



Motion till Östhammars kommunfullmäktige

2017-11-08

Bolagisering Östhammarshem

Östhammars kommun står inför stora utmaningar för att kunna möta efterfrågan av nya bostäder. För att detta skall vara möjligt måste kommunen agera utifrån de förändrade förutsättningar som råder på bostadsmarknaden. Historiskt har Östhammars kommun inte varit attraktiv för privat ägande av hyresfastigheter, detta har på senare tid förändrats. Idag finns ett tydligt intresse för att etablera sig som fastighetsägare i Östhammars kommun. Förutsättningen för detta är att man ges möjlighet att förvärva ett större fastighetsbestånd.

En bolagisering skulle underlätta för en mer aktiv bostadspolitik.

Kommunen kan med ägardirektiv styra bolaget.

Stiftelseformen är inte ändamålsenlig för en aktiv part på en hyresrättsmarknad under stora förändringar.

För att bolaget skall kunna utvecklas och leverera nya bostäder är en förändring nödvändig. Bolaget skall snarast söka en privat fastighetsägare som är villig att köpa en större del av beståndet. Detta skulle frigöra kapital för att kunna producera nya lägenheter samt att finansiera bolagiseringen.

En bolagisering och utförsäljning av delar av beståndet ger kommunen bättre möjligheter att snabbt möta behovet av nya bostäder för de målgrupper som har svårt att köpa sin bostad.

Moderaterna yrkar

- **Att en utredning startas snarast med ett uttalat syfte att bolagisera Östhammarshem.**
- **Att försälja delar av beståndet för att snabbt möta behovet av nya bostäder för de målgrupper som har svårt att köpa sin bostad.**

Moderata fullmäktigegruppen genom

Pär-Olof Olsson Gruppledare (M)



ÖSTHAMMARSHEM

Östhammars kommun
Kommunstyrelsen
Box 66,
742 21 Östhammar

Gimo onsdag den 13 december 2017

Yttrande angående: Dnr KS-2017-871 ”Motion från Moderaterna angående bolagisering av Östhammarshem”

Moderaterna har framställt en motion till fullmäktige att en utredning skall startas med syfte att bolagisera Stiftelsen Östhammarshem.

I januari månad 2015 anordnades ett seminarium av Stiftelsen Östhammarshem där Östhammars kommunledning deltog i en genomgång av nuvarande lagstiftning och regler för stiftelser. Under en övergångsperiod fram till och med 1996 fanns möjligheter till prövning av en sådan ombildning. Östhammars kommun valde vid denna tidpunkt att behålla stiftelseformen för det allmännyttiga bostadsföretaget, Stiftelsen Östhammarshems, verksamhet.

En ombildning av stiftelser likt Östhammarshem med dess stadgar till aktiebolag är inte längre möjlig.

Stiftelsen verkar på ekonomiskt affärsmässiga grunder där styrelsens medlemmar är personligt ansvariga för att dess verksamhet och resultat skall överensstämma med stadgarna.

De senaste 5 åren har stiftelsen fördubblat sin soliditet, från 9 till 18 % och samtidigt investerat ca 200 miljoner i fastigheter. Någon försäljning av lägenheter för att Stiftelsen ska kunna producera nya i en takt som är försvarbar är därför varken motiverad eller ens möjlig. Totalt ett 100 tal nya hyresbostäder har tillkommit. Hyresmarknaden i regionen och lokalt i kommunen är väl känd av stiftelsen och utgör en viktig styrfaktor för dess agerande.

När det gäller Stiftelsens ändamål och syfte så sammanfaller de enligt dess stadgar med kommunens ambitioner att bereda bostäder för tillväxt. Ett nära samarbete med kommunen är väl etablerat och ledningarna möts regelbundet under året för överläggningar.

Enligt stiftelsens stadgar och stiftelselagen är det inte möjligt att försälja affärsmässigt lönsamma fastigheter.

