



**Förstudie – om vissa kommunalrättsliga
begrepp och värdeöverföringar från allmän-
nyttiga kommunala bostadsaktiebolag m.m.
2021-02-02**

Förstudie – om vissa kommunalrättsliga begrepp och värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag m.m.

1. Bakgrund

Revisorsgruppen i Göteborg har under en tid diskuterat om det finns behov av att granska om värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag till andra delar av stadens verksamhet sker på ett tillåtet sätt eller inte. I diskussionen har det förts fram argument med innebörden att berörda bolag skulle bryta mot tillämplig lag vid värdeöverföringarna och att detta i sig skulle utgöra skäl för att granska hanteringen. Det har också förts fram argument mot detta med innebörden att de värdeöverföringar som sker inte kan antas bryta mot några lagar eller kommunala föreskrifter, varför det inte finns skäl att granska området.

De förtroendevalda revisorernas beslut att granska kommunal verksamhet ska alltid vila på en objektiv riskbedömning som utgår från de revisionella begreppen väsentlighet och risk. Begreppen har formats inom den goda kommunala revisionsleden som bildar utfyllande regler till kommunallagen beträffande hur revisorernas uppdrag ska utföras.

Med väsentlighet och risk menas enkelt uttryckt att revisorerna innan de fattar beslut om granskning ska konstatera att det **dels** finns en reell risk kopplad till vad man överväger att granska. **Dels** att denna risk också är väsentlig för kommunen och dess verksamhet. Den riskanalys man utför för att pröva detta säkerställer att beslut om granskning alltid vilar på en objektiv bedömning. Detta kopplar också väl mot regeringsformens objektivitetsprincip som fastslår att beslut inom den offentliga förvaltningen alltid ska fattas på saklig och oberoende grund.

Om en kommunal verksamhet faktiskt bryter mot, eller på goda grunder kan antas bryta mot gällande författningskrav, eller gällande kommunala föreskrifter, så torde det vara odiskutabelt att det föreligger en risk i den goda revisionsledens mening. I ett sådant fall ska revisorerna också bedöma hur väsentlig denna risk är innan beslut om granskning fattas.

För att skapa en större klarhet ifråga om de regler som styr värdeöverföringar från kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag och därigenom tillhandahålla ett utförligare underlag för revisorsgruppens vidare bedömning i frågan om granskning har jag fått i uppdrag att:

- Beskriva betydelse och räckvidd av de kommunalrättsliga begreppen;
 - likställighetsprincipen
 - självkostnadsprincipen
 - ärenden av principiell beskaffenhet.
- Beskriva regelverket rörande otillåtet statsstöd, samt att:
- Beskriva regelverket för värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag,

Uppdraget innefattar också att summera de antaganden som anförts skriftligen beträffande främst risk för bristande laglighet vid värdeöverföringarna och kommentera dem mot gjorda beskrivningar enligt ovan som underlag för revisorsgruppens vidare diskussion i ärendet.

2. Kommunalrättsliga begrepp

2.1 Likställighetsprincipen

Krav på likabehandling vid offentlig förvaltning

Offentliga förvaltningsuppgifter i Sverige förutsätts enligt regeringsformen utföras sakligt, opartiskt och med beaktande av allas likhet inför lagen.¹ Att ”beakta allas likhet inför lagen” anses allmänt innefatta ett generellt skydd mot godtycklig rättsskipning från det offentligas sida för den enskilde.

Förvaltningslagen, som väsentligen reglerar den statliga förvaltningens arbete, markerar även ifråga om principerna för god förvaltning - som gäller i såväl statlig som kommunal förvaltning - betydelsen av att saklighet, opartiskhet och likhet inför lagen alltid ska tillämpas i förvaltningen.²

I kommunallagen, som specifikt reglerar den kommunala förvaltningens arbete, finns även *likställighetsprincipen* formulerad - som också utgår från regeringsformens grundsyn enligt ovan - i betydelsen att enskilda kommunmedlemmar alltid ska behandlas lika i den kommunala verksamheten om det inte finns sakliga skäl för något annat.³

Närmare om innebörden av den kommunalrättsliga likställighetsprincipen

När man närmar sig likställighetsprincipen och den faktiska innebörden av den är det viktigt att göra det från rätt utgångspunkt. En direkt felaktig sådan - som tyvärr inte är helt ovanlig - är att förutsätta att likställighetsprincipen i vid mening alltid ger alla i en kommun samma rättigheter i förhållande till kommunen. Konsekvenserna av detta skulle bli svåröverskådliga. Exempelvis skulle alla i en kommun då kunna kräva att bli anställda av kommunen eftersom kommunen ingår avtal om anställning med vissa individer. Om en kommun skulle köpa en fastighet av någon i kommunen skulle en annan fastighetsägare också kunna kräva att få sälja *sin* fastighet till kommunen osv. Nu är det inte på detta sätt, utan likställighetsprincipen har följande faktiska innebörd:

- Principen gäller den som är *medlem* av kommunen.⁴
- Alla medlemmar i en grupp som befinner sig *i en viss situation* i förhållande till kommunen har rätt att behandlas lika (i denna situation). De får därmed då vare sig behandlas bättre eller sämre än någon annan i gruppen.⁵

Detta är huvudregeln.

En kommun får emellertid frångå denna huvudregel och följaktligen behandla medlemmar *olika under förutsättning att det finns sakliga skäl för detta*.

Vad betyder då det här?

För det första gäller principen när kommunen agerar i förhållande till sina medlemmar i situationer då dessa enbart är att betrakta som just kommunmedlemmar – exempelvis då som brukare av de tjänster eller nyttigheter kommunen tillhandahåller. En kommunmedlem som exempelvis agerar

¹ Jfr Regeringsformen 1 kap. 9 §

² Jfr Förvaltningslagen 5 § och prop. 2016/17:180 s. 289 f.

³ Kommunallagen 2 kap. 3 §

⁴ Medlemsbegreppet definieras i 1 kap. 5 §. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av en kommun är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.

⁵ Prop. 2016/17:171 s. 300 f.

i egenskap av leverantör av något till kommunen eller som arbetstagare anställd av kommunen omfattas inte av likställighetsprincipen.⁶

För det andra gäller att alla de kommunmedlemmar som är brukare av en sådan tjänst eller nytthet alltid ska behandlas lika av kommunen. Annorlunda uttryckt får kommunen varken gynna eller missgynna någon av dessa brukare – de ska behandlas lika och ges lika förutsättningar att få ta del av nyttigheten.

För det tredje får en kommun under vissa förutsättningar frångå likställighetsprincipen. Den är därmed inte tvingande i alla situationer. De förutsättningar som krävs är att det finns sakliga skäl, kommunen måste också kunna ange vilka dessa skäl är. Vad som ansetts vara sakliga skäl kan utläsas ur rättspraxis för en rad olika kommunala ansvarsområden såsom föreningsbidrag, lokalupplåtelse, differentiering av taxor av olika slag med mera.

Vad som kan sägas vara kärnan i likställighetsprincipen är att den grupp av kommunmedlemmar som omfattas i sakfrågan (som prövas) ska behandlas lika av kommunen och om det inte sker – att kommunen då har stöd (definierat i rättspraxis) för att avvika från detta (likabehandlingen).

En annan mycket viktig sak att notera är att likställighetsprincipen faktiskt också ibland inte ska tillämpas av en kommun eftersom det anges i *speciallag*. I tidigare upprättad PM⁷ om den rättsliga regleringen av de förtroendevalda revisorernas uppdrag beskrivs detta översiktligt vid genomgången av lagars hierarkiska ordning. Principen att speciallag alltid är överordnad allmän lag bygger på att den allmänna lagen är just "allmän" inom ett rättsområde medan speciallag reglerar en särskild del rättsområdet och då som regel med en högre grad av specialisering.

Exempel på fall där speciallag föreskriver undantag från likställighetsprincipen är socialtjänstlagen⁸ som ger en kommun rätt att via olika insatser stödja enskilda individer med behov av stöd. Sådana insatser ryms inte under likställighetsprincipen, varför undantag från den måste finnas inom den speciallag som reglerar den kommunala socialtjänstens ansvar och befogenheter.

En kommun som fattar ett beslut i strid med likställighetsprincipen (då den är tillämplig) riskerar att beslutet kan upphävas vid en laglighetsprövning i förvaltningsdomstol.⁹

⁶ Ibid.

⁷ PM – om den rättsliga regleringen av förtroendevalda revisorers uppdrag, Stadsrevisionen 2020-06-01, avsnitt 2 f.

⁸ SFS 2001:453

⁹ Kommunallagen 13 kap. 8 §

2.2 Självkostnadsprincipen¹⁰

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommunen bedriver och är tillämplig mot såväl medlemmar i kommunen som mot andra.

Självkostnadsprincipen är kopplad till kommunens rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som tillhandahålls. Det innebär då också att affärsuppgörelser av kommersiell karaktär respektive förvaltning av kommunal egendom - såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom - *inte* omfattas av principen. Kommunernas medelsförvaltning omfattas inte heller.¹¹

Samma resonemang som för likställighetsprincipen ovan gäller ifråga om reglering inom ramen för speciallag. Finns det regler beträffande avgiftsuttag/självkostnader i speciallag så tar dessa över och ersätter den allmänna kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.

Exempel på speciallag som anger att affärsmässiga grunder ska gälla vid avgifter/ersättning i den bedrivna verksamheten istället för den allmänna självkostnadsprincipen finns i befogenhetslagen¹² ifråga om sjuktransporter, kollektivtrafik, lokaler, samhällsorientering och tjänsteexport.¹³ Ett annat exempel är allmännyttelagen¹⁴ som anger att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer trots vad som anges i kommunallagens 2 kap 6 § (självkostnadsprincipen) och 7 § (förbudet mot spekulativ näringsverksamhet).¹⁵

Självkostnadsprincipen och förbudet mot spekulativ näringsverksamhet hänger ihop lagtekniskt och utgår från tanken på att en kommun normalt sett inte ska ägna sig åt näringsverksamhet med uttalat vinstsyfte. Kommunens syfte med sådan näringsverksamhet ska istället vara att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens medlemmar. Något absolut förbud mot att en verksamhet går med vinst finns dock inte. I vilken utsträckning verksamheten får ge överskott och hur detta ska användas får bedömas med tillämpning av självkostnadsprincipen (då den gäller).¹⁶

Om kommunen via näringsverksamhet tillhandahåller en allmännyttig anläggning eller tjänst till de egna medlemmarna utgör det inget hinder mot att dessa i praktiken också utnyttjas av andra än kommunmedlemmar.

Vidare är det inget som hindrar att en kommun bildar egna interna företag som enbart betjänar den egna kommunala verksamheten, exempelvis ett internt städbolag. De områden där kommunerna har rätt att engagera sig i näringsverksamhet kallas allmänt för sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag.

Exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet är reningsverk, gas- och värmeverk, kollektivtrafik och fritidsanläggningar. Flera av de verksamheter som kan hänföras till sedvanlig

¹⁰ Kommunallagen 2 kap. 6 §

¹¹ Prop. 2016/17:171 s. 302

¹² Lag om vissa kommunala befogenheter (SFS 2009:247) (befogenhetslagen)

¹³ Befogenhetslagen 1 kap. 3 §

¹⁴ Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (SFS 2010:879) (allmännyttelagen)

¹⁵ Allmännyttelagen 2 §

¹⁶ Jfr prop. 2016/17:171 s. 303 f.

kommunal affärsverksamhet regleras via speciallagstiftning, exempel på detta är lagen om allmänna vattentjänster.¹⁷

Näringsverksamhet som inte kan anses utgöra sedvanlig kommunal affärsverksamhet benämns i det kommunalrättsliga sammanhanget vanligen som *det egentliga näringslivet*. Inom denna sektor får kommunerna inte driva verksamhet.

För att självkostnadsprincipen ska vara tillämplig i ett kommunalt aktiebolag måste detta regleras via avtal eller andra rättsligt bindande dokument, i praktiken torde detta vanligen ske via bolagsordningen.¹⁸

Grundregeln då självkostnadsprincipen är tillämplig är att också konkurrensutsatt verksamhet omfattas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. Här bör man dock vara medveten om att det:

- a. Finns förarbetsuttalanden som understryker vikten av att kommunerna inte bör förhindras att erbjuda tjänster till marknadsbestämda priser inom verksamheter som anknyter till kompetensenlig verksamhet, till exempel inom energiområdet.¹⁹
- b. Att det som berörts ovan via speciallag kan vara föreskrivet att självkostnadsprincipen inte ska gälla för en viss kommunal verksamhet. Exempel är som berörts ovan allmännyttelagen och befogenhetslagen. Andra exempel är ellagen²⁰ och fjärrvärmelagen.²¹
- c. Att det en verksamhet ska drivas ”på affärsmässig grund” enligt författningstexten (gäller ellagen och fjärrvärmelagen i ovanstående uppräknig) innebär det att varken *självkostnadsprincipen* eller *likställighetsprincipen* får tillämpas samt att undantag från ”vinstförbudet” (förbudet mot spekulativ näringsverksamhet) i 2 kap. 7 § gäller.²²
- d. Att det i rättspraxis fastslagits att självkostnadsprincipen ibland inte är tillämplig i en kommunalt bedriven verksamhet.²³

¹⁷ SFS 2006:412

¹⁸ Högsta domstolen fann i NJA 2008 s. 120 att självkostnadsprincipen inte var direkt tillämplig på kommunägda aktiebolag. Högsta domstolen ansåg det vara kommunens sak att genom avtal, bolagsordningar eller andra liknande instrument införliva självkostnadsprincipens tillämpning i de juridiska personernas verksamhet.

