelseledamöter. Vilka styrelseledamöter fullmäktige ska utse är däremot inte reglerat i kommunallagen. Det finns därför inte något principiellt hinder mot att kommunfullmäktige utser hyresgäster eller representanter för hyresgästerna som ordinarie styrelseledamöter.

Även om det inte uttryckligen föreskrivs att styrelserepresentationen i helägda kommunala bolag ska återspegla valresultatet i kommunalvalet under en mandatperiod, har de flesta helägda bolag en sådan styrelsesammansättning. Det innebär att ett parti som är representerat i kommunfullmäktige skulle kunna nominera en hyresgäst som inte representerar partiet som sin kandidat att utses av kommunfullmäktige.

Det finns undantag när fullmäktige inte utser samtliga styrelseledamö-



THOMAS WÄGSTRÖM

”De boende har en unik möjlighet att påverka besluten.”

”... Utgångsläget är att man som styrelseledamot ska se till ”bolagets bästa”

ter. I aktiebolag kan det förekomma att styrelseledamöter har utsetts enligt lagen om styrelserepresentation för de privatanställda. Dessa styrelseledamöter utses emellertid vid sidan om sådana styrelseledamöter som aktieägarna utser genom beslut på bolagsstämman eller som utses av kommunfullmäktige enligt bestämmelserna i kommunallagen. Arbetstagarnas styrelserepresentation bygger således på speciallagstiftning och innehåller därutöver undantagsbestämmelser för styrelserepresentation om styrelsens sammansättning beror på politiska styrkeförhållanden som till exempel i kommunala bolag, vilket indirekt ger en fingervisning om att styrelserepresentation i helägda kommunala bolag är tänkt att återspegla valresultatet.

Någon speciallagstiftning för hyresgäster eller hyresgästrepresentanter finns inte och nomineringen av sådana måste i dag därför, som tidigare nämnts, rymmas inom kvoten för ordinarie styrelseledamöter.

Ett styrelseuppdrag i aktiebolag är ett sysslomannauppdrag och förenat med skadeståndsansvar. Utgångsläget är att man som styrelseledamot ska se till ”bolagets bästa”, vilket för helägda kommunala bolag innebär ägarens, det vill säga kommunens, bästa. Det finns en viss risk för att hyresgäster eller hyresgästrepresentanter på grund av sitt uppdrag ibland kan känna dubbla lojaliteter (detsamma gäller även för arbetstagarrepresentanter). Styrelserepresentation för hyresgäster bör därför aktualiseras endast om ägaren ser ett mervärde för bolaget med att den särskilda sakkunskap som hyresgäster kan besitta blir representerad i styrelsen. Detta bygger då på samma synsätt som i dag motiverar utseendet av så kallade styrelseproffs med särskilt kompetens i till exempel ekonomi eller andra specialistområden som bolaget kan dra nytta av. Det kan dock finnas invändningar som hör samman med jävsbestämmelserna i aktiebolagslagen.

HYRESGÄSTER SOM ÄGARE

En annan möjlighet för att öka hyresgästernas inflytande skulle vara att ge dem möjlighet att äga delar av bostadsföretaget. Det finns kommunalrättsligt inte något hinder mot att ett kommunalt bolag delägs av andra än kommunen. För ”delägda” bolag gäller då att den juridiska personen blir bunden av de villkor som anges i 3 kap 17§ kommunallagen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Syftet med att göra hyresgästerna till delägare borde vara att öka deras möjlighet till boinflytande eller inflytande i företaget. Det ska alltså finnas en direkt koppling mellan bostaden och inflytandet. Emellertid är det, rent generellt, inte tillåtet att knyta en andel i en juridisk person till en lägenhet utan uttryckligt lagstöd, vilket finns för bostadsrätter och kooperativa hyresrätter.

Med nu nämnda förutsättningar är ett delägarskap i ett kommunalt bostadsbolag en ren kapitalplacering sett från hyresgästernas sida. Hyresgästernas intresse av att få en rimlig avkastning av investeringen står inte alltid i överensstämmelse med bostadsbolagets övergripande affärsidé, så som

den kommer till uttryck i ägardirektiven. Det har gjorts åtskilliga försök att aktiebolagsrättsligt förena olika intressen därvidlag, till exempel utgivande av olika aktieslag, optioner för hyresgäster i samband med aktieöverlåtelse, med mera, men någon rimlig lösning har inte framkommit.

Ett av hindren för att skapa ett system för delägarskap har varit transaktionskostnaderna och ökade administrationskostnader för bolaget. Eftersom erbjudandet om delägarskap nödvändigtvis måste riktas till en större krets intressenter får bostadsbolaget därigenom status av publikt bolag. Bolaget omfattas därför bland annat av kraven att upprätta emissionsprospekt i samband med att erbjudandet om delägarskap riktas till hyresgästerna.

FLERA KOMMUNER – ETT BOSTADSFÖRETAG

Förortskommunerna utanför Göteborg stad har sedan 60-talet haft ett nära samarbete när det gäller bostadsförsörjning. 1966 bildades Förbo (Förorternas bostadsföretag) som i dag ägs av Kungälv, Mölndal, Lerum och Härryda. Totalt har Förbo cirka 5000 lägenheter i de fyra kommunerna. Härryda är största ägare med 47 procent medan Kungälv är minst med cirka 9 procent. Bostadsmarknaden i de olika orterna har väldigt olika profil. I Härryda finns mest småhus. I Mölndal har det byggts lite de senaste åren och där dominerar de privatägda fastigheterna. Lerum har profilerat sig som villakommun men insett behovet av hyresrätter och bygger mycket nu. Både Mölndal och Kungälv har dessutom egna kommunala bostadsbolag utöver Förbo. Orsaken är att man efter kommunsammanslagningen på 70-talet kom in med andra bolag som man inte har lyckats eller velat integrera i Förbo.

Förbo är ett intressant exempel på hur flera kommuner i en gemensam arbets- och bostadsmarknad gått samman och bildat ett gemensamt bostadsföretag. Företaget är ett unikt exempel på samverkan mellan kommuner för att klara efterfrågan på bostäder i regionen och samtidigt kunna tillgodose de lokala behoven. I och med kommunernas delägarskap i Förbo är bolaget att betrakta som en samlad juridisk enhet och därmed betraktar man sig också som en upphandlande enhet. Några särskilda problem med LOU finns således inte inom ramen för Förbo. Istället för att ha relativt små kommunala bolag i varje kommun där man tvingas bygga upp eller köpa in kompetens till varje enskilt bolag får man på det här sättet en starkare organisation med mer kompetens inom organisationen.

Ett samägende kan vara intressant både för företag på en vikande marknad där företaget har ett mindre antal bostäder, och i tillväxtorter där det finns ett behov av en tydligare samordning av bostadsfrågorna. En viktig del av förklaringen till att Förbo blivit ett så lyckat samarbete är att det handlar om fyra ekonomiskt starka och relativt likartade kommuner. Om kommunerna hade mer olika förutsättningar och någon kommun hade betydligt sämre ekonomi än de övriga skulle risken för diskussioner om att en kommun fick skjuta till pengar till en fattig granne antagligen försvåra samarbetet.

”Företaget är ett unikt exempel på samverkan mellan kommuner för att klara efterfrågan på bostäder i regionen och samtidigt kunna tillgodose de lokala behoven.”



FÖRBO





FOTO FÖRBO

Lokaliseringsprincipen

I diskussioner om möjligheter till gemensamma bostadsföretag i flera kommuner diskuteras begränsningar inom kommunallagen och särskilt lokaliseringsprincipen. Förbo är ett exempel på att tillämpningen av kommunallagens lokaliseringsprincip inte utgör ett hinder för att flera kommuner ska kunna äga ett gemensamt bostadsföretag. Att inte fler kommuner valt att göra som Förbo är knappast enbart en följd av begränsningar i lagstiftningen utan beror i större utsträckning på att man inte sett ett behov av eller haft en vilja till samägande i kommunerna.

Kommunens och därmed också kommunala bostadsföretags behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter begränsas av den kommunala kompetensen. En av de begränsande kompetensreglerna för kommunal verksamhet är den så kallade lokaliseringsprincipen enligt vilken kommunerna själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har ”anknytning till kommunen eller landstingets område eller deras medlemmar”. Lokaliseringsprincipen har därmed som utgångspunkt att en angelägenhet, för att kunna betecknas som kommunal, i någon mening måste knyta an till kommunens område eller till medlemmarna. Lokaliseringsprincipen är dock enligt förarbeten och rättspraxis försedd med viktiga modifieringar som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i den kommunala indelningen. Det är således inget ”som hindrar att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, och friluftsliv, förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Befogenheter kan variera från kommun till kommun. Som exempel kan nämnas att en storstadskommun vanligtvis har större befogenheter än en mindre kommun att förvärva mark i angränsande kommuner”.²

De intressen som kommunen vill tillgodose ska således vara knutna – lokaliserade – till kommunen. Det är därför inte nödvändigt – och ej heller tillräckligt – att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser, utan det avgörande är, att intresset av den är knutet till kommunen. En kommun torde således kunna engagera sig i byggandet, ägandet och förvaltningen av bostadslägenheter inom annan kommuns område när dessa behövs och är till nytta för den egna kommunen och dess invånare. Frågan har dock inte ställts på sin spets vid en rättslig prövning.³

² Ulf Linqvist, Sten Losman, 1991 års kommunallag

³ Texten tagen från SABO, Mellankommunal samverkan mellan kommunala bostadsföretag, förstudie, 2003

”Det är därför inte nödvändigt – och ej heller tillräckligt – att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser.”



Botkyrka, Stockholm.

BOTKYRKABYGGEN

TYPFALL 2: STOCKHOLMSREGIONEN

Stockholmsregionen är en viktig tillväxtmotor som i dag har en befolkning på nästan 2 miljoner invånare. Av dessa bor cirka 40 procent i Stockholm stad och övriga i ett 25-tal kommuner runt Stockholm. Ser man till en tilltagande regionförstoring med en utökad arbets- och bostadsmarknad i hela Mälardalsregionen har man ett upptagningsområde med cirka 2,8 miljoner invånare, vilket motsvarar cirka 30 procent av Sveriges befolkning.⁴

BOSTADSFÖRSÖRJNING EN TILLVÄXTFRÅGA

Flera aktuella rapporter pekar på vikten av en fungerande bostadsmarknad med olika bostadsformer för att inte tillväxten i regionen ska hotas. Ökat regionalt samarbete i fråga om infrastruktur, kommunikationer, men också bostäder efterfrågas av många viktiga aktörer.

