

Kommunstyrelseförvaltningen

Peter Callsen | Administrativ chef/Kommunjurist
033-430 55 10 | peter.callsen@bollebygd.se

Kommunstyrelsen

Utredning om förutsättningarna för bildande av fastighetsbolag och avveckling av Stiftelsen Bollebygds Hyresbostäder

Förslag till beslut

Kommunstyrelseförvaltningens förslag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Kommunfullmäktige beslutar, mot bakgrund av kommunstyrelseförvaltningens utredning 2016-10-18, att utredningsuppdraget ska anses som slutfört.

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade den 17 juni 2015 att förutsättningarna för bildande av ett nytt kommunalt fastighetsbolag ska utredas. Enligt utredningsuppdraget skulle uppgiften för ett eventuellt nybildat bolag vara att samordna byggande, drift och underhåll av Stiftelsen Bollebygds Hyresbostäders (Stiftelsen) fastigheter och alla övriga kommunala lokaler.

Kommunstyrelseförvaltningen har utrett förutsättningarna för att dels bilda ett nytt kommunalt fastighetsbolag, dels möjligheterna för ett sådant bolag att ta över hela den nuvarande verksamheten i Stiftelsen samt att Stiftelsen därvid avvecklas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bildande av ett kommunalt fastighetsbolag kräver en rad insatser, politiska beslut och utmaningar för kommunen, i synnerhet mot bakgrund av att detta erfarenhetsmässigt är en ny organisationsform för Bollebygds kommun. Kommunstyrelseförvaltningen ser dock inga direkta hinder mot ett bildande av ett kommunalt fastighetsbolag.

När det gäller avvecklandet av Stiftelsen kan det inte på förhand säkert klarläggas huruvida Stiftelsen kan avvecklas, eftersom beslut om detta fattas av Kammarkollegiet. För att avveckla en stiftelse som bedriver näringsverksamhet är det en grundläggande förutsättning att den långsiktigt saknar ekonomiska förutsättningar för att bedriva den avsedda verksamheten. I Stiftelsens fall handlar det, i så fall, i princip uteslutande om att dess underhållsskuld på sikt är för stor för att hantera. Önskar kommunen gå vidare i frågan bör kommunen låta en utomstående part närmare utreda Stiftelsens ekonomi. Utmynnar utredningen i en sådan slutsats kan en process för avveckling av Stiftelsen initieras. Kommunstyrelseförvaltningens konklusion i denna del är att ett antal förutsättningar behöver uppfyllas för att avveckla stiftelsen och att utgången av en avvecklingsprocess är oviss.

Ett annat hinder som kommunstyrelseförvaltningen ser är utifrån ekonomiska aspekter. En försäljning av tillgångarna från Stiftelsen till ett kommunalt fastighetsbolag skulle innebära att stämpelskatt för förvärvet behöver erläggas till ett en omfattning av, översiktligt räknat, 10 miljoner

kronor. Denna kostnad ska givetvis vägas mot den eventuella nytta kommunen potentiellt sett skulle få av att driva den kommunala bostadsförsörjningen i bolagsform istället för att den drivs av Stiftelsen.

Stiftelsen Bollebygds hyresbostäder

Stiftelse som juridisk person

En stiftelse är en juridisk person som inte har några ägare eller medlemmar. Det innebär att en stiftelse skiljer sig åt från exempelvis bolag och föreningar i det att den självt äger och förvaltar en ekonomisk förmögenhet som en eller flera stiftare (fysiska eller juridiska personer) avsatt för ett bestämt ändamål. En stiftelse förvaltas av en styrelse eller motsvarande och står under tillsyn av länsstyrelsen. Det finns enligt stiftelselagen (1994:1220) olika sorters stiftelser; vanliga stiftelser, insamlingsstiftelser, kollektivavtalsstiftelser, pensionsstiftelser och personalstiftelser.