¹⁹ Jfr prop. 1993/94:188 s. 83 f.

²⁰ SFS 1997:857

²¹ SFS 2008:263

²² Jfr prop. 2008/09:21 s. 106

²³ HFD 2015 ref. 70 – ellag går före kommunallag - ellagens reglering av nätföretagens avgiftsuttag utgör en sådan prisreglering som utesluter en tillämpning av kommunallagens självkostnadsprincip.

Kommunfullmäktige beslutade avseende det kommunala elbolaget att fastställa avkastningskrav och godkänna koncernbidrag. En kommunmedlem överklagade och anförde att beslutet var att uppfatta som direktiv från ägaren till det kommunala bolaget att inte tillämpa självkostnadsprincipen och att beslutet därmed stred mot denna princip. Målen i Högsta förvaltningsdomstolen gällde om kommunallagens självkostnadsprincip var tillämplig i fråga om nätverksamhet som bedrevs av ett kommunalt bolag eller om ellagens regler om nätföretagens avgiftsuttag innebar att principen inte skulle tillämpas. När självkostnadsprincipen kodifierades uttalades i förarbetena bland annat följande (prop. 1993/94:188 s. 82). Om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftsättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen. Finns det särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget för viss

I realiteten bör man därför alltid försäkra sig om att grundregeln inte är åsidosatt innan man utgår från att den gäller. Självkostnaden omfattar normalt "en verksamhet" det vill säga inte ett ärende eller en brukare. Speciallagstiftning kan innehålla närmare regler hur avgränsning av verksamheter ska göras. Exempel på detta finns i plan- och bygglagen.²⁴

Beräkningen av självkostnad innebär allmänt att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt kan/bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska därmed ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster läggas till. Exempel på direkta kostnader är personal- och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader.

Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader ska även räknas med. Beroende av hur olika verksamheter är organiserade varierar det från fall till fall vilka kostnader som är externa eller interna eller om de kan betraktas som direkta eller indirekta. Investeringar som görs i syfte att verksamheten skall uppfylla olika miljöpolitiska krav får ingå i avgiftsunderlaget. Lagstiftaren har också uttryckt att det – mot bakgrund av att en självkostnads kalkyl ofta kan bygga på osäkra antaganden – att ett visst överuttag av avgifter bör kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten.

Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Fondering av överskott /som uppstår på detta sätt/ får bara göras under förutsättning att överskotten från avgifterna skall användas för framtida investeringar i enlighet med en långsiktig plan för verksamheten.²⁵

Att beakta när avgiftsuttag enligt självkostnadsprincipen ska fördelas mellan olika brukare och konsumenter är att likställighetsprincipen (då den gäller) styr att fördelningen blir rättvis genom att lika avgift ska utgå för lika prestation.²⁶

verksamhet gäller däremot de reglerna i stället för den allmänna självkostnadsprincipen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening utgjorde ellagens reglering av nätföretagens avgiftsuttag en prisreglering som uteslöt en tillämpning av kommunallagens självkostnadsprincip.

NJA 2008 s. 120 – hamnbolag - Den kommunala självkostnadsprincipen ansågs inte vara tillämplig på ett kommunalt hamnbolag.

²⁴ SFS 2010:900

²⁵ Jfr prop. 2016/17:171 s. 302 f (även prop. 1993/94:188 s. 86)

²⁶ Ibid.

3.3 Ärenden av principiell beskaffenhet

Innebörden och räckvidden av begreppet "ärende av principiellt beskaffenhet" uppfattas ibland som ottydligt, både av revisorer och av granskade verksamheter. Förklaringen till detta ligger sannolikt i att tillgängliga förarbetsuttalanden inte är uttömmande för hur begreppet ska tolkas. Rättspraxis ger också begränsad vägledning. Trots detta går det med ganska god säkerhet att utreda både den väsentliga innebörden och räckvidden av begreppet om man närmar sig det på ett korrekt sätt.

Inledningsvis måste man konstatera vad begreppet egentligen handlar om och var det hör hemma i kommunalrätten. Vi går då till kommunfullmäktige och dess uppgifter enligt kommunallagen. Av 5 kap. 1 § framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, därefter följer en uppräkningslista av vad som då *främst* avses, nämligen;

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i kommunallagen eller i andra författningar."

I paragrafen anges fullmäktiges huvudsakliga uppgifter, där preciseras också innebörden av att fullmäktige är beslutande församling i kommunen. Fullmäktige ska därför besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Fullmäktiges beslut gäller i huvudsak beslut av mera grundläggande natur eller av generell räckvidd. Det ska vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande.²⁷

Den uppräkningslista som görs i paragrafen är *exempel* på sådana betydelsefulla ärenden som ankommer på fullmäktige. Den är dock inte uttömmande, vilket innebär att även andra ärenden kan ligga inom fullmäktiges beslutsområde. Ledning för att bedöma vad detta då kan handla om får hämtas från de resonemang som förs runt angivna punkter 1 - 9 enligt ovan och rättspraxis.

Ifråga om första punkten (mål och riktlinjer för verksamheten) avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort. Det gäller till exempel finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden. Detta hindrar inte att de nämnder som har ansvaret för ett visst område också har till uppgift att formulera mål för verksamheten. Det som förbehålls fullmäktige är de övergripande frågorna. Nämnder med ansvar för vissa verksamhetsområden kan också ha till uppgift att formulera mål för "sin" verksamhet, det som förbehålls fullmäktige är då de övergripande frågorna.²⁸

²⁷ Jfr prop. 2016/17:171 s. 327 (m. hänvisning till prop. 1973:90 s. 231).

²⁸ Jfr prop. 2016/17:171 s. 327 f.

Den andra punkten handlar om fullmäktiges övergripande finansmakt och rätten/skyldigheten att fatta beslut om budget och skatt. I begreppet andra viktiga ekonomiska frågor ligger ett allmänt krav på att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som, liksom budgeten och skatten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Det kan då exempelvis handla om graden av avgiftsfinansiering och viktiga beslut om förmögenhetstillgångar. Beslut om taxor är ett annat exempel på en finansiell åtgärd som regelmässigt har sådan kommunalekonomisk betydelse att den ankommer på fullmäktige att besluta om. Till "viktiga ekonomiska frågor" hör generellt sett beslut om avgifter. Att notera är att detta dock inte innebär att fullmäktige måste avgöra avgiftssättningen i varje enskilt fall. Om fullmäktige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera frågan till en nämnd, exempelvis då en nämnd som svarar för en viss anläggning att bestämma avgifter för nyttjandet av anläggningen. Även sådana avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort kan anses falla utanför gruppen "viktiga ekonomiska frågor."²⁹

Förarbetena beskriver vidare, att beslut om kortfristig upplåning, det vill säga i regel lån med en löptid som understiger ett år, normalt sett tillhör sådant som fullmäktige kan delegera – det vill säga inte är tvungna att ta beslut om enligt den andra punkten. Även långsiktig upplåning och då inom ramen för finansieringsbudgeten kan enligt lagstiftaren vara att betrakta som en ren förvaltningsuppgift för (kommun)styrelsen. Under de beskrivna förutsättningarna blir då frågan om upplåning inte en sådan viktig ekonomisk fråga som är förbehållen fullmäktiges beslut.³⁰

Av tredje punkten framgår att fullmäktige beslutar om den kommunala nämndorganisationen. I detta innefattas att fullmäktige utfärdar reglementen för (kommun)styrelsen och nämnderna, detta framgår också uttryckligen av 6 kap. 44 §.³¹

I punkterna fyra till sex anges uppgifter som fullmäktige har enligt särskilda regler i lagen. Av dessa framgår att fullmäktige förrättar val av nämnder och revisorer samt beslutar om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner.³²

Sjunde punkten anger att det till fullmäktiges beslutsområde hör att besluta om ärenden avseende årsredovisning och ansvarsfrihet. Detta är en följd av fullmäktiges ansvar för uppföljning och kontroll av hela den kommunala verksamheten.³³

Åttonde punkten innebär att det är exklusivt förbehållet fullmäktige att ta ställning till om folkomröstning ska hållas i en viss fråga. Det gäller oavsett om initiativet till folkomröstning har väckts genom folkinitiativ eller av en behörig initiativtagare inom den kommunala organisationen.³⁴

Nionde punkten innebär att det är förbehållet fullmäktige att ta ställning till om extra val ska hållas. Av andra stycket framgår att fullmäktige också beslutar i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar. Om fullmäktige enligt en sådan bestämmelse ska fatta beslut kan en sådan uppgift inte delegeras.³⁵

²⁹ Jfr prop. 2016/17:171 s. 328

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid. Bestämmelser om ansvarsprövning finns i 5 kap. 24 § respektive om årsredovisning finns i 11 kap. 21 §.

³⁴ Ibid. Bestämmelser om folkinitiativ finns i 8 kap. 2 §, och bestämmelser om folkomröstning finns 37 § och i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

³⁵ Jfr prop. 2016/17:171 s. 329. Bestämmelser om extra val finns i 5 kap. 10 §.

Reglerna om fullmäktiges uppgifter anses vidare vara ett hinder mot att fullmäktige befattar sig med konkret administration.³⁶

Fullmäktiges uppgifter enligt 5 kap. 1 § kan inte delegeras till annan inom den kommunala organisationen. Skulle ett beslut om delegation av en sådan uppgift ändå fattas av fullmäktige kan det upphävas av förvaltningsdomstol i samband med laglighetsprövning av beslutet. Beslutet måste i så fall också överklagas innan det vinner laga kraft.³⁷

Ärenden (enstaka ärende eller viss grupp av ärenden) som *inte* omfattas av ovanstående paragraf kan delegeras till en nämnd med stöd av 5 kap. 2 §. Det är upp till fullmäktige att avgöra i vilken omfattning delegering bör/får äga rum. Detta ställer naturligtvis krav på att fullmäktige alltid försäkras sig om vad som kan anses falla utanför respektive innanför det delegeringsbara området.

Vid bedömning av denna typ av frågor är det väsentligt att beakta att förutsättningarna för vad som kan vara en "viktig ekonomisk fråga" (och därmed utlöser delegationsförbudet i 5 kap 1 §) skiljer sig väsentligt åt för en liten respektive medelstor eller stor kommun. Regeln avser ju "viktiga ekonomiska frågor" för kommunen i stort och inte vad som kan vara en "viktig ekonomisk fråga" för en enskild verksamhet inom kommunens samlade verksamhet.

I de fall då fullmäktige genom övergripande beslut lägger upp ramen för hur en verksamhet ska bedrivas genom att anta mål och riktlinjer för den anses det allmänt att en nämnd – inom ramen för dessa mål och riktlinjer - kan fatta "egna" beslut. Synsättet är då att fullmäktige genom "sina" beslut omhändertagit de principiella frågorna som omfattas av delegationsförbudet varefter nämnderna kan hantera "övriga" (genomförande)frågor via delegation genom reglemente eller särskilt formulerade uppdrag från fullmäktige.

Fullmäktige kan när som helst återta sin delegation.

När det gäller fullmäktiges rätt att överlämna skötseln av en kommunal angelägenhet till helägda kommunala bolag stiftelser och föreningar, gäller samma förutsättningar ifråga om delegationsförbud enligt 5 kap. 1 §, som då den kommunala angelägenheten hanteras av en kommunal nämnd.³⁸

Eftersom kommunallagen inte kan åberopas med automatik gentemot dessa associationsformer (de styrs primärt av "egna" lagstiftningar³⁹) kräver lagen att fullmäktige tillser att bolagsordning, stiftelseförordnande/stiftelseurkund respektive stadgar innehåller styrande hänvisningar för att upprätthålla det kommunalrättsliga delegationsförbudet.

Detta innebär att alla bolagsordningar för Göteborgs Stads helägda aktiebolag också innehåller sådana hänvisningar där det anges att ärenden av principiell beskaffenhet ska hänskjutas till fullmäktige för ställningstagande. Det finns även anvisningar antagna i Stadshuskoncernen som beskriver hur processen för detta ska gå till.

Vad som ska anses vara ett ärende av principiell beskaffenhet (i ett helägt kommunalt aktiebolag) följer vad som avses med begreppet i enlighet med kommunallagen som det beskrivits ovan

³⁶ Jfr prop. 1990/91:117 s. 45 ff. och 157

³⁷ Överklagande ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag tillkännagivande av att justerat beslutsprotokoll föreligger tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Jfr kommunallagen 13 kap. 5 §.