I OECDs stora rapport om tillväxt i Mälardalsregionen⁵ påtalas att bostadsbristen är allvarligt problem för Stockholm som attraktivt säte för kompetens och företag. Författarna säger att reformerna för att avhjälpa bostadsbristen bör omfatta en översyn av hur hyressättningen fungerar och vad den lett till. De menar också att kommunerna bör göras delaktiga i bostadsplaneringsstrategier på bredare regional nivå.” Stockholm är mycket

⁴ SCBs Befolkningsstatistik sep 2006.

⁵ OECD Territorial Reviews, Stockholm Sweden (2006)

”Ser man till en tilltagande regionförstoring med en utökad arbets- och bostadsmarknad i hela Mälardalsregionen har man ett upptagningsområde med cirka 2,8 miljoner invånare.”

”... brist på hyresbostäder i regionen kan försvåra rekryteringen av personer från andra delar av landet ...”

konkurrenskraftigt. Men för att fortsätta vara det, och effektivt kunna konkurrera med andra tillväxtregioner, bör man agera mer som en enda region och formalisera samarbetet med övriga Mälardalen och Uppsala-regionen, enligt OECD-rapporten.

I en delrapport från Partnerskapet för det regionala tillväxtprogrammet (PRT), ”Tillväxt Region Stockholm” pekar man på behovet av en statlig bostadspolitik, särskilt för storstadsområdena. ”Det måste finnas ett samspel mellan planeringskrav och genomförandeinstrument. Bostadsbrist är inte ett entydigt begrepp utan behöver definieras närmare. Inriktningen att skapa länsgränsöverskridande prioriteringar inför kommande infrastrukturplanering i Stockholm-Mälardalen har för närvarande stort stöd bland politiska företrädare och många offentliga organisationer”.⁶

Peter Egardt, VD i Stockholms handelskammare, säger så här i en artikel i Färgfabriken Magazine, november 2006: ”We can no longer regard the municipalities as separate units. The municipal veto is a misfortune since it risks halting growth. Municipalities should therefore hand some of their decision-making power, primarily on infrastructure investments and housing construction, to a special, politically appointed body.”⁷

HYRESRÄTTEN VIKTIG DEL AV BOSTADSMARKNADEN

Även den statliga marksamordnarens rapport som redovisades i november 2006 pekar på att brist på hyresrätter i Stockholms region riskerar att hämma tillväxten och medföra sociala konsekvenser för invånarna. Dessutom menar marksamordnaren att en brist på hyresbostäder i regionen kan försvåra rekryteringen av personer från andra delar av landet.⁸ En storstadsregion behöver en hög andel lägenheter som går att hyra, antingen som direkta hyresrätter eller som i många andra länder, ägda lägenheter som ägaren hyr ut i andra hand.

Tilltagande segregation och utanförskap är ett växande problem inom regionen. Bostadsmarknaden i kommunerna utanför Stockholms stad är starkt segregerad. Flera kommuner utanför staden har egna stora miljonprogramsområden och flera av dem kommer att få betydande svårigheter att orka med den kostsamma upprustningen. Otillräckliga resurser för upprustning skulle i värsta fall kunna leda till en förslumning av vissa områden medan andra områden med mer ekonomiska resurser utvecklas, vilket skulle medföra stora problem för hela regionen. Ett mer samlat synsätt på regionens bostadsmarknad efterfrågas av flera aktörer.

I Stockholmsregionen finns drygt 20 kommunala bolag som tillsammans har närmare 200 000 lägenheter och som gemensamt ska bidra till att lösa problemen på bostadsmarknaden i regionen. Stockholms stad har i dag tre stora kommunala bostadsbolag med totalt cirka 100 000 lägenheter. Utöver detta finns en mängd privata fastighetsägare. Det är således många aktörer som delar på ansvaret för Stockholms hyresbostadsmarknad, samtidigt som det saknas en aktör med ett mer övergripande synsätt och ansvar för hela marknaden i regionen.

⁶ Tillväxt Region Stockholm – halvtidsuppföljning. Partnerskapet för det regionala tillväxtprogrammet, oktober 2006. (I PRT ingår bland andra Företagarna Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län, Landstinget i Stockholms län samt Stockholms Handelskammare.)

⁷ Färgfabriken Magazine, nr 1 2006.

⁸ Homborg, Staffan 2006-11-15, M 2006/2547/Bo

För Stockholms del har lagen om allmännyttiga bostadsföretag från 2002 haft den effekt som lagstiftaren avsåg. Lagen kom delvis till för att stoppa försäljningarna av allmännyttans bostäder i Stockholmsområdet, framförallt de omvandlingar till bostadsrätter som genomfördes i början av 2000-talet. De delar av lagen som avser Länsstyrelsens och Boverkets prövning av försäljning av fastigheter kommer enligt förslag från regeringen att upphävas vid halvårsskiftet 2007. För Stockholms bostadsföretag är det viktigt att man får en politisk stabilitet kring bostadsfrågan och inte lagstiftning som förändrar förutsättningarna för företagens verksamhet mellan mandatperioderna.

MER SAMARBETE

För att klara de framtida utmaningarna på marknaden kan förändringar komma att behövas. Erfarenheter för att lösa liknande problematik kan hämtas dels från de lösningar man valt i Göteborg, dels från utlandet.

Ett större inslag av samarbete mellan olika aktörer skulle bland annat ge möjlighet att fördela resurser mellan olika bostadsområden i Stockholms förorter. Redan i dag finns exempel på samarbete mellan kommunerna i regionen inom andra marknader än just bostadsmarknaden. Gemensamägda VA-verk, fjärrvärmeanläggningar, renhållningsbolag och räddningstjänst finns redan i dag antingen som kommunalförbund eller som aktiebolag.

Även inom bostadsmarknaden skulle det finnas stordriftsfördelar för kommunerna så som exemplifierats med Förbo och Framtidenkoncernen. Kommunerna utanför Stockholm skulle kunna bilda ett gemensamt bolag där respektive ägare ges inflytande utifrån bolagets storlek. Ett sådant samgående skulle kunna underlätta för vissa förorter att klara av att rusta upp sina miljonprogramområden. Det skulle också ge andra förutsättningar för att genomföra en bättre differentiering av hyressättningen, där bruksvärdessystemets grundläggande intentioner kan tänkas slå igenom i större utsträckning än vad som är fallet i dag.

Den mest radikala formen av samverkan skulle kunna vara att se hela Storstockholms bostadsmarknad som en enhet och regionalisera alla bolag inom ett gemensamt moderbolag, liknande den koncernlösning man valt i Göteborg. Under moderbolaget kan man välja hur man vill organisera verksamheten i olika dotterbolag där respektive kommun har ett stort inflytande.

ANDRA FÖRETAGSFORMER

Inom Stockholms stad har tidigare diskuterats att överföra bostadsföretagen till en stiftelse. Möjligheterna för allmännyttiga bostadsföretag att äga och förvalta bostäder inom fler än en kommun finns redan i dag och det är möjligt att det är lättare för företag med en annan företagsform. SKB, Stockholms kooperativa bostadsförening äger och förvaltar bostäder i flera kommuner. Majoriteten av företagets bostäder finns inom Stockholms stad, men företaget har även bostäder i Tyresö och Botkyrka.

”... viktigt att man får en politisk stabilitet kring bostadsfrågan ...”

”... hela Storstockholms bostadsmarknad som en enhet ...”



BOTKYRKBYGGEN



ROGER TIERNSTRÖM

Från SKBs föreningsstämma 2006.

”Engagemanget måste komma underifrån men det startar inte av sig självt”

Kooperativ bostadsförening

Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) är Sveriges enda bostadsföretag som tillsätter sin styrelse genom medlemsdemokrati. Beslutsprocessen kan jämföras med den i en kommun eller i ett politiskt parti.

Ett kooperativ ägs som bekant av sina medlemmar. Medlemmen köper en andel i kooperativet, en bospararinsats, som återbetalas den dag man flyttar från SKB.

Medlemmarna har mycket stora möjligheter till inflytande i SKB.

– Kvartersråden är den minsta men viktigaste beståndsdelen i den demokratiska processen i SKB, säger Leif Burman, SKB.

Informationen härifrån är mycket viktig för föreningen som besluts- och förklaringsunderlag. Engagemanget måste komma underifrån men det startar inte av sig självt. Vi har till exempel boskolor där alla nyvalda i kvartersråden utbildas.

På ordinarie medlemsmöten, både för boende och köande, väljs representerer till fullmäktige.

De boende ska vara i majoritet. Stadgarna fastställs av fullmäktige som också väljer valberedning och hyresutskott. Valberedningen föreslår en styrelse som i sin tur utser en VD som ansvarar för den verkställande organisationen. Fullmäktige utser också ett hyresutskott, som har som uppgift att förhandla om hyrorna. Revisorer valda av fullmäktige, garanterar den demokratiska kontrollen.

Vad kan då allmännyttan lära av SKB? Enligt Leif Burman har man lyckats att förena företagandet med föreningstanken. Han tycker att allmännyttan kan lära av SKB i fråga om attityd och att förvalta det sociala kapitalet.

SKB förvaltar 6 700 lägenheter och i föreningen finns över 500 namngivna engagerade. Både ägandeformen och den demokratiska processen kräver ett stort deltagande av de boende. Frågan är hur många som är villiga att ta det engagemang som boendeformen trots allt innebär. I oktober 2005 diskuterades frågan om Stockholms allmännytta skulle kunna omvandlas till ett kooperativ. Förslaget kritiserades både från den politiska oppositionen och från Hyresgästföreningens sida.

Stiftelse ett alternativ?

