

Institutionen för handelsrätt



LUNDS UNIVERSITET
Ekonomihögskolan

Kommunala bostadsaktiebolag

Ägarstyrning

Marcus Hagström

Kandidatuppsats

15 högskolepoäng

Handledare

Andreas Inghammar

HARK11 kandidatuppsats i handelsrätt

Associationsrätt

HT10

Summary

The phenomenon of municipal social housing companies may go so far back in time to the 1930s. The purpose of the municipality owning a mortgage company has always been their instruments to meet the housing responsibilities imposed upon the municipality. The operation of mortgage companies has always been driven from municipal act (Kommunallagen) ban on local authorities to carry on business for profit as well as the so-called cost principle. This has meant that the municipal housing companies are not imposed on marketable yield which can be regarded as contend to EU state aid laws since it involved a competition in the housing market to the disadvantage of private operators. In order to be compatible with EU state aid laws required a change in the law. January 1, 2011 entry, with a new law took effects that are designed to be compatible with these rules.

The new law differs somewhat from the old one. First the new law regulates only municipal public housing companies and not municipal housing companies who are foundations or financial associations. But the main difference is that the municipal public housing companies now must be operated on commercial principles, which represents a deviation from municipal act (Kommunallagen) ban on local authorities to operate its mortgage business for profit and cost principle.

In this essay I assume the housing is controlled by the owner's directive and company deeds. I assumes how five city municipality public housing companies' owner's directive and company deeds are designed. First I make an explanation of the provisions of the law that was valid to 2010. Then an examination of how owner's directives and the company deeds were designed by this Act. Furthermore, I make a statement of how the regulations of the law reads where I bring up the similarities and differences between regulation in force until 2010 and taking effect announce that from 2011. Finally, a study on how the five municipality public housing companies owner's directives and company deeds should look at a harmonization of the new law.

The conclusion is that the most of the municipal housing companies have to change something in their owner's directives or company deeds. The main change that needs to be done is the attitude regarding commercial.

Sammanfattning

Fenomenet med kommunala allmännyttiga bostadsföretag sträcker sig tillbaka till 1930-talet. Syftet med att en kommun har ägt ett bostadsföretag har hela tiden varit att detta skall vara kommunens instrument för att uppfylla det bostadsförsörjningsansvar som åläggs kommunen. Driften av bostadsföretagen har dock hela tiden drivits utifrån KL:s förbud för kommuner att driva verksamhet med vinstsyfte samt den s.k. självkostnadsprincipen. Detta har inneburit att de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen inte ålagts marknadsmässiga avkastningskrav vilket kan anses strida mot EU:s statsstödsregler eftersom det inneburit en konkurrensnedvridning på bostadsmarknaden vilken missgynnar de privata aktörerna. För att vara förenlig med EU:s statsstödsregler krävdes en förändring i lagen. Den 1 januari 2011 trädde därför en ny lag i kraft som är framtagen för att vara förenlig med dessa regler.

Denna skiljer sig en del från den gamla lagen. Den nya lagen reglerar endast kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag men inte kommunala bostadsföretag, som är stiftelser eller ekonomiska föreningar. Den centrala skillnaden är dock att de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen numera skall drivas på affärsmässiga principer, vilket innebär ett avsteg från KL:s förbud för kommunen att driva sitt bostadsföretag med vinstsyfte samt självkostnadsprincipen.

I uppsatsen utgår jag ifrån hur bostadsbolagen styrs med ägardirektiv och bolagsordningar. Jag utgår från hur fem kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolags ägardirektiv och bolagsordningar är utformade. Först redogör jag för bestämmelserna i den lag som gällde t.o.m. 2010. Därefter granskar jag av hur ägardirektiven och bolagsordningarna är utformade efter denna lag. Vidare redogör jag för den nya lagens bestämmelser där jag tar upp likheter och skillnader mellan den reglering som gällde t.o.m. 2010 och den som börjar gälla fr.o.m. 2011. Avslutningsvis beskriver jag hur de fem kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagens ägardirektiv och bolagsordningar bör se ut vid en harmonisering till den nya lagen.

Slutsatsen är att merparten av de kommunala bostadsaktiebolagen måste i någon mån ändra sina ägardirektiv eller bolagsordningar. Den centrala ändringen som måste till är förhållningssättet beträffande affärsmässighet.

Förord

Ämnet för denna uppsats må inte vara allt för omskrivet. Idén till ämnet började växa sedan det kommunala bostadsaktiebolaget i Kävlinge, KKB Fastighets AB redogjort för sin verksamhet för Kävlinges kommunfullmäktige där min far är ledamot. När han berättade om detta fick jag en idé om att det möjligtvis föreligger speciella regler för just kommunala aktiebolag och i detta fall kommunala bostadsaktiebolag. Detta på grund av att det vore märkligt om kommuner driver kommunala aktiebolag med vinstsyfte. Efter lite surfande och tänkande fann jag att där fanns en lag, allbolagen, som styrde speciellt dessa aktiebolag. Förutom tanken på de kommunala bostadsaktiebolagen hade jag haft en tanke på att skriva något om ägarstyrning men hade inte konkret kommit på vad. Varför inte kombinera detta? Som utgångspunkt för kommunernas ägarstyrning ville jag använda ägardirektiven och bolagsordningarna. Därför har jag varit i kontakt med uppemot 25 olika kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag och bett att få deras ägardirektiv och bolagsordningar. Utan dessa skulle min uppsats ha varit svår att genomföra och därför skulle jag vilja tacka de som skickat dessa dokument till mig. Dessutom fick jag reda på att en ny lag skulle träda i kraft av VD:n i Haninge bostäder AB och samma person gav mig även idén om att granska hur ägardirektiven och bolagsordningarna skulle påverkas av den nya lagen. Därför skulle jag vilja skänka honom ett extra tack för denna idé.

Vidare skall jag ge ett tack till min handledare Andreas Inghammar för goda idéer med allt från disposition till innehåll.

Till sist skulle jag vilja tacka min familj som hjälpt och stöttat mig i allt från bollande av idéer till konkret feedback.

Marcus Hagström

Innehåll

1. Inledning.....	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och problemformulering/frågeställning	2
1.3 Metod och material	2
1.4 Avgränsning.....	3
1.5 Disposition	3
2. De kommunala bostadsföretagens uppkomst och utveckling	5
2.1 Historik.....	5
2.2 De kommunala bostadsföretagens syfte	7
2.2.1 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar	7
2.2.2 Inget vinstsyfte.....	7
2.3 Den senaste utvecklingen på området.....	8
2.3.1 Bakgrund till den nya lagen som reglerar de kommunala bostadsaktiebolagen.....	8
2.3.2 Konkurrensnedvridningen och statsstödsreglerna.....	8
3. Reglering t.o.m. 2010	13
3.1 Innebörden av allbolagen.....	13
3.2 Inledning till jämförande studie	14
3.3 Ägarstyrning.....	15
3.3.1 Ägardirektiv.....	15
3.3.2 Bolagsordning.....	15
3.4 Jämförande studie med tillämpning av allbolagen	16
3.4.1 Hur ser bolagens ägardirektiv ut med tillämpning av allbolagen?	16
3.4.1.1 Generell utformning av ägardirektiven	16
3.4.1.2 Avsaknaden av vinstsyfte.....	16
3.4.1.3 Huvudsaklig verksamhet.....	17
3.4.1.4 Vinstutdelning och avkastningskrav	18
3.4.1.5 Boendeflytande.....	18
3.4.2 Hur ser bolagens bolagsordningar ut med tillämpning av allbolagen?	19
3.4.2.1 Generell utformning av bolagsordningarna	19
3.4.2.2 Avsaknaden av vinstsyfte.....	19
3.4.2.3 Huvudsaklig verksamhet, vinstutdelning, avkastningskrav och boendeflytande	21
3.4.3 Sammanfattande kommentar	21
4. Reglering fr.o.m. 2011.....	23
4.1 Innebörden av allvillagen.....	23
4.1.1 Tillämplig associationsform.....	23
4.1.2 Affärsmässiga principer	24
4.1.3 Värdeöverföringsbegränsning.....	25
4.2 Jämförande studie med tillämpning av allvillagen	27
4.2.1 Hur bör bolagens ägardirektiv vara utformade vid tillämpning av allvillagen?	27
4.2.1.1 Generell utformning av ägardirektiven	27
4.2.1.2 Affärsmässighet.....	28
4.2.1.3 Huvudsaklig verksamhet.....	31
4.2.1.4 Värdeöverföring och avkastningskrav	31

4.2.1.5	Boendeflyttande.....	33
4.2.2	Hur bör bolagens bolagsordningar vara utformade vid tillämpning av allvillagen?	34
4.2.2.1	Generell utformning av bolagsordningarna	34
4.2.2.2	Affärsmässighet.....	34
4.2.2.3	Huvudsaklig verksamhet.....	35
4.2.2.4	Värdeöverföring och avkastningskrav	36
4.2.2.5	Boendeflyttande.....	36
5.	Sammanfattning och avslutande anmärkningar	37

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
Allvillagen	Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag
Allbolagen	Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag
Bostadsförsörjningslagen	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska unionens funktionssätt
JB	Jordabalken (1970:994)
KFC	Kommunala företagens samorganisation
KL	Kommunallagen (1991:90)
KPI	Konsumentprisindex
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SABO	Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
SKL	Sveriges kommuner och landsting

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt lagen om kommuners bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) åläggs kommunerna ett ansvar för invånarnas bostadsförsörjning. Första paragrafen lyder:

1§ Varje kommun skall planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Hur gör då kommunerna för att uppfylla detta ansvar? Ett sätt som merparten av landets kommuner gjort är att starta ett eget allmännyttigt bostadsföretag, som används som instrument för att kommunens bostadsförsörjningsansvar uppfylls.

I stort sett alla allmännyttiga kommunala bostadsföretag är medlemmar i bransch- och intresseorganisationen SABO. Medlemsantalet uppgår till omkring 300. Tillsammans har medlemmarna nästan 730 000 bostäder och omsätter årligen cirka 43 miljarder kronor. Merparten av de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen är bolagiserade i aktiebolag, därtill finns ett tjugotal som drivs som stiftelser. Bostadsföretagen ägs helt eller delvis av kommunerna. Detta innebär då bl. a att kommunen tillsätter och avsätter bolagets styrelse.¹ Tilläggas kan att det även finns allmännyttiga bostadsföretag som är privatdrivna. Dock är dessa inte många och har få lägenheter i jämförelse med de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen.²

Det som är principiellt intressant är att kommunerna driver aktiebolagen i syfte att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret. Enligt huvudregeln i ABL är nämligen syftet med att driva ett aktiebolag att generera vinst till aktieägarna. Detta är något som framgår indirekt av ABL 3 kap 3 § där det anges att, om verksamheten helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen.³ Anledningen till att aktiebolag har andra syften än att generera vinst åt aktieägarna är främst att bolaget skall behålla, helt eller delvis, den eventuella vinsten i för annat ändamål som anges i bolagsordningen, något som kan tänkas ske i ett allmännyttigt bostadsbolag.⁴

¹ http://www.sabo.se/om_sabo/Sidor/default.aspx.

² Prop. 2009/10:185 s. 35.

³ Bergström s. 42-43.

⁴ Sandström s. 20.

Dock finns en särskild lag som reglerar de allmännyttiga bostadsföretagen, lagen om allmännyttiga bostadsföretag (2002:102), i fortsättningen kallad allbolagen.⁵ Även SABO regleras av denna lag. I kapitel 3 går jag djupare in på allbolagen.

Den 1 januari 2011 ersätts allbolagen med en ny lag, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879), i fortsättningen kallad allvillagen. Bakgrunden till den nya lagen är att Sverige våren 2005 blev anmält till EU-kommissionen av Fastighetsägarna för att den svenska lagstiftningen ger ett konkurrensnedvridande stöd åt de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen på bekostnad av de privata bostadsbolagen.⁶

1.2 Syfte och problemformulering/frågeställning

Syftet med min uppsats är att redogöra för vilka lagar och regler som gäller för de kommunala bostadsaktiebolagen och hur den nya lag som trädde i kraft den 1 januari 2011 skiljer sig från gamla lagen. Måste bolagen ändra något i sina interna regelverk eller sitt agerande med hänsyn till skillnaderna mellan lagarna?

För att undersöka om ändringar måste göras skall jag utgå ifrån bolagens ägardirektiv och bolagsordningar. Vilka förändringar kan vara påkallade och hur skall ett ägardirektiv och bolagsordning var utformad för att uppfylla kraven i den nya lagen?

Mina problemformuleringar lyder:

- Hur skiljer sig den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag från lagen om allmännyttiga bostadsföretag med hänsyn tagen till hur ägarstyrningen skall ske?
- Hur skall ägardirektiven och bolagsordningarna vara utformade för att harmoniseras med den nya lagen?
- Hur kan ägardirektiven och bolagsordningen kombinera kraven på bostadsförsörjning med affärsmässighet?

1.3 Metod och material

I uppsatsen använder jag mig av den rättsdogmatiska metoden, vilket innebär att jag går igenom rättskällorna enligt juridisk dignitet.⁷ Först och främst använder jag mig av lagtext. Eftersom jag främst går igenom konsekvenserna av den nya lagen använder jag mig i betydande omfattning av propositioner, offentliga utredningar, lagrådsremisser samt remissutlåtande från organisationer såsom SKL. I ämnet föreligger inte någon omfattande rättspraxis som är av värde och därmed uteblir denna rättskälla med undantag för ett enskilda fall. Jag nyttjar mig även av material hämtat ur juridisk litteratur och doktrin.

⁵ Prop 2004/05:178.

⁶ Henningson 10:66 SKL s. 3.

⁷ Lehrberg s. 177-180.

För att få reda på hur bostadsbolagen styrs idag har jag varit i kontakt med ett tjugotal kommunala bostadsaktiebolag runt om i Sverige och erhållit ägardirektiv och bolagsordningar. Detta material använder jag för en jämförande studie av hur nuvarande lag tillämpas samt hur ägardirektiven och bolagsordningarna eventuellt bör ändras då den nya lagen träder i kraft. Som utgångspunkt har jag valt ut fem kommunala bostadsaktiebolag för att granska närmare. Dessa är MKB Fastigheter AB, Haninge Bostäder AB, Hyresbostäder i Norrköping AB, Partillebo AB och Kiruna Bostäder AB. Dessa är utvalda efter geografisk spridning, kommunernas invånarantal och politisk styrning.