³⁸ Kommunallagen 10 kap. 4 § respektive 6 §

³⁹ Aktiebolagslagen (2005:551), Stiftelselagen (1994:1220), Lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m. (1967:531) Lag om ekonomiska föreningar (2018:672)

Fullmäktige har också möjlighet att i instruktioner till sin organisation förtydliga vad som ska anses utgöra sådana ärenden i kommunen utöver vad som framgår ovan. Detta kan få karaktär av en inskränkning av fullmäktiges delegation gentemot nämnder eller bolag i de frågor som då omfattas och bör följaktligen också tas in i reglementen, ägardirektiv eller andra tvingande styrdokument.

3.3.1 Uppdrag till Göteborgs Stadshus AB angående finansiell samordning i stadens bolagskoncern enligt av fullmäktige beslutat ägardirektiv

Göteborgs Stadshus AB (Stadshus AB) svarar enligt sitt ägardirektiv för bland annat finansiell samordning i den underliggande koncernen.⁴⁰ Bolaget har också en viss samordnande roll när det gäller beredning av frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som ska underställas fullmäktige.

Beträffande uppdraget om finansiell samordning innefattar det enligt §§ 15 - 17 att bolaget ska:

- Upprätta koncernbokslut för bolagskoncernen samt lämna uppföljningsrapporter på strategisk nivå med utgångspunkt från rapporteringen från de direktunderställda bolagen och de regionala bolagen.⁴¹
- Ansvara för att bolagskoncernens skattebelastningen i första hand sker hos koncernmoderbolaget.⁴²
- Lämna förslag till kommunstyrelsen om koncernens ekonomiska justeringar i anslutning till årsbokslut.⁴³

Beträffande frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som ska lämnas till fullmäktige för ställningstagande anges det i §§ 23 – 25 att bolaget ska:

- Lämna ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt. Vid tveksamhet om ett ärende är av sådan beskaffenhet ska kommunstyrelsen tillfrågas.⁴⁴
- Exempel på sådana frågor (uppräkningslistan är ej uttömmande) som ska lämnas till fullmäktige är:⁴⁵
 - a. Ändring av aktiekapitalet
 - b. Beslut om kapitalisering, som inte omfattas av uppdraget om finansiell samordning, av bolag som inte i särskild ordning delegerats till Stadshus AB eller kommunstyrelsen.
 - c. Fusion eller likvidering av bolag
 - d. Förvärv, bildande eller avyttring av bolag oavsett värde
 - e. Förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i delägda bolag, om kommunfullmäktiges godkännande är befogat med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art eller omständigheter i övrigt
 - f. Bildandet av stiftelse
 - g. Strategiska investeringar som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde
 - h. Beslut som väsentligt påverkar bolagets, koncernens eller stadens ekonomi eller medför annan risk (t.ex. större investeringar eller avyttringar av tillgångar).

⁴⁰ Ägardirektivet antogs av fullmäktige 2019-09-12 (§ 32) respektive Stadshus AB bolagsstämma 2019-09-19 (§ 24).

⁴¹ Ägardirektiv Göteborgs Stadshus AB enligt ovanstående not, § 15

⁴² D:o § 16

⁴³ D:o § 17

⁴⁴ D:o § 23

⁴⁵ D:o § 24

Bolaget ska slutligen också yttra sig i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt från de direktunderställda (dotterbolagen) respektive dotterdotterbolagen som ska till kommunfullmäktige för ställningstagande.⁴⁶

Av ägardirektivet framgår därmed att fullmäktiges avsikt är att hålla isär frågan om finansiell samordning - som innefattar skatteoptimering för koncernen enligt § 16 - från ärenden av principiell beskaffenhet enligt §§ 23 - 25.

Som framgår av punkten b. ovan menar fullmäktige att beslut om kapitalisering som omfattas av uppdraget om finansiell samordning, vari förändringar i eget kapital via resultatdispositioner som koncernbidrag och aktieägartillskott får anses ingå i, inte är ett sådant ärende om som bolaget ska tillfråga fullmäktige om.

Då återstår att bedöma om detta är ett beslut som fullmäktige haft rätt att fatta eller om det omfattas av delegationsförbudet i 5 kap. 1 §.

Min bedömning är att fullmäktige haft denna rätt. Jag baserar då detta på att de beslut om kapitalisering, innefattande värdeöverföringar inom koncernen och i syfte att samla bolagskoncernens skattebelastning hos Stadshus AB inte medför att kommunen totalt sett avhånds några tillgångar. Den samlade tillgångsmassan i koncernen minskar inte genom transaktionerna och kommunens samlade ekonomi påverkas därför inte på annat sätt än att det sker en skatteoptimering – vilket i sig torde innebära en skattebesparing för kommunens bolagskoncern som helhet.

Det samlade resultat som genererats fördelas därefter inom koncernen och utdelning lämnas i ett sista led till från Stadshus AB till staden som ägare. Utdelningen återspeglar då fullmäktiges budgetbeslut och övriga beslut kopplade till disposition av Stadshuskoncernens resultat och tillgångar. Jag ser därför inte att uppdraget till bolaget skulle kunna innebära att fullmäktige överträtt kommunallagens delegationsförbud då beslut om det aktuella ägardirektivet togs.

⁴⁶ D:o § 25

4. Otillåtet statsstöd

Det som kallas otillåtet statsstöd utgår från EU-rätten och handlar om att det inom unionen normalt sett är förbjudet för offentliga aktörer såsom stat, kommun eller region att understödja företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad så att det påverkar (snedvrider) konkurrensen på den marknaden. Reglerna finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) och i nationell lag som kopplar till artiklarna i EUF.⁴⁷

Stöd behöver inte bestå av rena penningtransaktioner utan kan även bestå av (förmånliga) borgensåtaganden, garantier, lån respektive överlåtelse av statligt, kommunalt eller regionägd egendom till underpris. Även ekonomiskt stöd inom en offentligt ägd bolagskoncern (som Stadshuskoncernen) omfattas av reglerna.

Då man ska pröva om ett stöd som avser att lämnas riskerar att kunna träffas av statsstödsreglerna måste det göras mot fyra kriterier. Samtliga kriterier måste vid prövningen kunna anses uppfyllda för att det ska röra sig om ett stöd i regelverkets mening. Kriterierna är:

- a. Att en *ekonomisk förmån* (i någon form) ska beviljas av "staten" eller med hjälp av "statliga (offentliga) medel". (Gäller även kommuner och kommunala bolag)
- b. Att åtgärden kopplad till detta ska innebära *överföring av statliga/offentliga medel*. (Innefattar inte enbart kontanta medel utan även felpris och lättnader av olika slag.)
- c. Att åtgärden ska *snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen* – det vill säga stärka ett företags konkurrensmöjligheter på bekostnad av dess konkurrenter. (Praxis innebär låga beviskrav)
- d. Att den förmån (som följer av åtgärden) ska *påverka handeln mellan medlemsstaterna*. (Praxis innebär låga beviskrav)

Visar det sig då att det stöd man avser att lämna uppfyller kriterierna är utgångsläget och huvudregeln att det är förbjudet.

- För att stöd ska vara tillåtet måste det *antingen* godkännas i förväg av EU-kommissionen *eller* omfattas av någon av undantagen som finns från huvudregeln.
- Om en åtgärd innebär stöd som inte bedöms tillåtet enligt undantagen råder anmälningsplikt till kommissionen.
- Kommissionen prövar efter anmälan om stödet ändå är tillåtet.
- Innan kommissionen fattat beslut i ärendet får åtgärden inte genomföras.

De undantag som finns utgår från begreppen "allmänt ekonomiskt intresse", "gruppundantag" och "de minimis".

Ett stöd som lämnas kan också vara tillåtet med utgångspunkt från den så kallade "*Market Economy Operator Principle*".

Allmänt ekonomiskt intresse – (SGEI - Services of General Economic Interest) är ekonomisk verksamhet som offentliga myndigheter identifierat som särskilt viktiga för medborgarna i medlemsstaterna och som inte tillhandahålls på andra villkor och utan offentlig inblandning.

⁴⁷ Lag om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler (SFS 2013:388)

Exempel på detta är transportnät, posttjänster och sociala tjänster. Det finns rambestämmelser, liksom beslut och meddelanden från kommissionen ifråga om vad som kan hänföras till SGEI-området (och då därmed är undantagna från huvudregeln).

Gruppundantag – är sådana stöd som kan inordnas främst under regelverket i den allmänna gruppundantagsförordningen. (GEBR - General Block Exemption Regulation). Förordningen innehåller regler om vilka villkor som gäller för stöd till regional utveckling, forskning, utveckling och innovation, miljöskydd, flygplatser, hamnar, lokal infrastruktur och idrottsinfrastruktur med mera.

De minimis – är stöd av mindre betydelse som får lämnas utan att anmälas och prövas av kommissionen. Stöd av mindre betydelse är sådant vars värde understiger 200 000 EUR under tre år.

Market Economy Operator Principle - (MEOP) är slutligen stöd som är tillåtna att lämna därför att de lämnats under motsvarande villkor och förutsättningar som en privat stödgivare tillämpat gentemot mottagaren i motsvarande situation.

Statsstöd som lämnats i strid med regelverket innebär ett fördragsbrott (av medlemsstaten i förhållande till EUF).

- Ett stöd som lämnats i strid med reglerna ska återbetalas med ränta.
- Preskriptionstiden för prövning av ett misstänkt olagligt stöd är 10 år.
- Anmälan om misstänkt olagligt stöd kan göras av enskild genom klagomål till kommissionen.
- Misstänkt överträdelse av statsstödsreglerna kan även utgöra grund för laglighetsprövning enligt kommunallagen, liksom förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen.
- Misstänkt överträdelse av statsstödsreglerna kan också ligga till grund för en fastställelsestalan och skadeståndsanspråk vid allmän domstol (av part som ansett sig lidit skada).

Det är därför viktigt att kommunala nämnder och bolagsstyrelser är medvetna om reglerna runt olagligt statsstöd och riskerna som hänger samman med att inte följa dem.⁴⁸

⁴⁸ Rättspraxis på det svenska kommunala området innefattar exempelvis: Mål KR Göteborg den 28 mars 2011 (7739 - 09). Göteborgs stad hade till förmån för det regionala bolaget Renova lämnat garanti/borgen om ca 540 MSEK. Staden menade att garantin/borgensåtagandet lämnats på affärsmässiga villkor. Kammarrätten fann eftersom avgiften för borgen inte var affärsmässig (0,25% av åtagandet) att så inte var fallet. Stödet var därför olagligt. Garantin var vidare beviljad i strid med notifieringsskyldigheten.

RÅ 2010 ref 119 Årjängs kommun hade överlåtit en fastighet till ett påstått underpris. Domstolen fann att priset baserats på en oberoende värdering och att något otillåtet stöd därför inte förevarit.

Det kommunala bolaget Fastighets Aktiebolag Vänersborg köpte i februari 2008 fabriken Toppfrys, vilken bestod av två fastigheter med en tillhörande fabrik, för 17 miljoner kronor från en privat aktör, Chips AB. Sex månader senare sålde kommunen fastigheterna till Hammar Nordic Plugg AB för 8 miljoner kronor. Tre veckor senare sålde företaget fastigheten vidare för 40 miljoner. I februari i år meddelade EU-kommissionen – som efter ett klagomål hade undersökt affären att skillnaden mellan marknadsvärdet och det pris som Hammar Nordic Plugg betalade utgör otillåtet statligt stöd och att svenska staten nu måste återkräva 14,5 miljoner kronor från Hammar Nordic Plugg AB. Hammar Nordic Plugg AB överklagade till tribunalen, EU-domstolen, som ogillade överklagandet. Se https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_110

Statsstödsreglerna är komplicerade att följa i praktiken. Det finns därför en generell risk för bristande följsamhet i många offentliga verksamheter.

Ifråga om verksamhet inom kommunsektorn (både via nämnder och kommunala aktiebolag) bör de förtroendevalda revisorerna vara medvetna om detta och beakta risken i sin riskanalys.

Vid kommunal verksamhet i aktiebolag bör också bolagens (auktoriserade) revisorer beakta risker kopplade till statsstödsreglerna. Detta gäller både inom den förvaltningsrevision och den redovisningsrevision revisorerna genomför inom sitt lagenliga uppdrag.

Stöd för tillämpning av reglerna finns sedan ett par år tillbaka via upphandlingsmyndigheten som via en utvidgning av sitt uppdrag fått rollen av rådgivande myndighet i statsstödsfrågor.

4.1 Finns det risk för otillåtet statsstöd vid värdeöverföringar inom Stadshuskoncernen?

Värdeöverföringar som sker inom stadshuskoncernen kan teoretiskt sett utgöra statsstöd om de fyra kriterierna för detta (a-d ovan) är uppfyllda.