Ett annat alternativ som diskuterats i Stockholm är möjligheten att ombilda de kommunala bostadsföretagen till stiftelser. En omfattande ombildning till stiftelser, något som ofta benämns stiftelsefiering, har skett i Nederländerna och Storbritannien. Storbritannien har en lagstiftning som stimulerar kommuner att sälja sina kommunala bostadsfastigheter till allmännyttiga Housing Associations. Dessa bolag verkar ofta över flera olika kommuner/städer och kan genomföra upprustningar, rivningar och nyproduktion med hjälp av statliga subventioner och stimulansbidrag. Eftersom Housing Associations i Storbritannien främst tillhandahåller bostäder för hushåll med låga inkomster har staten möjlighet att inom ramen för EUs regelverk ge stöd till denna typ av företag. På samma sätt skulle man kunna tänka sig att Svenska

kommuner kunde sälja sina kommunala bostadsföretags bostäder till privata eller offentligt ägda stiftelser som registrerats som ”allmännyttiga” i enlighet med nuvarande Allbolag. Man skulle därigenom kunna minska risken för kommunen som skulle kunna koncentrera sig på sin kärnverksamhet utan att man skulle behöva riskera att träda in som kommunal borgenär vid en ekonomisk kris i bolaget. Möjligheten att inom ramen för stiftelserna genomföra omfattande upprustningar, rivningar etc förutsätter dock att staten är villig att subventionerna och att EU anser att allmännyttans verksamhet är en tjänst av allmänt intresse.

Anders Lindbom, docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet, som studerat allmännyttan i andra länder, konstaterar att Sverige klart avviker från mönstret när det gäller allmännyttans organisationsformer. Utvecklingen i jämförbara länder visar på en större vilja till nya former.

Anders menar att stiftelser är både intressant och möjligt för Sveriges del. Stiftelser är mer självständiga gentemot kommunen än ett företag är, helt enkelt för att det inte ägs av kommunen.

Den politiska styrningen blir mer indirekt och generell, och sker via fastställda regelverk. Eventuella överskott kan inte lyftas ur en stiftelse och användas till annat.

Anders Lindbom berättar i boken ”Korsdrag i allmännyttan” om att stiftelserna är den vanligaste företagsformen för allmännyttan i Danmark. Kommunerna äger bara en liten andel och är ofta inte ens representerade i styrelsen. Istället är stiftelserna hårt regelstyrda och hyresgästerna utgör en majoritet i styrelserna.

– Stiftelser är en strategi som man kan använda till olika saker. Faktum är ju att det är regelverket som är det viktiga och som gör stiftelserna allmännyttiga. Ägandet är inte avgörande.⁹

Problem med att ombilda kommunala bostadsföretag till en stiftelse – fallet Stockholm

Under den förra mandatperioden i Stockholms stadshus gjordes ett uppmärksammat försök att ombilda allmännyttan i Stockholm till stiftelse. Syftet med ombildningen var att försöka förhindra en fortsatt försäljning. Bland de vanligaste argumenten mot en ombildning var att kommunen förlorar sitt inflytande och medborgarna sin insyn. Det är också mycket svårt, i princip omöjligt, att ångra sig och gå tillbaka till andra företagsformer efter en ombildning, enligt kritikerna.

Bostadsbeståndet värderades år 2005 till 80 miljarder. Alla förändringar som innebär att nya bolag eller stiftelser bildas innebär att man för över kommunala medel.

– Bildar man en stiftelse skänker man bort tillgångar som man inte får någon avkastning på, sade Lars Björnson, skatteexpert på SKL, till tidningen Stockholms City i mars 2005.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och har som uppgift att granska och registrera stiftelser.

”Utvecklingen i jämförbara länder visar på en större vilja till nya former”



Housing Associations, stiftelser, är en vanlig form för bostadsföretag i Europa.

⁹ Korsdrag i allmännyttan. Femton öppna samtal som vädrar allmännyttans framtid. SABO 2006.

– Stiftelser behöver exempelvis inte lämna in årsredovisningar och vi har inga befogenheter att ingripa om styrelsen inte sköter sig. Så ur ett medborgarperspektiv har det ju betydelse, säger Mikael Wiman, stiftelseexpert på Länsstyrelsen i Stockholms län.

Från den politiska oppositionen väckte förslaget kritik:

Kristina Axén Olin, oppositionsborgarråd, menade att förslaget var en katastrof och tar bort 75 procent av stadens tillgångar och Eva Samuelsson, kd, kritiserade bland annat det faktum att människor får mindre insyn i en stiftelse.

Annika Billström höll inte med om detta utan hävdade att det är en fråga om hur urkunden formuleras om hur redovisningen till kommunfullmäktige ska ske.¹⁰

Bosse Sundling, tidigare stadsdirektör i Stockholm, hade i uppdrag att utreda frågan om stiftelsefiering av allmännyttan i Stockholm. Han berättar att det fanns tre starka skäl till att den inte genomfördes. För det första hade stiftelselagen ändrats år 1997, så att det inte längre var möjligt att skjuta till externa medel om så skulle behövas. En stiftelse företräds av sysslomän som från början skulle utses av kommunen. Dock arbetar de därefter för stiftelsens bästa och kommunen har svårt att påverka verksamheten. Det tredje skälet var att staden inte bara kan skänka ett värde motsvarande 60–70 miljarder till en stiftelse. Stiftelsen skulle i så fall betala denna summa, vilket inte var möjligt.

Koncernbildning

Möjligheterna att på samma sätt som i Göteborg äga en större del av problembilden genom att överföra flera kommunala bostadsföretag till en koncern har inte diskuterats lika omfattande som att bilda en stiftelse. Det skulle innebära att man bildade separata bolag i de utsatta ytterstadsdelarna och styrde över medel mellan kommunerna via ett koncernbolag. Det är dock mindre sannolikt att Stockholms kommun är beredd att skjuta till kapital för upprustning av förortskommuner. Det är således inte främst ett juridiskt problem utan en diskussion om det gemensamma ansvaret för regionens bostadsmarknad.

”Det är dock mindre sannolikt att Stockholms kommun är beredd att skjuta till kapital för upprustning av förortskommuner.”

¹⁰ Stockholm City, 11 mars 2005.



FOTO THOMAS WÄGSTRÖM

TYPFALL 3: MINDRE BOLAG I GLESBYGDSKOMMUNER

På många olika håll i Sverige kommer de demografiska förändringarna att innebära ett fortsatt hårt tryck på den kommunala ekonomin och de kommunala bostadsföretagen. Antalet äldre i befolkningen kommer att öka och någon större inflyttningsvåg i de kommuner som drabbats av utflyttning är inte att räkna med. Mycket tyder på att huvuddelen av landets kommuner kommer att minska sin befolkning under de närmaste 20–30 åren.

Vissa av kommunerna med hög utflyttning ligger i närheten av några av landets tillväxtregioner med universitet och högskolor. Samtidigt som dessa huvudorter utvecklas kan situationen i grannkommunerna vara den motsatta delvis beroende på att man har en bostadsmarknad som inte motsvarar efterfrågan. Många av dessa orter har ett överskott på hyresrätter medan människor gärna flyttar till dessa orter för att få tag i billiga småhus på lagom pendlingsavstånd till centralorten.

Många kommunala bostadsföretag i utflyttningskommuner har problem med vakanser och låg efterfrågan, samtidigt som man har kvar höga bokförda värden i fastigheterna och ibland en hög belåningsgrad. På dessa marknader har hyresrätten ofta svårt att konkurrera med marknaden för småhus.

”Mycket tyder på att huvuddelen av landets kommuner kommer att minska sin befolkning under de närmaste 20–30 åren.”



Hårnösandshus.

Kvalitet som överlevnadsstrategi

Företaget Hårnösandshus är i dag Hårnösands största bostadsföretag och äger och förvaltar ungefär 2000 bostadslägenheter och ett antal lokaler. Under åren 1992–2000 drabbades regionen av en betydande utflyttning, vilket gjorde det allt viktigare för företaget att ha en stark konkurrenskraft och att jobba nära sina kunder. Särskilt intressant är företagets kvalitetsarbete. Företaget har certifierats inom kvalitet, miljö och arbetsmiljö enligt de internationella standarderna ISO 9001, ISO 14001 och AFS 2001:1. Arbetet med hyresgästerna och certifieringen hör nära samman. De synpunkter som framkommer i enkäter och på möten med hyresgästerna måste följas upp och förbättringsarbetet är en naturlig del i processen med certifiering. Plusboende och trygghetscertifiering är exempel på verksamhetsutveckling i samarbete med hyresgästerna.

Certifieringen, uppföljning och informationsarbetet med hyresgästerna kräver att personalen får utbildning och förstår vikten av arbetet med hyresgästerna. Det ställer högre krav på företagets organisation och personalens kompetensutveckling.

Även i andra områden med svag marknad finns många exempel på hur bostadsföretagen arbetar nära sina hyresgäster och ger sina hyresgäster ett reellt inflytande i företaget. I exemplet Hårnösandshus rörde det sig om direkta hyresgästkontakter utan medverkan av Hyresgästföreningen, andra företag har valt att tillsammans med Hyresgästföreningen försöka arbeta med inflytandefrågor. Det som är gemensamt när det gäller hyresgästinflytande och kvalitetsarbete är att det snarare handlar om en överlevnadsstrategi än om att tillgodose en lagstiftning. Lagen om allmännyttiga bostadsföretag anses därmed ha en underordnad betydelse för företagens arbete med hyresgästinflytande. De flesta företag och speciellt de företag som finns på en svag marknad, måste arbeta nära sina hyresgäster och i möjligaste mån ge dessa ett stort inflytande över hur verksamheten ska utvecklas. Det ger förutsättningar för att människor ska stanna kvar och en vilja att satsa på sitt boende.

SAMARBETE MELLAN KOMMUNALA BOSTADSFÖRETAG

Det är möjligt att varje enskild kommun av olika skäl vill fortsätta att äga sitt bostadsföretag även när befolkningsunderlaget minskar och marknaden viker. En central fråga för de här kommunerna blir då hur företagen kan utveckla en effektiv fastighetsförvaltning med ett krympande fastighetsbestånd. En annan central fråga är hur många av bostadsföretagen som kommer ha underlag för att fortsätta sin verksamhet ända fram till år 2020.