Därtill hämtar jag material av ickejuridisk karaktär från myndigheter samt utredningar gjorda av dessa som därmed inte besvarar min frågeställning juridiskt men ger en bakgrundsinformation till ämnet. I uppsatsen har jag bedömt materialets trovärdighet. Därmed finns i uppsatsen endast material med som kan anses vara trovärdiga.

1.4 Avgränsning

I denna uppsats har jag valt att begränsa mig till ett fåtal område för att få en mer specifik grundad studie kring min problemformulering/ frågeställning.

Den första avgränsningen är att jag inte tar upp kommunala bostadsföretag som drivs som stiftelser. Detta trots att där finns ett tjugotal kommunala bostadsföretag som drivs i denna form. Skälet till denna avgränsning är att den lag som träder i kraft den 1 januari 2011 endast reglerar kommunala bostadsaktiebolag, vilket medför att stiftelserna blir förhållandevis ointressanta i denna studie.

Därtill kommer jag inte gå in närmare på den roll som de kommunala bostadsföretagen har beträffande hyresnormeringen, vilken försvinner med den nya lagens inträde. Skälet till detta är att det inte är allbolagen som reglerat detta utan istället hyreslagstiftningen.

1.5 Disposition

Uppsatsen är uppbyggd av fem kapitel. I kapitel 2 behandlas bakgrunden till de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. Där beskrivs hur de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen utvecklats från 1930-talet fram till idag. Dessutom går jag igenom syftet för kommunerna med att äga de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. I kapitel 2 behandlar jag den senaste utvecklingen för de kommunala bostadsföretagen och motivet till att ny lagstiftning kommit på området. I kapitel 3 beskriver jag de regler som har gällt fram t.o.m. 2010. Här går jag igenom innebörden av lagen. Därefter tar jag upp ett inledande avsnitt för den jämförande studien där jag i en del berättar vilka fem allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som jag har valt att granska närmare samt två övergripande delar om ägardirektiv och bolagsordningar. Detta avsnitt ska man ha i åtanke när man läser kapitel 4. Avslutningsvis i kapitel 3 görs jag en jämförande studie av tillämpningen av lagen i bostadsbolagens ägardirektiv och bolagsordningar. Där har jag valt att utgå

ifrån hur ägardirektiven och bolagsordningarna generellt är uppbyggda samt fyra kriterier, som är centrala för allmännyttiga kommunala bostadsföretag utifrån lagtexten. I kapitel 4 beskriver jag reglerna för de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen fr.o.m. 2011. Kapitlet börjar med en redogörelse av den nya lagen lydelse samt skillnaderna från den gamla. Avsnittet därefter är centralt i min studie då jag redogör för hur ägardirektiven och bolagsordningarna måste harmoniseras med den nya lagen. I det avslutande kapitlet 5 sammanfattar jag studien samt gör en egen reflektion över vad jag har kommit fram till i denna studie.

2. De kommunala bostadsföretagens uppkomst och utveckling

2.1 Historik

De allmännyttiga bostadsföretagen, vilka ägdes eller kontrollerades av kommunerna, började komma i mitten av 1930-talet. Detta berodde på att staten införde särskilda lån i kombination med hyresbidrag som var till för byggande av de s.k. ”barnrikehusen”, hus som var avsedda för familjer med många barn. För att få dessa lån var de allmännyttiga bostadsföretagen tvungna att uppfylla en rad villkor. Bland annat skulle utdelningen på det egna kapitalet inte vara högre än vad som ansågs skäligt enligt den statliga byggnadslånebyrån. Ett annat villkor var att man skulle underkasta sig kommunal kontroll och tillåta kommunen att göra revision hos företaget. Till viss del startade kommunerna egna allmännyttiga bostadsföretag men merparten drevs i privat regi. Det ansågs att de små kommunerna inte hade de resurser att driva kommunägda allmännyttiga bostadsföretag som krävdes för att klara av de bostadspolitiska uppgifter som ålades dem. Därför vände man sig till icke kommunalt ägda, men kommunalt kontrollerade allmännyttiga bostadsföretag, som hade tillräckligt med resurser.⁸

Under åren därefter skärptes inflytandet från kommunerna för att bostadsföretagen skulle klassas som allmännyttiga bostadsföretag. I samband med välfärdsprogrammet, som kom efter andra världskriget, ökade antalet allmännyttiga bostadsföretag kraftigt. Företagen kom att användas som ett huvudinstrument för uppfyllande av statens bostadspolitik. Ändamålet med de allmännyttiga bostadsföretagen gjordes om, vilket medförde att de skulle rikta in sig på alla och inte enbart de som hade särskilda behov, vilket hade varit fallet förut.⁹ Även miljonprogrammet kom att spela en viktig roll för de kommunala bostadsföretagens utveckling. För att uppnå miljonprogrammets mål (en miljon nya bostäder) användes såväl de kommunala allmännyttiga som de privatägda allmännyttiga bostadsföretagen som bostadskooperationer, och då särskilt HSB och Riksbyggen. Det var efter detta som de kommunala och de privatägda allmännyttiga bostadsföretagen fick den

⁸ Hedman s. 9-10.

⁹ Hedman s. 15.

dominerande ställningen som Sveriges största förvaltare av flerfamiljshus.¹⁰ De allmännyttiga bostadsföretagens bransch- och intresseorganisation, SABO, bildades 1950.¹¹

Mellan åren 1948 och 1974 genomfördes kommunsammanslagningar så att det sistnämnda året endast fanns 272 primärkommuner i Sverige (numera har det ökat till 290 kommuner). Detta ledde till en reglering som ur ett bostadsfinansieringsperspektiv endast godtog kommunalt helägda och styrda allmännyttiga bostadsföretag. Detta var en följd av att staten ansåg att kommunerna nu hade tillräckliga resurser för att uppfylla den bostadspolitiska uppgift som ålades dem.¹² Efter åren med miljonprogrammet kom de allmännyttiga bostadsföretagens uppgift på 1980-talet att allt mer präglas av förvaltning istället för nybyggnation samt ett nytt ekonomiskt tänkande och ett mer varierat byggande.¹³

På 1990-talet kom en borgerlig regering till makten som ändrade den svenska bostadspolitiken. De viktigaste åtgärderna var att ta bort de statliga bostadslånen samt begränsa och minska räntebidragen. Detta gjordes för att få in ett ökat marknadstänkande. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagens fördelar vad avser statliga subventioner, skatteregler och finansiering togs bort. Detta innebar en ökad neutralitet mellan privata bostadsföretag och de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. Begreppet ”affärsmässig allmännytta” myntades, vilket innebar att den ekonomiska effektiviteten stod i centrum samt att man började se hyresgästen som en kund. Trots att socialdemokraterna återtog makten i mitten av 1990-talet skedde ingen återgång till det som gällde innan de borgliga tog makten utan man accepterade den ändrade synen på bostadspolitiken.¹⁴

Under 1990-talet ombildades också större delen av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen från stiftelser till aktiebolag. Detta ledde till att de har blivit mer fristående från den kommunala verksamheten och att de har fått bättre kontroll på ekonomin. I vissa kommuner har dessutom hela eller delar av de allmännyttiga kommunala bostadsföretaget sålts ut till privata aktörer.¹⁵

År 2002 kom den första lagen om allmännyttan, den s.k. allbolagen. Det uppställdes två villkor för att klassas som allmännyttigt; dels att bostadsföretaget skulle drivas utan vinstsyfte, dels att man huvudsakligen skulle förvalta bostadslägenheter som var hyresrätter. I allbolagen anges inte att det allmännyttiga bostadsföretaget skall vara kommunalägt eller ha kommunalt inflytande för att klassas som allmännyttigt.¹⁶

¹⁰ Hedman s. 18-19.

¹¹ <http://www.sabo.se/medlem/medlemskapet/Sidor/default.aspx>.

¹² Hedman s. 10.

¹³ Hedman s. 21-22.

¹⁴ Hedman s. 22.

¹⁵ Hedman s. 22, 28.

¹⁶ SFS 2002:102 1 och 2 §.

I och med detta tilläts nu även privata aktörer att äga allmännyttiga bostadsföretag så länge de uppfyllde de två huvudkriterierna.¹⁷ Den 1 januari 2011 träder en ny lag ikraft som ersätter allbolagen, den s.k. allvillagen.

2.2 De kommunala bostadsföretagens syfte

2.2.1 Kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Kommunernas bostadsförsörjningsansvar botten i en rad olika lagar. Utgångspunkten finner vi i RF 1 kap 2§. Där står bland annat att det allmänna åläggs särskilt att trygga rätten till bostad för den enskilda.¹⁸

Därtill finns en särskild lag, bostadsförsörjningslagen, som stipulerar kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Som redan sagts ovan i 1.1 skall kommunerna bland annat vara skyldiga att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för att alla i kommunen skall ha möjlighet att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (bostadsförsörjningslagen 1§). Med goda bostäder avses inte enbart bostädernas kvalitet utan även bostadsmiljön överlag. Ändamålsenliga åtgärder för att främja bostadsförsörjningen avser inte enbart nybyggnationer av bostäder utan även ombyggnationer och underhåll av redan befintligt bostadsbestånd samt andra åtgärder som av bostadsförsörjningsskäl är motiverade.¹⁹

Även i kommunallagen, socialtjänstlagen och PBL finns stöd för kommunernas bostadsförsörjningsansvar.²⁰

2.2.2 Inget vinstsyfte

Enligt allbolagen är en av förutsättningarna för att klassas som allmännyttigt bostadsföretag att verksamheten drivs utan vinstsyfte. Dock finns en tilläggsbestämmelse som anger att aktiebolag eller ekonomiska föreningar har rätt att lämna en skälig utdelning på det kapital som satts in. Vad som anses vara skäligt lämnas till regeringen att avgöra (allbolagen 1 kap 1 §) Härigenom begränsas utdelningsnivån och samma effekt som en lagreglering gällande självkostnadsprincipen i KL 8 kap 3c § skapas.²¹ Enligt bestämmelsen om självkostnadsprincipen i KL 8 kap 3c § får en kommun inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller.

Även kommunallagen styrker vad allbolagen säger. I KL 2 kap 7 § anges att kommunen endast får driva näringsverksamhet om det inte finns något vinstsyfte samt att det avser tillhandahållande av allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommuninvånarna.

¹⁷ Hedman s. 29-30.

¹⁸ Prop. 2009/10:185 s.13.

¹⁹ Lagrådsremiss kommunernas bostadsförsörjningsansvar s. 25.

²⁰ Prop. 2009/10:185 s. 13.

²¹ Prop. 2009/10:185 s. 20.

I den nya allvillagen som träder i kraft 1 januari 2011, som endast gäller allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, skall verksamheten drivas enligt affärsmässiga principer trots KL:s stadgar som förbjuder kommuner att driva verksamhet med vinstsyfte. Mer om innebörden av affärsmässiga principer finns i avsnitt 4.1.2.

2.3 Den senaste utvecklingen på området

2.3.1 Bakgrund till den nya lagen som reglerar de kommunala bostadsaktiebolagen

Arbetet kring en ny lag för de kommunala bostadsföretagen tog sin början i en anmälan mot den svenska staten till EU-kommissionen. Anmälan gjordes våren 2005 av intresse- och branschorganisationen Fastighetsägarna genom European Property Federation (EPF). I anmälan ansåg Fastighetsägarna att merparten av de kommunala bostadsföretagen fick ekonomiskt stöd av sina ägare som tillika är kommuner. Till följd av detta ansåg man att det svenska systemet medförde konkurrensnedvridning av marknaden. Den konkurrensnedvridande effekten ansågs bli starkare av att de kommunala bostadsföretagen har en vis särställning på den svenska bostadsmarknaden, särskilt på grund av deras hyresnormerande roll.²²

Därtill hade Hyresgästföreningen skrivit till regeringen efter allbolagens ikraftträdande vari man ansåg att vinstutdelningsbegränsningen i allbolagen kringgicks. Till följd av detta kunde annan kommunal verksamhet finansieras genom ägandet av de kommunala bostadsföretagen.

Mot bakgrund av ovan inleddes en utredning på området 2005 som mynnade ut i ett betänkande, som fick namnet "EU, allmännyttan och hyrorna".²³ Utredningen hade som uppgift att se över Sveriges lagar gällande kommunala bostadsföretag för att få dessa förenliga med EU-rättens statsstöd- och konkurrensregler (problematiken gällande dessa regler tas upp nedan under avsnitt 2.3.2). Betänkandet var klart 2008.²⁴ Efter kritik från remissinstanserna och ändringar till följd av detta skickades i februari 2010 en lagrådsremiss och i mars samma år överlämnades till riksdagen propositionen om förslag på en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt vissa ändringar i hyreslagstiftningen. Ändringarna har accepterats av Fastighetsägarna och därmed har anmälan mot svenska staten återkallats.²⁵ Allvillagen träder i kraft den 1 januari 2011 och ersätter allbolagen.²⁶

2.3.2 Konkurrensnedvridningen och statsstödsreglerna

Statsstödsreglernas syfte är att konkurrensförhållandena inom EU och mellan EU-länderna inte skall snedvridas till följd av att ett medlemsland ekonomiskt gynnar visst

²² Ds 2009:60 s. 18.

²³ Ds 2009:60 s. 18.

²⁴ SOU 2008:38 s. 26.

²⁵ Persson s. 3.