Huvudansvarig (auktoriserad) revisor för Stadshus AB har gjort bedömningen att de värdeöverföringar som sker kopplat till bolagets uppdrag om finansiell samordning inte är i strid med gällande regler vari också innefattas reglerna om statsstöd. Bedömningen vilar då främst på att Stadshus AB har samma rätt till resultat- och skatteoptimering som motsvarande privata företag har och utnyttjar detta. Bolaget är inte heller av uppfattningen att överföringarna skulle innebära något problem ur statsstödsynpunkt. Information om detta har lämnats till revisorsgruppen under 2020.

Jag har i denna förstudie ändå valt att inhämta upphandlingsmyndighetens syn på den finansiella samordning och skatteoptimering som sker i Stadshuskoncernen genom att formulera en fråga till myndigheten. Frågan hade gällde om upphandlingsmyndigheten ser att det finns risk för överträdelser av statsstödsreglerna genom att en kommunal bolagskoncern gör koncerninterna värdeöverföringar i syfte att skatteoptimera och att stödja kommunal verksamhet som går med förlust.

Myndigheten har återkommit med följande svar. Kursivering respektive fetstil har tillagts i efterhand. Svaret har också kortats något avseende bland annat referenser.

”Statsstöd är som utgångspunkt förbjudet om det inte godkänts av kommissionen eller utformats enligt vissa undantagsregler. Statsstöd är när det offentliga, till exempel en kommun eller region, stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel. Även ett helägt kommunalt bolag kan anses som ett företag enligt statsstödsreglerna och därmed som mottagare av stöd. Ett av de kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska handla om ett statsstöd är att mottagaren ska gynnas ekonomiskt (få en ekonomisk fördel) av stödet. Detta kallas för gynnandekriteriet. Mottagaren får en fördel om åtgärden inte är marknadsmässig. Bedömningen av om en åtgärd är marknadsmässig görs utifrån hur en privat aktör hade kunnat förväntas agera i en jämförbar situation.

För att en ekonomisk fördel ska vara ett statsstöd krävs också att fördelen kan påverka konkurrensen och handeln inom EU. De sistnämnda kraven på att konkurrensen och handeln inom EU ska påverkas är lågt ställda och är oftast uppfyllda redan när mottagaren har fått en fördel.

Vi tolkar din fråga som att det sker ett aktieägartillskott till vissa men inte alla vinstdrivande

dotterbolag vilket motsvarar det koncernbidrag som samtliga vinstdrivande dotterbolag lämnat, med avdrag för skatt, samt att avdragsgilla koncernbidrag överförs till dotterbolag vars verksamhet omfattas av självkostnadsprincipen.

Vi vill påpeka att vi inte tar ställning i skatte- eller redovisningsmässiga frågor kring det upplägg du beskriver, men vi konstaterar att skatteoptimering inte i sig utgör statsstöd under förutsättning att en privat koncernmoder som drivs av ett långsiktigt vinstintresse i en motsvarande situation skulle ha kunnat beslutat om samma åtgärd. Däremot konstaterar vi att koncerninterna redovisnings- eller skattemässiga upplägg kan innefatta statsstöd om det rör sig om något som en sådan privat ägare inte skulle ha beslutat om i motsvarande situation.

Om ett offentligägt koncernbolags åtgärd, eller det övergripande upplägget, är mer förmånligt för ett annat koncernbolag än en privat ägare hade kunnat besluta om kan det därmed innebära att mottagaren får en fördel.

Vi vill erinra om att det i redovisnings- och skattemässiga sammanhang finns en princip om att åtgärder mellan koncernbolag ska vidtas på armlängds avstånd. Om en ekonomisk åtgärd däremot inte vidtas på armlängds avstånd, finns alltså en risk för att ett koncernbolag gynnas ekonomiskt och därmed kan åtgärden – om övriga kriterier i statsstödsbegreppet är uppfyllda – vara ett statsstöd.”

Svaret belyser att bolagets (auktoriserade) revisors resonemang i sig framstår som rimligt i den del som gäller statsstöd. Mot bakgrund av att revisorn har ett särskilt ansvar för att granska riktigheten i redovisning och årsredovisning och inte heller där funnit något att anmärka på talar mycket för att de värdeöverföringar som sker faktiskt är tillåtna att göra.

Icke dess mindre och då främst med utgångspunkt från att reglerna runt just statsstöd kan vara svåra att tillämpa kan det vara befogat att anse att risken för bristande följsamhet är så pass väsentlig att även lekmannarevisorerna i Stadshus AB bör granska området under kommande år.

5. Regelverket för värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

5.1 Bostadsförsörjningsansvar, allbolagen och allmännyttelagen

Kommunerna har ett bostadsförsörjningsansvar i förhållande till kommunens invånare.⁴⁹ Detta ansvar innefattar att ta fram *riktlinjer* för planering av bostadsförsörjningen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för att alla i kommunen ska kunna leva i goda bostäder och även att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.⁵⁰

Sådana riktlinjer ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod.⁵¹ Vid planering för bostadsförsörjning ska kommunen samråda med (andra) berörda kommuner och även ge länsstyrelsen och andra regionala organ tillfälle att yttra sig.⁵²

Länsstyrelserna har ett relativt stort inflytande då de ska lämna kommunen råd, information och underlag för planeringen. De ska också uppmärksamma kommunen på behov av samordning mellan kommuner ifråga om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.⁵³

Kommunens viktigaste ”verktyg” för att skapa förutsättningar för tillgång till goda bostäder består dels av planmonopolet som via plan- och bygglagen⁵⁴ ger förutsättningar för kommunen att styra över markanvändning och byggande inom kommunens område, dels också av möjligheten att i egen regi tillhandahålla bostäder.⁵⁵ I fråga om det senare kan kommunen välja att göra detta direkt eller indirekt via företag. Fram till 2011 reglerades användning av företag för detta syfte genom lagen om allmännyttiga bostadsföretag, vanligen refererad till som ”allbolagen”.⁵⁶

Enligt allbolagen kunde allmännyttiga bostadsföretag vara aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar. Dessa företag skulle vidare bedriva all sin verksamhet utan vinstsyfte. Trots detta ägde företagen rätt att lämna skälig utdelning till sin ägare (normalt sett kommunen).⁵⁷ Vad som utgjorde skälig utdelning reglerades i en särskild förordning.⁵⁸ Bestämmelserna i förordningen innebar att den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen upprätthölls. Uppgift om beslutad utdelning och hur den beräknats skulle lämnas årligen och skriftligen till länsstyrelsen.⁵⁹

Kommunala bostadsföretag som ägdes av kommuner (där kommuner hade ett bestämmande inflytande) ansågs (med automatik) vara allmännyttiga bostadsföretag. Bostadsföretag som inte ägdes av kommuner kunde efter ansökan till länsstyrelsen också bli allmännyttiga bostadsföretag om lagens förutsättningar för detta var uppfyllda.⁶⁰

⁴⁹ Ansvaret härleddes till regeringsformen 1 kap 2 §, kommunallagen och socialtjänstlagen. Jfr prop. 2009/10:185 s 12 f.

⁵⁰ Jfr Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) § 1 1 st (bostadsförsörjningslagen).

⁵¹ D:o 3 st

⁵² D:o 2 st

⁵³ D:o 3 §

⁵⁴ SFS 2010:900

⁵⁵ Kommunen har även möjlighet att inrätta kommunal bostadsförmedling med stöd av bostadsförsörjningslagen.

⁵⁶ SFS 2002:102, upphävd 2011-01-01.

⁵⁷ Prop. 2009/10:185 s 19.

⁵⁸ Förordning om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag (2003:348), upphävd 2011-01-01.

⁵⁹ Prop. 2009/10:185 s. 20

⁶⁰ Ibid.

Eftersom kommunala allmännyttiga bostadsföretag verkade på en konkurrensutsatt marknad (bostadshyresmarknaden) med iakttagande av självkostnadsprincipen uppmärksammades det med tiden och i ljuset av EU:s regler om otillåtet statsstöd att det kunde finnas risker att företagen kanske kunde anses bryta mot dessa regler. Lagstiftaren beskrev situationen på följande sätt:

”Det har gjorts gällande att dagens regelverk för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagen är oförenligt med unionsrättens regler om statsstöd i de fall företag har kommuner som ägare. Regeln om utdelningsbegränsning i allbolagen fungerar som en indirekt självkostnadsprincip (prop. 2001/02:58 s. 20). Regeln medför att lägre avkastningskrav kan ställas på allmännyttiga bostadsföretag än bostadsföretag som inte är allmännyttiga. Sådant avstående från marknadsmässig avkastning skulle kunna innebära att de aktuella företagen får en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag. Eftersom det stora flertalet allmännyttiga bostadsföretag ägs av kommuner skulle det kunna innebära en form av statsstöd.”

Lagstiftarens slutsats var att det därför fanns ett behov av en ny reglering så att allmännyttiga bostadsföretag inte riskerade att bryta mot reglerna om otillåtet statsstöd. Den nya regleringen skedde genom införandet av lagen om allmännyttiga bostadsaktiebolag⁶¹ som trädde i kraft den 1 januari 2011. Denna lag kallas omväxlande för ”allmännyttelagen” respektive ”AKBL” beroende på vilket källmaterial man vänder sig till. Jag kommer fortsättningsvis att relatera till lagen som ”allmännyttelagen”.

Allmännyttelagen är bättre anpassad till regelverket runt statsstöd i det att den föreskriver att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Detta innefattar att de ska ha marknadsmässiga avkastningskrav, vilket i sin tur innebär att de måste undantas från den allmänna kommunalrättsliga självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte i kommunallagen.⁶² Lagstiftaren konstaterar i detta att:

”Affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer. Kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet affärsmässigt och att samma krav ska ställas på de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen som på övriga företag på bostadsmarknaden.”⁶³

Respektive:

”Affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska således – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat. Kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, dvs. som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande. Det kommunala bostadsföretaget åläggs normala avkastningskrav.”⁶⁴

Beträffande statsstöd:

”Att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag agerar enligt affärsmässiga principer hindrar inte att stöd lämnas i enlighet med statsstödsreglerna i EUF-fördraget (se avsnitt 4.2). En kommun

⁶¹ SFS 2010:879

⁶² Allmännyttelagen 2 §, jfr även prop. 2009/10:185 s. 43 ff

⁶³ Prop. 2009/10:185 s. 44

⁶⁴ Prop. 2009/10:185 s. 45

får enligt de föreslagna bestämmelserna ge stöd till sitt aktiebolag dels om stödet godkänts av kommissionen i det enskilda fallet eller inom ramen för en godkänd stödordning, dels om stödet uppfyller de s.k. de minimiskriterierna eller förutsättningarna enligt ett s.k. gruppundantag (se förordningar som Europeiska kommissionen har beslutat med beaktande av rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd). De minimiskriterierna innebär att stöd som inte överstiger 200 000 euro per stödmottagare under en treårsperiod inte bedöms uppfylla alla kriterier för statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget och av det skälet inte behöver anmälas till kommissionen.”⁶⁵

Beträffande affärsmässighet i förhållande i förhållande till självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte enligt kommunallagen

”Förbudet mot att driva företag i vinstsyfte innebär enligt 2 kap. 7 § KL att kommunala företags verksamhet ska ha ett annat ändamål än att bereda kommunen vinst. Verksamheten får gå med visst överskott enstaka år, men företagen ska inte agera så att överskott eller vinst regelmässigt uppkommer eller kan förväntas uppkomma. Ett företag som agerar affärsmässigt på en marknad som har ålagts normala avkastningskrav är således i kommunallagens mening alltid vinstsyftande och därmed oförenligt med 2 kap. 7 § KL, oavsett det ursprungliga motivet bakom företagets bildande. Den kommunala självkostnadsprincipen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för den tillhandahållna tjänsten. Syftet med principen är bl.a. att hindra kommunen från att utnyttja den monopolsituation som ofta finns vid avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. I fråga om bostadsförvaltning finns inget kommunalt monopol utan de kommunala bostadsföretagen verkar på en marknad som kännetecknas av konkurrens, såväl mellan olika ägare av hyresfastigheter som mellan olika boende- och upplåtelseformer. Högsta domstolen har slagit fast att självkostnadsprincipen aldrig är direkt tillämplig på kommunala aktiebolag (NJA 2008 s. 120). Det är i stället kommunen som i bl.a. bolagsordning ska se till att kommunallagens principer tillämpas i ett kommunalt företag. I kommunallagen uppställs vissa villkor som måste vara uppfyllda för att kommunen ska få överlämna verksamheten till företaget (3 kap. 17 och 18 §§ KL) och som syftar till att kommunen ska tillförsäkras inflytande i företaget. Prop. 2009/10:185 47 Av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen framgår att kommuner får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar, och som inte ska handhas enbart av någon annan (2 kap. 1 § KL). Vad gäller näringsverksamhet får kommuner bedriva sådan under förutsättning att den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt sina medlemmar (2 kap. 7 § KL). Den övergripande – allmännyttiga – uppgiften för ett kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I samband med att självkostnadsprincipen skrevs in i KL uttalades i förarbetena att principen som huvudregel också omfattar konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis (prop. 1993/94:188 s. 84). I och med att kommunala bostadsföretag verkar på en konkurrensutsatt marknad måste de emellertid verka på affärsmässiga villkor med normala avkastningskrav. Självkostnadsprincipen kan då inte, som bl.a. Hyresgästföreningen och SABO påpekat, tillämpas.”⁶⁶