Stiftelsen Bollebygds hyresbostäder

I Bollebygds kommun finns sedan slutet av 50-talet (beslut om bildande fattades av kommunfullmäktige den 28 oktober 1957) en stiftelse med namnet Stiftelsen Bollebygds hyresbostäder (org.nr. 864500-0459). Stiftelsen lyder under stadgar (Bilaga 1) som senast antogs av Bollebygds kommunfullmäktige den 18 december 1995. Enligt stadgarna (§ 2) är ändamålet med stiftelsens verksamhet att inom ramen för den kommunala kompetensen främja bostadsförsörjningen i kommunen. Vidare anges (§ 3) att stiftelsen, som är ett allmännyttigt bostadsföretag, har till föremål för sin verksamhet att inom Bollebygds kommun förvärva, avyttra, äga, bebygga och förvalta fastigheter eller tomträtter med bostäder, affärslägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar.

Stiftelsen tillhör kategorin ”vanlig stiftelse”, i undergruppen ”verksamhetsstiftelser”. Stiftelsen förvaltas av en styrelse bestående av fem ledamöter och fem ersättare. Styrelsen, liksom ordförande och vice ordförande, väljs av Bollebygds kommunfullmäktige och uppdragstiden följer mandatperioderna i övrigt (§ 7). Styrelsen utser i sin tur en verkställande funktionär (VD) som under styrelsens överinseende leder driften av rörelsen, handhar den löpande förvaltningen m.m. (§ 8)

När det gäller kommunens styrning och ledning över Stiftelsen får den anses vara tämligen begränsad. De inslag av formell styrning och ledning som existerar är att Stiftelsen, enligt stadgarna, ska bereda kommunfullmäktige möjlighet att yttra sig innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt (§ 5, jämförbart med vad som gäller för kommunens nämnder och kommunstyrelsen i övrigt). Vidare står Stiftelsens styrelse under överinseende av kommunstyrelsen och kommunen äger därvid rätt att när som helst taga del av Stiftelsens räkenskaper och övriga handlingar samt att i övrigt inspektera Stiftelsen (§ 6). Därtill får Stiftelsen endast efter medgivande av kommunstyrelsen förvärva eller avhända sig bebyggd eller obebyggd fastighet respektive tomträtt till sådan fastighet (§ 17)

Kommunfullmäktige utser två revisorer och revisorsersättare i Stiftelsen, varav en revisor och en revisorsersättare ska vara auktoriserade (§ 19). Kommunfullmäktige fattar vidare beslut om årsredovisning och revisionsberättelse i Stiftelsen, liksom om ansvarsfrihet ska beviljas för styrelsen (§ 20)

Kommunalt fastighetsbolag

Allmänt om kommunala aktiebolag

I Sverige finns närmare 2 000 kommunala aktiebolag som utgör en mycket stor del av den offentliga sektorn både när det gäller personal och omsättning. Den verksamhet som bedrivs i bolagsform omfattar en mängd olika områden, bland annat el, fjärrvärme, va-anläggningar och bostäder.

Ett kommunalt aktiebolag bildas genom att kommunen, typiskt sett kommunfullmäktige, fattar beslut om det. Därefter ska en stiftelseurkund tas fram och undertecknas av stiftarna, dvs. kommunen. Stiftelseurkunden ska innehålla uppgifter om bolagets bolagsordning, uppgifter om styrelsen, revisorer, antal aktier och värde på desamma m.m.

För att uppnå kommunal styrning av aktiebolaget behöver dessutom bolagsordning och, om än på frivillig grund, ägardirektiv upprättas. Bolagsordningen är företagets ”författning” och reglerar de mest grundläggande förutsättningarna för bolaget. Ägardirektivet anger direktiv för hur bolaget verksamhet ska bedrivas, ofta kring finansiering, avkastning m.m.

Fördelar som å ena sidan ofta lyfts fram med att bedriva viss kommunal verksamhet i bolagsform är större effektivitet, att besluten inte kan överklagas, tydlighet kring vad resurserna används till och att styrelsen kan bestå av personer med spetskompetens inom verksamhetsområdet. Nackdelar å andra sidan brukar sägas vara just att besluten som fattas av bolaget inte kan överklagas, att kommunen har sämre inflytande över verksamheten än vid egen drift och att transparensen minskar. De påstådda fördelarna och nackdelarna kan givetvis diskuteras och utgör på intet sätt absoluta sanningar.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