Redan i dag kan vi se hur flera kommunala bolag tar över ägandet och skötseln av kommunala lokaler och kommunala verksamheter genom så kallad samordnad fastighetsförvaltning. I framtiden kanske det inte är tillräckligt utan man måste hitta andra vägar för att kunna hålla nere sina kostnader. Det kan finnas en dominerande kommun i området som genom

inflyttning och expansion har stora möjligheter att utveckla och rusta upp sitt bostadsbestånd medan kranskommunerna har en helt annan situation där man prognostiserar för fortsatt utflyttning, med vakanser och rivning som följd. I dessa kommuner liknar problematiken den som finns i stockholmsregionen och där kan det vara intressant att diskutera ett gemensamt bostadsföretag med ett större upptagningsområde, liknande Förbo, som en lösning.

Om samägande inte är ett alternativ kan en möjlighet vara ökad samverkan med bostadsföretag i andra kommuner. Flera kommunala bolag skulle exempelvis kunna gå samman och bilda ett gemensamt bolag som sköter ekonomi- och personalfrågor åt alla bolag. Man kan också tänka sig ett gemensamt entreprenadbolag som skulle kunna sköta den tekniska förvaltningen hos flera företag. Den här typen av gemensamma resurser skulle kunna innebära att respektive företag kan höja sin kompetensnivå samtidigt som kostnaderna kan hållas nere. Tillskillnad från ett gemensamt bostadsföretag ger ett gemensamt entreprenadbolag kommunerna möjlighet att bibehålla makten över det egna fastighetsbeståndet.

Idag försvårar gällande lagstiftning ett samarbete av det här slaget. Lagen om offentlig upphandling, LOU, medför att varje tjänst som ska upphandlas externt måste upphandlas i konkurrens. LOU kan utgöra ett hinder för att hitta samverkansformer mellan kommuner och kommunala bolag om man ska klara de framtida utmaningarna. LOU kan generellt sett vara svårare att tillämpa i glesbygd eftersom utbudet av leverantörer är begränsat.

Vi har tidigare beskrivit möjligheterna att överföra bolag till offentliga eller privata stiftelser som kan registreras som allmännyttiga enligt gällande lag för allmännyttiga bostadsföretag. Ett problem för bolagen i glesbygdslänen kan vara behovet av statligt stöd för att klara bostadsförsörjningen, när det gäller rivning och anpassning av bostäder. En idé som kan diskuteras som ett alternativ för framtiden är möjligheten att avveckla de kommunala bolagen och i stället lägga in den del av bostadsbeståndet som man vill eller måste behålla i den kommunala verksamheten.

”Samverkan rätt väg för glesbygdsbolag”

Sven-Åke Pettersson, VD på Torsbybostäder, menar att samverkan är nyckeln till framgång för allmännyttan i glesbygd.

– Det är ibland svårt att få in anbud om man är för liten och ligger för långt bort. Men genom att gå ihop med fyra andra kommuner har vi bland annat lyckats få ett vaktbolag att etablera sig i regionen.

– Vi har ett tätt samarbete med andra allmännyttiga bostadsbolag i regionen kring andra frågor, som utbildning. Tillsammans med Sunne anlidade vi en landskapsarkitekt som hjälpte oss med en genomgång av bostadsområdenas grönytor. När det gäller försäkringar får Torsbybostäder stor hjälp av SABO-F.

– Vi skulle uppskatta fler sådana samverkansinitiativ från SABOs sida, säger Sven-Åke.

”LOU kan utgöra ett hinder för att hitta samverkansformer mellan kommuner och kommunala bolag.”



Sven-Åke Pettersson, VD Torsbybostäder.



Kiruna.

”Allbolagen spelar väldigt liten roll för oss”

Han tycker inte att det finns något behov av särskilda regelverk för allmännyttan i glesbygd.

– Vi kan göra mycket inom ramen för nuvarande lagstiftning.

SÄRSKILDA REGLER FÖR ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG?

En viktig anledning till stiftandet av lagen om allmännyttiga bostadsföretag år 2002 var, som nämnts tidigare, att förhindra försäljning av Stockholms kommunala bostadsföretag. För bostadsföretag på vikande marknader eller mindre heta marknader är ombildningar och försäljningar inte ett diskussionsämne på samma sätt som i vissa storstäder. En utvärdering av tillståndsplikten i lagen om allmännyttiga bostadsföretag som gjorts inom Uppsala universitet på uppdrag av SABO har visat att i stort sett alla ansökningar om tillstånd för överlåtelse som gällde lägenheter utanför Stockholms län beviljades. Frågan om tillståndsplikt har således inte varit något hett diskussionsämne i särskilt många kommuner utanför Stockholm.

Lagen stiftades således med utgångspunkt från problem i Stockholm och där har lagen diskuterats mycket. På mindre orter har lagen inte alls haft samma betydelse och utifrån ett glesbygdsperspektiv är det svårt att se ett behov av särskilda regelverk för allmännyttan.

”Allbolagen spelar väldigt liten roll för oss”

Det menar Örjan Matti, VD för Kirunabostäder.

Han ser heller inget behov av särskild lagstiftning för allmännyttan i glesbygd.

– Det är snarare byggsektorn som sådan som behöver ett särskilt regelverk i våra trakter, inte allmännyttan i sig. Vi behöver någon form av investeringsstöd eller statlig borgen som gör att bankerna vågar låna ut pengar när någon vill bygga här uppe. Det skulle stimulera och möjliggöra investeringar.

– Hyreslagen är en mer relevant lag för vår verksamhet. Där skulle jag vilja se en förändring i hyressättningssystemet och bruksvärdessystemet eftersom de begränsar prissättningen både för oss och de privata fastighetsägarna.



SLUTDISKUSSION

Företagens olikheter illustrerar att det redan i dag, inom ramen för gällande lagstiftning, finns möjlighet att göra förändringar i arbetssätt och företagsformer. Det finns flera goda exempel från kommunala företag som andra företag och kommuner kan lära av. Exempelen i rapporten visar att det finns en stor potential i ett ökat samarbete mellan olika kommunala bostadsföretag. En fråga är om det behövs åtgärder från lagstiftaren för att komma vidare eller om kommunerna och företagen själva ser vinsterna med en ökad samverkan.

Mycket tyder på att företagen kommer att behöva förändras för att möta framtidens utmaningar, men det är inte givet att någon särskild företagsform eller andra ägare ger bättre förutsättningar för allmännyttans framtid. Företagsformen för allmännyttan måste även fortsättningsvis vara upp till varje enskild kommun att bestämma.

Förändringar av lagstiftningen är främst aktuella om dagens lagstiftning i framtiden ses som ett hinder för olika utvecklingsmöjligheter. Möjligtvis kan det finnas anledning att se över hur de kommunala bostadsföretagen ska kunna ha ett tätare samarbete utan att det kommer i konflikt med lagen om offentlig upphandling.

SAMMANFATTNING

De allmännyttiga bostadsbolagen i Sverige i dag verkar under högst olika förutsättningar. I olika delar av Sverige har de högst skilda utmaningar att tackla. Ägande och företagsformer har förändrats under åren. Idag är lejonparten av de kommunala bostadsbolagen helägda kommunala aktiebolag. Inför lagen är alla lika, men inom ramen för vår svenska lagstiftning finns möjlighet till stora variationer.

Rapportens tre typfall beskriver olika typer av marknader, förutsättningar och arbetssätt för allmännyttan:

1. Göteborgsregionen
2. Stockholmsregionen
3. Mindre glesbygdskommuner

1. *Den kommunala bostadsmarknaden i Göteborg* utgörs av Göteborg stad tillsammans med angränsande kommuner. Den kännetecknas av sitt regionala samarbete. Företagen AB Framtiden och Förbo har valt företags-/ägarformer som är mindre vanliga och utgör intressanta exempel på möjliga lösningar inom ramen för dagens lagstiftning.

Framtiden är en kommunal bostadskoncern med 14 dotterbolag. Koncernkonstruktionen innebär möjlighet att fördela ekonomiska resurser till de utsatta områden som varit i särskilt stort behov av kapital. Omskrivna Gårdstensbostäder som ingår i Framtiden, har en egen lösning på frågan om boendeinflytandet, med hyresgästrepresenteranter i bolagets styrelse.

Bostadsbolaget Förbo samägs av fyra kommuner i regionen. Ett samägande kan vara intressant både för företag på en vikande marknad där företaget har ett mindre antal bostäder, men också i tillväxtorter där det finns ett behov av en tydligare samordning av bostadsfrågorna.

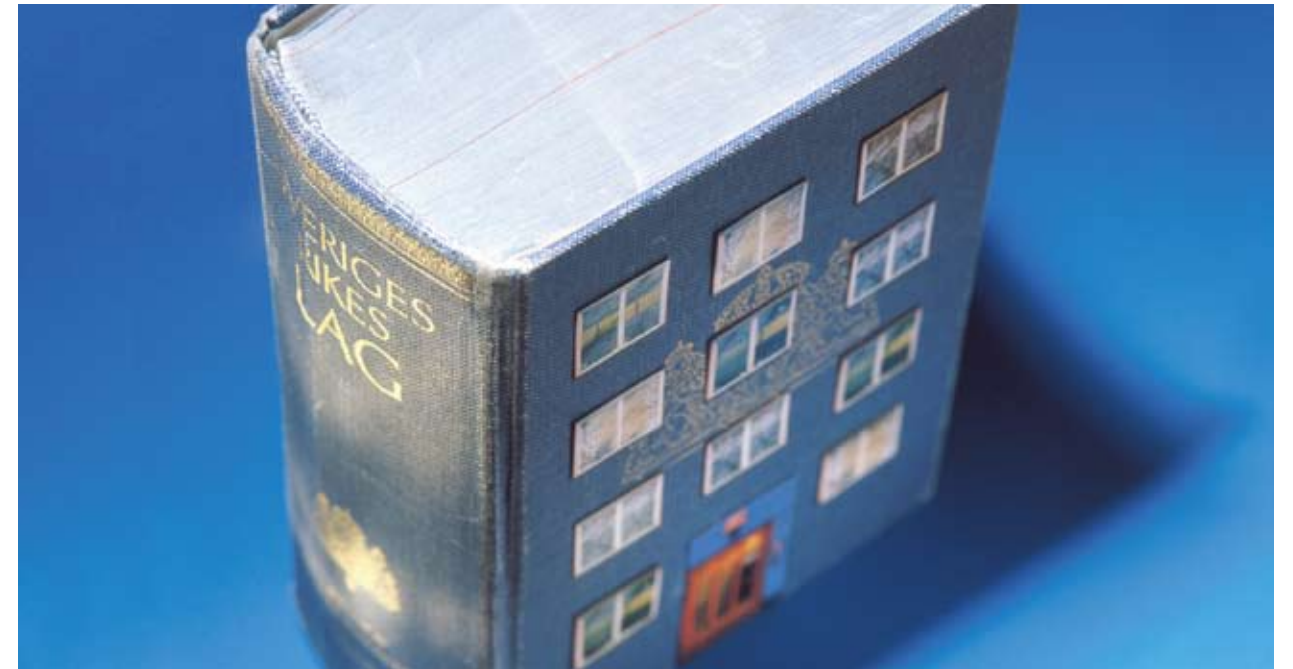
2. *Bostadsmarknaden i Stockholmsregionen* sköts av 25 olika kommuner med egna bostadsbolag som vart och ett ansvarar för sin del av regionen. Eftersom Stockholm och Mälardalsregionen är Sveriges viktigaste ekonomiska motor, efterlyses från många håll en ökad samsyn på infrastruktur och bostäder. Bristen på hyresrätter riskerar att hämma tillväxten och hindra en väl fungerande bostadsmarknad. Frågan är om ett ökat samarbete kan vara lösningen på Stockholms problematiska bostadsmarknad.