Ovanstående ställningstaganden beträffande affärsmässighet, undantag från självkostnadsprincipen och vinstförbudet liksom kopplingen mot statsstödsreglerna kodifierades i allmännyttelagen 2 §

⁶⁵ Prop. 2009/10:185 s. 49

⁶⁶ Prop. 2009/10:185 s. 46

5.2 Allmännyttelagens regler om värdeöverföringar

Den tidigare gällande allbolagen innehöll som nämnts tidigare en begränsningsregel ifråga om utdelning från bolagen till ägaren via en förordning. Av denna framgick att utdelning från allmännyttiga bostadsföretag högst fick motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med ett tillägg av en procentenhet. Utdelningen fick dock inte överstiga bostadsföretagets resultat för föregående räkenskapsår.⁶⁷ Bolagen skulle också varje år lämna uppgift till länsstyrelsen om vilken utdelning som lämnats och hur den beräknats.⁶⁸

Vid utarbetandet av den nya allmännyttelagen konstaterades att syftet med denna begränsningsregel var att hålla nere avkastningskraven på bolagen. En begränsningsregel i den nya lagen konstaterades vidare inte kunna vara utformad på det sättet eftersom det inte skulle gå att förena med affärsmässiga principer och marknadsmässiga avkastningskrav.⁶⁹

De nya reglerna formulerades även annorlunda än de som fanns i allbolagen då de formulerades runt värdeöverföringar snarare än snävt runt de aktiebolagsrättsliga utdelningsbegreppet. Lagstiftaren redovisade bland annat följande resonemang för att göra på detta sätt:

”Begränsningsregeln i allbolagen avser aktieutdelning vad gäller allmännyttiga bostadsaktiebolag. Värdeöverföring är ett vidare begrepp som enligt aktiebolagslagen definieras som vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna, och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget (17 kap. ABL). Eftersom syftet med en begränsningsregel i den föreslagna lagen är att bolagets upparbetade resurser ska användas för bostadsförsörjningsändamål är det enligt regeringens mening mer ändamålsenligt att begränsa möjligheterna för värdeöverföringar från bolaget, än att enbart begränsa utdelningen. Detta ligger också i linje med kravet att säkerställa att relationerna mellan det kommunala bostadsföretaget och kommunen blir strikt affärsmässig.”⁷⁰

Allmännyttelagen innehåller vidare beräkningsregler för hur stor utdelning/värdeöverföring som är tillåten från ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag. Reglerna finns i lagens 3 §. De anger att:

- Värdeöverföringar under ett räkenskapsår inte får överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier.
- Räntesatsen utgörs av den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.
- Värdeöverföringar under ett räkenskapsår får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.⁷¹

Detta är huvudregeln. Det finns undantag från den i lagens 4 - 5 §§ enligt följande:

- Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av sådant nettoöverskott som uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår.

⁶⁷ Förordning (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag 1 §

⁶⁸ Allbolagen 4 §

⁶⁹ Jfr prop. 2009/10:185 s. 52

⁷⁰ Prop. 2009/10:185 s. 52 f

⁷¹ Jfr allmännyttelagen 3 §

- Med nettoöverskott avses då skillnaden mellan en fastighets försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.
- Värdeöverföringar enligt ovan får dock inte överstiga hälften av nettoöverskottet och ska ha föregåtts av kommunfullmäktiges beslut.⁷²

Och vidare:

- Begränsningen av värdeöverföringar i 3 § gäller inte för överföring av överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår:
 - Om överskottet används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller
 - om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.⁷³

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska vidare varje år skriftligen lämna uppgifter till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om vilka värdeöverföringar som beslutats och hur de beräknats.⁷⁴ Syftet med denna rapportering är att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska följa hur bestämmelserna efterlevs i praktiken.⁷⁵ Beträffande detta sägs också att:

”Tillämpningen av de nya reglerna om värdeöverföring kommer att behöva följas upp för att bedöma vilka effekter de får för bostadsföretagen, för hyrorna och för konkurrensen på hyresmarknaden. Med stöd av 1 kap. 4 § allbolagen får regeringen i dag via länsstyrelserna och Boverket årliga redovisningar av de nuvarande bestämmelsernas tillämpning. Därmed skapas förutsättningar för att löpande utvärdera effekterna. Regeringen ser ingen anledning att ändra formerna för den nuvarande löpande uppföljningen. En motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Bestämmelserna om värdeöverföringar innehåller flera preciseringar och undantag än nuvarande regler om utdelningsbegränsning. Det finns därför anledning att på ett mera noggrant sätt följa hur de olika bestämmelserna kommer att tillämpas. Uppgifterna från bostadsbolagen om beslutade värdeöverföringar bör därför åtföljas av beräkningar som visar hur de olika bestämmelserna tillämpats.”⁷⁶

Länsstyrelsen samlar därmed in rapporteringen och Boverket sammanställer materialet. De publicerar också med viss eftersläpning. Den senaste publicerade sammanställningen gäller räkenskapsåret 2018. Underhandskontakt med Boverket visar att nästkommande sammanställning avseende räkenskapsåret 2019 beräknas kunna publiceras under våren 2021. Boverket upprättar även rapporter som utvärderar tillämpningen av lagstiftningen runt värdeöverföringar i enlighet med lagstiftarens intentioner.

⁷² Jfr allmännyttelagen 4 §

⁷³ Jfr allmännyttelagen 5 §

⁷⁴ Jfr allmännyttelagen 6 §

⁷⁵ Se prop. 2009/10:185 s. 89

⁷⁶ Prop. 2009/10:185 s. 79

Av sammanställningen för räkenskapsåret 2018 kan utläsas att 262 allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag lämnat föreskrivna uppgifter och att uppgifter saknas från ett. Av de 262 bolagen har:

- 59 procent inte lämnat någon överföring
- 37 procent har lämnat värdeöverföringar med tillåtet belopp
- 4 procent har lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp.

Detta innebär att tio bolag lämnat otillåtna värdeöverföringar. Inget av dessa bolag tillhör Framtidenkoncernen där Göteborgs Stads allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ingår.⁷⁷

Av sammanställningen för räkenskapsåret 2017 är kan utläsas att 263 allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag lämnat föreskrivna uppgifter. Det saknas uppgifter från ett bolag. Av de 263 bostadsbolagen har:

- 61 procent inte lämnat någon värdeöverföring,
- 38 procent lämnat värdeöverföringar med tillåtet belopp och
- 1 procent lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp.

Andelen bolag som lämnat otillåtna värdeöverföringar är 1 procent, eller tre bolag, vilket är en minskning med 1 procentenhet jämfört med räkenskapsåret 2016.

Detta innebär att tre bolag lämnat otillåtna värdeöverföringar. Inget av dessa bolag tillhör Framtidenkoncernen.⁷⁸

I rapporten "Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning"⁷⁹ som publicerade i november 2017 konstaterade Boverket beträffande behov av eventuella sanktionssystem vid otillåtna värdeöverföringar att:

"I prop. 2009/10:185 diskuteras angående möjligheten till eventuella sanktioner. Regeringen gör bedömningen att ett eventuellt behov av sanktionssystem för att säkerställa att reglerna följs, kan bedömas först när de nya reglerna har utvärderats. Boverket tar inte ställning till huruvida ett sanktionssystem behövs. Boverket kan dock konstatera att av de totala värdeöverföringarna som gjorts under perioden 2011 - 2015 har endast cirka 0,8 procent bedömts som otillåtna. Orsakerna till de otillåtna utdelningarna, i de fall de gått att utläsa, har varierat. I något fall handlar det om återbetalning av villkorat aktieägartillskott och något bolag har lämnat utdelning trots att resultatet varit negativt. I ett antal fall har de otillåtna överföringarna helt enkelt berott på misstag eller räknefel. Bolagen har exempelvis använt felaktigt beräkningsunderlag eller felaktig genomsnittlig statslåneränta."

En rimlig slutsats är därför att otillåtna värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inte utgör något större problem nationellt sett.

⁷⁷ Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2018, Boverket rapport 2020:9 s. 5

⁷⁸ Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2017, Boverket rapport 2019:8 s. 5

⁷⁹ Boverket, Rapport 2017:29

Beträffande värdeöverföringar i form av koncernbidrag kopplade till aktieägartillskott som görs i skatteplaneringssyfte konstaterar myndigheten att:

”En annan fråga är hur värdeöverföringen ska beräknas vid koncernbidrag som innebär en skattebesparing för bolaget som lämnar bidraget. För att det ska vara fråga om en värdeöverföring ska det enligt aktiebolagslagen röra sig om en överföring som minskar bolagets förmögenhet och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Mot denna bakgrund bör, enligt Boverkets uppfattning, även eventuell skattebesparing beaktas. Sammanfattningsvis ser Boverket på nettot av lämnade koncernbidrag (inklusive skatteeffekt) och mottagna aktieägartillskott.”⁸⁰

Detta ställningstagande beskrivs och utvecklas via myndighetens hemsida enligt följande:⁸¹

”Regler om så kallade koncernbidrag finns inom skatterätten. Dessa regler syftar till att den samlade skattebelastningen för en koncern ska vara lika stor som om koncernens verksamhet hade bedrivits inom ett enda bolag. Koncernbidrag är därför i princip avdragsgilla för det givande bolaget och skattepliktiga för det mottagande bolaget. Reglerna om värdeöverföringar i aktiebolagslagen (ABL) gör inget undantag för de fall då koncernbidrag överförs inom en koncern från ett dotterbolag till dess moderbolag. Sådana koncernbidrag är normalt att betrakta som värdeöverföringar och är underkastade samma regler som andra värdeöverföringar till aktieägarna. Detsamma gäller bidrag från ett dotterbolag till ett annat dotterbolag (systerbolag). Även i detta fall är det normalt fråga om en värdeöverföring. Däremot är ett koncernbidrag eller aktieägartillskott från moderbolag till dotterbolag i princip inte att betrakta som en värdeöverföring (prop. 2004/05:85 s. 385–386 och Rodhes Aktiebolagsrätt av Rolf Skog, tjugotredje upplagan 2011 s. 93).

Vid beräkningen av värdeöverföringar uppkommer några frågor. Det förekommer att allmännyttiga bostadsbolag lämnar koncernbidrag till moderbolag kombinerat med att moderbolaget lämnar ett aktieägartillskott till bostadsbolaget.

Hur ska då värdeöverföringen beräknas?

Boverket har utifrån tidigare lagstiftning om allmännyttiga bostadsföretag och praxis från regeringen beaktat mottaget aktieägartillskott, d.v.s. vi har räknat nettot av lämnat koncernbidrag och mottaget aktieägartillskott. Om ett bolag lämnar koncernbidrag med 1 000 kronor till moderbolaget och får tillbaka 900 kronor som aktieägartillskott är värdeöverföringen 100 kronor. En annan fråga är hur värdeöverföringen ska beräknas vid koncernbidrag som innebär en skattebesparing för bolaget som lämnar bidraget? Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) innehåller en begränsning av värdeöverföringar jämfört med tidigare lagstiftning (SFS 2002:102) som innehöll en begränsning av utdelningar. För att det ska vara fråga om en värdeöverföring ska det enligt aktiebolagslagen röra sig om en överföring som minskar bolagets förmögenhet och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. Därför menar vi att även skattebesparingen ska beaktas. Sammanfattningsvis ser Boverket på nettot av lämnade koncernbidrag (inkl. skatteeffekt) och mottagna aktieägartillskott.”⁸²

De framstår därmed vara rimligt att utgå från att det förfarande som tillämpas i Framtidenkoncernen då koncernbidrag lämnas vidare till Stadshus AB varefter återbetalning sker

⁸⁰ Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2018, Boverket rapport 2020:9 s. 10

⁸¹ Boverket (2020). Värdeöverföring från allmännyttiga bostadsföretag. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannytan/vardeoverforing/> Hämtad 2021-01-15.

⁸² Fetstil tillagt

i form av aktieägartillskott minus den skatt som ska påföras (minus den eventuella tillåtna värdeöverföring som får göras) inte innebär att några regler i allmännyttelagen överträds. Detta antagande stöds ju också av den analys Boverket gjort för räkenskapsåren 2017 - 2018 som refererats ovan. Det ska även i detta sammanhang noteras att de berörda bolagen har möjlighet att utöver värdeöverföringar enligt lagens 3 § också har möjlighet att göra dispositioner inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar med stöd av lagens 5 § enligt vad som beskrivits ovan.

5.3 Hyresförhandling och hyressättning

Regler för uthyrning av hus eller delar av hus (exempelvis bostadslägenheter) finns i jordabalkens 12 kapitel som ibland brukar refereras till som "hyreslagen".