Till detta remissyttrande bifogas en bilaga¹ med bakgrund och förtydliganden som ger en bild av dagsläget gällande stiftelsen Östhammarshems juridiska status.

En ytterligare utredning enligt motionen är därför inte erforderlig.


Örjan Mattsson
Stiftelsen Östhammarshem
Ordförande


Anders Erixon
VD

¹ Bilaga A: "Juridiska aspekter på förslag om bolagisering av Stiftelsen Östhammarshem" / Granholm Konsultation AB



Granholm Konsultation AB

Juridiska aspekter på förslag om bolagisering av Stiftelsen Östhammarshem

Bakgrund

När Östhammars kommunfullmäktige beslöt att bilda ett allmännyttigt bostadsföretag, bedömdes det vara en fördel att en stiftelse inte ansågs som lika kommersiell som ett aktiebolag. Men framför allt gav den skydd mot återtagande och ändrad inriktning i framtiden, eftersom det inte finns någon ägare till den när startkapitalet väl är donerat och stiftelsens stadgar är skrivna. Den styr sig själv enligt bestämmelserna i stadgarna. Stiftelsens högsta beslutande organ är nämligen styrelsen. På det sättet skulle bostadsföretaget skyddas mot ändrade politiska vindar i framtiden.

Att kommunfullmäktige har Stiftelsens uppdrag att utse styrelseledamöter ger inte kommunen rätt att i övrigt förfoga över eller styra Stiftelsen.

Stiftelser har funnits i Sverige ända sedan 1000-talet – en av de äldsta är den som fortfarande äger och underhåller Lunds domkyrka. Ändå dröjde det ända till 1929 innan den första lagen kom för att på något sätt reglera länsstyrelsernas tillsyn över vissa stiftelser, och sedan till 1972 när den s.k. permutationslagen reglerade hur man kunde förändra eller upplösa en stiftelse. Först 1996 trädde en mer generell stiftelselag (1994:1220) i kraft.

Eftersom stiftelselagen innehöll en del regleringar, som var nya, antog riksdagen då också lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen. I 1 § preciserades, att stiftelselagen (1994:1220) skulle gälla från och med den 1 januari 1996, men undantag gjordes för sådana bestämmelser om ändring av stadgar och ändamål, som fastställts av regeringen, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen, som i exempelvis Stiftelsen Östhammarshem, i § 11 i införandelagen (1994:1221). För sådana bestämmelser skulle den nya lagen träda i kraft först den 1 januari 1997, dvs man fick ett års frist att förändra eller upplösa sådana stiftelser, som man inte ville låta gå in under den nya lagen.



Det sista tåget för ombildning av en kommunal stiftelse till aktiebolag enligt införandelagens §§ 1 och 11 gick på nyårsaftonen 1996.

Vad gäller när stadgarna inte stämmer överens med stiftelselagen?

Enligt 6 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) får styrelsen inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser

1. stiftelsens ändamål,
2. hur stiftelsens förmögenhet ska vara placerad,
3. huruvida stiftelsen ska ha egen eller anknuten förvaltning,
4. av vem en styrelseledamot eller förvaltaren entledigas eller utses eller hur styrelsen ska vara sammansatt,
5. styrelsens beslutförhet eller omröstningsförfarande,
6. arvode till styrelsens ledamöter eller förvaltaren,
7. räkenskaper eller årsredovisning för stiftelsen,
8. revision, eller
9. rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen eller att ansöka om entledigande av styrelseledamot eller förvaltare.

Frågor om tillstånd prövas av tillsynsmyndigheten på ansökan av styrelsen och tillstånd ska medges om styrelsens beslut inte strider mot stiftelselagen (1994:1220). I Stiftelsens stadgar från 1979 står att stadgarna får ändras efter kommunens medgivande och, så länge Stiftelsens verksamhet finansieras med statliga byggnadslån, också länsbostadsnämndens medgivande. Eftersom länsbostadsnämndens lånebeslut inte gäller längre och stadgeändringar regleras i stiftelselagen, har kommunfullmäktiges medgivande enligt 22 § i stadgarna nu enbart betydelse som rekommendation till Kammarkollegiet.