²⁶ Prop. 2009/10:185 s. 1, 12.

företag eller viss produktion. Reglerna finns i artiklarna 107-109 i den konsoliderade versionen av EU- och EUF- fördraget.²⁷ Statligt stöd kan förekomma i ett oräkneligt antal olika former. Nedan räknas några exempel upp:

- kapitaltillskott och täckande av förluster
- kontanta förmåner i form av lån och subventioner
- tillhandahållandet av tjänster
- nedsättning av eller befrielse från skatter och avgifter
- befrielse från allmänt gällande rättsliga bestämmelser²⁸

Statligt stöd kan både strida mot statsstödsreglerna och vara förenliga med dessa. Den som ska se till att statstödsreglerna följs är EU-kommissionen. Det är även EU-kommissionen som utger riktlinjer för vad som är förenligt med statsstödsreglerna och vad som inte är det. Skall statligt stöd ges måste det landet där stödet förekommer först anmäla detta till EU-kommissionen för eventuellt godkännande.²⁹ När EU-kommissionen hanterar anmälningar om statligt stöd skiljer man mellan horisontellt och sektoriellt statligt stöd. Horisontellt statligt stöd ges till alla företag oavsett bransch medan sektoriellt statligt stöd ges endast till särskilda industrier. Exempel på horisontellt statligt stöd är stöd till forskning och utveckling, kulturstöd samt sysselsättningsstöd.³⁰ Exempel på särskilda industrier där sektoriellt statligt stöd förekommer är inom jordbruk, flyplansindustrin, kolgruvsindustrin och sjötransportindustrin.³¹ Det statliga stöd som förekommer idag är största delen horisontellt.³²

Det statliga stödet kan komma från stat, kommun eller landsting och skall gynna en enskild näringsidkare.³³

För att det skall vara frågan om otillbörligt statsstöd skall fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet skall ha

- skett genom överföring av statligt medel,
- gett ekonomiska fördelar,
- varit selektivt, samt
- ha haft påverkan på konkurrensen och handeln.³⁴

För det första behöver överföring av statliga medel inte ha skett direkt från staten utan kan ha skett med mellanhänder i form av en kommun. Det finansiella stödet som utgår kan ta sig uttryck i många olika former. Exempelvis kan det vara bidrag, räntesubventioner, lånegarantier, kapitaltillskott, skattesubventioner. Vad gäller kommunala bostadsfö-

²⁷ http://www.konkurrensverket.se/t/Page____5108.aspx.

²⁸ Heidenhain s. 19-20.

²⁹ Heidenhain s. 9.

³⁰ Bacon s. 8.

³¹ Heidenhain s. 11.

³² Bacon s. 7-8.

³³ http://www.konkurrensverket.se/t/Page____5108.aspx.

³⁴ ”Gemenskapshetsregler för statligt stöd” handledning 2008, Europeiska kommissionen s. 5.

retag kan kommunen ha låna ut pengar utan marknadsmässig ränta, gått i borgen utan marknadsmässig borgensavgift eller att ägaren tillika kommunen inte ställt marknadsmässiga avkastningskrav. Det sistnämnda återkommer jag till.³⁵

För det andra tar kriteriet ekonomisk fördel sikte på att stödet leder till en ekonomisk fördel som företaget inte skulle fått i sin normala verksamhet. Exempel är när mark säljs till undermarknadspris eller kapitaltillskott ges till företaget som är mer förmånligt än vad som skulle kunna fås av en privat investerare.³⁶

För det tredje menas selektivt i detta sammanhang att stödet påverkar balansen mellan vissa företag och dess konkurrenter.³⁷ Nästan allt selektivt stöd är enligt praxis konkurrenssnedvridande oavsett stödmottagarens marknadsandel och stödets omfattning.³⁸ Sådana stöd som anges ovan gör att balansen mellan ett kommunalt bostadsbolag och privata aktörer påverkas.

Det fjärde kriteriet innebär att stödet skall ha en påverkan på konkurrensen och handeln som sker mellan medlemsländerna. Det räcker med att stödmottagaren bedriver en ekonomisk verksamhet och verksamheten bedrivs på en marknad där det existerar handel mellan medlemsstater.³⁹

Det finns statligt stöd som anses vara förenligt med stadsstödsreglerna. Ett exempel är nödvändigt stöd för tjänster som tillhandahålls av staten, kommunen eller landsting och som går under benämningen allmännyttiga tjänster. I EU-rätten anges detta som ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.⁴⁰ Företag som tilldelats att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade EU-rättens regler och då särskilt konkurrensreglerna, vilka inkluderar statsstödsreglerna, så långt det rättsligt eller i tillämpningen hindrar företaget från att utföra sin särskilt tilldelade uppgift.⁴¹

Ett mål som tar upp ovan är det s.k. *Altmark* C280/00. Det handlar om företaget Altmark Trans GmbH som hade beviljats tillstånd att bedriva linjetrafik med buss i ett visst område i Tyskland. Dessutom hade Altmark Trans GmbH beviljats ekonomisk ersättning från det allmänna då linjen ansågs vara olönsam. Ett annat företag, Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, hade fått avslag på sin ansökan att köra samma linje. Detta resulterade i en överklagan från Nahverkehrsgesellschaft där man ansåg att Altmark Trans GmbH inte skulle överleva utan allmänt stöd och det borde anses vara sådant statligt stöd som strider

³⁵ ”Gemenskapshetsregler för statligt stöd” handledning 2008, Europeiska kommissionen s. 5.

³⁶ ”Gemenskapshetsregler för statligt stöd” handledning 2008, Europeiska kommissionen s. 5.

³⁷ ”Gemenskapshetsregler för statligt stöd” handledning 2008, Europeiska kommissionen s. 5.

³⁸ Prop 2009/10:185 s. 14-15.

³⁹ ”Gemenskapshetsregler för statligt stöd” handledning 2008, Europeiska kommissionen s. 6.

⁴⁰ Prop. 2009/10:185 s. 15.

⁴¹ C 115/49 s. 45.

mot EU:s statsstödsregler. Att beakta är att det finns en särskild förordning för allmännyttiga tjänster inom transportområdet. EU-domstolen slog fast att de allmänna statsstödsreglerna gäller om den särskilda förordningen inte anses gälla och att det var upp till den nationella domstolen att besluta om så var fallet. EU-domstolen angav också vilka kriterier som skall gälla för att stöd till offentligt, icke upphandlad tjänst, inte skall anses som statsstöd. Domstolen anförde att de nationella domstolarna skall beakta följande fyra kriterier för att se om stödet är förenligt med statsstödsreglerna.⁴²

- ”För det första skall det mottagande företaget faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter skall vara klart definierade.”
- ”För det andra skall de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas vara fastställda i förväg på ett objektiva och öppet sätt.”
- ”För det tredje får ersättningen inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.”
- ”För det fjärde skall, när det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen ha fastställts på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av trafikplikten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av trafikplikten.”⁴³

I allvillagen har man preciserat tre stadgar som ger avsteg från statsstödsreglerna och medför att kommunen kan lämna stöd till sitt allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

För det första är stödet tillåtet om det godkänts av EU-kommissionen. Detta innebär att stödet i det enskilda fallet har godkänts av EU-kommissionen eller att det ligger inom en godkänd stödordning.

För det andra skall stödet vara förenligt med förordningar som beslutats av EU-kommissionen enligt artikel 108. 4 i EUF-fördraget. Detta innebär bland annat att stödet skall uppfylla de s.k. de minimis-kriterierna eller villkoren för ett s.k. gruppundantag. Innebörden av de minimis-kriterierna är, att ett stöd, som lämnas till det allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolaget, inte uppfyller kriterierna i EUF-fördraget artikel 107. 1 för

⁴² Mål C-280/00.

⁴³ Mål C-280/00.

statligt stöd om man endast lämnar ett stöd som inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod. Skulle däremot stödet inte vara förenligt med detta skall det anmälas till EU-kommissionen.⁴⁴ Innebörden av gruppundantagen är att stöd under vissa förutsättningar är förenliga med undantagsbestämmelserna i EUF-fördraget artikel 107.3. Några undantagsbestämmelser är bland annat ”stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning” och ”stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”.⁴⁵

Det tredje undantaget som stadgas i allvillagen är stöd som lämnats enligt villkor för stöd som lämnats av EU-kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt att EUF-fördraget artikel 108.3 ger underlag för att anmälan om stöd inte krävs. Innebörden av detta är det som nämnts ovan om Altmark-målet, att nödvändigt stöd får lämnas till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse då ovan sagda kriterier är uppfyllda.⁴⁶

Enligt utredningen till allvillagen kan inte bostadsförsörjningsfrågor idag anses uppfylla alla kriterier för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vilket medför att de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen i regler inte kan få sådant stöd som stadgas i detta undantag. Dock bör där finnas möjlighet att en kommun utformar en bostadspolitik som ger möjlighet att ge särskilt stöd åt individer och grupper som har det svårt på bostadsmarknaden.⁴⁷

De stöd som i första hand avses är då kommunerna lånar ut kapital utan marknadsmässig ränta, lämnar borgensavtal utan marknadsmässig borgensavgift samt inte ställer marknadsmässiga avkastningskrav på bolaget.⁴⁸

Det sistnämnda exemplet då de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen inte krävs på marknadsmässig avkastning grundas på att kommuner inte tillåts driva verksamhet med vinstsyfte enligt KL 2 kap 7§ samt att verksamheten skall drivas enligt KL 8 kap 3c:s självkostnadsprincip. Detta leder till att konkurrensen snedvrids på ett negativt sätt för de privata bostadsföretagen, särskilt då de kommunala bostadsföretagen haft en hyresnormerande roll på den svenska bostadsmarknaden. Genom införandet av allvillagen skall verksamheten enligt allvillagen 2 § drivas med affärsmässiga principer trots KL 2 kap 7§ och 8 kap 3c §. Då allvillagen är en särskild lag som styr de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen skall också denna vara överordnade lagar av allmän karaktär i detta fall KL. Därmed sätts KL:s regel om hinder mot att kommunen får driva allmännyttiga bostadsaktiebolag med vinstsyfte samt självkostnadsprincipen ur spel. Detta medför större konkurrensneutralitet på bostadsmarknaden.

⁴⁴ Prop. 2009/10:185 s. 49.

⁴⁵ C 115/92 s. 45-46.

⁴⁶ Prop. 2009/10:185 s. 86.

⁴⁷ Prop. 2009/10:185 s. 28.

⁴⁸ Prop. 2009/10:185 s. 85.

3. Reglering t.o.m. 2010

3.1 Innebörden av allbolagen

Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag trädde i kraft den 1 april 2002. Vad som var speciellt vid ikraftträdandet av denna lag var att det nu för första gången i lagtext definierades vilka bostadsföretag som skulle klassas som allmännyttiga bostadsföretag. Det primära kravet är att företaget skall drivas utan vinstsyfte. Därtill föreligger två andra krav; den huvudsakliga verksamheten skall vara att förvalta bostadslägenheter med hyresrätt samt att ett godkännande att vara ett allmännyttigt bostadsföretag skall finnas. Trots det primära kravet att driva verksamheten utan vinstsyfte finns en bestämmelse att ägaren har rätt till skälig utdelning på erlagt kapital. Vad som anses vara förenligt med skälig utdelning har slagits fast i 1§ förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag. Taket för skälig utdelning utgörs av bolagets egna kapital multiplicerat med statslåneräntan plus en procentenhet.⁴⁹ Allbolagen som trädde i kraft den 2002 bemyndigade regeringen att utfärda föreskrifter om högsta tillåtna utdelning. Trots detta var det först den 1 juli 2003 som den ovan angivna förordningen trädde i kraft. Fram till dess gällde beträffande vinstutdelning m. m. lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m. I denna lag angavs bland annat att statsbidrag till kommun skulle reduceras om ett kommunalt bostadsföretag lämnar utdelning.

Lagen gäller för bostadsbolag som drivs som aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Om det allmännyttiga bostadsföretaget är ett kommunalt allmännyttigt bostadsföretag krävs inte något godkännande.⁵⁰

Som kommunala bostadsföretag räknas de allmännyttiga bostadsföretag vilka en kommun har bestämmande inflytande över. Innebörden av uttrycket bestämmande inflytande är att kommunen skall äga aktier eller andelar i företaget så att man har mer än hälften av samtliga röster i företaget. Eftersom ägandet av aktierna eller andelarna är det väsentliga godkänns inte innehavet av panträtter eller s.k. konsortialavtal som ger kommunen rätten till mer än hälften av rösterna som bestämmande inflytande.⁵¹

⁴⁹ SFS 2003:348.

⁵⁰ Prop. 2001/02:58 s. 61-62.

⁵¹ Prop. 2001/02:58 s. 62.

Det allmännyttiga bostadsföretaget skall sträva efter att hyresgästen erbjuds möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. Bestämmelsen skall enligt propositionen till allbolagen ses som en målformulering. Innebörden av boendeinflytande tar sikte på hyresgästens inflytande över den egna lägenheten. Innebörden av inflytande i företaget kan exempelvis vara att hyresgästerna ges möjlighet att nominera delar av styrelseledamöterna i bolaget.⁵²

3.2 Inledning till jämförande studie

Utgångspunkt för jämförelserna mellan de olika bolagens ägardirektiv och bolagsordningar kommer att vara vad som stadgas i allbolagen. Detta innebär att jag kommer att titta närmare hur lagen reflekteras i bolagens ägardirektiv och bolagsordningar, samt granska skillnaderna och likheter och möjliga anledningar till dessa.

I studien kommer jag särskilt att granska fem kommunala bostadsaktiebolag; MKB fastigheter AB, Kiruna bostäder AB, Hyresbostäder i Norrköping AB, Partillebo AB och Haninge bostäder AB. Nedan följer en matris för att få en överblick på bolagen och kommunerna som äger dessa. Matrisen beskriver politiskt styre mellan 2006 och 2010, invånarantal i kommunen, avkastningskrav enligt ägardirektiv eller bolagsordning samt lägsta och högsta aktiekapital i bolaget. Samma fem kommunala bostadsaktiebolag kommer jag att använda mig av vid granskningen av den nya lagens påverkan på ägardirektiven och bolagsordningarna.

	Politiskt styre 2006-2010 ⁵³	Invånarantal i kommunen ⁵⁴	Avkastningskrav enligt ägardirektiv eller bolagsordning	Lägsta och högsta aktiekapital
Haninge bostäder AB	Alliansen, SPI	76. 882	Äläggs inga avlastningskrav, ger uttryck för självkostnadsprincipen Inga.	Lägst 5mkr högst 20 mkr
Hyresbostäder i Norrköping AB	S, V, MP	129. 867	Efter instruktioner, men minst den genomsnittliga avkastningen på en 5 årig bostadsobligation plus 1 procentenhet	Lägst 15 mkr, högst 60 mkr
Kirunabostäder AB	S, Kirunapartiet S, V, Mp	22. 938	Efter riktvärden som diskuteras i budgetprocessen.	Lägst 3 mkr högst 12 mkr .
MKB Fastighets AB, Malmö	S, V, MP	297. 948	Inga	Lägst 500 mkr högst 2000 mkr
Partillebo AB	Alliansen	34. 840	Räntabilitet på eget kapital, KPI plus 1 procentenhet	Lägst 10 mkr högst 40 mkr

⁵² Prop. 2001/02:58 s. 62.