Beträffande hyran, det vill säga ersättningen för att få nyttja exempelvis en bostadslägenhet, så ska den enligt lagen vara bestämd i hyresavtalet, eller, om avtalet innehåller en förhandlingsklausul enligt hyresförhandlingslagen, i en förhandlingsöverenskommelse.⁸³

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen i Göteborg har förhandlingsklausuler i sina hyresavtal vilket innebär att hyran sätts via förhandlingsöverenskommelse. Detta sker då enligt hyresförhandlingslagen som bygger på principen om kollektiv förhandling där fastighetsägaren eller organisation denne tillhör förhandlar om hyran med organisation som företräder hyresgästerna.⁸⁴

5.4 Finns det indikationer på bristande laglighet i samband med uppföljning och granskning av värdeöverföringar från Framtidenkoncernen till Stadshus AB?

Revisorsgruppens diskussioner runt risk för bristande laglighet har i mycket handlat om de värdeöverföringar som sker från och till bolagen i Framtidenkoncernen och om dessa kan antas brista i följsamhet mot gällande regler.

Som beskrivits ovan så finns det särskilda regler i allmännyttelagen som begränsar möjligheterna till värdeöverföringar. Boverket sammanställer och granskar årligen de värdeöverföringar som görs från de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Av de senast publicerade resultaten av detta arbete kan det konstateras att bolagen i Framtidenkoncernen inte noterats bryta mot gällande regelverk. Detta torde vara en tydlig indikation på att bristande laglighet *inte* föreligger i denna sak.

⁸³ Jfr jordabalken 12 kap. 19 §

⁸⁴ Jfr hyresförhandlingslag (1978:304) 1 §

6. Anförda antaganden om risk för bristande laglighet

Nedan redovisas de antaganden om risk för bristande laglighet kopplade främst till värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsföretag som anförts skriftligen av de förtroendevalda revisorer som anser att området bör granskas. De resonemang som redovisas är hämtade (citerade) direkt från angivna källdokument. I förekommande fall har texten kortats för att minska denna förstudies textmässiga omfång. Avsnitt som kortats är markerade med (- - -). Jag har också av åskådlighets skäl valt att kursivera citerad text.

I mitt uppdrag ingår att kommentera de frågeställningar som lyfts i källdokumenterna utifrån ett rättsligt perspektiv och då bedöma om frågeställningarna indikerar risk för bristande laglighet.

6.1 Antaganden i förhandspromemoria till revisorsgruppen 2019-12-15

”Göteborgs Stadshus AB är moderbolag i en koncern med sju underkoncerner som representerar olika kluster av bolag, t.ex. Energi, Bostäder, Lokaler, Hamn, Näringsliv, Kollektivtrafik, Turism Kultur & Evenemang. Härtill kommer interna bolag och delägda regionala bolag. Totalt innehåller koncernen uppemot 100 olika bolag. Det kan identifieras ett antal förhållanden eller förfaringsätt som kan diskuteras utifrån både krasst ekonomiska perspektiv, men även ur ett mer etiskt synsätt och hur det påverkar förtroendet hos medborgarna.

- - -

Förfaringsättet med koncernbidrag, aktieägartillskott och nedskrivningar leder till att Bostads AB Poseidon, genom sitt i bokföringen redovisade dåliga resultat, kan motivera kraftiga årliga hyreshöjningar.

De höga vinster som Poseidon i egentligen uppnår, används inte till att hålla nere hyreshöjningar och inte heller till att bekosta den stora skuld i eftersatt underhåll som bolaget har i sitt bestånd. Detta trots att man fått tillbaka de koncernbidrag man lämnat.

Redogörelsen och exemplet ovan visar på ett antal frågeställningar:

a) Är det ekonomiskt försvarbart och god ekonomisk hushållning att låna till utdelningen så som sker hos Göteborgs Stadshus AB?

Kommentar:

Frågeställningen gäller så vitt jag förstår egentligen inte primärt värdeöverföringar från allmännyttan utan snarare om omfattningen på den utdelning Stadshuskoncernen lämnar till ägaren (Göteborgs Stad) kan anses tillåten eller inte ur kommunalrättslig synvinkel.

För att närma sig denna fråga behöver man titta på vad ”god ekonomisk hushållning” innebär i kommunalrättslig mening. Begreppet finns i kommunallagens 11 kap 1 § där det anges att Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ (bland annat kommunala aktieföretag). Där anges också att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.⁸⁵

⁸⁵ Jfr kommunallagen 11 kapitlet 1 § 1 st med referens till RÅ 2000 ref 1

I förarbetena konstateras att kravet på en god ekonomisk hushållning är en *målsättningsregel*. Detta innebär att frågan om kommunala beslut är förenliga med god ekonomisk hushållning inte kan bli föremål för laglighetsprövning.⁸⁶

Vidare anges att god ekonomisk hushållning med en ekonomi i balans är en viktig förutsättning för att kommuner och landsting ska kunna utföra sina verksamheter på ett effektivt sätt. Det måste (exempelvis) anses höra till god ekonomisk hushållning att kommuner och landsting som säljer anläggningstillgångar eller får försäkringsersättning för sådan egendom använder motsvarande belopp för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva tillgångarna.⁸⁷

I vissa särskilda fall kan dock medel från försäljning av en anläggningstillgång användas för löpande behov utan att det kan anses strida mot god ekonomisk hushållning, exempelvis då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggnings-tillgången avsevärt mindre. Det hör också till god ekonomisk hushållning att sett över tid inte ha för lång varaktighet vid obalans mellan intäkter och kostnader.⁸⁸

Försöker man knyta an frågeställningen ur ett revisionellt perspektiv mot detta blir det ganska knepigt. I den mån ägaren (fullmäktige) ställer krav på utdelningar som det saknas (likvida) medel för i bolagssektorn utan att Stadshus AB behöver ta upp lån kan det ju vid första anblicken kanske verka konstigt. Samtidigt måste ju koncernmoderbolaget (Stadshus AB) ta lån med någon form av säkerhet i botten, vilken rimligen i slutänden då utgörs av tillgångar med övervärden (i förhållande till bokförda värden) av något slag som hänför sig till den underliggande bolagskoncernen. Att frigöra kapital för utdelning genom att belåna sådana övervärden torde ägaren (fullmäktige) ha rätt att begära.

Eftersom Stadshus AB torde agera utifrån fullmäktiges beslut ifråga om krav på utdelning framstår detta inte som en fråga som revisorerna ska granska så länge Stadshus AB inte bryter mot några författningskrav då de tillmötesgår fullmäktige ifråga om utdelning från bolagskoncernen.

”b) Är det ett avdragsgillt koncernbidrag, när man med vändande post får tillbaka i princip samma belopp (minskat med skattevinsten)? Man anser sig ha stöd för förfarandet genom ett skatterättsligt förhandsbesked (RÅ 2004 not 122). Borde inte frågan prövas på nytt, eftersom det här används för att kringgå bl.a. utdelningsbegränsningarna i Allbolagen?”

Kommentar:

Frågeställningen utgår från antagandet att regelverket för utdelningsbegränsning från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (allmännyttelagen) kringgås genom användning av koncernbidrag respektive aktieägartillskott inom Stadshuskoncernen. Resonemanget leder till de snarast retoriska frågorna om koncernbidrag då är avdragsgillt och om förfarandet inte borde prövas (granskas?) främst med hänvisning till detta.

Här kan det inledningsvis och med hänvisning till punkt 5.2 ovan konstateras att granskning av värdeöverföringar från allmännyttiga bostadsaktiebolag görs årligen av Boverket. Den granskning som görs prövar att gjorda värdeöverföringar inte bryter mot allmännyttelagen regelverk.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen inom Framtidenkoncernen ingår i denna granskning. En genomgång av Boverkets publicerade rapporter för de senaste åren visar inga

⁸⁶ Jfr prop. 2016/17:171 s. 422 f

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

anmärkningar för de aktuella bolagen i fråga om bristande följsamhet mot regelverket för utdelningsbegränsningar. Av myndighetens hemsida framgår att dess tolkning av lagens regelverk, baserat på tidigare praxis, är att koncernbidrag som lämnas, vid beräkning av lämnad utdelning ska minskas med erhållna aktieägartillskott. Detta innebär att nettot av lämnat koncernbidrag minus erhållet aktieägartillskott bedöms i förhållande till reglerna i allmännyttelagen.

Sammantaget innebär detta att den myndighet som granskar värdeöverföringar från allmännyttiga bostadsaktiebolag bedömt att det inte skett några otillåtna värdeöverföringar från de berörda bolagen. Detta bör rimligen betraktas som en tydlig indikation på att någon överträdelse av allmännyttelagens regelverk inte skett.

Vidare granskas årligen de berörda bolagens redovisning av dess (auktoriserade) revisorer. I revisorernas uppdrag ingår att granska, bedöma och via sin revisionsberättelse uttala sig om att årsredovisningen är upprättad på ett korrekt sätt i förhållande till gällande lag och föreskrifter. Revisorerna ska också bedöma styrelsens och VD:s förvaltning. Denna del av uppdraget (förvaltningsrevisionen) innefattar enligt förarbetena för aktiebolagslagen att upptäcka eller förebygga olagliga förvaltningsåtgärder.⁸⁹

Revisorsuppdraget regleras av aktiebolagslagen, av speciallagstiftning och av god revisionsred. Den goda revisionsred för (auktoriserade) revisorer är inte densamma som gäller för lekmanrevisorerna i ett kommunalt aktiebolag, den är i sak betydligt mer omfattande och detaljerad till sin natur. God revisionsred beskrivs på följande sätt av den myndighet som utövar tillsyn över revisorerna.⁹⁰ "God revisionsred är en rättslig standard som ställer krav på planeringen, bemanningen och genomförandet av uppdraget samt på revisorns rapportering och dokumentation av revisionsuppdraget. Revisionen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsred kräver."

Revisorerna arbetar slutligen också under skadeståndsansvar i förhållande till det bolag de granskar.

Den granskning som revisorerna gjort av bolagen i Stadshuskoncernen har inte föranlett några anmärkningar ifråga väsentliga felaktigheter. Detta bör rimligen betraktas som en tydlig indikation på att lämnade koncernbidrag inte skett i strid med gällande aktiebolags- redovisnings- och skatterättsliga regler.

"c) Är det etiskt försvarbart att lämna ifrån sig enorma vinstmedel, samtidigt som man får åter i princip samma medel, och parallellt tillämpar en kraftig hyreshöjningspolitik kombinerat med att man inte åtgärdar eftersatt underhåll?"

Kommentar:

Frågeställningens koppling till kommunal revision framstår som tveksam på det sätt den är formulerad. Kommunal revision utgår från granskning av ändamålsenlighet, effektivitet och intern kontroll. Ifråga om kommunala nämnder granskas och bedöms även att räkenskaperna är rättvisande.

Det innebär att den kommunala revisionen inte kan innefatta att granska utifrån etiska eller hyrespolitiska synpunkter. Önskar någon skapa opinion runt denna typ av frågeställningar bör

⁸⁹ Prop. 2004/05:85 s. 635 med hänvisning till 1975:103 s. 429 f. även s. 242

⁹⁰ Revisorsinspektionen är en statlig myndighet som examinerar och auktoriserar revisorer och därefter också utövar tillsyn över dem.

detta detta ske inom ramen för i första hand kommunfullmäktiges arbete, eftersom de beslut som påverkar frågeställningen ytterst behandlas och tas där.

”d) Vilka konsekvenser får bilden av ett förlustbolag vid framtida hyresförhandlingar. Hur påverkas konkurrenssituationen av transaktionerna?”

Kommentar:

Detta är en frågeställning vars koppling till kommunal revision också framstår som tveksam på det sätt den är formulerad. Det är svårt att utläsa på vilket sätt och på vilken grund den kommunala revisionen ska eller kan granska förutsättningarna för framtida hyresförhandlingar. Det är också svårt att utläsa i vad mån det skulle finnas risk för bristande laglighet som frågeställningen kopplar mot.

”e) Om marknadsvärdet överstiger det bokförda värdet – vad är det som motiverar fortsatt nedskrivning? (jfr. ÅRL 4:5 ”En nedskrivning enligt första eller andra stycket ska återföras, om det inte längre finns skäl för den.”)

Kommentar:

Som nämnts i kommentaren till frågeställning b) ovan granskar bolagens (auktoriserade) revisorer årligen de berörda bolagen. Revisorernas huvudfokus är att bolagens redovisning och årsredovisning är utformade på ett sådant sätt att gällande föreskrifter följs av granskat bolag.

Den auktoriserade revisorn har i sitt uppdrag alltid att ta ställning till värdering av olika typer av balansposter och om redovisningen av dem är korrekt i förhållande till gällande regler och god redovisningssed.

På samma sätt som i kommentaren till frågeställning b) ser jag inte att granskningen av bolagens räkenskaper föranlett några anmärkningar ifråga väsentliga felaktigheter. Detta bör rimligen betraktas som en tydlig indikation på att årsredovisningen är upprättad i enlighet med gällande regler.

”f) De vinster som bolaget eliminerar genom ovannämnda transaktioner, leder till att de förlustbringande bolagen inom näringslivs- och kultursektorerna i stället blir gottskrivna dessa medel, eftersom de får förlusttäckning genom erhållna koncernbidrag.