De tidigare försöken till omvandling till stiftelse respektive kooperativ diskuteras.

3. *Mindre glesbygdskommuner.* Många kommunala bostadsföretag i utflyttningskommuner har problem med vakanser och låg efterfrågan. Här finns flera olika strategier för att hantera situationen. Härnösandshus arbetar i nära samarbete med sina hyresgäster och har lyckats höja anseendet och nöjdhetsgraden hos de boende bland annat tack vare en ISO 9000 kvalitetscertifiering. I andra mindre kommuner diskuteras möjligheten till samverkan när det gäller till exempel teknisk förvaltning. Idag försvåras dock detta av LOU.

Längst bak i rapporten finns ett appendix med en förenklad genomgång av de lagar som reglerar allmännyttan.

LAGSTIFTNING SOM RÖR ALLMÄNNYTTIGA KOMMUNALA FÖRETAG



Ett kommunalt bostadsbolag

Allmännyttiga kommunala bostadsföretag lyder under en mängd lagar, vissa som även påverkar privata bolag men vissa som endast rör offentlig verksamhet.

Verksamheten i dessa företag regleras av privaträttsliga och offentligrättsliga bestämmelser. Det som kännetecknar ett kommunalt bostadsbolag är i första hand det kommunala ägandet och det kommunala inflytandet i dem. Även den roll som kommunala bostadsbolag har i hyresregleringen skiljer dem från privata bostadsbolag.

Här följer en genomgång av de lagar som rör allmännyttiga kommunala bostadsbolag.

Samma rättigheter och skyldigheter

Ett kommunalt bostadsbolag är en privaträttslig juridisk person vars existens och verksamhet i första hand regleras av *aktiebolagslagen*.

Detta innebär bland annat att bolaget:

- ♣ svarar för sina åtaganden enbart med sina egna tillgångar,
- ♣ är underkastat samma skatteregler som ett privatägt bolag,
- ♣ måste upprätta kontrollbalansräkning om det har förbrukat mer än halva aktiekapitalet
- ♣ kan gå i konkurs.

Ett kommunalt bostadsbolag har alltså formellt sett *samma rättigheter och skyldigheter* som ett privat bolag, om inte annat sägs i särskilda lagar eller förordningar. Men det finns ett antal *särregleringar* som påverkar ett kommunalt bostadsföretags ställning. Det kan dels ske *indirekt*, till exempel genom kommunallagen och lagen om allmännyttiga bostadsföretag, dels *direkt*, till exempel genom lagen om offentlig upphandling och sekretesslagen.

De kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelverken är varken överordnade eller underordnade i förhållande till varandra. Man kan snarare säga att de kompletterar varandra. Det demokratiska inflytandet som förtroendevalda i kommunen vill utöva på sina kommunala bolag, kan dock ibland komma i konflikt med aktiebolagslagens krav på att visst beslutsfattande måste överlåtas till bolagsstämma, styrelse eller VD.

Kravet på att beslut måste fattas av bolagsorgan innebär också att de som är med om beslutet gör det under skadeståndsansvar.

Kommunallagen och andra kommunrättsliga bestämmelser

Den viktigaste juridiska skillnaden jämfört med privata bostadsbolag är att allmännyttan inte bara lyder under aktiebolagslagen utan också under kommunallagen.

I kommunallagen finns det flera bestämmelser om kommunala bolag. Bestämmelserna riktar sig inte till bolagen som sådana utan till kommunerna, som ju – i motsats till företagen – är rent offentligrättsliga juridiska personer. Det kan sägas att kommunallagens bestämmelser om kommunala bolag anger förutsättningar för att kunna bilda och driva kommunala bolag på ett kommunalrättsligt godtagbart sätt.

Förutsättningar för att bilda kommunala bolag

I rättspraxis blev det tidigt godtaget att kommuner har rätt att använda sig av aktiebolag och andra privaträttsliga associationsformer (till exempel stiftelser) för sina insatser inom vissa verksamhetsområden, till exempel inom bostadsförsörjningen. 1991 års kommunallagsreform ledde till en lagstiftning om kommunala bolag som i stort sett slog fast den rättspraxis som sedan tidigare fanns.

Under förutsättning att en viss verksamhet kan anses vara en *kommunal angelägenhet* får en kommun bolagisera vilken verksamhet som helst om det inte finns specialregler som uttryckligen säger att verksamheten ska handhas inom den kommunallagsreglerade organisationen. För bostadsförsörjningen finns inte några specialregler av detta slag. Däremot är bostadsförsörjningen en *kommunal angelägenhet* vilket framgår av *lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar* där kommunen har i uppdrag att planera bostadsförsörjningen inom kommunen. Där slås också fast att kommunfullmäktige under varje mandat-

period ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Denna angelägenhet får efter beslut av fullmäktige lämnas över till bland annat ett aktiebolag. Men överlämnandet är dock inte villkorslöst utan omges av bestämmelser som ska neutralisera de svagheter som bolagsformen har ur demokratiskt synpunkt.

Överlämnad angelägenhet

Kommunen kan överlämna en angelägenhet antingen till ett helägt bolag eller till ett delägt bolag. Delägarskap i kommunala bostadsbolag är ovanliga. Därför beskrivs här enbart att angelägenheten har överlämnats till ett helägt bolag.

Innan överlämnandet sker måste fullmäktige fatta vissa beslut och vidta vissa åtgärder för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att verksamheten även i händerna på en privaträttslig juridisk person – ett aktiebolag – ska skötas på ett kommunalrättsligt invändningsfritt sätt.

När en kommunal angelägenhet, i detta fall bostadsförsörjningen i kommunen, överläts till ett av kommunen helägt bolag ska fullmäktige:

- ✚ fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
 - ✚ utse samtliga styrelseledamöter, samt
 - ✚ se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas
- Fullmäktige ska också utse minst en lekmannarevisor.

Det kommunala ändamålet

Enligt aktiebolagslagen ska *bolagsordningen* bland annat ange *föremålet för bolagets verksamhet*, angivet till sin art. Den i andra sammanhang vanliga avslutningen av *föremålsbestämningen*, ”eller annan i samband därmed stående verksamhet”, godtas inte kommunalrättsligt eftersom den inte tillräckligt avgränsar bolagets verksamhet. Redan här finns det alltså en särregel som enbart tar sikte på kommunala bolag. Medan föremålsbestämningen är en aktiebolagsrättslig bestämmelse som anger *vad* bolaget ska syssla med är fastställandet av det kommunala ändamålet en kommunalrättslig bestämmelse som anger *varför* bolaget ska bedriva verksamheten.

Det kommunala ändamålet är själva kärnpunkten i den kommunala kompetensen. *Kompetensenligheten*, det

vill säga rätten för en kommun att befatta sig med en viss verksamhet, bestäms inte av verksamheten i sig (till exempel ”att bygga och förvalta bostäder inom kommunen”) utan av ändamålet med denna (till exempel att ansvara för bostadsförsörjningen inom kommunen). Ändamålet med verksamheten bestämmer alltså om en viss åtgärd är kompetensenlig eller inte.

Principiell beskaffenhet och större vikt

Enligt aktiebolagslagen svarar bolagsstyrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen har ganska stora befogenheter inom sitt ansvarsområde, men också skyldigheter, om inte bolagsordningen innehåller befogenhetsbegränsningar eller bolagsstämman redan har beslutat i en viss angelägenhet. Styrelsen har, aktiebolagsrättsligt, rätt att besluta i frågor som är av sådan betydelse att de annars skulle ha beslutats av fullmäktige. Att styrelsen har en sådan befogenhet innebär samtidigt en risk att den demokratiska beslutsprocessen sätts ur spel.

Vid olika tillfällen och senast i demokratiutredningen (år 2002) har man övervägt om inte kommunfullmäktige i stället skulle ges beslutanderätt i frågor av *principiell beskaffenhet* eller större vikt, trots att bolagsstyrelsen enligt aktiebolagslagen både har kompetens och ansvar för dessa frågor. Inte vid något tillfälle var dock regeringen beredd att föreslå en lagreglering som innebär att fullmäktiges godkännande av sådana beslut skulle krävas. Skälet till detta är att det finns en risk för att ett lagstadgat krav på fullmäktiges godkännande (som kan likställas med en beslutanderätt) skulle komma i konflikt med till exempel grundläggande aktiebolagsrättsliga bestämmelser om bolagsstyrelsens och styrelseledamöternas ansvar och befogenhet.