⁵³ Kommunstyren 2006-2010, SKL.

⁵⁴ http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____252874.aspx.

3.3 Ägarstyrning

Formellt sker kommunernas styrning över det kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolaget via bolagsordningen och ägardirektivet. Ägarstyrning kan även ske informellt genom dialog mellan kommunen och bolagets styrelse. Den informella styrningen kan ske då styrelsen har lydnadsplikt mot det som bestäms på ägarnas ”beslutsforum”, bolagsstämman enligt ABL 8 kap 41 § så länge dessa direktiv inte strider mot ABL, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen. När ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag endast har en eller flera kommuner som ägare skall styrelsen därför lyda de direktiv som kommunen/ kommunerna beslutar.⁵⁵ Denna uppsats omfattar enbart den formella styrning som sker genom de två styrdokumenterna bolagsordning och ägardirektiv.

3.3.1 Ägardirektiv

I kommunala aktiebolag skall enligt KL 3 kap 17 § kommunfullmäktige fastställas det kommunala ändamålet med verksamheten. Av detta följer att kommunfullmäktige utöver vad som stadgas i bolagsordningen även kan lämna ägardirektiv till det kommunala bolaget.⁵⁶ Ägardirektivet blir juridiskt bindande för bolaget då det godkänns på bolagsstämman. För att ägardirektiven skall vara juridiskt bindande krävs dessutom att det inte står i strid med lagen eller annan författning samt bolagsordningen.⁵⁷

Syftet med ett ägardirektiv är att styra de kommunala bostadsföretagen i enlighet med ägarens intentioner. I detta fall är ägaren en kommun. Enligt en granskning som är gjord av Boverket har 80 procent av landets 277 kommuner som har en allmännytta, antagna ägardirektiv för sina allmännyttiga bostadsföretag.⁵⁸ Av de fem jag har valt har samtliga ägardirektiv.

3.3.2 Bolagsordning

Bolagsordningen är ett i ABL reglerat dokument och kallas ofta för ”bolagets författning”. Bolagsordningen skall innehålla vissa av ABL tvingande stadgar, däribland bolagets firma, var styrelsen har sitt säte och bolagets verksamhet. Därutöver får en bolagsordning innehålla andra regler så länge dessa inte strider mot ABL eller annan författning.⁵⁹ I bolagsordningen skall anges om bolaget har något annat syfte än att generera vinst åt aktieägarna. Verksamhetens syfte kan exempelvis vara kommunal allmännyttig verksamhet såsom bostadsföretag, serviceföretag m.m. Det kan även röra sig om att man sätter en övre gräns för den utdelning ägaren har rätt till. I sistnämnda fall finns också särskilda regler i ABL 32 kap om aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.⁶⁰

⁵⁵Prop. 2009/10:134 s.21.

⁵⁶Prop. 2009/10:134 s.21.

⁵⁷Lindqvist, kommentar till KL 3 Kap. 17 §.

⁵⁸<http://www.boverket.se/Boende/Analys-av-bostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten/Arbetet-med-boendefragorna/Agardirektiv/>.

⁵⁹ Sandström s. 28.

⁶⁰ Sandström s. 76.

3.4 Jämförande studie med tillämpning av allbolagen

3.4.1 Hur ser bolagens ägardirektiv ut med tillämpning av allbolagen?

3.4.1.1 Generell utformning av ägardirektiven

Omfattningen av ägardirektiven är mellan 4 och 6 sidor. Vissa ägardirektiv är i löpande text medan andra är uppbyggda efter paragrafer, vilket är mer likt en bolagsordning. Innehållsmässigt är ägardirektiven generellt sett uppbyggda av (informationerna är hämtad från samtliga fem bolags ägardirektiv)⁶¹:

- *Formalia*, hur verksamheten skall styras. Större delen avser exempelvis revision, ändring av bolagsordning, arbetsfördelning mellan kommunfullmäktige/ kommunstyrelse, bolagets styrelse och VD samt ägardirektivens giltighet i förhållandet mellan kommunen och bolaget. Andra regler av formell natur kan vara hur den ekonomiska redovisningen till kommunfullmäktige ska skötas, vilken personalpolitik bolaget skall ha m.m.
- *Verksamhetsmålen*:
 - *Bostadsförsörjningen*; detta är huvudmålet för ägardirektiven. Samtliga ägardirektiv nämner något som kan kopplas till kommunens bostadsförsörjningsansvar.
 - *Ekonomiska mål*; i någon form har alla ägardirektiv ett ekonomiskt mål inskrivet. Det kan vara allt från räntabilitet på eget kapital till en övergripande målsättning om ekonomisk långsiktig hållbarhet i företaget.
- *Socialt ansvar*; en del har sociala inriktade direktiv, exempelvis ökning av antalet studentbostäder, seniorboenden liksom att man skall ge särskild uppmärksamhet åt ungdomars och barnfamiljers möjlighet att få en lägenhet.
- *Miljöansvar*; samtliga bolagen har i någon form inskrivet ett miljöansvar i sina verksamheter. Det kan vara övergripande, såsom att vara ett föredöme i miljöfrågor, men också vara särskilt inriktat på att det byggas energisnåla hus och att man skall energieffektivisera befintligt lägenhetsbestånd.

3.4.1.2 Avsaknaden av vinstsyfte

De kommunala bostadsaktiebolagen har enligt allbolagen inte rätt att driva verksamhet med vinstsyfte. Vad nämner bolagen i ägardirektiven som sitt huvudsakliga syfte istället och finns någon lydelse i bolagens ägardirektiv som tar avsteg från vinstsyftet.

Ägardirektiven i MKB fastighets AB, Kiruna bostäder AB, Hyresbostäder i Norrköping AB och Haninge bostäder AB uttrycker alla tydligt att bolaget skall vara kommunens instrument för uppfyllandet av bostadsförsörjningen. Det enda bolaget som inte uttryckligen skriver detta är Partillebo AB.

⁶¹ "Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag", "Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping AB", "Ägardirektiv för Kirunabostäder AB", "Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB", "Ägardirektiv för Partillebo AB".

Exempel från ägardirektiven är:

Från MKB:

”syftet med verksamheten är att MKB ska vara kommunens instrument inom bostadsförsörjningens område”⁶²

Från Kiruna bostäder AB:

”Bolaget skall verkställa bostadspolitiska beslut för att trygga den framtida bostadsförsörjningen”⁶³

Partillebo AB har istället uttryckt detta på följande sätt ”Bolaget skall medverka till att utveckla Partille kommun till en attraktiv kommun med goda bostäder och funktionella lokaler. I detta arbete skall Bolaget verka för att ett ömsesidigt och kontinuerligt samråd sker med kommunen i markförvärv och planeringsfrågor.”⁶⁴ Till skillnad från de övriga bolagen anges bostadsförsörjningssyftet inte uttryckligen, men underförstått kan man tolka att ovan lydelse ålägger Partillebo AB att verka för kommunens bostadsförsörjning.

Av de fem ägardirektiven är det endast MKB:s ägardirektiv som anger något om vinstsyfte. Där skrivs bland annat att ”syftet med verksamheten är inte att genom avkastning på viss nivå möjliggöra vinstutdelning av viss storlek till kommunen”. Detta kan tolkas som att vinstsyfte inte föreligger.⁶⁵

3.4.1.3 Huvudsaklig verksamhet

För att klassas som allmännyttiga bostadsaktiebolag krävs att verksamheten i bolaget huvudsakligen är förvaltning av bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. Hur framgår detta av ägardirektiven?

Detta anges endast i två av bolagens ägardirektiv, MKB och Haninge bostäder AB. I Haninge bostäder AB:s ägardirektiv skrivs ”Haninge bostäder AB har i sin roll som allmännyttigt och hyresledande företag en dämpande effekt på hyresutvecklingen”⁶⁶ samt i MKB:s ägardirektiv skrivs ”MKB skall i alla delar av staden erbjuda ett brett utbud av prisvärda hyreslägenheter”.⁶⁷ I ägardirektiven för de övriga bolagen anges inget om hyresrätter. Dock kan det tyckas framgå tydligt av firman ”Hyresbostäder i Norrköping AB” vad detta bolag har för huvudsaklig verksamhet.

⁶² ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

⁶³ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

⁶⁴ ”Ägardirektiv för Partillebo AB”.

⁶⁵ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

⁶⁶ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

⁶⁷ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

3.4.1.4 Vinstutdelning och avkastningskrav

Trots att bolagen inte skall drivas med vinstsyfte ges det rätt för ägaren att få en skälig utdelning på insatt kapital. Taket för skälig utdelning utgörs av bolagets egna kapital multiplicerat med statslåneräntan plus en procentenhet.⁶⁸

I alla ägardirektiv anges något om bolagets utdelning till ägaren alternativt avkastningskrav på av kommunen insatt kapital. Förhållningssättet till utdelning skiljer sig en aning åt mellan bolagen. I MKB:s ägardirektiv skrivs följande ”när MKB:s ekonomiska situation inte hindrar det ska en begränsad utdelning kunna ske till kommunen”.⁶⁹ KL:s självkostnadsprincip genomsyrar tydligt Haninge bostäder AB:s ägardirektiv gällande utdelning. Här skrivs att ”bolaget inte skall åläggas något avkastningskrav till ägaren i annan omfattning än vad som krävs för att täcka förekommande kostnader för ägandet av bolaget”.⁷⁰ Hyresbostäder i Norrköping AB har på samma sätt inget fastställt avkastningskrav utan det skall kommunen och bolaget komma överens om tillsammans. Dock föreligger en sekundär bestämmelse om bolaget och ägaren inte kommer överens om något. Här skrivs att ”Resultat- och avkastningskrav ska fastställas i dialog med Bolaget. I de fall resultatkravet ovan inte är fastställt ska Bolaget ha som mål att minst generera en avkastning på genomsnittligt eget kapital motsvarande en 5-årig bostadsobligation plus 1,0 procentenheter”.⁷¹ I Kirunabostäder AB anges på samma sätt att avkastningskrav inte är fastställda. Detta anges på följande sätt ”riktvärden för soliditet och avkastning diskuteras i den samlade budgetprocessen”.⁷²

Partillebo AB har, till skillnad från övriga bolag, ett fastställt avkastningskrav som lyder ”räntabilitet på eget kapital: KPI ökat med 1,0 procentenhet”.⁷³

3.4.1.5 Boendeinflytande

Enligt lag skall bolagen sträva efter att erbjuda hyresgästerna boendeinflytande och inflytande i bolaget. I alla ägardirektiv utom i Partillebo AB:s nämns något om boendeinflytande eller inflytande i bolaget. I MKB:s ägardirektiv skrivs att ”MKB ska sträva efter en väl fungerande boendedemokrati, ökat medinflytande och självförvaltning för hyresgästerna”.⁷⁴ Liknade skrivningar om boendeinflytande finns även i ägardirektiven hos Hyresbostäder i Norrköping AB och Kiruna bostäder AB.

Boendeinflytandet i Haninge bostäder AB har ett bakomliggande syfte. I bolagets ägardirektiv anges följande, ”bostadsföretagets attraktionskraft ökar om dess hyresgäster ges

⁶⁸ SFS 2003:348.

⁶⁹ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

⁷⁰ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

⁷¹ ”Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

⁷² ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

⁷³ ”Ägardirektiv för Partillebo AB”.

⁷⁴ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

möjlighet att aktivt påverka sin boendemiljö och service. Det är därför viktigt att de boende ges ett långtgående inflytande över sin bostad och sin närmaste omgivning”.⁷⁵

Något som kan noteras är att inga av ägardirektiven nämner inflytandet i bolaget för hyresgästerna utan enbart om boendeinflytandet.

3.4.2 Hur ser bolagens bolagsordningar ut med tillämpning av allbolagen?

3.4.2.1 Generell utformning av bolagsordningarna

Eftersom en bolagsordning till största delen är lagstyrd av ABL finns inga större skillnader mellan de olika bolagens bolagsordningar.⁷⁶ Bolagsordningarna är med andra ord i stort uppbyggda efter vad lagen kräver med undantag för vissa dispositiva möjligheter.

3.4.2.2 Avsaknaden av vinstsyfte

För att bolaget skall klassas som allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag bör det krävas att det i någon form framgår av bolagsordningen att verksamheten inte drivs med vinstsyfte eller att bolaget är allmännyttigt och därmed följer allbolagen. Tvånget att skriva in avsaknaden av vinstsyfte framgår av ABL 3 kap 3§ vari anges att om bolaget har annat syfte än vinstsyfte skall detta framgå av bolagsordningen. På denna punkt är det intressant att se hur formuleringarna skiljer sig åt mellan bolagens bolagsordningar.

Syftet med verksamheten står i bolagsordningarna antingen i en föremåls- eller ändamålsparagraf eller i båda. Skillnaden på föremål och ändamål torde vara obetydlig.

I MKB:s bolagsordning anges att ”ändamålet med bolagets verksamhet är att vara ett av Malmö kommuns instrument inom bostadsförsörjningens område”.⁷⁷ Att bolaget drivs utan vinstsyfte har fastställts genom att det även skrivs i ändamålsparagrafen att ”Verksamheten drivs inte i vinstsyfte”.⁷⁸ Denna formulering ligger helt klart i linje med vad allbolagen stipulerar. På samma sätt fastställer Kirunabostäder AB i sin bolagsordning att bolaget drivs utan vinstsyfte. Detta skrivs på följande sätt. ”Bolagets verksamhet skall drivas enligt principen affärsmässig samhällsnytta som gör det motiverat för kommunen att äga bolaget. Bolaget skall drivas utan vinstsyfte”.⁷⁹ Något som är intressant i denna formulering är innebörden av ”enligt principen affärsmässig samhällsnytta”. Enligt Kommunala företagens samorganisation (KFS), beror denna princip på att kommunal verksamhet måste kunna förena affärsmässiga mål med politiska mål. KFC skriver även att samhällsnytta inte utesluter att den drivs affärsmässigt.⁸⁰ Detta bör tolkas så att bolaget skall drivas så att en balans mellan samhällsnytta och affärsmässighet uppstår, d.v.s. att bolaget

⁷⁵ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

⁷⁶ SFS 2005:551 3 kap. 1-3§.