Innebörden av detta måste anses vara, att det är hyresgästerna som beläggs med en extra beskattning, som inte övriga kommunmedborgare drabbas av. Strider förfarandet mot 2 kap. 2 § Kommunallagen, som säger: ”Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat?”

Kommentar:

I frågeställningen refereras till kommunallagen 2 kap. 2 § medan den citerade lagtexten gäller 2. Kap. 3 § och den kommunalrättsliga likställighetsprincipen. Jag uppfattar det därför att det är 3 § och likställighetsprincipen som avses.

Frågeställningen bygger på antagandet att hyresgäster i allmännyttan inte behandlas i enlighet med likställighetsprincipen då de ”beläggs med en extra beskattning” - som andra medlemmar av kommunen inte träffas av.

Som belyst under punkten 2.1 ovan kan likställighetsprincipen generellt inte tolkas in i denna typ av resonemang. Likställighetsprincipen gäller inte samtliga kommunmedlemmar som en generell

rättighet att alltid behandlas lika i förhållande till kommunen. Som beskrivits gäller den istället kommunmedlemmars rätt att i samma situation att behandlas lika.

Enligt huvudansvarig revisor för moderbolaget i Stadshuskoncernen återförs erhållna koncernbidrag utöver tillåten utdelning från allmännyttan till dessa bolag minus kostnaden för skatt varje år i form av aktieägartillskott. I realiteten torde detta då innebära att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen inte avhänds några medel utöver tillåten utdelning. Att utdelning sker inom allmännyttelagens regelverk för begränsning av värdeöverföringar följs också årligen av Boverket. Den senast publicerade uppföljningen av denna myndighet visar inte att någon avvikelse gjorts av bostadsaktiebolagen i Framtidenkoncernen.

Jag ser därför inte att frågeställningen indikerar någon risk för bristande laglighet.

”g) Har bedömning gjorts om stöd utgått som är oförenligt med EU:s regler, och om misstanke finns om olagligt stöd – har det gjorts en anmälan till EU? EU:s Statsstödsregler kräver att inga stöd får lämnas och inga projekt får startas innan slutligt beslut från EU föreligger. Därför är det viktigt att utreda om aktieägartillskottet är ett olagligt statsstöd eller inte.”

Kommentar:

Frågeställningen belyser att det är viktigt för ett kommunalt aktiebolag att inte genomföra transaktioner såsom aktieägartillskott om man inte försäkras sig om att det kan ske utan risk för att bryta mot EU:s statsstödsregler. Som beskrivits under punkten 4 ovan kan dessa regler vara ganska komplicerade att tillämpa. De förbjuder dock inte att stöd lämnas inom en kommunal bolagskoncern förutsatt att motsvarande stöd skulle ha kunnat beslutats på motsvarande av en privat ägare (till koncernen).

Stöd kan också vara tillåtet om det ryms inom de delar av regelverket som medger att stöd lämnas. I dessa fall är krävs ingen anmälan till EU-kommissionen för att få lämna stödet.

Det är viktigt att berörda bolag som lämnar stöd i form av aktieägartillskott säkerställer att det är tillåtet att göra detta i förhållande till statsstödsreglerna. Detta gäller särskilt mot bakgrund av den risk för återkrav av stöd jämte ränta som kan uppstå om fel begås.

Regelverket kan vara svårt att tillämpa, vilket kan vara en risk i sig, varför granskning från stadsrevisionens kan vara motiverad, trots att de bolagets (auktoriserade) revisorer rimligen också beaktar frågorna i sin granskning kopplad till förvaltningsrevisionen.

Min bedömning är därför att det kan vara befogat att inom ramen för den årliga granskningen kontrollera att koncernmoderbolaget (Stadshus AB), med ansvar för övergripande finansiell samordning, säkerställer att lämnade aktieägartillskott sker på ett korrekt sätt i förhållande till statsstödsreglerna.

”h) Samma förfarande som beskrivits för Bostads AB Poseidon ovan, tycks enligt årsredovisningen för Förvaltnings AB Framtiden, gälla också för Bostadsbolaget och Familjebostäder. Förfarandet med koncernbidrag och aktieägartillskott tillämpas även i olika omfattning när det gäller bolagen inom Lokaler, Energi och Hamn.”

Kommentar:

Frågeställningen belyser att förfarandet med att lämna koncernbidrag och aktieägartillskott tillämpas på olika sätt inom Stadshuskoncernen. Detta är korrekt och torde ligga i linje med vad

som är föreskrivet ifråga om moderbolagets uppgift enligt gällande ägardirektiv att ansvara för att bolagskoncernens skattebelastningen i första hand sker hos koncernmoderbolaget.

6.2 E-postmeddelande till lekmannarevisorerna i Göteborgs Stadshus AB, delat med övriga ledamöter i revisorsgruppen 2020-04-05/06.

”Som förtroendevalda revisorer är det vår uppgift att pröva om de kommunala verksamheterna sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. De juridiska personerna (bolagen inom Stadshus-koncernen) ska granskas på samma sätt som nämnderna. KL 12 kap. 1§. Kommunallagen innehåller flera tvingande bestämmelser, som de kommunala verksamheterna, inkl. de juridiska personerna, har att förhålla sig till, bl.a:

** 2 kap. 3 § Likställighetsprincipen*

** 2 kap. 6 § Självkostnadsprincipen*

** 10 kap. 3 § p.4 Frågor av principiell betydelse eller annars av större vikt ska underställas kommunfullmäktige före beslut*

Dessa bestämmelser är för ägaren Göteborgs Stad, genom kommunfullmäktige, av största betydelse vid kontrollen av de verksamheter som bedrivs både inom nämnder/förvaltningar och de ägda bolagen. Att kontrollera efterlevnaden av dessa bestämmelser ligger därför tveklöst främst på oss förtroendevalda revisorer. Det utesluter dock inte att även de auktoriserade revisorerna borde beakta dessa vid sin siffermässiga granskning.”

Kommentar:

Alla lagregler är normalt sett tvingande utom då de uttryckligen är dispositiva, vilket då innebär att de parter som berörs äger rätt att själva komma överens om i vilka delar lagregeln ska ha tvingande verkan eller till och med bortses ifrån.

Grundläggande för att det ska kunna hävdas att en lagregel ska vara tvingande krävs dock att den också är tillämplig i den situation som ska bedömas.

Som genomgått ovan finns det begränsningar ifråga om tillämplighet för samtliga angivna bestämmelser. Det blir därför lätt att resonera på ett felaktigt sätt om man förutsätter att kommunalrättsliga principer alltid har generell giltighet och är tillämpliga i all kommunalt bedriven verksamhet. Så är inte fallet – det är därför viktigt att klargöra vad som gäller innan man förutsätter att en princip eller regel gäller ifråga om en specifik antagen risk eller ett specifikt riskområde.

- Som berörts tidigare och ovan har likställighetsprincipen en mer inskränkt betydelse än vad den tillskrivs i citerade antaganden.
- Självkostnadsprincipen gäller inte då detta anges i speciallag. Det har betydelse för bland annat kommunal verksamhet inom lokaluthyrning liksom inom allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag där den som redovisats ovan inte är tillämplig.
- Ärenden av principiell beskaffenhet är sådana ärenden som kommunfullmäktige inte äger rätt att delegera. De måste därför i de fall de fattar beslut att låta exempelvis ett helägt aktiebolag ta hand om en kommunal angelägenhet säkerställa att denna kommunalrättsliga regel blir bindande för bolaget. Det sker genom att bestämmelsen tas in i aktiebolagets bolagsordning.

Förtroendevalda revisorer kan inom ramen för sin granskning av ändamålsenlighet granska följsamhet mot författningskrav liksom följsamhet mot fullmäktiges mål och instruktioner. Aktiebolagens (auktoriserade) revisorer ska granska bolagets årsredovisning och räkenskaper men även också styrelse och VD:s förvaltning, vari innefattas att upptäcka eller förebygga olagliga förvaltningsåtgärder.⁹¹

”När det gäller t.ex. frågor av principiell betydelse eller annars av större vikt, så ska dessa tas till kommunfullmäktige före beslut. Här handlar det om att säkerställa det demokratiska inflytandet och insynen i verksamheten, även om den bedrivs under självständig juridisk form. Detta är därför en tvingande bestämmelse, som utöver i kommunallagen, också finns inskriven i de kommunala bolagens bolagsordningar och ägardirektiv. Göteborgs Stadshus AB har en tillsynsplikt över att detta sker och ska vid tveksamhet lyfta frågorna till kommunstyrelsen. Rutiner för hur ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, har Göteborgs Stadshus AB tagit fram och publicerat i en särskild anvisning, Anvisning ärendebereidning koncernen Göteborgs Stadshus, 2017- 03-09. Beslut som fattas i bolagen om t.ex. koncernbidrag och aktieägartillskott är unika för varje år. Det går alltså inte att falla tillbaka på några eventuella beslut som fattats för okänt antal år sedan. De genomförda transaktionerna med koncernbidrag och aktieägartillskott får i allra högsta grad anses ha principiell betydelse. Det handlar nämligen om frångående av likställighetsprincipen, eftersom vinstmedel (hyresintäkter) överförs från bl.a. de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen till andra verksamheter. Det handlar dessutom om betydande belopp.”

Kommentar:

Som angivits ovan får fullmäktige inte delegera vissa frågor. Vilken typ av frågor som omfattas framgår av kommunallagen och beskrivs under punkten 4 ovan. Det resonemang som förs i den citerade texten ovan utgår från att beslut som fattas inom Stadshuskoncernens bolag ifråga om exempelvis koncernbidrag och aktieägartillskott är unika för varje år och att detta innebär att ”gamla” beslut av ägaren av koncernen (kommunfullmäktige) inte kan göras gällande.

Med utgångspunkt i att uppdraget till Stadshus AB; att ansvara för finansiell samordning i koncernen vari ansvar för skatteoptimering innefattas, är en form av delegation från fullmäktiges sida, så gäller denna delegation ur kommunalrättslig synpunkt tills den återtas.

Av detta följer rättsligt och enligt min bedömning att årliga beslut kan tas i koncernen under Stadshus AB som följer med bolagets uppdrag enligt ägardirektiv.

Att transaktionerna som innefattar koncernbidrag och aktieägartillskott skulle utgöra principiella ärenden med hänvisning till likställighetsprincipen skulle åsidosättas har jag svårt att se då likställighetsprincipen ju ovan konstaterats inte kunna åberopas i den situation det gäller här.

Att betydande belopp överförs inom koncernen genom den finansiella samordning Stadshus AB fått i uppdrag att hantera torde också vara en naturlig följd av att bolagssektorn årligen omsätter stora belopp. Vad som torde vara väsentligt ur revisionell synvinkel är att överföringarna sker inom ramen för gällande regelverk för tillämplig kommunal-, aktiebolags-, redovisnings-, skatte- och EU-rätt.

Överföringarna granskas årligen av berörda bolags (auktoriserade) revisorer som inte bedömt att aktuella regler inte följts.

⁹¹ Prop. 2004/05:85 s. 635 med hänvisning till 1975:103 s. 429 f. även s. 242

”Under räkenskapsåret 2019 överfördes följande vinstmedel från nedanstående bolag till Förvaltnings AB Framtiden.

	Lämnat	Antal lgh	Koncernbidrag/lgh
	koncernbidrag		
Bostads AB Poseidon	247.000.000 kr	27.200	9.080 kr
Bostadsbolaget	197.000.000 kr	24.600	8.008 kr
Familjebostäder	120.000.000 kr	19.000	6.315 kr
S: a	564.000.000 kr	70.800	

Från varje hyresgäst tas alltså genom hyran ett årligt belopp mellan 6.300 kr och 9.000 kr och förs vidare inom Stadshus-koncernen till andra bolag och verksamheter (Förvaltnings AB Framtiden överför koncernbidrag med 536.000.000 kr till Göteborgs Stadshus AB). Det är svårt att uppfatta detta på något annat sätt, än en extra beskattning som riktas specifikt mot allmännyttans hyresgäster.

Jag har inte kunnat hitta något lagstöd för denna särbehandling av de av kommunens medborgare som bor i allmännyttans fastigheter. Även de aktieägartillskott som görs från Göteborgs Stadshus AB och Förvaltnings AB Framtiden är av den digniteten att de rimligen bör bli föremål för kommunfullmäktiges bedömning.

Kommentar:

Resonemanget i den citerade texten bortser så vitt jag kan läsa ut från att aktieägartillskott också återförs till de uppräknade bolagen. Beräkningen och slutsatserna av den blir därmed missvisande.

Det blir lätt lite vanskligt att med hjälp av räkneexempel försöka påvisa att en negativ särbehandling för en grupp medlemmar eller individer boende i kommunen, särskilt om sådan särbehandling inte nödvändigtvis är otillåten eller olaglig.