I de fall en bestämmelse i Stiftelsens stadgar strider mot stiftelselagen gäller lagen. I sådana fall, där både stadgarna och lagen reglerar samma företeelse men med olika stränghet, gäller den som är strängast. Exempelvis ska styrelsen kallas till möte om bara en ledamot begär det, i enlighet med lagen, fastän stadgarna anger att det krävs två ledamöters begäran, medan protokoll skall justeras av både ordföranden och ytterligare en ledamot i enlighet med stadgarnas krav, fastän lagen kräver justering enbart av ordföranden.

Varken styrelsen eller Kammarkollegiet kan lägga till nya föreskrifter i stiftelsens stadgar.

Samtliga stiftelser som bedriver näringsverksamhet, däribland Stiftelsen Östhammarshem, står under tillsyn av Länsstyrelsen i Stockholms län i Stockholm, oavsett vad som står i stadgarna 1 §.

Många kommunala bostadsstiftelser har ombildats till aktiebolag

Ett stort antal bostadsstiftelser i Sverige ombildades under 1996 till aktiebolag i enlighet med regleringen i införandelagens §§ 1 och 11 – men inte alla som ville det.

När andra bostadsstiftelser har ansökt om stadgeförändring eller upplösning, så kallad permutation, har Kammarkollegiet hänvisat till, att praxis i beslut om ändringar av stadgar eller upplösning av stiftelser före permutationslagens tillkomst



Granholm Konsultation AB

förutsatte, att det fanns ett villkor i stiftelsens stadgar som gjorde, att stiftelsen inte längre kunde tjäna sitt syfte, och att denna praxis skulle följas även framgent.

I ett beslut i Kammarkollegiet (1997-07-07 Dnr 430-512-97) avslogs således en ansökan om ombildning till eller överlåtelse av bostadsbeståndet till aktiebolag även under 1996, eftersom stadgarna var skrivna så, att det inte fanns något villkor i dem, som gjorde, att stiftelsen inte längre kunde verka för sitt syfte: "Sett ur stiftelsens perspektiv har styrelsen inte visat att sådana ändrade förhållanden inträtt att förordnandet inte längre kan följas eller blivit uppenbart onyttigt eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter", skrev Kammarkollegiet i sitt avslag 1997. Beslutet överklagades, men regeringen avslag överklagandet den 25 juni 1998.

I ett liknande beslut 2000 förklarade Kammarkollegiet (2000-02-15 Dnr 430-5033-99) återigen, att praxis i beslut om ändringar av stadgar eller upplösning av stiftelser även före permutationslagens tillkomst förutsatte, att det fanns ett villkor i stiftelsens stadgar om vad som skulle inträffa i omvärlden så att stiftelsen inte längre kunde tjäna sitt syfte, och att det i så fall måste ligga utanför styrelsens egen kontroll. Eftersom det inte finns något sådant villkor preciserat, och det kommer att finnas behov av bostäder i Östhammar under överskådlig tid i framtiden, har Stiftelsen Östhammarshem varken kunnat ändra sina stadgar i något väsentligt avseende eller upplösas under 1996 eller senare, och kommer inte att kunna göra det i framtiden heller med nuvarande lagreglering.

Vidare konstaterade Kammarkollegiet, att när kommunen fastslagit ändamålet med verksamheten i samband med bildandet av stiftelsen och utser samtliga styrelseledamöter, gäller därefter samma regler som för andra stiftelser. Kommunen måste visserligen enligt kommunallagen få tillfälle att yttra sig inför köp och försäljning av fast egendom, men "saknar formella möjligheter att styra stiftelsen, som är en helt självständig juridisk person" (2000-02-15).