I Sverige finns ca 300 allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Att kommunen rent allmänt äger rätt att bedriva verksamhet som innefattar bostadsförsörjning framgår av de kommunala kompetensreglerna och rättspraxis. Regleringen kring hur ett kommunalt bostadsaktiebolag får och ska bedriva sin verksamhet framgår annars av lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Två centrala förutsättningar för att det ska röra sig om ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag är att det drivs i aktiebolagsform och att en (eller flera) kommun(er) utövar ett bestämmande inflytande över aktiebolaget. Vidare krävs att bolaget i allmännyttigt syfte (1 § 1 st. lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag):

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

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är skyldiga att i sin verksamhet tillämpa ”affärsmässiga principer”, dvs att bolagen ska verka som normala, långsiktiga aktörer på bostads- och hyresmarknaden och på lång sikt ha ett marknadsmässigt avkastningskrav. ”Affärsmässiga principer” ska således kombineras med ”allmännyttigt syfte”, dvs att bolaget ska främja bostadsförsörjningen

och tillgodose olika bostadsbehov, dvs även till grupper med särskilda behov eller med en svag ställning på bostadsmarknaden etc.

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag i Bollebygd

På det sätt som kommunfullmäktiges utredningsuppdrag formulerats skulle ett eventuellt nybildat kommunalt bostadsaktiebolag vara att ”samordna byggande, drift och underhåll av Stiftelsens fastigheter och alla övriga kommunala lokaler”. Kommunstyrelseförvaltningen tolkar detta som att kommunfullmäktige med det menar att bostadsaktiebolaget, istället för Stiftelsen, framgent skulle äga de fastigheter som Stiftelsen idag äger.

Stiftelsens lägenhetsbestånd består, enligt årsredovisning för år 2015 (bilaga 2), av 371 lägenheter och 11 lokaler, samt ett äldreboende. Lägenheterna utgörs uteslutande av hyresrätter. För det fall ägandet och förvaltandet av fastighetsbeståndet i Stiftelsen istället skulle ske i ett kommunalt bostadsaktiebolag bedömer kommunstyrelseförvaltningen, mot bakgrund av den stora andelen hyresrätter i beståndet, att detta skulle vara i linje med kravet på att ett allmännyttigt bostadsaktiebolags huvudsakliga verksamhet ska vara att förvalta ”fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt”. Bolaget skulle förvisso även äga och förvalta såväl Stiftelsens lokaler som kommunens övriga lokaler, men med viss marginal beräknat på hyresintäkter och antalet objekt bedömer kommunstyrelseförvaltningen att kravet skulle uppfyllas.

Övriga krav som lagstiftningen uppställer enligt ovan, dvs att bolaget drivs i aktiebolagsform, att kommunen utövar bestämmande inflytande, att verksamheten främjar bostadsförsörjningen och att möjlighet till inflytande i bolaget ges, ser kommunstyrelseförvaltningen möjligheter att uppfylla i ett kommunalt bostadsaktiebolag i Bollebygds kommun.

Viktigt att notera i sammanhanget är dock att bolagsformen är en ny organisationsform för Bollebygds kommun. Att skapa ett kommunalt bostadsaktiebolag kräver i sig en rad förberedelser och planeringsarbete. Eftersom avsikten är att bolaget även ska äga och drifta de kommunala fastigheterna krävs överlåtelse av desamma från kommunen till bolaget. Det medför också beslut om organisationsförändring, bland annat av kommunens fastighetsavdelning som påverkas av att drift och underhåll istället sköts av bolaget. Att sedermera driva ett kommunalt aktiebolag över tid kräver att kommunen arbetar aktivt med såväl samarbete som styrning, vilket ur flera aspekter påverkar den befintliga kommunala organisationen, såväl på tjänstemannivå som politiskt.

Avveckling av Stiftelsen

Avveckling av Stiftelsen

Eftersom lagstiftningen kring stiftelser på flera sätt är komplex och länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet inte ger vägledning kring avveckling av stiftelser har kommunstyrelseförvaltningen uppdragit åt f.d. hovrättsrådet och en av Sveriges ledande experter inom stiftelsejuridik, Henning Isoz, att klargöra förutsättningarna för en avveckling av Stiftelsen och processen för en sådan. Henning Isoz har i detta uppdrag upprättat en kort promemoria som han tillsänt Bollebygds kommun. (Bilaga 3).