Det går ju givetvis alltid att anse att hyresnivåer i boendet är felaktiga eller för höga. Samtidigt ska allmännyttiga kommunala aktiebolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. De behöver då gå med viss vinst för att kunna vara livskraftiga över tid. Som beskrivits ovan (punkt 5.1) omfattas de därför inte av vare sig självkostnadsprincipen eller förbudet mot spekulativ näringsverksamhet i kommunallagen. Min uppfattning – grundad på Boverkets granskningar av bolagens värdeöverföringar de senaste åren – är att de överföringar som sker också gör det inom ramen för gällande regler för vinstöverföring. Därmed torde det inte finnas risk för bristande laglighet i denna del.

”När det gäller aktieägartillskott tillkommer även i vissa fall plikten att begära tillstånd för detta hos EU kommissionen. Detta är exempel på några av de förhållanden inom Stadshus-koncernen, som jag vill fästa uppmärksamheten på. Den föreslagna granskningens fokus bör vara hur bolagen inom Stadshus-koncernen efterlever bestämmelserna i kommunallagen, bolagsordningarna, ägardirektiven och de egna ärenderutinerna, samt följsamhet mot Allbolagstiftningen och EU:s lagstiftning.”

Kommentar:

Resonemanget i den citerade texten ovan belyser riskerna att aktieägartillskott i Stadshuskoncernen i någon del kan träffas av regelverket runt otillåtet statsstöd. Som konstaterats tidigare kan det vara motiverat att kontrollera hur Stadshus AB säkerställer att regelverket följs.

Övriga förslag runt granskning i texten uppfattar jag väsentligen ryms inom den grundläggande granskningen som görs av bolagen av stadsrevisionen varje år.

6.3 Anmäld risk till riskbanken 2020-05-30

***”Inom Stadshuskoncernen fattas årligen ett flertal beslut om t.ex. koncernbidrag och aktieägartillskott. Som exempel kan nämnas Bostads AB Poseidon, som under 2019 minskade sin vinst med 247 milj.kr, genom att överföra beloppet som koncernbidrag till Förvaltnings AB Framtiden. Det innebär i praktiken att hyresgästerna i bolaget har fått betala detta genom en avsevärt mycket högre hyra än som är motiverat utifrån bolagets kostnader för verksamheten. Liknande förfarande tillämpas hos både Bostadsbolaget och Familjebostäder. Risker är stor att förfarandet strider mot både Likställighetsprincipen (2 kap. 3 § KL) och Självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § KL).*”**

Kommentar:

Som beskrivits under punkten 5.1 ovan ska allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag från 2011 bedriva sin verksamhet enligt affärsrättsliga principer via regleringen i allmännyttelagen. Det går därför rättsligt sett inte att argumentera för att hyror som sätts i bolagen ska vara motiverade utifrån den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen och den numera upphävda allbolagen.

Beträffande likställighetsprincipen har den som beskrivits under punkten 2.1 ovan inte den rättsliga betydelsen att den kan användas för att hävda att hyresgäster särbehandlas i förhållande till alla andra medlemmar i kommunen så länge samtliga hyresgäster i den aktuella verksamheten och situationen behandlas likadant.

***”Genom särskilt förfarande kringgår man även Allbo-lagens värdeöverföringsregler. Såvitt jag kunnat finna har inte besluten om koncernbidrag, som måste anses som en fråga både av principiell betydelse och av större vikt, lyfts till kommunfullmäktige före beslut. Att så bör ske framgår av 10 kap.3 § p.4 KL och är även inskrivet i såväl bolagsordningarna som ägardirektiven. Göteborgs Stadshus AB har även gett en särskild anvisning om detta 2017-03-09. Även beslut om aktieägartillskott avser betydande belopp och bör på samma sätt ha blivit föremål för kommunfullmäktiges prövning före beslut. Tillämpningen av Allbo-lagens regler kan också antas vara en sådan fråga, som före beslut hos respektive bolag, borde lyftas till kommunfullmäktige.”*”**

Kommentar:

Som beskrivits under punkten 5.2 ovan sker det inget kringgående av gällande regelverk om värdeöverföringar enligt den senast av Boverket publicerade sammanställningen av värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Antagandet att reglerna om värdeöverföringar inte följs framstår därför som ogrundat.

Antagandet att beslut om koncernbidrag respektive aktieägartillskott är sådana ärenden som ska lyftas till fullmäktige före beslut motsäges av förarbetena till kommunallagen och hur fullmäktige valt att formulera uppdraget om finansiell samordning i Stadshuskoncernen till Stadshus AB. Frågan har behandlats under punkten 3.3 – 3.3.1 ovan.

”Vid aktieägartillskott till allmännyttiga bostadsbolag kan det dessutom krävas att EU-kommissionens tillstånd ska inhämtas. Om detta inte har skett är risken stor att det kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för staden.”

Kommentar:

Frågeställningen belyser vad som beskrivits under punkterna 4 - 4.1 ovan, nämligen att överträdelser av reglerna mot otillåtet statsstöd kan ha långtgående konsekvenser och det därför är viktigt att offentliga aktörer som omfattas av dem inte genomför transaktioner som riskerar att bryta mot dessa regler.

Det kan som noterats tidigare därför vara befogat att granska hur Stadshus AB, som enligt fullmäktiges uppdrag ansvarar för finansiell samordning i Stadshuskoncernen säkerställer att reglerna följs. Detta kan sannolikt hanteras inom ramen för den årliga granskningen av bolaget.

”Ovanstående frågeställningar berör framför allt ledning, styrning, uppföljning och intern kontroll hos bolagen. När det gäller de allmännyttiga bostadsbolagen bör även frågan om otillbörlig påverkan tas med vid granskningen. Hyrorna i allmännyttan förhandlas mellan Förvaltnings AB Framtiden och Hyresgästföreningen. Enligt artiklar i GP 2020-01-22 och 2020-04-12, har det från de fyra allmännyttiga bostadsbolagen överförts minst 115 milj. kr under de senaste fem åren. Något krav på vad pengarna ska användas till har inte ställts. Samtidigt konstaterar GP att de två högsta företrädarna inom Hyresgästföreningen har en årslön på långt över miljonen. Det kan inte uteslutas att dessa förhållanden utgör en betydande risk för påverkan vid hyresförhandlingarna till hyresvärdarnas fördel.”

Kommentar:

Denna frågeställning synes antyda att åberopade artiklar i media indikerar att någon form av otillbörlig påverkan skulle finnas kopplad till hanteringen förhandlingsordningen som fastställer hyresnivåerna för hyresgästerna hos Framtidenkoncernen.

Jag har inte tagit del av de åberopade artiklarna i arbetet med denna förstudie och saknar därför möjlighet att bedöma vad medieuppgifterna bygger på. Det är därför svårt att anlägga något rättsligt perspektiv på det som antyds.

Jag kan dock konstatera att revisionskontoret följer upp frågorna inom ramen för sitt ordinarie arbete med att granska Framtidenkoncernen med utgångspunkt från de uppgifter som lämnats via riskbanken.

Granskningen, som avser bolagens interna kontroll, bör inriktas på bolagens följsamhet mot gällande lagar och regler och bör lämpligen genomföras som ett särskilt projekt, då flera av bolagen inom Stadshuskoncernen är berörda”

Kommentar:

Frågeställningen/förslaget bygger på slutsatsen att de antaganden som gjorts i övrigt under denna punkt (7.3) som avser anmälan av risk till riskbanken 2020-05-30, visar att de (flertal) risker för bristande följsamhet mot angivna lagregler beskrivs bör föranleda en samordnad granskningsinsats eftersom flera av bolagen i Stadshuskoncernen är berörda.

Som framgår av lämnade kommentarer delar jag inte uppfattningen om att antagandena visar att risk för bristande följsamhet mot gällande regler föreligger i de flesta fallen. Följaktligen ser jag inte heller att revisorsgruppen – utifrån presenterade antaganden - har skäl att fatta beslut om ett särskilt projekt för granskning av dessa frågor.

6.4 Sammanfattande kommentar angående risk för bristande laglighet vid värdeöverföringar från allmännyttan.

Som angivits i inledningen till denna förstudie har det förekommit olika meningar i revisorsgruppen om i vad mån det finns risk för bristande laglighet vid de värdeöverföringar som sker inom Stadshuskoncernen och då främst från och till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen i Framtidenkoncernen.

De revisorer som företrätt meningen att risk för bristande laglighet finns har underbyggt sin uppfattning genom skriftliga inlagor som övriga revisorer också fått ta del av. Jag har gått igenom dessa inlagor och kommenterat centrala delar av dem enligt ovan. Jag har också gjort vissa iakttagelser.

- En grundläggande sådan är att alla beslut om granskning liksom bedömningar inom ramen för genomförd granskning alltid måste följa objektivitetsprincipen och vila på objektiva och sakliga grunder. Det går därför inte - vare sig inom stadsrevisionen eller inom andra delar av den offentliga förvaltningen - att argumentera för att något ska göras från etiska utgångspunkter såsom att man anser något vara passande eller opassande. Revisionsuppdraget får inte påverkas av detta enligt de grundlagsfästa principerna om legalitet och objektivitet. Den typen av utgångspunkter går det istället att resonera utifrån i en politisk miljö där det politiska och ideologiska momentet kan och ska vara närvarande i beslutsfattandet. Det går däremot inte inom en förvaltningsmyndighets verksamhet.
- En annan grundläggande iakttagelse är hur viktigt det är att veta att lag alltid måste *tolkas* för att enskilda lagreglers faktiska innebörd och räckvidd ska kunna tillämpas på rätt sätt. Tolkning sker alltid enligt vedertagna metoder och med iakttagande av de principer som ligger till grund för rättssystemets uppbyggnad. En sådan viktig princip är att allmän lag alltid är underordnad speciallag. Om ett rättsområde eller en rättsfråga som rör något som är reglerat av allmän lag och rättsområdet/rättsfrågan också regleras (närmare) i speciallag – då gäller alltid speciallagen före den allmänna lagen. Som beskrivits ovan går det därför inte att förutsätta att alla allmänna kommunalrättsliga principer såsom likställighetsprincipen eller självkostnadsprincipen alltid gäller inom all kommunal verksamhet.
- En sista iakttagelse följer av de diskussioner som förts runt inlagorna i revisorsgruppen och rör hur de förtroendevalda revisorerna ska förhålla sig till bedömningar som gjorts vid annan granskning och analys av sådant de förtroendevalda revisorerna behandlar i sin riskanalys.
- Härvidlag ska det från början klargöras att revisorernas granskning principiellt sett aldrig kan styras av vad ett annat tillsynsorgan (exempelvis auktoriserade revisorer) eller annan myndighet (exempelvis Boverket) kommit fram till i *sitt* uppdrag. Revisorerna ska agera oberoende i förhållande till detta i *sin granskning*.
- Samtidigt ska revisorerna *i sina beslut om att genomföra granskning* i enlighet med objektivitetsprincipen beakta sakliga omständigheter runt risker och behov av granskning av dessa. Då ett sådant behov diskuteras av revisorerna sker detta inom ramen för deras *riskanalys*. Där kan de så vitt jag kan bedöma aldrig bortse från resultat av annan formaliserad granskning och analys av det som antas utgöra en risk och som andra tillsynsorgan eller myndigheter utfört.
- Resultat av sådan formaliserad granskning och analys bör normalt sett värderas som sakliga omständigheter vid revisorernas riskanalys.

- Omvänt bör det krävas starka indikationer på att den "andra formaliserade granskningen/analysen" innehåller påvisbara och allvarliga fel om dess resultat *inte* ska beaktas av revisorerna.
- Detta synsätt handlar ytterst om att revisorerna alltid ska eftersträva objektivitet och då beakta sakliga omständigheter vid fullgörandet av sitt uppdrag.
- Det finns också en viss inneboende risk i att revisorerna – om de bortser från "annan formaliserad granskning/analys" i sin riskanalys – även om det inte är deras avsikt - kan uppfattas som att de genom sin granskning snarast vill "överpröva" andras granskning. Detta ryms givetvis inte i det egna uppdraget, varför en misstanke att revisorerna fokuserar på detta lätt kan riskera att skada förtroendet för Stadsrevisionens verksamhet.

För att summera genomgången av antaganden runt bristande laglighet och kommentarerna som lämnats kan jag slutligen konstatera följande:

- *Genomgången av hur de regler som antagits inte följs i Stadshuskoncernen ska tolkas understödjer väsentligen den mening i revisorsgruppen som bedömt att risk för bristande laglighet kopplat till värderöverföringar i Stadshuskoncernen huvudsakligen **inte** föreligger.*
- *De fall där det eventuellt kan antas finnas en risk för bristande följsamhet gäller reglerna för otillåtet statsstöd vid utgivande av aktieägartillskott till Stadshuskoncernens bolag som omfattas av självkostnadsprincipen (det vill säga bolag utanför allmännyttan).*

Här kan det finnas anledning att kontrollera att moderbolaget (Stadshus AB) försäkrat sig om att lämnandet av aktieägartillskott inte riskerar att överträda reglerna om otillåtet statsstöd vid kommande granskning.

Anders Landkvist
Förvaltningsjurist

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen