

# Promemoria

Till	Michael Plogell
Från	Lynda Ondrasek Olofsson och Henrik Kjellgren
Datum	27 mars 2020
Klient	Bollebygds kommun
Ärende	Frågor avseende Stiftelsen Bollebygds Hyresbostäder

## 1. Sammanfattning

Vår bedömning kan sammanfattas enligt följande:

- Stiftelsens ändamål är enligt de stadgar som tillämpas idag att inom ramen för den kommunala kompetensen främja bostadsförsörjningen i kommunen. Föremålet för verksamheten är att inom Bollebygds kommun förvärva, avyttra, äga, bebygga, och förvalta fastigheter eller tomträtter med bostäder, affärslägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar.
- Begreppsmässigt synes det inte vara någon skillnad mellan uttrycken ”kollektiva anläggningar” och ”därtill hörande kollektiva anordningar”. Det finns stöd för att offentliga byggnader såsom skolor kan inrymmas i båda uttrycken. Detta skulle innebära att Stiftelsen kan förvärva, avyttra, äga, bebygga och förvalta sådana byggnader.
- Om det av ordalydelsen inte är uppenbart hur stiftelseförordnandet ska tolkas har Stiftelsens styrelse s.k. tolkningsföreträdare i att bedöma hur ändamålet bäst ska fullföljas. Det ankommer således på Stiftelsens styrelse att tolka föreskrifterna.
- Det är möjligt att avyttra fast egendom i syfte att fullfölja Stiftelsens ändamål. En sådan avyttring måste dock följa den i stadgarna angivna regleringen om medgivande från kommunstyrelsen. Vidare måste föreskriften om kommunfullmäktiges möjlighet att yttra sig innan vissa beslut beaktas.

## 2. Bakgrund och uppdrag

Inom Bollebygds kommun finns behov av att genomföra offentliga byggnadsprojekt. Den borgen kommunen iklätt sig för Stiftelsen Bollebygds Hyresbostäder (Stiftelsen) förhindrar dock genomförandet av sådana projekt då kommunens kreditutrymme är alltför begränsat. Inom kommunen har olika möjligheter för att åstadkomma den tänkta byggnationen utretts, däribland möjligheterna att bilda ett kommunalt fastighetsbolag. Inga av dessa möjligheter har dock bedömts genomförbara.

Stiftelsen bildades av Bollebygds kommun i slutet av 1950-talet. Enligt stadgar antagna 1995 är Stiftelsens ändamål följande:

*Ändamålet med stiftelsens verksamhet är att inom ramen för den kommunala kompetensen främja bostadsförsörjningen i kommunen. (§ 2)*

*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, affärlägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar. (§ 3)*

Stiftelsens stadgar har ändrats vid flera tillfällen. De äldsta stadgar som återfunnits är daterade 1963. Därefter har det skett ändringar 1978, 1987, 1993 och 1995. Det är stadgarna från 1995 som tillämpas idag.

I stadgarna daterade 1963 uttrycks Stiftelsens ändamål på följande sätt:

*Stiftelsen har till ändamål att såsom allmännyttigt bostadsföretag inom Bollebygds kommun, förvärva, bebygga och förvalta fastigheter och kollektiva anläggningar. Stiftelsens verksamhet må efter särskilt uppdrag av kommunalfullmäktige eller det kommunala organ, som fullmäktige därtill utser, jämväl omfatta uppförande av en- och tvåfamiljshus för försäljning. (§ 2)*

Ordalydelseerna i ändamålsföreskrifterna från 1963 och 1995 skiljer sig således åt på flera sätt. Skillnaderna består bl.a. i att uttrycket "kollektiva anläggningar" i 1963 års stadgar i 1995 års stadgar ersatts med "därtill hörande kollektiva anordningar".

Fråga har nu uppkommit om det inom ramen för någon av ändamålsföreskrifterna ryms att genomföra de offentliga byggnadsprojekten. Fråga har vidare uppkommit om möjligheterna och ansvaret för att tolka Stiftelsens stadgar liksom om möjligheterna att avyttra fast egendom.