⁷⁷ ”Bolagsordning för MKB fastighets AB”.

⁷⁸ ”Bolagsordning för MKB fastighets AB”.

⁷⁹ ”Bolagsordning för Kirunabostäder AB”.

⁸⁰ http://www.kfs.net/omkfs/affarsmassig_samhallsnytta.asp.

fullgör sin uppgift som allmännyttigt bostadsaktiebolag utan att skapa förluster för kommunen.

En annan väg som indirekt pekar på att verksamheten drivs utan vinstsyfte är att nämna bolaget som allmännyttigt. I Partillebo AB:s bolagsordning inleds föremålsparagrafen med ”bolaget, som är ett allmännyttigt bostadsföretag”.⁸¹ Där slås fast, att bolaget är ett allmännyttigt bostadsföretag vilket medför att bolaget lyder under allbolagen. I ändamålsparagrafen anges bolagets bostadsförsörjningsansvar. Detta formuleras på följande sätt ”Ändamålet med bolagets verksamhet är att på sunda företagsekonomiska grunder främja kommunens behov av bostadsförsörjning, kompletterande kommersiella lokaler och annan service samt lokaler för den kommunala verksamheten genom att äga och/eller förvalta dessa fastigheter”.⁸² Även uttrycket ”sunda företagsekonomiska grunder” tillsammans med lydelse som spelar på bostadsförsörjningssyftet kan tolkas som att det föreligger en form av balans mellan allmännytta och affärsmässighet.

I Haninge bostäder AB: s och Hyresbostäder i Norrköping AB: s bolagsordningar skrivs varken att bolagen är allmännyttiga eller skall drivas utan vinstsyfte. I bolagens bolagsordningar tar föremåls- alternativt ändamålsparagrafen endast sikte på respektive kommuns bostadsförsörjning. Föremålsparagrafen hos Haninge bostäder AB lyder ”bolaget har till föremål för sin verksamhet att främja bostadsförsörjningen i Haninge kommun”.⁸³ I Hyresbostäder i Norrköping AB:s bolagsordning finner vi syftesförklaringen i ändamålsparagrafen. Den lyder ”bolagets syfte är att inom Norrköpings kommun tillhandahålla bostäder samt att utveckla bostadsområden och stadsdelar”.⁸⁴

Är dessa bolag klassade som allmännyttiga bostadsföretag trots denna vaga syftesförklaring i bolagsordningen? Svaret är ja. I propositionen till allbolagen skrivs nämligen följande ”det är naturligt att samtliga kommunala bostadsföretag automatiskt förklaras som allmännyttiga när den nya lagen träder i kraft”. Detta härrör från de kommunala begränsningar som en kommun har för att driva verksamhet utan ett allmännyttigt syfte.⁸⁵ Särskilt lagrummen i KL som förbjuder kommuner att driva verksamhet med vinstsyfte och att bolagen skall tillämpa självkostnadsprincipen.⁸⁶ Då bolagen är helägda av kommunerna skall därmed Haninge bostäder AB och Hyresbostäder i Norrköping AB, trots vagheten i syftesförklaringen, anses som allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

⁸¹ ”Bolagsordning för Partillebo AB”.

⁸² ”Bolagsordning för Partillebo AB”.

⁸³ ”Bolagsordning för Haninge bostäder AB”.

⁸⁴ ”Bolagsordning för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

⁸⁵ Prop. 2001/02:58 s.24.

⁸⁶ SFS (1991:900) 2 kap. 7§ och 3 kap. 8c§.

3.4.2.3 Huvudsaklig verksamhet, vinstutdelning, avkastningskrav och boendeinflytande

Rubricerade områden nämner bolagen inte i sina bolagsordningar. I Kiruna bostäder AB:s bolagsordning anges trots att frågan om vinstsyfte saknas att ”bolaget får dock lämna skäligen utdelning enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag”.⁸⁷

3.4.3 Sammanfattande kommentar

Generellt sett kan man notera att ju större det kommunala bostadsaktiebolaget är desto mer välformulerade ägardirektiv och bolagsordningar. MKB, som är det bolag som är verksamt i Sveriges tredje största stad Malmö, har det mest väl utformade ägardirektivet och bolagsordningen av de som granskats, vilket innebär att man till stora delar nämner samtliga granskade kriterier.

I ägardirektiven tas de flesta av de ovan angivna kriterierna upp i någon omfattning. I bolagsordningarna däremot tas i stort sett endast bolagens avsaknad av vinstsyfte upp, dock med visst undantag av Kirunabostäder AB:s skrivelse om skäligen utdelning. Vid granskningen kan även ses att formuleringarna av de olika kriterierna skiljer sig i större omfattning vad gäller ägardirektiven än bolagsordningarna.

Vad kan detta bero på? En möjlig anledning kan vara att ägardirektiven är mer informellt utformade till skillnad från bolagsordningarna, som är mer lagstyrda. Detta medför att utformningen av ägardirektiven kan göras mer kommunanpassade efter kommunernas önskemål med bolaget och hur dessa skall styras.

⁸⁷ ”Bolagsordning för Kirunabostäder AB”.

4. Reglering fr.o.m. 2011

4.1 Innebörden av allvillagen

4.1.1 Tillämplig associationsform

Med regleringarna i EU:s statstödsregler som utgångspunkt har en lag utarbetats som träder i kraft den 1 januari 2011. Allvillagen ersätter nuvarande allbolagen. Allvillagen är endast tillämplig för kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag, vilket medför att allmännyttiga och kommunalt allmännyttiga bostadsföretag organiserade som stiftelser och ekonomiska föreningar inte regleras av denna lag. Trots att allvillagen ersätter allbolagen behövs inga nya regler för de bolagsformer som inte omfattas av allvillagen eftersom andra regler kan användas istället. Ett exempel är de privatägda allmännyttiga bostadsföretag som är aktiebolag. I ABL finns ett särskilt kapitel som reglerar aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning.⁸⁸ Eftersom det inte finns och, vad som framkommit i SOU för allvillagen, aldrig funnits ett kommunalt allmännyttigt bostadsföretag som är organiserat som en ekonomisk förening krävs inga särskilda regleringar för denna associationsform. För de kommunala bostadsföretag som är organiserade som stiftelser krävs på samma sätt ingen särskild reglering eftersom stiftelserna inte ansågs bryta mot EU-rätten då kommunerna redan vid bildandet av stiftelserna tillskjutit kapital utan avkastnings- eller utdelningskrav. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen som är organiserade som stiftelserna regleras av stiftelselagen.⁸⁹ Om en kommun vill skapa en ny bostadsstiftelse skall både KL och EU:s statsstödsregel dock beaktas. Exempel som nämns är att kommunen måste tillskjuta egendom till stiftelsen på marknadsmässiga villkor.⁹⁰

Kriterierna för att vara ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag enligt allvillagen är snarlika de som stipuleras i allbolagen men skiljer sig på en del punkter. Kommunen eller flera kommuner gemensamt skall ha bestämmande inflytandet. Bostadsbolaget skall i allmännyttigt syfte i sin huvudsakliga verksamhet förvalta hyreslägenheter, främja bostadsförsörjningen i den kommun eller de kommuner som äger bostadsbolaget samt erbjuda möjlighet för hyresgästen till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Att ”allmännyttigt” kommer till uttryck är ett sätt att förstärka kommunen syfte med att driva bostadsaktiebolag. Utan allmännyttigt syfte skulle kommunerna driva bolag med syfte att

⁸⁸ Prop. 2009/10:185 s. 37.

⁸⁹ Prop. 2009/10:185 s. 37-38.

⁹⁰ Prop. 2009/10:185 s. 38.

vinstmaximera, vilket inte är det motiv kommuner driver verksamhet på.⁹¹ Den huvudsakliga verksamheten att förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt är samma lydelse som i allbolagen. I förarbeten framgår att detta skall stå uttryckt i bolagsordningen och ägardirektiven för de kommunala bostadsaktiebolagen.⁹² Att bolagets syfte skall vara att tillgodose kommunens bostadsförsörjning är inget som framgår uttryckligen av allbolagen, vilket i lagtexten är nytt. Men bostadsförsörjningssyftet är det bakomliggande motivet till kommunala bostadsföretag under alla år. Innebörden av lydelsen är bland annat att kommunala bostadsaktiebolagen skall tillgodose olika bostadsbehov vilket syftar till att inte enbart hjälpa de med särskilda behov eller de som har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan bostadsaktiebolagen skall vara till för alla kommunens invånare.⁹³ Boendeflytandet över den egna bostaden och bestämmande inflytandet i bolaget skrivs in som en skyldighet från bolagets sida till skillnad från lydelsen i allbolagen där det endast skall eftersträvas. Hur detta skall organiseras är upp till det kommunala bostadsaktiebolaget själv att utforma efter egna förutsättningar.⁹⁴

4.1.2 Affärsmässiga principer

En lydelse som särskilt stadgats med hänsyn till harmoniseringen av EU:s statsstödsregler är regeln om affärsmässiga principer. De kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen skall driva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots KL:s förbud för kommuner att driva verksamhet med vinstsyfte samt självkostnadsprincip. Dock finns undantag från affärsmässighet, som nämnts i kapitel 2.3.2, för statstöd som är förenliga med EU-rätten. Men vad är innebörden av att driva verksamhet med ”affärsmässiga principer”? Kommunerna, såsom ägare, skall i förhållningssätt till affärsmässighet agera på snarlikt sätt som en privat ägare av sitt bostadsaktiebolag agerar. Det innebär bland annat att avkastningskraven för de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen skall vara marknadsmässiga utifrån vald risknivå. Vilket mått som skall användas vid bestämmandet av avkastningskrav framgår inte utan anges enbart som ”affärsmässigt”⁹⁵. Det går inte att sätta något generellt avkastningskrav som skall gälla för alla kommunala bostadsaktiebolag utan det är beroende av vissa parametrar. Avkastningskraven skall bestämmas efter situationen på bostadsmarknaden, bostadsbeståndets belägenhet, ålder och underhållsstatusen samt den risk som kommunen tar med ägandet. Kommunal verksamhet drivs enligt lokaliseringprincipen, som återfinns i KL 2 kap 1§. Den innebär att kommunen endast får tillgodose de intressen som har anknytning till kommunens och dess invånare. Detta medför att en expansion av verksamheten till nya marknadsregioner inte är möjlig, vilket skall tas med i bedömningen av avkastningskrav. Kommunerna skall ha ett långsiktigt perspektiv på avkastningskravet. En alternativ tolkning av detta är att det kommunala bostadsaktiebolaget skall sträva efter bästa möjliga resultat över lång sikt. Det långsiktiga perspektivet bör ses över mer än ett år vid bedömningen av om affärsmässighet föreligger. Det kan vara

⁹¹ Prop. 2009/10:185 s. 40.

⁹² Prop. 2009/10:185 s. 41.

⁹³ Prop. 2009/10:185 s. 40-41.

⁹⁴ Prop. 2009/10:185 s. 43.

⁹⁵ Prop. 2009/10:185 s. 44-45.

investeringar som gjorts vilket resulterar i lägre avkastningen detta år, men i det långa perspektivet kommer generera högre avkastning.⁹⁶

Merparten av de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen har ett förhållningssätt som liknar affärsmässighet. De statliga subventionerna och det särskilda villkor som gällde förut har tagits bort samt numera förväntas kommunen inte täcka ett underskott i det kommunala bostadsaktiebolaget genom kapitaltillskott. Enligt en rapport som gjorts av Boverket där ägardirektiv har granskats kan noteras att merparten av de kommunala bostadsaktiebolagen redan har skrivelser om avkastningskrav och att verksamheten skall drivas affärsmässigt, någon som jag bekräftar genom min studie.⁹⁷ Mer om detta i avsnitten 4.3 och 4.4 då jag bland annat redogör för hur affärsmässigheten bör komma till uttryck i ägardirektiv och bolagsordning.

I lagtexten står att verksamheten skall drivas enligt ”affärsmässiga principer”. Innebörden av affärsmässighet har jag just gått igenom, dock finns här en otydlig innebörd med hänsyn till uttrycket ”affärsmässiga grunder”. Affärsmässiga grunder anges i flera lagar, vilka behandlar kommunalt ägda företag som verkar på en marknad med privata aktörer. Innebörden är främst att företaget skall ha ett affärsmässigt beteende och ha marknadsmissig prissättning, något som liknar innebörden av lydelsen affärsmässiga principer med ett undantag gällande vinstutdelningsbegränsningen som föreligger i för de kommunala bostadsaktiebolagen. I avsnitt 4.1.3 går jag igenom reglerna om vinstutdelningsbegränsningen. Det har anförts att lagstiftningen för kommunala bostadsaktiebolag skall skilja sig från övrig lagstiftning om kommunal verksamhet. En orsak till detta är att om en dom ges på ärende som omfattar annan kommunal verksamhet skulle det kunna bli prejudicerande även för de kommunala bostadsaktiebolagen, vilket inte skulle vara att föredra. Dessutom verkar de kommunala bostadsaktiebolagen på en marknad där prissättningen är lagstyrd i form av hyreslagstiftningen samt har vissa andra krav såsom bestämmande inflytandet för hyresgästen. Därför anfördes det att affärsmässiga principer var bättre lämpat som uttryck i lagtext.

4.1.3 Värdeöverföringsbegränsning

Syftet med en värdeöverföringsbegränsning är att tillgångar skall stanna kvar i bolaget som på sätt skall kunna få en stabil ekonomi. Detta leder till att det kommunala bostadsaktiebolaget även i sämre tider kan klara sin uppgift som instrument för kommunen i deras bostadsförsörjning. Till skillnad från begränsningsregeln som återfinns i allbolagen, vilken regel endast tar sikte på vinstutdelning, tar allvillagens begränsningsregel sikte på alla värdeöverföringar. Begreppet värdeöverföring definieras i ABL kap 17 1§ och avser vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfond för återbetalning till aktieägarna samt annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget.⁹⁸

⁹⁶ Prop. 2009/10:185 s. 45.