Om kommunfullmäktige har beslutanderätt eller enbart yttranderätt har kanske inte så stor betydelse. Kommunfullmäktige kan alltid besluta om en extra bolagsstämma där en fråga av större vikt eller principiell beskaffenhet tas upp till beslut och då blir bolagsstämmans beslut bindande för bolagsstyrelsen, det vill säga bolagsstyrelsen måste verkställa beslutet. Å andra sidan är det inte särskilt sannolikt att en bolagsstyrelse, även om fullmäktiges ställningstagande formellt inte är bindande för bolagsstyrelsen (beslutet är inte fattat inom bolagsorganisationen) som ett bolagsstämmbeslut, skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en principiellt viktig fråga.

Fullmäktige, som utser samtliga styrelseledamöter och därmed har rätt att besluta om att uppdraget ska upphöra i förtid kan ju vid en konflikt i en sådan fråga byta ut en trilskande bolagsstyrelse. För beslut på extra bolagsstämma och val av nya styrelseledamöter gäller dock bestämmelserna i aktiebolagslagen.

Kommunalrättsliga principer om likställighet, lokalisering och självkostnad

Kommunrätten vilar på ett antal kommunalrättsliga principer, som begränsar kommunernas verksamhet och därmed också de kommunala bolagens verksamhet. En bolagisering av en kommunal angelägenhet innebär inte att bolaget i sin verksamhet inte är bunden vid kommunala principer. Även om ett enstaka styrelsebeslut som står i strid med kommunalrättsliga principer inte kan överklagas, måste bolaget ta hänsyn till dessa principer.

Det får antas att principerna om likställighet och lokalisering gäller för kommunala insatser på bostadsförsörjningens område. Beträffande frågan om självkostnadsprincipen gäller för kommunala bostadsbolag, finns det olika uppfattningar även i den juridiska litteraturen.

Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen tillhör en av de bärande principerna för kommunal verksamhet. Den innebär i korthet att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det är inte tillåtet för en kommun, och därför inte heller för ett kommunalt bostadsbolag, att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund.

Det har hävdats att tillskott från kommunen till kommunala företag (allmännyttig bostadsstiftelse) skulle strida mot likställighetsprincipen. Regeringsrätten ansåg dock inte att så var fallet, vilket bekräftar uppfattningen att kommunerna har ett grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen. Det är därför tillåtet för en kommun att skapa och driva bland annat bostadsbolag. Därav följer att kommuner måste anses ha möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsbolag.

Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen innebär i korthet att kommunerna själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt

intresse som har anknytning till kommunens område eller kommunens medlemmar. Det gäller angelägenheter som inte ska handhas enbart av någon annan, exempelvis staten eller annan kommun.

Bestämmelsen, som gäller för all kommunal verksamhet, talar om intresseanknytning, inte bara till själva kommunområdet utan också till kommunmedlemmarna. Detta är viktigt att lägga märke till för att rätt förstå principens innebörd.

Självkostnadsprincipen

Enligt självkostnadsprincipen får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter, men avgiften får inte vara högre än de kostnader kommunen har för att tillhandahålla dessa tjänster eller nyttigheter.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommunen bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Undantagsvis förekommer det specialregler som upphäver självkostnadsprincipen för den specialreglerade kommunala verksamheten. Ett exempel på detta är reglering av eldistribution och elavgifter.

Självkostnadsprincipen utesluter inte att verksamheten går med vinst. Kostnaden för den enskilda insatsen, till exempel hyressättningen för enskilda bostadslägenheter i ett lägenhetsbestånd, har alltså inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen.

Det är inte tillåtet att lägga kostnaderna för olika verksamheter till grund för en självkostnadsberäkning. Det skulle annars kunna leda till att en grupp av kommunala ”kunder” fick betala ett annan ”kundgrupps” kostnader, vilket kommunalrättsligt inte godtas. Överskotten från en verksamhet får inte heller delas ut till aktieägaren (kommunen eller av kommunen ägt bolag) med mer än som kan betraktas som skälig förräntning på satsat kapital.

Sistnämnda synpunkt återspeglas också i lagen om allmännyttiga bostadsföretag där det bland annat stadgas att allmännyttiga bostadsföretag ska drivas *utan enskilt vinstsyfte*.

Frågan om självkostnadsprincipen gäller kommunala bostadsbolag är flitigt diskuterad och kritiserad. En problematik blir tydlig vid koncernbildning mellan kommunala bolag, då det gör det möjligt att föra både tillgångar och förluster mellan bolagen i koncernen.

Även ur konkurrensperspektiv har principen kritiserats eftersom den anses snedvrida konkurrensen mellan privata och kommunala bostadsbolag.

Det ska avslutningsvis nämnas att självkostnadsprincipen inte anses gälla för den *kommunala förmögenhetsförvaltningen*, till exempel finansiella resurser och handhavandet av lös och fast egendom som inte är ett led i en kommunal verksamhet. I stället gäller ett principiellt *förbud mot så kallad spekulativ verksamhet*, det vill säga verksamhet som enbart drivs i vinstsyfte.

ÖVRIG OFFENTLIG-RÄTTSLIG LAGSTIFTNING SOM RÖR KOMMUNALA FÖRETAG

Lagen om allmännyttiga bostadsföretag

I allbolagen, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsföretag står att bostadsföretag som bland annat ett aktiebolag som *drivs utan enskilt vinstsyfte*” och som i sin verksamhet ”*huvudsakligen förvaltar fastigheter med bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt.*”

Ett kommunalt bostadsföretag är ett allmännyttigt sådant om *en kommun har ett bestämmande inflytande* över det.

Enligt lagen ska ett allmännyttigt bostadsföretag också sträva efter att erbjuda hyresgästerna möjlighet till *boinflytande och inflytande i företaget*.

Utan vinstsyfte

Verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsbolag ska drivas utan enskilt vinstsyfte. Regleringen i lagen innebär begränsningar av *vinstutdelning* för allmännyttiga bostadsföretag.

Utdelning

Storleken på den tillåtna utdelningen av vinstmedel till ägaren stadgas som *skälig utdelning på den del av aktiekapitalet som ägaren skjutit till kontant* Regeringen lämnar närmare föreskrifter om högsta tillåtna utdelning. I underlaget för utdelningen får således inte inräknas apportegendom (till exempel fastigheter eller mark som lämnas av ägaren till bolaget) och kapital som tillkommit genom fondemission (till exempel genom att marknadsvärdet av fastighetsbeståndet har ökat).

Överlåtelse av fast egendom samt aktier och andelar i kommunala bostadsföretag

Här beskrivs de formella krav om tillstånd och tillståndsansökan som ställs på *överlåtelser* av fast egendom samt av aktier och andelar i kommunala bostadsföretag.

Ansökan om tillstånd att överlåta fast egendom ska göras hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. Är det fråga om överlåtelse av aktier eller andelar, ska ansökan göras hos länsstyrelsen i det län där kommunen är belägen eller företagets styrelse har sitt säte. En ansökan om tillstånd att överlåta aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag ska beslutas av kommunen om den innebär att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över det kommunala bostadsföretaget.

Innan beslut om överlåtelse fattas eller innan ansökan görs, ska de hyresgäster som berörs informeras om den planerade överlåtelser och beredas tillfälle att yttra sig. En uppgift om hyresgästernas inställning till överlåtelser ska bifogas tillståndsansökan.

Tillstånd till en överlåtelse lämnas inte om det kan befaras att de kommunala bostadsföretagens hyror till följd av överlåtelser inte kommer att få tillräckligt genomslag vid tillämpningen av *bruksvärdesreglerna* i hyreslagen eller de hyresförhandlingar som förs enligt hyresförhandlingslagen.

Lagstiftning som rör offentlighet och sekretess

Innan den nya kommunallagens i kraftträdande fanns det inga bestämmelser om *handlingsoffentlighet* i kommunala bolag. I den nya kommunallagen föreskrivs att kommunfullmäktige ska se till att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos bolagen i överensstämmelse med bestämmelserna om handlingarnas offentlighet i *tryckfrihetsförordningen* och *sekretesslagen*.

Sedan den 1 januari 1995 finns en bestämmelse i sekretesslagen som bland annat innebär att ett kommunalt bostadsföretag omfattas av handlingsoffentlighet på samma sätt som en myndighet. Detta innebär dels en insyn i bolaget som saknar motsvarighet hos dess konkurrenter dels kostnader för registrering, arkivering samt extra administration.

Bolagens affärs- och driftförhållanden skyddas på ett tillfredsställande sätt genom bestämmelser i sekretesslagen. Integritetsskyddet för hyresgäster och personal är däremot inte lika starkt.

Bostadsbolagens skyldighet att lämna uppgifter om

hyror, lägenhetsstorlekar, lägenhetsstandard med mera regleras genom bestämmelser i hyreslagen (55§).

Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) stadgar att upphandlingar ska ske affärsmässiga, i konkurrens och icke-diskriminerande. Lagen har tidigare innehållit ett undantag för offentlig ägda företag som driver industriell eller kommersiell verksamhet. Undantagsregeln har ändrats så att endast företag som tillgodoser ett behov som är av kommersiell natur är undantagna från LOU. Med denna definition anses att även de kommunala bostadsföretagen omfattas av LOU, trots att de arbetar på en konkurrensutsatt marknad.

Hyreslagen

Den lagstiftningen som har mest betydelse för själva verksamheten i kommunala allmännyttiga bostadsbolag är hyreslagen (12 kap JB) och hyresförhandlingslagen (se nedan). Lagarna reglerar förhållandena mellan bostadsföretagen och dess kunder, hyresgästerna, samt förutsättningar för hyressättning och hyresgästinflytande inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet.

Social skyddslagstiftning

Hyreslagen är en social skyddslagstiftning. I samband med att konsumentskyddet i allmänhet har utvecklats under efterkrigstiden har även hyresgästernas rättigheter i förhållandet till hyresvärdarna gradvis ökat.

Utformningen av hyreslagen med dess tvingande bestämmelser till hyresgästens fördel gör att avtalsfriheten mellan hyresgäst och hyresvärd närmast är obefintlig. Även om hyreslagens bestämmelser avser individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst är avsteg från hyreslagens tvingande bestämmelser med något undantag endast möjliga genom förhandlingar med hyresgästorganisation inom ramen för ett kollektivt system (hyresförhandlingslagen). Det viktigaste individuella inflytandet kan utövas av en enskild hyresgäst i samband med standardhöjande åtgärder i bostadslägenhet eller på fastigheten.