Nedan redogör vi inledningsvis för våra tankar kring vilka föreskrifter som bör anses vara gällande för Stiftelsen. Därefter redogör vi för vår analys av innebörden av uttrycken "därtill hörande kollektiva anordningar" respektive "kollektiva anläggningar" och vad som gäller i fråga om tolkning av stiftelsens stadgar. Avslutningsvis redogör vi för Stiftelsens möjligheter att avyttra fast egendom.

### **3. Bedömning**

#### **3.1 För Stiftelsen gällande föreskrifter**

Som framkommit ovan har Stiftelsens stadgar ändrats vid ett flertal tillfällen. Frågan är dock om dessa ändringar varit tillåtna. I detta avseende kan vi konstatera följande.

Stiftelsen bildades före stiftelselagens ikraftträdande och den utgör således en s.k. äldre stiftelse. Enligt lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) ska en ändringsföreskrift för en äldre stiftelse ha samma giltighet som enligt äldre rätt. För att en ändringsföreskrift ska vara giltig måste den vara upprättad av stiftaren i det ursprungliga stiftelseförordnandet.<sup>1</sup> Vidare gäller numera, efter ett färskt avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2019 ref. 64), att en ändringsföreskrift för en äldre stiftelse är giltig även om den är generellt utformad. Det innebär att stiftelsens föreskrifter, förutom ändamålet, får ändras av styrelsen eller förvaltaren. Ändamålet eller en föreskrift som direkt eller indirekt påverkar stiftelsens ändamål eller förutsättningar för att fullfölja ändamålet får däremot inte ändras utan att Kammarkollegiet gett tillstånd till ändringen. Vidare gäller att eventuella kvalificeringsregler, t.ex. om det av ändringsföreskriften följer att någon utomstående organisation ska godkänna ändring av stadgarna, måste vara uppfyllda.

---

<sup>1</sup> I detta fall finns en ändringsföreskrift i 1963 års stadgar. Huruvida detta är det ursprungliga stiftelseförordnandet är emellertid oklart.

I 1963 års stadgar finns en ändringsföreskrift med följande lydelse:

*Ändring av stadgarna må ej vidtagas utan medgivande av kommunalfullmäktige samt Kungl. Bostadsstyrelsen så länge styrelsen beviljat statslån anlitas för finansieringen av stiftelsen tillhörigt företag. (§ 22)*

Vi kan således konstatera att ändringsföreskriften är generellt utformad. Ändringsföreskriften är därför ogiltig till den del den möjliggör ändringar av Stiftelsens ändamål, men giltig avseende ändringar som inte berör ändamålet (jfr HFD 2019 ref. 64).

Som konstaterats ovan har Stiftelsens stadgar ändrats vid ett flertal tillfällen, däribland ändamålsföreskriften och andra föreskrifter som berör ändamålet. Eftersom dessa ändringar gjorts utan att Kammarkollegiet gett tillstånd till ändringarna bör ändringarna enligt vår bedömning vara att betrakta som otillåtna. Detta skulle i så fall innebära att det är den ursprungliga ändamålsföreskriften, liksom övriga föreskrifter som berör ändamålet, som ska gälla.

Vi har dock blivit informerade om att länsstyrelsen fastställt stadgarna daterade 1995.<sup>2</sup> En återgång till de ursprungliga stadgarna förutsätter därför Kammarkollegiets tillstånd (permutation).

Innan vi tar ställning till om permutation behövs, är det dock lämpligt att analysera vad som är innebörden av uttrycket ”därtill hörande kollektiva anordningar” i nuvarande ändamålsföreskrift respektive uttrycket ”kollektiva anläggningar” i dåvarande ändamålsföreskrift och om det föreligger någon skillnad mellan uttrycken.<sup>3</sup>

### **3.2 Innebörden av ”därtill hörande kollektiva anordningar” respektive ”kollektiva anläggningar”**

Som framkommit ovan finns inom Bollebygds kommun behov av att genomföra offentliga byggnadsprojekt, däribland uppförandet av en skola. Frågan är därför om uppförandet av en skola ryms inom Stiftelsens nuvarande eller tidigare ändamålsföreskrift.