⁹⁷ Prop. 2009/10:185 s. 44.

⁹⁸ Prop. 2009/10:185 s. 52-53.

Huvudregeln gällande värdeöverföringsbegränsningen i allvillagen har sin utgångspunkt i allbolagen. Där står inte uttryckligen hur mycket som är tillåtet att dela ut utan detta har i stället delegerats till regeringen att lämna närmare föreskrifter om taket för vinstutdelning. Enligt regeringens förordning begränsas vinstutdelningen till den genomsnittliga statslåneräntan för det gångna verksamhetsåret plus en procentenhet multiplicerat med det av kommunen tillskjutna kapitalet.⁹⁹ I allvillagen har detta kommit till uttryck i lagtexten med undantag för att man nu använder det vidare begreppet värdeöverföring. Därtill finns en begränsning av huvudregeln. Den säger att endast en värdeöverföring på högst hälften av resultatet från föregående räkenskapsår får ske. Detta innebär att det kommunala bostadsaktiebolaget måste ha gått med vinst från föregående räkenskapsår för att en värdeöverföring skall kunna ske.¹⁰⁰

Ett exempel belyser ovan begränsning:

Företaget har ett eget kapital på 1 mkr. Statslåneräntan är 3 procent. Då kan en värdeöverföring ske på 40 000 kr (1mkr*4%). Bolagets resultat för föregående år var endast på 60 000 kr. Detta medför att taket för värdeöverföringen blir 30 000 kr (60 000 kr /2).

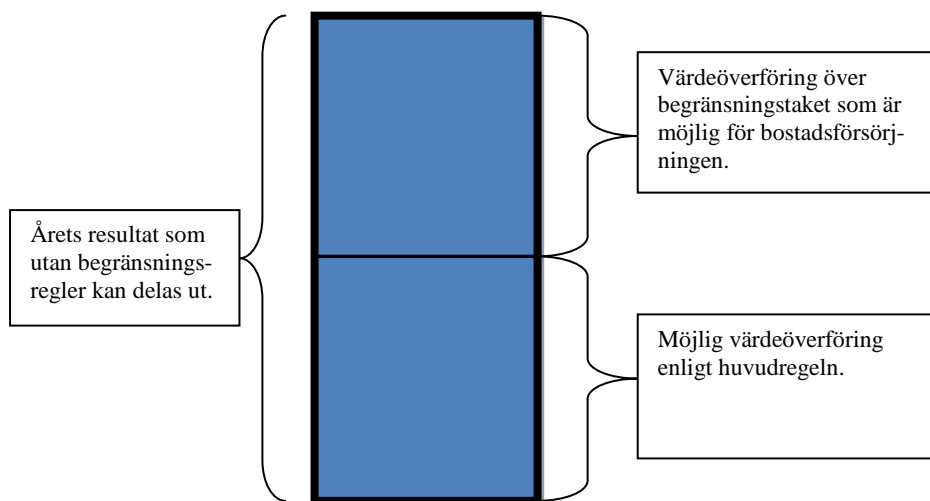
Förutom huvudregeln i allvillagen finns två undantagsbestämmelser. Dessa har ingen motsvarighet i allbolagen. Den första bestämmelsen gör undantag för värdeöverföring av nettoöverskottet som uppkommer vid en fastighetsförsäljning. Hela nettoöverskottet får inte delas ut utan maximalt hälften samt att ett kommunfullmäktigebeslut skall föreligga för att värdeöverföringen skall kunna ske. Denna värdeöverföring, som uppstått på grund av fastighetsförsäljning, får ske trots att taket för värdeöverföring redan har nåtts enligt huvudregeln.¹⁰¹ Den andra undantagsbestämmelsen syftar till att möjliggöra en större värdeöverföring till förmån för användning i kommunens bostadsförsörjning (se exemplet nedan i figur 1). Huvudregeln frångås för överskott som används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser behovet av bostad för personer som kommunen har särskilt ansvar för. Exempel som nämns i förarbetena är finansierande av byggande av fritidsanläggningar och fotbollsplaner samt för att öka variationen av bostäder i ett område som kännetecknas av ensidiga bostäder. Värdeöverföring för detta ändamål bör endast kunna ske då det kommunala bostadsaktiebolaget själv inte kan eller ska ombesörja sådana åtgärder.¹⁰²

⁹⁹ SFS 2003:348.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:185 s. 54-55.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:185 s. 58.

¹⁰² Prop. 2009/10:185 s. 58-59.



Figur 1

I samma undantagsbestämmelse ges möjlighet för koncernbidrag mellan kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern. Principen är densamma som vid bostadsförsörjningsundantaget.¹⁰³

4.2 Jämförande studie med tillämpning av allvillagen

4.2.1 Hur bör bolagens ägardirektiv vara utformade vid tillämpning av allvillagen?

4.2.1.1 Generell utformning av ägardirektiven

Den generella utformningen av ägardirektiven vid en harmonisering med allvillagen kommer i stort sett se snarlik ut som vid tillämpning av allbolagen. Utformningen av ägardirektiven bör i fortsättning även bygga på formalia, verksamhetsmål med inriktning på bostadsförsörjningsansvaret samt de ekonomiska målen, sociala målen och miljömålen. Bostadsförsörjningsansvaret som verksamhetssyfte är tydligt i allvillagen och bör utgöra en obligatorisk bestämmelse för ett ägardirektiv. Enligt vad som framgår av granskningen i avsnitt 3.3.1.1 nämner samtliga fem bolags ägardirektiv bostadsförsörjningen. Detta innebär att en ändring i detta hänseende inte krävs.

Förbudet mot vinstsyfte i de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen har tagits bort och ersatts med krav på att bolagen skall drivas affärsmässigt. Med hänsyn till detta skulle det finnas en möjlighet att fler ekonomiska mål kan komma till uttryck i ägardirektiven, men det måste inte vara så. Mer om affärsmässigheten i ägardirektivet finns i avsnitt 4.2.1.2.

Regler om sociala mål och miljömål ändras inte med allvillagens ikraftträdande eftersom detta inte nämns i lagen.

¹⁰³ Prop. 2009/10:185 s. 60.

4.2.1.2 Affärsmässighet

Som angetts har förbudet mot att driva de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen med vinstsyfte samt användningen av självkostnadsprincipen tagits bort. Detta har ersatts med att de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen numera skall driva sin verksamhet efter affärsmässiga principer, vilket innebär att bolagen måste ha vinstsyfte. Bostadsförsörjningssyftet skall dock vara kvar som en viktig punkt i ägardirektiven vilket redan poängterats i avsnittet ovan. Skillnaden är dock att det bör finnas en balans mellan att driva verksamheten utifrån bostadsförsörjningssyftet och affärsmässiga principer. Detta innebär att jag i detta avsnitt, till skillnad från avsnitt 3.3.1.2 (där en granskning gjordes av det alternativa syftet och då särskilt bostadsförsörjningssyftet), nu granskar om det krävs ändringar med hänsyn till principen om affärsmässigheten. Hur skall affärsmässigheten framgå av ägardirektiven och vilka ändringar i ägardirektiven behöver eventuellt göras i de fem granskade kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen?

Generellt sett bör ägardirektiven innehålla någon lydelse som relaterar till affärsmässighet, marknadsmässig avkastning etc. Exempel på lydelse som kan vara förenliga med allvillagen är ”bolaget skall bedrivas på affärsmässiga principer”, ”bolaget skall åläggas krav på marknadsmässig avkastning” och ”bolaget skall agera på bostadsmarknaden på motsvarande sätt som en privat aktör”.

Haninge kommun nämner bostadsförsörjningssyftet i sitt ägardirektiv till Haninge bostäder AB. Det anges på följande vis ”bolaget är ett organ för kommunens verksamhet inom bostadsförsörjnings område”.¹⁰⁴ Huruvida bolaget drivs enligt affärsmässiga principer kan vara tveksamt. Under rubriken ”Grundläggande principer för verksamheten” anges att ”Bolaget skall drivas enligt högt ställda affärsmässiga grunder med iakttagande av de särskilda regler som gäller för allmännyttiga bostadsföretag enligt Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag”.¹⁰⁵ Därefter under rubriken ”Ekonomiska mål” anges att ”bolaget skall inte åläggas något avkastningskrav till ägaren i annan omfattning än vad som kan krävas för att täcka förekommande kostnader med ägandet av bolaget”.¹⁰⁶ Dessa två meningar motsäger varandra. Å ena sidan skall Haninge bostäder AB bedrivas på affärsmässiga grunder å andra sidan skall det inte åläggas några avkastningskrav. Den första meningen skall självfallet ändras då den refererar till en gammal lag och det bör då vara mer lämpligt att använda begreppet affärsmässiga principer eftersom man refererar till tillämpningen av en lag. Dessutom kan man fråga sig om ett kommunalt allmännyttigt bostadsaktiebolag har drivits med ”högt ställda affärsmässiga grunder” vid tillämpningen av allbolagen. Detta uttryck bör tonas ner vid tillämpningen av allvillagen och istället bör man endast använda sig av ”affärsmässiga principer”, vilket omfattar drift under marknadsmässiga villkor. Exempel på hur denna lydelse kan se ut vid en harmonisering till allvillagen är följande. ”Bolaget skall drivas enligt affärsmässiga principer med iakttagande av de särskilda regler som gäller för kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag

¹⁰⁴ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder AB”.

¹⁰⁵ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder AB”.

¹⁰⁶ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder AB”.

enligt Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag”. Avsteget från avkastningskrav som görs är inte förenligt med allvillagen. Den ålägger inte bolaget något avkastningskrav utan ger snarare uttryck för självkostnadsprincipen. Detta är inte att anse som affärsmässighet, vilket innebär att denna mening skall tas bort eller skrivas som. Skulle den skrivas om kan man exempelvis skriva följande. ”Bolaget skall åläggas marknadsmässiga avkastningskrav baserat på bostadsmarknadens villkor, det egna bostadsbestånd samt behovet av underhåll”.

I ägardirektivet till Hyresbostäder i Norrköping AB nämns även där bostadsförsörjningssyftet enligt följande ”bolaget ska verkställa bostadspolitiska beslut till exempel vad gäller att trygga den framtida bostadsförsörjningen”, vilket är förenligt med allvillagen. Dessutom förekommer en del texter som handlar om affärsmässighet, vilka alla torde vara förenliga med allvillagen. Exempel som anges är att ”Bolaget ska på affärs- och miljömässiga grunder äga, förvalta, utveckla, bebygga, förvärva och avyttra attraktiva och prisvärda bostäder” och ”Bolaget ska på kort och lång sikt sträva efter en balanserad ekonomisk utveckling med utgångspunkt från Bolagets uppdrag, investeringsbehov och ekonomiska risker”.¹⁰⁷ Vid bedömningen om marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget, vilket är en del av uttrycket affärsmässiga principer, anges ” Resultat- och avkastningskrav ska fastställas i dialog med bolaget”.¹⁰⁸ Genom utformningen av denna lydelse krävs ingen förändring för harmonisering till allvillagen under förutsättning att kommunen ställer marknadsmässiga avkastningskrav, vilket kommunen kan göra i dialog med bolaget.

I Kirunabostäder AB anges bostadsförsörjningssyftet enligt följande ”Bolaget skall verkställa bostadspolitiska beslut för att trygga den framtida bostadsförsörjningen”.¹⁰⁹ Detta bör anses räcka för att Kirunabostäder AB skall ha uppfyllt kravet på bostadsförsörjningssyfte. Vad gäller affärsmässigheten anges att ”verksamheten skall bedrivas utifrån affärsmässiga och långsiktiga ekonomiska principer”. Detta bör vara tillräckligt för att uppfylla allvillagens krav på affärsmässighet.¹¹⁰ Riktvärden för avkastningen, vilket kan tolkas som avkastningskrav, skall bestämmas utifrån budgetprocessen. Detta framgår av följande ”Riktvärden för soliditet och avkastning diskuteras i den samlade budgetprocessen”.¹¹¹ Viktigt att beakta är att avkastningen måste vara marknadsmässig för att Kirunabostäder AB skall följa allvillagen. Ytterligare gällande affärsmässigheten är frågan om hur räntereglering mellan bolaget och kommunen sker. Det anges följande ”Räntereglering mellan bolaget och kommunen sker till aktuell räntesats på koncernkontot i bank”.¹¹² Räntesatsen i detta fall måste ligga på marknadsmässig nivå., I annat fall strider detta, på motsvarande vis som med icke marknadsmässiga avkastningskrav, mot stats-

¹⁰⁷ ”Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping AB”.

¹⁰⁸ ”Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping AB”.

¹⁰⁹ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

¹¹⁰ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

¹¹¹ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

¹¹² ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

stödsreglerna och är därmed inte heller förenligt med begreppet affärsmässiga principer i allvillagen.

I MKB: s ägardirektiv nämns att ”syftet med verksamheten är att MKB ska vara kommunens instrument inom bostadsförsörjnings område”, vilket fortfarande bör vara förenligt med allvillagen. Därefter anges att ”syftet med bolagets verksamhet är inte att genom avkastning på viss nivå möjliggöra vinstutdelning av viss storlek till kommunen, utan syftet med bolagets verksamhet är primärt att uppfylla kommunens bostadspolitiska krav”. Detta kan tolkas som att vinstsyfte överhuvudtaget inte föreligger.¹¹³ Detta bör ändras så att det blir betoning på balansen mellan affärsmässighet och bostadsförsörjningen. Exempel kan vara ”Det primära syftet med verksamheten skall vara att uppfylla kommunens bostadspolitiska krav med beaktande av att verksamheten skall drivas efter affärsmässiga principer”. I MKB: s ägardirektiv anges även att ”MKB ska genom effektiv förvaltning och inom ramen för en långsiktig självkostnadsprincip medverka till att hyresnivåerna i Malmö hålls nere”.¹¹⁴ Eftersom avsteg görs från självkostnadsprincipen i allvillagen på grund av kravet på affärsmässiga principer torde denna direktivtext strida mot allvillagen och bör därför tas bort. Dessutom skall noteras att de kommunala bostadsföretagens roll som hyresnormerande togs bort genom ikraftträdandet av allvillagen, vilket även detta motiverar att texten tas bort.