Uppdraget att utse styrelseledamöter till Stiftelsen för fyra år i taget innebär inte att Stiftelsen är underställd kommunstyrelsen eller fullmäktige i Östhammars kommun. Det leder inte heller till ändrad styrelsesammansättning i händelse av omval, extra val eller annars ändrade maktförhållanden i kommunen under mandatperioden, eftersom ledamöterna inte är förtroendevalda enligt kommunallagen 4 kap.

Stiftelsens kapital och avkastningen av det

I stiftelselagens 2 kapitel, Förvaltning, regleras styrelsens roll och skyldigheter.

1 § Föreskrifterna i stiftelseförordnandet skall följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i denna lag.

...

3 § Styrelsen eller förvaltaren svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.

4 § I den mån det inte följer av stiftelseförordnandet hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad, svarar styrelsen eller förvaltaren för att förmögenheten är placerad på ett godtagbart sätt.

och i 5 kapitlet, Skadestånd, regleras styrelsens ansvarighet:

1 § En styrelseledamot eller förvaltare som vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar skada för stiftelsen ska ersätta skadan. Detsamma gäller när skadan tillfogas någon annan genom åsidosättande av föreskrifterna i stiftelseförordnandet, denna lag eller årsredovisningslagen (1995:1554). Lag (2009:244).

...

Som skada för Stiftelsen betraktas varje minskning av Stiftelsens tillgångar, som inte är affärsmässigt motiverad utifrån Stiftelsens eget syfte enligt stiftelseförordnandet. Eftersom § 2 i Stf Östhammarshems stadgar tydligt preciserar att syftet är att "förvärva fastigheter eller tomträtter för att därå uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärslägenheter och kollektiva anordningar", är följaktligen kontanter inte fullgod ersättning för fast egendom enligt stiftelselagen 2 kap 4 §, om inte ett fortsatt ägande av fastigheten skulle ha varit en större belastning för Stiftelsen.

I en dom 1979 har Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, vidare slagit fast, att i avvägningen mellan säkerhet och avkastning ska säkerhetsaspekten väga tyngst om inte annat framgår av stiftelseförordnandet, RÅ 1979 ref 2:9.

En försäljning av någon eller några av Stiftelsens fastigheter för att bereda andra fastighetsägare möjlighet att agera inom kommunen måste därmed anses skada Stiftelsen och vara förbjudet.

Inte ens om Stiftelsens styrelse och kommunfullmäktige/kommunstyrelsen var överens om en sådan försäljning i strid med stiftelseförordnandet, är detta tillräckligt för att göra avsteg från stadgarna. För även om kommunfullmäktige varje år beslutar om ansvarsfrihet för Stiftelsens styrelseledamöter och VD, innebär detta inte att ansvaret upphör. I stiftelselagens 5 kap 4 § står:

4 § Talan om skadestånd till stiftelsen enligt 1 eller 2 § kan väckas, förutom av styrelsen eller förvaltaren, av

1. stiftaren eller, om stiftaren är avliden, dennes efterlevande make eller sambo, arvinge, arvinges avkomling, universell testamentstagare, boutredningsman eller testamentsexekutor i dödsboet efter stiftaren,
2. en styrelseledamot,
3. den som enligt stiftelsens ändamål kan komma att få förmån av stiftelsen,
4. den som genom stiftelseförordnandet har rätt att föra sådan talan, samt
5. tillsynsmyndigheten.

Talan om skadestånd till stiftelsen enligt 1 eller 2 § kan även väckas av stiftelsens konkursbo.

Den som har väckt talan med stöd av första stycket 1—5 eller andra stycket svarar för rättegångskostnaderna men har rätt till ersättning av stiftelsen för den kostnad som täcks av vad som har kommit stiftelsen till godo genom rättegången.

Bestämmelsen i första stycket 5 gäller inte i fråga om en sådan stiftelse som avses i 9 kap. 10 § första stycket.