Med hyreslagens och hyresförhandlingslagens utformning har åstadkommit ett dubbelt konsumentskydd, dels genom tvingande bestämmelser i hyreslagen och dels däri-genom att avsteg från vissa av hyreslagens bestämmelser

endast kan avtalas med hyresgästorganisation som anses vara garant för att enskilda hyresgäster inte förfördelas av skrupelfria hyresvärdar som utnyttjar enskilda hyresgäster svaga ställning eller allmänna oförstånd. Trots det, enligt vissas uppfattning, vällovliga syftet har hyreslagen under senare tid tedd sig otidsenlig och inte anpassat till en modern hyresmarknad. Som exempel kan nämnas att överenskommelser kring individuella tillval eller frånval samt underhållsvarianter vållat besvär för båda hyresgäster och hyresvärdar på grund av avsaknaden av avtalsfrihet i bostadshyresförhållanden. Detsamma gäller överenskommelser om individuell mätning av värme och varmvatten som inte ens kan tillämpas mot hyresgäster som saknar förhandlingsklausul i hyresavtalet.

Hyreslagens viktigaste bestämmelser för bostadshyresgäster, om vilket bibehållande råder consensus, rör det direkta besittningsskyddet. Det direkta besittningsskyddet innebär att bostadshyresgäst alltid har rätt till förlängning av hyresavtalet såvida hyresgästen inte gjort sig skyldigt till avtalsbrott samt att hyresgästen har rätt till en rättslig prövning innan avhysningen. Det direkta besittningsskyddet kompletteras av den så kallade bruksvärdesprövningen, det vill säga att bostadshyresgäst har rätt till prövning av huruvida den utgående hyran är skälig eller inte. För att kunna bedöma skäligheten krävs det jämförelsedata som i dag hämtas från hyressättningen i allmännyttiga kommunala bostadsföretag.

Hyresförhandlingslagen

Hyreslagens regler bygger på att ett hyresavtal uppkommer och ändras genom överenskommelse mellan hyresvärdar och hyresgästen. För många hyresgäster och hyresvärdar ger hyreslagen emellertid en ofullständig bild av den reglering som gäller deras avtal. Hyreslagen kompletteras på viktiga punkter av hyresförhandlingslagens bestämmelser om kollektiva förhandlingar och överenskommelser.

Fastän under 90-talet i hyreslagen infördes en bestämmelse som gav en enskild hyresgäst rätt att lämna det kollektiva förhandlingssystemet omfattas inom kommunala bostadsföretag nästintill samtliga hyresgäster av det kollektiva förhandlingssystemet.

Den rättsliga regleringen

En förutsättning för att förstå hyresförhandlingslagens

uppbyggnad och bestämmelserna är att man har klart för sig den huvudsakliga innebörden av tre grundläggande avtalsbegrepp. Det gäller *förhandlingsordning*, *förhandlingsöverenskommelse* och *förhandlingsklausul*. Något förenklat kan dessa begrepp förklaras enligt följande. Förhandlingsordningen är ett avtal som sluts mellan hyresvärdar och hyresgästorganisationen om att kollektiva förhandlingar ska föras. Förhandlingsöverenskommelsen är ett avtal mellan hyresvärdar och hyresgästorganisationen om de hyresvillkor som ska tillämpas. En förhandlingsklausul är ett villkor i hyresavtalet som binder hyresgästen att följa de hyresvillkor som avtalats i förhandlingsöverenskommelsen.

Hyresförhandlingslagen kompletterar hyreslagen som bygger på tanken om individuella avtal. Hyreslagen i sig innehåller redan en mängd regler som syftar till att skapa större jämvikt mellan hyresavtalets parter. Av särskilt vikt är det sammanhängande komplexet av regler om besittningsskydd, hyresreglering (bruksvärdessystemet) och förbudet mot särskild ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt (svarta pengar). Viktigt är också hyresnämndens möjligheter att besluta om nya hyresvillkor i enlighet med vad som bedöms som skäligt.

Om förhandlande parterna, i allmännyttiga kommunala bostadsföretag, lokalt inte kommer överens och strandar förhandlingarna hänskjuts tvisten till *hyresmarknadskommittén*. Hyresmarknadskommittén är ett partssammansatt organ med lika antal representanter från SABO och Hyresgästernas Riksförbund. Efter hänskjutandet lämnar kommittén en rekommendation till lösning eller återförvisar ärendet till förhandlingsordningens parter. Någon omröstning förekommer inte utan dess ställningstagande förutsätter enighet. Eftersom kommittén inte anger skäl för sina ställningstaganden bidrar inte heller kommitténs avgöranden till en vägledande tolkning av självkostnadsbegreppet. Eftersom hyressättningstvister normalt prövas av hyresnämnden har hyresgästorganisationen i princip en vetorätt.

Inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet förhandlas och träffas överenskommelser även beträffande andra frågor som rör hyresgästerna gemensamt. Dessa överenskommelser är då bindande för hyresgästerna p g a förhandlingsklausulen i hyresavtalet. En enskild hyresgäst har dock rätt att för egen del få överenskommelsen prövat i hyresnämnden.

PRIVATRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER

Aktiebolagslagen

Avsnittet behandlar de rättsliga bestämmelser som gäller aktiebolagets organisation, det vill säga bolagsstämma, styrelsen och VD samt anknytande ansvarsbestämmelser som är knutna till dessa funktioner.

Aktiebolagets organisation

Aktieägarnas rätt att besluta om företagets verksamhet utövas vid *bolagsstämman*, som är aktiebolagets högsta beslutande organ. Men ett bolag måste också ha en *styrelse* och ibland även *en verkställande direktör* som svarar för förvaltningen av bolagets angelägenheter och företräder bolaget utåt. Det är viktigt att dessa utför sina uppgifter med självständighet och integritet.

Aktiebolagslagens bestämmelser om bolagets ledningsorganisation skiljer mellan stora och små aktiebolag. Stora bolag ska ha en tudelad ledningsorganisation med dels en styrelse, dels en verkställande direktör. I små bolag är endast ett ledningsorgan – styrelsen – obligatoriskt. Sedan 1995 är aktiebolagen uppdelade i två kategorier, publika och privata. Publika bolag är vanligtvis stora medan privata är små. Men gränsdragningen mellan publika och privata bolag bestäms inte av bolagets storlek i sig, utan är beroende av om bolaget vänder sig till en större allmänhet för finansieringen av verksamheten (till exempel börsbolagen). De flesta allmännyttiga bostadsbolag är oberoende av deras storlek privata, medan några få är publika.

Bestämmelserna om aktiebolagets organisation ska främja en aktiv ägarfunktion i företagen, skapa bättre förutsättningar för att utkräva ansvar av försumliga bolagsorgan och stärka revisorernas roll i bolagen. Reglerna om bolagsorganens behörighet och skyldighet har preciserats i syfte att lättare kunna urskilja vem eller vilka som är ansvariga för misskötsel av bolaget.

Bolagets organisation regleras genom handlingar som följer en speciell rangordning. Högst står *aktiebolagslagen*, följd av *bolagsordningen* och i förekommande fall, av *ägardirektiv*. Ägardirektiven ska dock endast verkställas av styrelsen om de inte strider mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen. Efter dessa följer de instruktioner som styrelsen använder sig av för att organisera verksamheten i bolaget på övergripande nivå. Under styrelsens instruktioner finns verkställande direktörens föreskrifter om

den löpande förvaltningen. Dessa föreskrifter kompletteras i vissa fall med befattningsbeskrivningar och andra sådana handlingar som utformas av personalansvariga och andra tjänstemän för att lägga fast rutinerna för enskilda anställda i bolaget.

Bolagsstämma

Aktieägarens rätt att besluta i bolagets angelägenheter utövas vid en *bolagsstämma*. Alla aktiebolag är skyldiga att hålla minst en bolagsstämma om året. En ordinarie bolagsstämma ska hållas inom sex månader efter räkenskapsårets slut. På denna stämma ska det fattas beslut om fastställelse av resultaträkningen och balansräkningen. Man beslutar också om vinst- och förlustdispositioner (hur man ska förfara med bolagets resultat under året, till exempel kan man besluta om att del av vinsten ska utdelas till ägaren), om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och den verkställande direktören samt annat ärende som enligt lag eller bolagsordningen ska förekomma på stämman. Utöver den ordinarie stämman kan vid behov en extra stämma hållas.

Bolagsstämman är ett muntligt förfarande. Med aktieägarnas godkännande kan stämman hållas enbart genom upprättandet av ett protokoll, så kallad skrivbordsstämmor. Detta är det vanliga i det stora flertalet mindre bolag, särskilt sådana med endast en aktieägare. Allmännyttiga bostadsbolag har bara en ägare, kommunen, men så kallad skrivbordsstämmor förekommer ändå inte i större omfattning på grund av det demokratiska ägandet av dessa bolag. Av samma anledning är ordinarie bolagsstämmor i allmännyttiga bostadsbolag offentliga tillställningar.

Det är viktigt att aktieägarens, kommunens, beslut formaliseras på stämman. Beslut som fattas utanför bolagsstämman vare sig av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen är nämligen inte bindande för bolagsstyrelsen. Verkställer bolagsstyrelsen sådana beslut gör man det på eget ansvar. Om verkställigheten leder till skada för bolaget kan bolagsstyrelsen inte hänvisa till ägarens beslut om den inte finns i ett stämmoprotokoll.

Ett flertal av bestämmelserna om bolagsstämman har som syfte att skydda andra aktieägare (minoritetsskyddet) i förhållande till varandra. Dessa bestämmelser har då ingen betydelse för allmännyttiga bostadsbolag som ju har endast en ägare.

Styrelsen och VD

Det är styrelsen som svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets verksamhet. Styrelsens uppgifter och ansvarsområden anges tydligt i lagtexten. Men dessa frågor kan inte regleras i detalj. Förhållandena skiftar från ett bolag till ett annat beroende på verksamhetens art och omfattning. De skiftar också i ett och samma bolag från en tidpunkt till en annan. Lagen måste därför ge utrymme för variationer i sättet att leda ett bolag.