I Partillebo AB: s ägardirektiv framgår bostadsförsörjningssyftet av följande. ”Bolaget skall medverka till att utveckla Partille kommun till en attraktiv kommun med goda bostäder och funktionella lokaler. I detta arbete skall Bolaget verka för att ett ömsesidigt och kontinuerligt samråd sker med kommunen i markförvärv och planeringsfrågor.”¹¹⁵ Bostadsförsörjningssyftet anges inte uttryckligen, men underförstått kan det tolkas så att kommunen ålägger Partillebo AB att verka för kommunens bostadsförsörjning. För att vara mer tydlig i sitt ägardirektiv, eftersom bostadsförsörjningssyftet anges i allvillagen, skulle följande kunna skrivas ”Partillebo AB skall vara kommunens instrument för att Partille kommun skall kunna uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar”. Vad gäller affärsmässigheten anges att ”bolaget skall drivas enligt affärsmässiga grunder med iakttagande av det kommunala ändamålet med verksamheten och de kommunala principer, som framgår av dessa direktiv”.¹¹⁶ Detta bör anses vara förenligt med allvillagen så länge de kommunala principer man åsytar i direktivet följer begreppet affärsmässiga principer. Att Partillebo AB skall drivas enligt affärsmässiga grunder med iakttagande av det kommunala ändamålet med verksamheten kan tolkas som ett uttryck för en balans mellan affärsmässighet och bostadsförsörjning enligt riktlinjerna för allvillagen.

¹¹³ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

¹¹⁴ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

¹¹⁵ ”Ägardirektiv för Partillebo AB”.

¹¹⁶ ”Ägardirektiv för Partillebo AB”.

4.2.1.3 Huvudsaklig verksamhet

På motsvarande vis som i allbolagen ställer allvillagen krav på att den huvudsakliga verksamheten skall vara att förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. I förarbetena till allvillagen påpekades särskilt att detta skulle anges i ägardirektiven och bolagsordningarna.¹¹⁷

Således bör ägardirektiven generellt innehålla en lydelse som anger att den huvudsakliga verksamheten är förvaltning av bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. Exempel som är förenliga med allvillagen är ”Bolaget skall som huvudsaklig verksamhet ägna sig åt förvaltning av bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt” och ”Bolaget skall vara den ledande aktören i kommunen vad gäller uthyrning av hyresrättslägenheter för bostadsändamål”.

Av granskningen i avsnitt 3.3.1.3 framgår att endast två av de fem bolagens ägardirektiv nämner denna huvudsakliga verksamhet. Bolagen är Haninge bostäder AB och MKB. I Haninge bostäder AB:s ägardirektiv anges att ”Haninge bostäder AB har i sin roll som allmännyttigt och hyresledande företag en dämpande effekt på hyresutvecklingen”¹¹⁸ och i MKB:s ägardirektiv att ”MKB skall i alla delar av staden erbjuda ett brett utbud av prisvärda hyreslägenheter”.¹¹⁹ Därefter konstateras att det av bolagsfirman hos Hyresbostäder i Norrköping AB indirekt framgår vad som är huvudverksamheten. MKB:s och Haninge bostäder AB:s direktiv bör anses förenliga med kraven som ställs enligt allvillagen. Det indirekta konstaterandet av Hyresbostäder i Norrköping AB:s huvudsakliga verksamhet kan tyckas knapphändig då förarbetena nämner att det ska framgå av ägardirektiven. Därför bör man nu, för att uppfylla allvillagens krav, skriva ut att den huvudsakliga verksamheten är att förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. Detta gäller även för de övriga två bolagen, Partillebo AB och Kirunabostäder AB, som överhuvudtaget inte nämner detta.

4.2.1.4 Värdeöverföring och avkastningskrav

I allvillagen har uttrycket vinstutdelning ändrats till värdeöverföring, vilket är ett mer vitomfattande begrepp, se avsnitt 4.1.3. Begränsning på vinstutdelning/värdeöverföring finns kvar från allbolagen men har nu skrivits in i lagtexten. Ytterligare begränsning har gjorts så att endast högst hälften av resultatet får överföras till ägaren. Till detta har dessutom undantagsbestämmelser införts som möjliggör högre värdeöverföring om vissa kriterier är uppfyllda.

En generell lydelse för värdeöverföring kan se ut enligt följande ”Den maximala värdeöverföringen som får ske till X kommun är enligt vad som framgår av Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag”. En generell utformning på ett avkastningskrav är ”Bolaget skall åläggas marknadsmässiga avkastningskrav efter framförallt

¹¹⁷ Prop. 2009/10:185 s. 41.

¹¹⁸ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

¹¹⁹ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

situationen på bostadsmarknaden men även bolagets bostadsbestånd, underhållningsnivån på detta bestånd samt eventuella investeringar som väntas ge högre avkastning framöver. Avkastningskravet skall bestämmas av bolagsstämman”. Genom denna lydelse får man bort att avkastningskravet är en förutbestämd siffra vilket gör att det kan korrigeras utifrån olika förhållanden i bolaget. Men kravet på marknadsmässiga avkastningskrav skall bestå.

Vid granskning av tillämpningen av allbolagen fann jag att endast i MKB:s ägardirektiv nämns något om bolagets utdelning. Här skriver man att ”när MKB:s ekonomiska situation inte hindrar det ska en begränsad utdelning kunna ske till kommunen”.¹²⁰ Övriga bolags ägardirektiv nämner i vart fall något om den möjliga avkastningen som kommunen kan få.

I ägardirektivet till Haninge bostäder AB skrivs att ”bolaget inte skall åläggas något avkastningskrav till ägaren i annan omfattning än vad som krävs för att täcka förekommande kostnader för ägandet av bolaget”. Detta är en lydelse som redan berörts i avsnitt 4.2.1.2 om affärsmässigheten där jag konstaterar att denna inte är förenlig med allvillagen.¹²¹

I Hyresbostäder i Norrköping AB anges att avkastningskravet skall bestämmas i dialog mellan bolaget och kommunen. Detta bör vara förenligt med allvillagen om avkastningskravet som bestäms är marknadsmässigt. Därtill föreligger en sekundär bestämmelse om bolaget och ägaren inte kommer överens. Här skrivs att ”I de fall resultatkravet ovan inte är fastställt ska Bolaget ha som mål att minst generera en avkastning på genomsnittligt eget kapital motsvarande en 5-årig bostadsobligation plus 1,0 procentenheter”.¹²² Om denna schablon är marknadsmässig kan den godtas, i annat fall är lydelsen inte förenlig med allvillagen. På motsvarande sätt stadgas i Kirunabostäder AB:s ägardirektiv att ”riktvärden för soliditet och avkastning diskuteras i den samlade budgetprocessen”.¹²³ Så länge dessa riktvärden är affärsmässiga kan denna lydelse godtas.

I Partillebo AB:s ägardirektiv har man ett fastställt avkastningskrav enligt följande ”räntabilitet på eget kapital: KPI ökat med 1,0 procentenhet”.¹²⁴ Är detta ett marknadsmässigt avkastningskrav och därmed förenligt med allvillagen? På samma sätt som den sekundära lydelsen i Hyresbostäder i Norrköping är det inte klart om det uppfyller lagens krav. En schablon torde vara svår att använda som avkastningskrav eftersom situationen på bostadsmarknaden ändras över tiden. I detta fall används konsumentprisindex vilket kan leda att vid en negativ indexutveckling kommer inget avkastningskrav överhuvudtaget att åläggas bolaget. Samma sak sker, men motsatsen, om indexutvecklingen ökar. Då

¹²⁰ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

¹²¹ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

¹²² ”Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

¹²³ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

¹²⁴ ”Ägardirektiv för Partillebo AB”.

kommer också avkastningskravet att öka. Att avkastningskravet är beroende av konsumentprisindex är därför inte särskilt lämpligt.

4.2.1.5 Boendeflytande

I allvillagen har hyresgästernas boende- och bolagsinflytande omvandlats till en skyldighet jämfört med allbolagens ”eftersträvan” om inflytande.

Därför bör hyresgästernas boende- och bolagsinflytande specificeras i ägardirektivet. Exempel på lydelse i linje med allvillagen vad avser boendeflytandet är ”Hyresgästen skall ges möjlighet att påverka sin egen boendemiljö och då särskilt den egna bostaden efter rimliga ekonomiska förutsättningar som anges av bolagets styrelse”.

Vid granskningen av tillämpningen av allbolagen fann jag att i alla ägardirektiv förutom Partillebo AB:s nämns något om boendeflytande eller inflytande i bolaget. I bolagsordningarna däremot anges inget om inflytande i bolaget för hyresgästerna.

Boendeflytandet i Haninge bostäder AB har ett bakomliggande syfte. I bolagets ägardirektiv sägs följande, ”bostadsföretagets attraktionskraft ökar om dess hyresgäster ges möjlighet att aktivt påverka sin boendemiljö och service. Det är därför viktigt att de boende ges ett långtgående inflytande över sin bostad och sin närmaste omgivning”.¹²⁵ Denna lydelse bör anses vara förenlig med allvillagen vad gäller kravet på boendeflytande. I ägardirektivet för Hyresbostäder i Norrköping AB skrivs ”Bolaget ska verka för att dess hyresgäster bereds tillfälle till ett reellt inflytande över boendet”.¹²⁶ Denna lydelse bör också vara förenlig med allvillagen eftersom den kan tolkas som om Hyresbostäder i Norrköping AB har en skyldighet att verka för boendeflytandet, vilket är innebörden av lagtexten. Under rubriken ”Mål och syfte med verksamheten” i Kirunabostäder AB:s ägardirektiv anges ”Bolagets skall....verka för integration samt ökad valfrihet, social trygghet och inflytande i boendet”, vilket bör vara förenligt med allvillagens bestämmelse.¹²⁷ I MKB:s ägardirektiv skrivs att ”MKB ska sträva efter en väl fungerande boend demokrati, ökat medinflytande och självförvaltning för hyresgästerna”.¹²⁸ För att vara helt förenlig med allvillagen ”sträva efter” tas bort och ersätts med ”möjliggöra”. I övrigt är direktivtexten förenlig med allvillagen. Ägardirektivet för Partillebo AB saknar regler om boendeflytande. För att Partillebo AB:s ägardirektiv skall vara acceptabelt bör boendeflytande anges.

Inget av ägardirektiven nämner inflytandet i bolaget. För att direktiven skall vara förenliga med allvillagen i denna del skall hyresgästernas inflytande i bolaget regleras. Exempel på en lydelse som är förenlig med allvillagen är ”Bolaget skall ge möjlighet till en ökad boendedemokrati som omfattar bland annat att hyresgästerna har rätt att utse en ledamot i

¹²⁵ ”Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag”.

¹²⁶ ”Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

¹²⁷ ”Ägardirektiv för Kirunabostäder AB”.

¹²⁸ ”Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB”.

styrelsen och en suppleant för ledamoten”. Hur detta praktiskt skall gå till är dock svårt att avgöra då detta inte nämns i förarbetena.

4.2.2 Hur bör bolagens bolagsordningar vara utformade vid tillämpning av allvillagen?

4.2.2.1 Generell utformning av bolagsordningarna

På motsvarande vis som vid tillämpningen av allbolagen kommer bolagsordningarna till största del vara utformade efter vad ABL kräver med samma betoning på möjligheten att dispositivt lägga till vissa saker.¹²⁹ Detta innebär att utformningen av bolagsordningen inte kommer att skilja sig avsevärt mellan de olika bolagens bolagsordningar med tillämpning av allvillagen.

4.2.2.2 Affärsmässighet

Genom ikraftträdandet av allvillagen görs ett avsteg från KL:s förbud för kommunerna att driva sina bolag med vinstsyfte. Detta medför att en lydelse i form av exempelvis ”bolaget skall drivas utan vinstsyfte” därmed inte kan anges i bolagsordningens syftesparagraf. Att ett vinstsyfte föreligger är inget som behöver nämnas eftersom detta syfte är underförstått vid användningen av bolagsformen aktiebolag.¹³⁰ Som jag redan nämnt i avsnitt 3.3.2.2 står syfte i bolagsordningarna antingen i en föremåls- eller ändamålsparagraf eller i båda. För att följa de allmännyttiga syften som stadgas i allvillagen bör syftesförklaringen innehålla bostadsförsörjning, huvudsaklig verksamhet samt boendeinflytande. De två sist nämnda tar jag upp under egna rubriker nedan. Dock måste bolagen beakta de affärsmässiga principer som omnämns. För att poängtera balansen mellan affärsmässighet och de övriga syftena är det därför en fördel att även nämna att bolaget skall drivas affärsmässigt.

I Haninge bostäder AB:s bolagsordning anges att ”bolaget har till föremål för sin verksamhet att främja bostadsförsörjningen i Haninge kommun”.¹³¹ Det anges inte att bolaget skall drivas utan vinstsyfte, vilket är förenligt med allvillagen. För att betona ”affärsmässigheten” föreslår jag ett tillägg, exempelvis följande ”bolaget har till föremål för sin verksamhet att med affärsmässiga principer främja bostadsförsörjningen i Haninge Kommun”.

Bolagsordningen för Hyresbostäder i Norrköping AB anger att ”bolagets syfte är att inom Norrköpings kommun tillhandahålla bostäder samt att utveckla bostadsområden och stadsdelar”.¹³² På samma sätt som vad gäller Haninge bostäder AB nämns inget om avsaknad av vinstsyfte, vilket gör att även denna text är förenlig med allvillagen. Det nämns dock inget om ”affärsmässighet”. Ett förslag på lydelse som omfattar detta är ”bolagets

¹²⁹ SFS 2005:551 3 kap. 1-3§.

¹³⁰ SFS 2005:551 3 kap. 3 §.

¹³¹ ”Bolagsordning för Haninge bostäder AB”.

¹³² ”Bolagsordning för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

syfte är att inom Norrköpings kommun på ett affärsmässigt sätt tillhandhålla bostäder samt utveckla bostadsområden och stadsdelar”.