5 § Sådan talan för stiftelsens räkning enligt 1 eller 2 § som inte grundas på brott kan inte väckas mot



Granholm Konsultation AB

1. en styrelseledamot eller förvaltaren sedan tre år har förflutit från utgången av det räkenskapsår då det beslut eller den åtgärd som ligger till grund för talan fattades eller vidtogs,

Både en enskild styrelseledamot, Länsstyrelsen i Stockholms län, som är tillsynsmyndighet, och var och en som skulle vara intresserad av att hyra en lägenhet av Stiftelsen, dvs inte ens bara den som nu är hyresgäst, har därmed rätten att väcka talan om skadestånd till stiftelsen under tre år, även efter att kommunfullmäktige i egenskap av stiftare beslutat att inte göra det.

Stadgarnas 17 § är inte heller någon grund för att flytta över förfoganderätten över Stiftelsens fastigheter till kommunstyrelsen. Inte ens ursprungligen är paragrafen avsedd att ge något annat än rätten att godkänna ett styrelsebeslut och, som Kammarrätten påpekade i citatet från 2000 ovan, efter stiftelselagens reglering av ansvaret för Stiftelsen, kan den här paragrafen enbart läsas som möjligheten för kommunfullmäktige att yttra sig utan bindande verkan, eftersom stiftelselagen förutsätter, att stiftaren inte kan göra några anspråk på att förfoga över Stiftelsens tillgångar enligt 1 kap 2 §:

En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

Kan Stf Östhammarshem gå i likvidation?

Eftersom Stiftelsen inte kan upplösas genom beslut i styrelsen – eller kommunen, för den delen – kan inte heller Stiftelsen Östhammarshems tillgångar tillfalla Östhammars kommun, oavsett vad de skulle komma att användas till. I 7 kap. stiftelselagen finns tvingande bestämmelser angivna om likvidationsskyldighet för näringsdrivande stiftelser, som Stf Östhammarshem, när hela stiftelsens kapital är förbrukat. Om det visar sig, att det finns tillgångar sedan Stiftelsen har upplösts efter en likvidation, ska likvidationen – eller stiftelsen – drivas vidare. Om det ändå finns några tillgångar kvar, kan något kapital inte återgå till någon av stiftarna, dvs Östhammars kommun, så som det står i stadgarna. Om inte staten eller någon annan liknande har övertagit ansvaret för bostadsförsörjningen inom kommunen och kan ta emot tillgångarna, ska resten tillfalla Allmänna arvsfonden, enligt 7 kap. 11 § stiftelselagen (1994:1220), eftersom de inte kan återgå till en stiftare ens för samma ändamål.

Avkastningen av Stiftelsens verksamhet och kapital får endast användas i Stiftelsens egen verksamhet till det ändamål, som står i stadgarna, och styrelseledamöterna ansvarar personligen både för att inga andra värdeöverföringar görs från Stiftelsen än de som finns inskrivna i Stiftelsens ändamålsparagraf och för att kapitalet inte minskas på något annat sätt. Någon ägare, som kan göra anspråk på kapitalet, finns ju inte heller. Den formulering i Stiftelsen Östhammarshems stadgar, som föreskriver att "tillskjutet kapital" ska räknas av från tillgångarna vid en likvidation är, som vi har noterat ovan, inte längre tillämplig, eftersom stiftaren överhuvudtaget inte kan göra anspråk på den eller de tillskjutna donationerna till Stiftelsen enligt 1 kap 2 § stiftelselagen.

Stiftelsen i den kommunala redovisningen

Mot bakgrund av det som nämns här ovanför om en stiftelses självständighet i förhållande till donatorn, innebär lagen (1997:614) om kommunal redovisning en logisk utmaning. Där föreskrivs, att stiftelsens resultat, tillgångar och skulder ska redovisas i en sammanställning i kommunens egen årsredovisning tillsammans med kommunens samlade investeringar, trots att en stiftelse inte kan ingå i någon annan koncern än en, där den själv är moderföretag. Den har ju inte någon ägare och dess egen styrelse är högsta beslutande organ. Stiftelsen kan alltså inte heller ingå i en kommunal koncern.