Nuvarande stadgar (1995) har följande lydelse:

*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, affärlägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar.*

Tidigare stadgar (1963) hade följande lydelse:

*Stiftelsen har till ändamål att såsom allmännyttigt bostadsföretag inom Bollebygds kommun, förvärva, bebygga och förvalta fastigheter och tomträtter för upplåtande av hyresbostäder, affärlägenheter och kollektiva anläggningar.*

<sup>2</sup> Av 11 § lagen om införande av stiftelselagen följer att föreskrifter som före ikraftträdandet har fastställts för en stiftelse av regeringen, Kammarkollegiet eller en länsstyrelse vid tillämpningen av stiftelselagen (1994:1220) ska anses som föreskrifter i ett stiftelseförordnande.

<sup>3</sup> Med beaktande av de begränsningar som råder avseende möjligheterna att ändra en stiftelses ändamålsföreskrift så länge ändamålet är möjligt att fullfölja, är det dessutom troligt att Kammarkollegiet inte skulle ha lämnat tillstånd till att ändra Stiftelsens ändamål på det sätt som skett. För att ändamålet ska få ändras krävs enligt praxis att det har skett sådana *ändrade förhållanden* sedan stiftelsen bildades att föreskriften som rör ändamålet inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter med förordnandet, eller om det finns *synnerliga skäl*. En ändamålsföreskrift kan således inte ändras därför att styrelsen t.ex. anser att ett annat ändamål skulle göra stiftelsen mer effektiv, att det finns större behov inom ett annat område än stiftelsens ändamål, att nuvarande ändamål är svårt att tolka eller att nuvarande ändamål behöver preciseras. Om lagens förutsättningar för att ändra ändamålet skulle vara uppfyllda, ska vid bestämmandet av ny lydelse av ändamålet så långt som möjligt beaktas vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt med förordnandet och det nya ändamålet ska så nära som möjligt motsvara det ursprungliga. Detta skulle möjligen också kunna indikera att avsikten med de stadgeändringar som skett inte har varit att ändra innebörden av Stiftelsens ändamål, utan kanske en strävan i att använda det begrepp som varit vedertaget vid aktuell tidpunkt.

Skillnaderna mellan de båda versionerna av ändamålsföreskriften är i relevant hänseende dels att "kollektiva anläggningar" i den tidigare versionen har ersatts med "kollektiva anordningar", dels att dessa anordningar enligt nuvarande föreskrift ska vara bostäder eller affärs-  
lägenheter "därtill hörande". Vad gäller innebörden av dessa skillnader noterar vi följande.

Begreppen "kollektiva anordningar" och "kollektiva anläggningar" förekommer i en lång rad stiftelseförordnanden för allmännyttiga bostadsstiftelser och bolagsordningar för allmännyttiga bostadsaktiebolag och det är svårt att se att någon skillnad är åsyftad dem emellan. Rent språkligt skulle begreppet kollektiv anläggning kunna anses något vidare än begreppet därtill hörande kollektiva anordningar. Det är dock klart att även begreppet anordning i och för sig omfattar byggnader såsom förskolor (se nedan). Generellt torde begreppen således avse alla byggnader som är till för *gemensamt* bruk till skillnad mot anordningar och anläggningar som syftar till *enskilt* bruk. Skolbyggnader torde således kunna falla inom ramen för både begreppet "kollektiva anordningar" och begreppet "kollektiva anläggningar". Fråga är därmed närmast vad som är innebörden av inskränkningen att den kollektiva anordningen ska vara bostäder och affärs-  
lägenheter "därtill hörande" och om denna inskränkning medför att offentliga byggnader såsom skolor inte omfattas.

Begreppet "kollektiva anordningar" definierades och förklarades i utredningen Hemmen och samhällsplaneringen (SOU 1956:32). I utredningen anförde chefen för Socialdepartementet bl.a. följande av intresse:

"Vid utformningen av nya bostadsområden har under senare år frågan om kollektiva anordningar av olika slag ägnats stor uppmärksamhet. Jag avser här närmast sådana lokaler för gemensamma ändamål, som tjäna som komplement till bostäderna och syfta till att underlätta hushållsarbetet och barneftersynen, ge bättre förutsättningar för föreningsliv och sällskaplig samvaro, för fritidssysselsättningar för olika åldersgrupper inom ett område o. s. v. I de s.k. kollektivhusen ha dylika kollektiva anordningar knutits till en enda bostadsfastighet eller ett enda fastighetskomplex." (SOU 1956:32, s. 9).