Ansvarsfördelningen i bolaget blir tydligt genom att lagen preciserar vad som är styrelsens uppgifter och ansvar. Bland annat klargörs att styrelsen är skyldig att fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation. För att styrelsen ska kunna göra detta måste den bygga upp ett rapporteringssystem.

Hanteringen av bolagets bokföring och redovisning, dess förvaltning av ekonomiska medel och dess ekonomiska förhållanden i övrigt är av grundläggande betydelse för bolaget. Styrelsen ansvarar för att bolaget är organiserat så att den ekonomiska förvaltningen – bokföring, medelsförvaltning och bolagets övriga ekonomiska förhållanden – kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt.

Ansvarsfrågor för styrelse och VD

En styrelseledamot eller verkställande direktör som när han fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, ska ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan tillfogas en aktieägare eller någon annan genom överträdelse av aktiebolagslagen, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen.

För ett fungerande näringsliv är det väsentligt att det finns verksamma incitament för företagsledningarna att fullgöra sina skyldigheter. Det är därför önskvärt att lagstiftningen tillhandahåller tydliga regler som på ett effektivt sätt ger möjlighet att utkräva ansvar av försumliga företagsledningar. Också behovet att upprätthålla allmänhetens förtroende för näringslivet talar i den riktningen. Mot bakgrund därav anses det nödvändigt med särskilda skadeståndsregler i aktiebolagslagen. Ett annat skäl är att den allmänna skadeståndslagstiftningen inte kan ta hänsyn till de speciella förhållandena inom aktiebolagsrätten. Som exempel därpå kan nämnas att uppkomna skador regelmässigt är rena förmögenhetsskador (skador som inte uppkommer som följd av sak- eller personskador), för vilka ersättning enligt allmänna skadeståndsregler utgår

med vissa begränsningar. Det sagda innebär dock inte att reglerna om skadeståndsskyldighet i aktiebolagslagen är uttömmande. Skadeståndsskyldighet kan också föreligga enligt skadeståndslagen, till exempel på grund av att skada vållats genom brottslig handling.

Den allmänna skadeståndsrätten utgör också utgångspunkt för ansvarsbedömningen. Bedömningen av uppsåt och oaktsamhet, liksom av adekvat orsakssamband mellan handling eller underlåtenhet å ena sidan och skadan å andra sidan, följer allmänna skadeståndsrättsliga principer. Detsamma gäller möjligheten att jämka ett ansvar på grund av den skadelidandes medvållande till sin skada.

Styrelseledamöternas och den verkställande direktörens skadeståndsansvar förutsätter i vart fall oaktsamhet hos organledamoten. Vid bedömningen av skadeståndsreglerna måste man komma ihåg att aktiebolagen verkar i en marknadsekonomi och att all affärsverksamhet innebär ett visst mått av risktagande. Härtill kommer att även omsorgsfullt övervägda affärsbeslut kan visa sig bli förlustbringande. Skadeståndsreglerna bör då givetvis inte hindrar från att ta de affärsmässiga risker som i det enskilda fallet är motiverade.

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag och dess styrelseledamöter och den verkställande direktören omfattas inte bara av det aktiebolagsrättsliga regelverket utan även av kommunalrättsliga bestämmelser som rör kommunala bolag. Iakttagandet eller underlåtenhet av dessa bestämmelser torde påverka även ansvarsbedömningen i förevarande sammanhang.

Ansvarbestämmelsernas utformning

Styrelseledamot och VD som uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget, ska ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan vållas aktieägare eller annan genom överträdelse av aktiebolagslagen eller bolagsordningen. Skadestånd kan aktualiseras när styrelseledamot eller VD gör sig skyldig till följande.

- ✿ Allmän misskötsel av bolaget.
- ✿ Bristande kontroll och organisation.
- ✿ Obefogad affäroptimism eller riskexponering.
- ✿ Diskutabel utdelningspolitik (jämför utdelningsbegränsningen för allmännyttiga bolag).
- ✿ Underlåtenhet att informera styrelsen.
- ✿ Underlåtenhet att hålla sig informerad.



Vid bedömningen måste bland annat hänsyn tas situationen vid tidpunkten när beslutet fattades. VD och styrelse har vidare ett ansvar för att bolagets verksamhet är organiserad på ett lämpligt sätt, att det finns ändamålsenlig redovisning och att befattningshavare har tillräcklig kompetens för att lösa sina arbetsuppgifter.

Har bolagsstämman beviljat styrelseledamot ansvarsfrihet innebär detta att bolaget avstår från att kräva skadestånd. Framkommer ny information, som ej fanns

tillgänglig då stämman beviljade ansvarsfrihet, kan dock bolaget väcka skadeståndstalan under en treårsperiod.

En tredje man som träder i kontakt med bolaget har givetvis anledning att förlita sig på att styrelseledamöter och VD följer de regler som gäller för bolaget. Bland annat därför kan styrelseledamöter eller VD kunna åläggas skadeståndsskyldighet, om de vållat skada genom överträdelse av framförallt aktiebolagslagen, tillämplig redovisningslag och bolagsordningen.

UPPDRAGET TILL DELSTUDIEN OM DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET

De allmännyttiga företagen följer liksom andra företag aktiebolagslagen och i förekommande fall stiftelselagen. Aktiebolagslagen har nyligen kompletterats med bestämmelser om företag med särskild vinstutdelningsbegränsning. För de allmännyttiga bostadsföretagen gäller också en särskild lag – lagen om allmännyttiga bostadsföretag (ibland kallad Allbolagen). I denna lag definieras och regleras allmännyttiga och kommunala bostadsföretag. Lagen innehåller också särskilda bestämmelser om överlåtelse av kommunala bostadsföretag. Enligt denna lag skall allmännyttiga bostadsföretag bland annat erbjuda de boende möjligheter till inflytande i företaget samt begränsa utdelningen på av ägaren tillskjutet kapital till skäligt belopp enligt regeringens föreskrifter. Även kommunallagen spelar en viktig roll för de kommunala bostadsföretagen.

De allmännyttiga bostadsföretagen har startats och ägs i så gott som samtliga fall av en kommun. Ägandet ger kommunerna möjlighet att bland annat genom ägardirektiv styra den övergripande inriktningen på verksamheten utifrån ett kommunnyttteperspektiv. Ibland ifrågasätts det kommunala ägandet; det hävdas till exempel att privata aktörer är mer effektiva än kommunala när det gäller konkurrensutsatt verksamhet och att ägandet i vissa fall innebär en riskexponering men också att ”kommunnyttan” ibland går före ”hyresgästnyttan” och att hyresgästernas inflytande borde öka på bekostnad av det kommunala inflytandet.

Syftet är att diskutera vilken form av legal reglering av allmännyttan som behövs och hur den i så fall skall vara utformad samt att diskutera möjligheter till att andra aktörer än kommunerna tar över hela eller delar av allmännyttan.

Lagen om allmännyttiga bostadsföretag har nu gällt i

över fyra år. Diskutera hur den har fungerat ur företagets perspektiv. Analysera om lagens bestämmelser om utdelningsbegränsning kan harmoniseras med eller ersättas av aktiebolagslagens bestämmelser om särskild vinstutdelningsbegränsning. Analysera också vad lagens bestämmelse om boinflytande står för eller borde stå för. Granska de bestämmelser i kommunallagen som har direkt påverkan på de kommunala bostadsföretagen och se över vilka behov av harmonisering som kan finnas. Diskutera också vilka effekter lagen om offentlig upphandling har för allmännyttan och analysera om den i själva verket leder till högre kostnader och konkurrenssnedvridning.

Analysera möjligheter och förutsättningar att helt eller delvis föra över ägandet till andra aktörer och konsekvenserna av sådana åtgärder. Vilka juridiska regler sätter ramarna för vad som är möjligt? Vilka tänkbara andra ägare eller ägarkonstellationer finns som vill driva ett allmännyttigt företag? Vilka är förutsättningarna för en maktindelning där kommunerna, de anställda och hyresgästerna äger en tredjedel var och hur skulle en sådan lösning kunna fungera praktiskt? Är så kallad stiftelsefiering en möjlighet? Hur skulle ett ägarskifte kunna lösas finansiellt? Vilka blir konsekvenserna för en kommun som frånhänder sig hela eller delar av makten över sitt främsta bostadspolitiska redskap? Redovisa relevanta utländska erfarenheter och vad vi kan lära av dessa.

Diskutera även möjligheterna till samägande över kommungränserna liksom andra former för samverkan över dessa gränser och analysera hur dessa skiljer sig mellan olika typer av regioner. Vilka förutsättningar finns för någon form av regionala bostadsföretag?

DEN LEGALA GRUNDEN OCH ÄGANDET

De allmännyttiga bostadsbolagen i Sverige verkar i dag under högst olika förutsättningar. I olika delar av Sverige har de högst skilda utmaningar att tackla. Den demografiska utvecklingen, med en allt äldre befolkning och en allt tydligare polarisering mellan storstad och glesbygd, är exempel på frågor som kommunen, och därmed också bostadsföretagen, måste hantera.

Kommunernas förutsättningar för att äga företagen kan ändras, vilket kan leda till att nya ägare kan bli aktuella eller att ett ökat samarbete mellan företagen kan bli nödvändigt. Det går inte att hitta en gemensam linje för hur allmännyttan ska ägas eller vilken företagsform man ska ha i framtiden, företagen är olika.

I denna rapport beskrivs problembilden, diskuteras tänkbara förändringar av regelverk och ägande samt analyseras konsekvenserna av sådana förändringar.

THOMAS WÄGSTRÖM



Ansvarig för arbetet med rapporten har varit Ulf Nyqvist, VD för Botkyrkabyggen i Stockholm. Arbetet har utförts i samarbete med SABOs Karin Andersson och Manfred Baumgardt.

Den här rapporten är en av tio som utarbetats inom SABOs framtidsutredning. Rapporterna ligger till grund för arbetet med ett nytt idéprogram för SABO-företagen. Idéprogrammet behandlas på SABOs kongress i juni 2007.



SABO SVERIGES ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAG

Besöksadress Vasagatan 8–10, Box 474, 101 29 Stockholm

Tel 08-406 55 00, fax 08-20 99 04, hemsida www.sabo.se, e-post info@sabo.se