I samband med ändringen 2012 av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, 1 kap 10 a §, ansåg regeringen inte att det var möjligt för en kommun att utöva en sådan styrning och kontroll över en stiftelse att styrningen motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning så, att den kan köpa varor eller tjänster från en stiftelse enligt Teckal-undantagen i lagen om offentlig upphandling i prop. 2011/12:106, *Offentlig upphandling från eget företag*, sidorna 32 och 43. Kommunala stiftelser undantogs därför från förslaget.

Inte heller omfattas Stiftelsen Östhammarshem av den så kallade Allvill-lagen, det vill säga Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, eftersom EU är väl införstådd med stiftelsernas självständiga ställning i förhållande till stiftaren.


Slutsatser

Utrymme för en ombildning av Stiftelsen Östhammarshem eller överlåtelse av bostadsbeståndet till aktiebolag, antingen det skulle vara ett kommunalt bolag eller något annat, saknas i såväl stiftelselagen (1994:1220) som lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen.

Inte heller medger stiftelselagen att Stiftelsen Östhammarshems tillgångar helt eller delvis, eller någon form av avkastning av dem, tillfaller stiftaren, Östhammars kommun, vare sig under pågående verksamhet eller efter en eventuell likvidation.

Stf Östhammarshem är däremot oförhindrad och beredd att utvärdera förslag till såväl nya, egna, satsningar på bostadsområdet i kommunen som att diskutera uppdrag från Östhammars kommun mot skälig ersättning.

Skövde den 13 december 2017


Gunnar Granholm

SVAR PÅ MOTION GÄLLANDE BOLAGISERING AV STIFTELSEN ÖSTHAMMARSHEM

Per Olov Olsson (M) har i en motion föreslagit att förutsättningarna för en bolagisering av Stiftelsen Östhammarshem utreds. Delar av Stiftelsens bostadsbestånd bör enligt motionären redan nu säljas, för att frigöra kapital för nybyggnation. Stiftelsen har beretts möjlighet att avge sina synpunkter på motionen vilka bifogas till svaret. Fastighetsjurist Gunnar Granholm, som enligt uppgift har lång erfarenhet av dessa frågor, har beretts tillfälle att kommentera motionen. Nedan följer ytterligare svar på motionen:

- Granholm menar att **möjligheten till upplösning –permutation – i praktiken inte existerar**. Att upplösa Stiftelsen, bilda ett "Aktiebolaget Östhammarshem" och överföra tillgångarna till Östhammars Kommun är ett stadge- och lagbrott, vilket gör det omöjligt att ta tillvara egendomen för skattebetalarna som idag via stiftelsen äger tillgångarna. Det finns stor risk att tillgångarna överförs till Allmänna Arvsfonden.
- En försäljning av delar av Stiftelsens bestånd är, enligt Granholm, **ett stadgebrott** då det skulle kunna gynna en konkurrent.
- Om Olsson och hans parti fortsatt kräver att Stiftelsen ändå ska sälja delar av bostadsbeståndet, återstår inget annat än att **kräva att hans partikamrat, tillika vice ordförande driver detta i styrelsens förvaltning av Östhammarshem**.

Det förtjänar att framhålla att kommunledningen och ledningen för Stiftelsen har en bra dialog i strategiska utvecklingsfrågor vilket gynnar båda parter. Dessutom är kommunen en stor hyresgäst hos Stiftelsen, vilket förväntas fortsätta under överskådlig tid.

Föreslås att motionen avslås i sin helhet.

Jacob Spangenberg (C)

Ordförande i kommunstyrelsen