"Utredningen bör i första hand ägna uppmärksamhet åt sådana gemensamhetsanläggningar inom ett grannskapsområde, som direkt komplettera bostäderna och underlätta familjernas dagliga liv, såsom hemhjälpcentraler, daghem och lekskolor, fritidslokaler för ungdom och mindre samlingslokaler. Som en annan grupp av gemensamhetsanläggningar kan räknas sådan teknisk fastighetsutrustning, som lämpligen kan utformas att betjäna större bostadsgrupper, såsom gemensamma tvättcentraler och panncentraler, kylanläggningar och gemensamma förvaringsutrymmen.

Det är emellertid icke möjligt eller lämpligt att draga en skarp gräns mellan dylika bostadskomplement eller kollektiv fastighetsutrustning och andra gemensamhetsanläggningar för det ena eller andra speciella syftet, som kunna betjäna större eller mindre områden." (SOU 1956:32, s. 10).

"Vissa slag av gemensamhetsanläggningar ha undersökts i framlagda eller pågående utredningar eller äro föremål för offentlig låne- och/eller bidragsverksamhet. Detta gäller exempelvis samlingslokaler i föreningslivets tjänst, beträffande vilka låne- och bidragsverksamheten handhas av nämnden för samlingslokaler, tvättanläggningar, för vilka viss bidragsverksamhet skötes av egnahemsstyrelsen (efter 1 juli bostadsstyrelsen) och som varit föremål för utredning inom 1941 års befolkningsutredning, fritidslokaler för ungdom, som ägnats uppmärksamhet av ungdomsvårdskommittén, samt daghem och lekskolor, som behandlats av 1941 års befolkningsutredning och som är under utredning av en särskild kommitté för den halvöppna barnavården och för vilka socialstyrelsen handhar bidragsverksamhet. Inom skolkommissionen torde frågor om inplanering av lokaler för vissa gemensamma ändamål i skolbyggnader ägnas uppmärksamhet. En inom inrikesdepartementet planerad utredning rörande folkbad tangerar också detta område." (SOU 1956:32, s. 11).

”Begreppet gemensamhetsanordningar kan ges ett vidsträckt omfång. Egentligen fyller ju all offentlig förvaltning gemensamma behov och kunde alltså, rent språkligt sett, anses falla under detta begrepp; detsamma gäller också åtskilliga verksamheter av enskild natur, som tillgodoser gemensamma sociala, ekonomiska eller kulturella behov.” (SOU 1956:32, s. 12).

Av utredningen framgår således att begreppet kollektiva anordningar ska ges en vid innebörd och att det avser lokaler för gemensamma ändamål, som tjäna som komplement till bostäderna. Att kollektiva anordningar kompletterar bostäderna måste enligt vår mening tolkas som att dessa kan anses vara bostäderna ”därtill hörande”. Av exemplifieringen av lokaler/byggnader synes också framgå att skolor bör anses vara en sådan gemensam lokal som är ett komplement till bostäder. Slutligen anges att all offentlig förvaltning torde kunna falla in under gemensamhetsanordningar. Med begreppet gemensamhetsanordningar avses i utredningen kollektiva anordningar.

Det är således vår uppfattning att det finns relativt starkt stöd för att skolbyggnader både kan anses vara en kollektiv anläggning och en bostäder tillhörande kollektiv anordning.<sup>4</sup> Detta skulle innebära att Stiftelsen kan förvärva, avyttra, äga, bebygga och förvalta sådana byggnader.

### 3.3 Ansvar för tolkning av en stiftelses föreskrifter

Vad därefter gäller ansvaret för tolkning av en stiftelses föreskrifter noterar vi följande.

Det är Stiftelsens styrelse som har ansvaret för att stiftelseförordnandet följs. Utgångspunkten för styrelsens tolkning är alltid ordalydelsen i stiftelseförordnandet.