I bolagsordningarna för Kirunabostäder AB och MKB däremot nämns avsaknaden av vinstsyfte. I Kirunabostäder AB:s bolagsordning anges följande ”Bolagets verksamhet skall drivas enligt principen affärsmässig samhällsnytta som gör det motiverat för kommunen att äga bolaget. Bolaget skall drivas utan vinstsyfte”.¹³³ Att bolaget skall drivas enligt principen affärsmässig samhällsnytta bör vara förenligt med allvillagen eftersom denna betonar balansen mellan uppfyllandet av affärsmässiga och politiska mål (Se avsnitt 3.3.2.2). Däremot är bestämmelsen om drift utan vinstsyfte i strid med bestämmelserna i allvillagen. Denna del bör därför tas bort. I bolagsordningen omnämns bostadsförsörjningssyftet enligt följande ”Syftet med bolagets verksamhet är att inom Kiruna kommun trygga kommuninvånarnas behov av bra bostäder och lokaler till skäliga hyror och utveckla bostadsområden med god boendemiljö och social struktur”. I MKB:s bolagsordning finns en bestämmelse där bostadsförsörjningen omnämns. Den lyder enligt följande ”ändamålet med bolagets verksamhet är att vara ett av Malmö kommuns instrument inom bostadsförsörjningens område”.¹³⁴ Avsaknaden av vinstsyfte fastställs vidare genom att ”Verksamheten drivs inte i vinstsyfte”. Denna lydelse måste tas bort för att MKB:s bolagsordning skall vara förenlig med allvillagens bestämmelser.¹³⁵ Exempelvis skulle det kunna stå ”verksamheten skall drivas på affärsmässiga principer med beaktande av det allmännyttiga syftet som bolaget har”.

I Partillebo AB:s bolagsordning finns en lydelse som omnämner bostadsförsörjningen. Den lyder enligt följande ”Ändamålet med bolagets verksamhet är att på sunda företagsekonomiska grunder främja kommunens behov av bostadsförsörjning, kompletterande kommersiella lokaler och annan service samt lokaler för den kommunala verksamheten genom att äga och/eller förvalta dessa fastigheter”.¹³⁶ Som ovan sagts under avsnitt 3.3.2.2 kan uttrycket ”på sunda företagsekonomiska grunder” sammankopplat med lydelsen om bostadsförsörjning tolkas som en balans mellan en form av allmännytta där bostadsförsörjningen är en del och affärsmässigheten en annan del. Denna lydelse bör vara förenlig med allvillagen.

4.2.2.3 Huvudsaklig verksamhet

Ingen av bolagsordningarna nämner uttryckligen att den huvudsakliga verksamheten är att förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. Dock anges i några bolagsordningar att man förvaltar bostadslägenheter. För att betona vilken som är den huvudsakliga verksamheten skulle man kunna tydliggöra detta. Som exempel på hur ett förtydligande skulle kunna göras använder jag Hyresbostäder i Norrköping AB:s bolagsordning där det anges ”Bolaget har till föremål för sin verksamhet att äga, förvalta, utveckla, bebygga,

¹³³ ”Bolagsordning för Kirunabostäder AB”.

¹³⁴ ”Bolagsordning för MKB fastighets AB”.

¹³⁵ ”Bolagsordning för MKB fastighets AB”.

¹³⁶ ”Bolagsordning för Partillebo AB”.

förvärva och avyttra fastigheter med huvudinriktning på bostäder”¹³⁷. Genom att i slutet av meningen lägga till ”som upplåts med hyresrätt” förtydligas verksamhetsparagrafen.

4.2.2.4 Värdeöverföring och avkastningskrav

Bestämmelser om värdeöverföring eller avkastningskrav är kanske inte något som skall förekomma i bolagsordningarna. Eventuella bestämmelser för värdeöverföring och avkastningskrav är mer ändamålsenliga att skriva i ägardirektivet eller att man enbart lutar sig mot lagtextens lydelse.

Vid granskningen av tillämpningen av allbolagen fann jag att endast ett bolag nämnde någon om vinstutdelning (i allvillagen värdeöverföring) och det var Kirunabostäder AB:s bolagsordning. I denna anges att ”bolaget får dock lämna skälig utdelning enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag”.¹³⁸ Denna lydelse bör ändras till att ”bolaget har rätt att lämna skälig utdelning enligt Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag”.

4.2.2.5 Boendeinflytande

Allvillagen anger boendeinflytandet som ett av de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagens allmännyttiga syfte. Efter allvillagens ikraftträdande blir boendeinflytandet en skyldighet för bolagen och inte bara något som man skall sträva efter. Därför skulle det förefalla naturligt att detta skrevs in i bolagsordningen.

Vid granskningen av de fem kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen som gjordes med tillämpning av allbolagen i avsnitt 3.3.2.3 fann jag att inga bolagsordningar nämner detta. Exempel på förslag till lydelse i bolagsordningen är ”Bolaget skall möjliggöra för de boende att få inflytande på sitt eget boende.”

Dessutom fann jag ingen bolagsordning med bestämmelse om inflytande i bolaget. Exemplet på inflytandet i bolaget kan vara att nominera en eller flera styrelseledamöter. En bestämmelse om detta kan placeras i den paragraf som nämner hur styrelsen i bolaget utses. Lydelsen skulle kunna vara utformad enligt följande ”Styrelsen utses på bolagsstämman. Av de kandidater som nomineras för styrelseposter skall minst en vara nominerad av bolagets hyresgäster”.

¹³⁷ ”Bolagsordning för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag”.

¹³⁸ ”Bolagsordning för Kirunabostäder AB”.

5. Sammanfattning och avslutande anmärkningar

De senaste åren har regleringen av de kommunala bostadsföretagen utretts. Orsaken är att kommunernas drift av dessa företag har ansetts strida mot EU:s statsstödsregler eftersom det medfört till en konkurrensnedvridande effekt på bostadsmarknaden, vilken missgynnat de privata bostadsföretagen. Det påstådda statsstödet är när kommunerna inte ålagt bolagen marknadsmässiga avkastningskrav, inte tagit ut marknadsmässiga borgensavgifter samt bolagen inte krävts på marknadsmässig ränta på av kommunen utlånat kapital. Med detta som bakgrund har en ny lag, allvillagen, trätt i kraft den 1 januari 2011.

Huvudsyftet med denna uppsats har varit därför att granska skillnaderna mellan allvillagen och dess föregångare, allbolagen, med hänsyn till ägarstyrningen. Hur skall ägardirektiven och bolagsordningarna vara utformade för att harmoniseras med den nya lagen och hur kan ägardirektiven och bolagsordningarna kombinera kraven på bostadsförsörjning med affärsmässighet? I denna uppsats har jag använt ägarnas formella styrdokument, ägardirektiv och bolagsordningar, från fem utvalda kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag för att se hur den nya lagstiftningen påverkar ägarstyrningen.

Allvillagen innehåller en rad ändringar jämfört med allbolagen. Den största skillnaden är kravet på att de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag skall drivas enligt affärsmässiga principer vilket leder till ett avsteg från KL:s förbud mot vinstsyfte och självkostnadsprincip. I allvillagen, till skillnad från allbolagen, har bostadsförsörjningssyftet reglerats. Trots detta kan vi notera att kommunernas bostadsförsörjningsansvar genom alla tider varit huvudsyftet för de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen. Det är därför endast en skillnad genom införande i lagtext men ingen förändring i sak. Det som blir avgörande nu för de kommunala bostadsaktiebolagen är att man skall kunna kombinera bostadsförsörjningsansvaret med driften enligt affärsmässiga principer. Detta skall framgå av ägardirektiv eller bolagsordningar. Vid min granskning kunde jag konstatera att alla fem bolags ägardirektiv och bolagsordningar berör bostadsförsörjningssyftet, men alla har inte nämnt affärsmässigheten. Detta medför att man måste ändra sina ägardirektiv eller bolagsordningar i denna del för att vara förenliga med allvillagen.

En annan skillnad, vilken dock inte har med ägarstyrningen att göra, är att allvillagen endast reglerar kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag men inte kommunala allmännyttiga bostadsföretag som är drivna som stiftelser eller ekonomiska föreningar.

Övriga skillnader mellan allbolagen och allvillagen är värdeöverföringsbegränsningen och skyldigheten till boende- och bolagsinflytande. Värdeöverföringsbegränsningen är mer omfattande och tydlig i allvillagen. Man begränsar värdeöverföring till halva resultatet, dock finns undantag från denna värdeöverföringsbegränsning om vissa kriterier är uppfyllda. Regleringen av värdeöverföring, vilken härrör från ABL, är mer vitomfattande än dess motsvarighet i allbolagen. I de granskade ägardirektiven eller bolagsordningarna finns inte reglerat frågan om värdeöverföringsbegränsning. Enligt min åsikt bör detta inte vara ett innehållsmässigt krav i vare sig ägardirektiven eller bolagsordningarna eftersom värdeöverföringsbegränsningen i allvillagen är en övre gräns för hur mycket som får föras över till kommunen.

Boende och bolagsinflytandet har lyfts fram som en skyldighet i allvillagen till skillnad från allbolagens ”eftersträvan” av sådant inflytande. Hur fram för allt bolagsinflytandet skall tillämpas är otydligt och inte heller förarbetena ger ett tydligt svar på detta. Det är därför extra viktigt ägardirektiven eller bolagsordningarna behandlar detta.

En likhet mellan allvillagen och allbolagen är att i båda anges att de kommunala allmännyttiga bolagen skall förvalta bostadslägenheter som upplåts med hyresrätt. Några ändringar avseende detta i ägardirektiven eller bolagsordningarna behövs därför inte.

Den viktigaste slutsats som kan dras beträffande förändringen av ägarstyrningen är att genom ikraftträdandet av allvillagen skall de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen och kommunerna ha ett förhållningssätt som leder till att deras agerande blir mer marknadsmässigt. Ett sådant agerande kommer därmed anses vara förenligt med EU:s statsstödsregler.

Källförteckning

Offentligt tryck

Förordning

Förordning (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag

Fördrag

C-115/ 49, *Konsoliderad version av EUF-fördraget*

Förarbeten

Prop. 2001/02: 58 Allmännyttiga bostadsföretag

Prop. 2004/05: 178 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Prop. 2009/10:134 Upphandling från statliga och kommunala företag

Prop. 2009/10: 185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

Ds. 2009:60 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler

Lagrådsremiss kommunernas bostadsförsörjningsansvar 2000

SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna

Rättsfall

Mål C-280/00, *Altmark, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, 24 juli 2003. Hittat:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0280:SV:HTML>

Litteratur- Doktrin

Bacon, Kevin, *European community law of state aid*, Oxford university press, Oxford, 2009

Bergström, Claes, *Aktiebolagets grundproblem*, Tredje upplagan, Nordstedts juridik AB, Vällingby, 2009

Heidenhain, Martin, *European state aid law Handbook*, C.H Beck oHG, München, 2010

Lehrberg, Bengt, *Praktisk juridisk metod*, Femte upplagan, I.B.A. Institutet för Bank- och affärsjuridik AB, Uppsala, 2006

Lindqvist Ulf, Losman Sten, *Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer*, Tolfte upplagan, Nordstedts juridik AB, 2010.

Nätupplaga hämtad från:

<http://zeteo.nj.se/ppb/template.htm;jsessionid=ADC91DE23022D3C7816935535A34B08F?view=main>

Sandström, Torsten, *Svensk aktiebolagsrätt*, Andra upplagan, Nordstedts juridik AB, Vällingby, 2009

Bolagsordningar

Haninge bostäder AB, *"Bolagsordning för Haninge bostäder AB"*, Haninge kommun, 2009

Hysesbostäder i Norrköping AB, *"Bolagsordning för Hyresbostäder i Norrköping aktiebolag"*, Norrköpings kommun, 2008

Kirunabostäder AB, *"Bolagsordning för Kirunabostäder AB"*, Kiruna kommun, 2009

MKB fastighets AB, *"Bolagsordning för MKB fastighets AB"*, Malmö kommun, 2009

Partillebo AB, *"Bolagsordning för Partillebo AB"*, Partille kommun, 2006

Ägardirektiv

Haninge bostäder AB, *"Allmänna ägardirektiv för Haninge bostäder aktiebolag"*, Haninge kommun, 2007

Hysesbostäder i Norrköping AB, *"Ägardirektiv för Hyresbostäder i Norrköping AB"*, Norrköpings kommun, 2008

Kirunabostäder AB, *"Ägardirektiv för Kirunabostäder AB"*, Kiruna kommun, 2009

MKB fastighets AB, *"Särskilda ägardirektiv för MKB fastighets AB"*, Malmö Kommun, 2009

Partillebo AB, *"Ägardirektiv för Partillebo AB"*, Partille kommun, 2007

Elektroniska källor

<http://www.boverket.se/Boende/Analysavbostadsmarknaden/Bostadsmarknadsenkaten/Arbetet-medboendefragorna/Agardirektiv/> Hämtat: 2010-11-17

http://www.kfs.net/omkfs/affarsmassig_samhallsnytta.asp Hämtat: 2010-11-22

http://www.konkurrensverket.se/t/Page___5108.aspx Hämtat: 2010-11-22

<http://www.sabo.se/medlem/medlemskapet/Sidor/default.aspx> Hämtat: 2010-11-16

http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___252874.aspx Hämtat: 2010-11-18

Övrigt

EU- kommissionen, *Gemenskapsregler för statligt stöd handledning*, EU, 2008.

Hittad:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_sv.pdf

Hedman Eva, *Den kommunala allmännyttans historia*, Boverket, 2008.

Hittad:

<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2008/Den-kommunala-allmannyttans-historia/>

Persson Germund, Henningsson Per, *Ny lag om kommunala bostadsaktiebolag m.m.*, Cirkulär 10:66, Diarienummer 10/5508, Sveriges kommuner och landsting.

Hittad:

<http://www.sabo.se/AKTUELLT/ALLTOMALLVILL/Sidor/default.aspx>

SKL, *Kommunstyren 2006-2010*.

Hittad:

http://www.google.com/search?sourceid=ie7&q=Kommunstyren+2006-2010+SKL&rls=com.microsoft:sv:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&rlz=117GGLL_sv