Av promemorian drar kommunstyrelseförvaltningen följande slutsatser:

- Det är styrelsen för en stiftelse som äger frågan om stiftelsens framtid och det är styrelsens skyldighet att försvara stiftelsens existens så långt det är möjligt.
- En grundläggande förutsättning för en avveckling av en bostadsstiftelse är att den långsiktigt saknar ekonomiska förutsättningar att bedriva den avsedda verksamheten, i princip rör det sig alltid om att stiftelsen har en alltför stor underhållsskuld.
- Om en granskning av Stiftelsens ekonomi skulle utmynna i en bedömning att underhållsskulden över tid är för stor måste styrelsen undersöka huruvida kommunen vill göra ytterligare tillskott till Stiftelsen.
- Om kommunen i ett sådant läge inte är beredd att tillskjuta medel till Stiftelsen, och inte heller andra långivare är beredda till det föreligger förutsättningar för en avveckling.
- En avvecklingsprocess tar ett till två år och det är Kammarkollegiet som fattar beslut efter ansökan från styrelsen.
- De tillgångar som Stiftelsen har efter försäljning av fastigheterna är kapital som därefter används till att främja bostadsförsörjningen i kommunen, exempelvis genom bidrag till bostadsaktiebolaget. När tillgångarna sedermera är slut upphör stiftelsen att existera.
- Det är en rad förutsättningar som behöver uppfyllas för att stiftelsen ska kunna avvecklas och utgången av en avvecklingsprocess är oviss.

Ekonomiska konsekvenser

Stiftelsen äger, enligt balansräkning i årsredovisning för år 2015, anläggningstillgångar i form av byggnader och mark till ett värde av ca 242 miljoner kronor. En avveckling av Stiftelsen skulle innebära att överlåtelsen av fastigheterna mellan Stiftelsen och ett kommunalt fastighetsbolag skulle belastas med stämpelskatt om 4,25 procent av köpeskillingen (alternativt taxeringsvärdet, beroende på vilket värde som är högst, jmf. lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter §§ 8-9). Det skulle, översiktligt räknat, innebära en kostnad om ca 10 miljoner kronor i stämpelskatt.

Sammanfattande slutsatser

Kommunfullmäktiges uppdrag av den 17 juni 2015 var att utreda förutsättningarna för bildande av ett nytt kommunalt fastighetsbolag. Uppgiften för ett eventuellt nybildat bolag ska, enligt uppdraget, vara att samordna byggande, drift och underhåll av Stiftelsens fastigheter och alla övriga kommunala lokaler.

Kommunstyrelseförvaltningen ser inga formella hinder mot att skapa ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag i Bollebygds kommun, även om det innebär en rad utmaningar och förberedelser samt innebär ett nytt sätt att arbeta med bostadsförsörjningen i kommunen.

När det gäller uppgiften för bolaget att samordna byggande, drift och underhåll av såväl Stiftelsens fastigheter som de kommunala lokalerna ser kommunstyrelseförvaltningen däremot en rad utmaningar. Att överlåta hela stiftelsens fastighetsbestånd till bolaget innebär att Stiftelsen behöver avvecklas. Det är osäkert om detta överhuvudtaget är genomförbart eftersom förutsättningen för det är att Stiftelsen långsiktigt saknar ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det är svårt att dra en sådan slutsats av Stiftelsens senaste årsredovisning. Här krävs sannolikt att en utomstående konsult granskar Stiftelsens ekonomi och kommer fram till en sådan slutsats. Skulle denna förutsättning uppfyllas krävs en avvecklingsprocess på ett till två år där utgången är oviss.

En viktig ekonomisk aspekt som måste beaktas är den stämpelskatt som behöver erläggas vid förvärvet av Stiftelsens fastigheter. Det finns numera små möjligheter att få befrielse från stämpelskatt av Kammarkollegiet och skatten beräknas i detta sammanhang uppgå till ca 10 miljoner kronor.

Beslutsunderlag

- Kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2016-10-18
- Bilaga 1, Stadgar Stiftelsen Bollebygds Hyresbostäder
- Bilaga 2, Årsredovisning Bollebo 2015
- Bilaga 3, Promemoria 2016-10-06.

Skickas till

Kommunstyrelseförvaltningen

BOLLEBYGDS KOMMUN

Kommunstyrelseförvaltningen

Anders Einarsson

Förvaltningschef

Peter Callsen

Administrativ chef/Kommunjurist