Om det av ordalydelsen inte är uppenbart hur stiftelseförordnandet ska tolkas har styrelsen ansvaret för tolkningen. Styrelsen har s.k. tolkningsföreträde i att bedöma hur ändamålet bäst ska fullföljas. Vid en tolkning gäller det att försöka komma underfund med vad stiftaren har haft för avsikt med sitt förordnande vid donationstillfället.

Utgångspunkten är att styrelsen inte får fatta beslut i direkt strid med ändamålet – en stiftelse ska främja det eller de ändamål som stiftaren beslutat. Om ett förvaltningsbeslut rimligen går att tolka in i det ändamål som en stiftelse ska främja bör det dock höra till styrelsens rätt att fatta beslutet.

En allmän stiftelserättslig princip är att stiftarens vilja vid stiftelsens bildande ska respekteras. När stiftelsen är bildad har stiftaren inte någon rätt att ändra föreskrifterna i stiftelseförordnandet. Att stiftaren ångrar sig eller tycker att ändamålet blev alltför snävt eller att ett annat ändamål är bättre utgör inte heller skäl för att få ändra ändamålet.

Om styrelsen antar riktlinjer eller principer för hur ändamålet ska tolkas bör dessa dokumenteras. Detta kan ske t.ex. i ett protokoll eller i en bilaga till sådant. Sådana riktlinjer är dock inte bindande utan kan ändras när som helst.

Det ovanstående innebär att det är Stiftelsens styrelse som har en skyldighet att tillämpa, tolka och verkställa föreskrifterna i förordnandet. Vidare är det Stiftelsens styrelse som har tolkningsföreträde i att bedöma om det inom ramen för Stiftelsens ändamål är möjligt att uppföra skolbyggnader.

---

<sup>4</sup> För det fall en skolbyggnad endast skulle vara en kollektiv anläggning men inte en bostäder tillhörande kollektiv anordning är den ändring av Stiftelsens stadgar från det förra till det senare i vilket fall sannolikt otillåten (se avsnitt 3.1).

### 3.4 Möjligheterna att avyttra fast egendom

Ytterligare en fråga som uppkommit är om Stiftelsen enligt gällande stadgar har möjlighet att avyttra fast egendom. Syftet med en sådan avyttring skulle vara att frigöra kapital för att kunna uppföra och förvalta de nödvändiga offentliga byggnadsprojekten, däribland en skola. I detta avseende kan vi konstatera följande.

Av 1995 års stadgar framgår att Stiftelsens ändamål är att inom ramen för den kommunala kompetensen främja bostadsförsörjningen i kommunen (§ 2). Vidare framgår att Stiftelsen har till föremål för sin verksamhet att bl.a. avyttra fastigheter eller tomträtter med bostäder, affärslägenheter och därtill hörande kollektiva anordningar (§ 3). Slutligen framgår att Stiftelsen endast efter medgivande av kommunstyrelsen får avhända sig bebyggd eller obebyggd fastighet respektive tomträtt till sådan fastighet (§ 17).

Stadgarna tillåter således att Stiftelsen efter medgivande av kommunstyrelsen avyttrar fast egendom. Syftet med en sådan avyttring måste vara att uppfylla Stiftelsens ändamål. Vidare ska försäljningen ske till marknadsvärde. Under förutsättning att de medel som frigörs vid fastighetsförsäljningen används för att uppfylla Stiftelsens ändamål, däri inbegripet uppförande av offentliga byggnader såsom skolor, föreligger således inget hinder mot en fastighetsavyttring.<sup>5</sup>

Det ska dock i detta sammanhang också noteras att det av stadgarna framgår att Stiftelsen ska bereda kommunfullmäktige i Bollebygd möjlighet att yttra sig innan beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas (§ 5).

---

<sup>5</sup> Stiftelseförordnandet ger endast rätt att avyttra fastigheter och således inte fastigheter paketerade i bolag. Det är dock möjligt att Kammarkollegiet skulle lämna tillstånd till en sådan ändring (jfr HFD 2014 ref. 7).