

Cirkulärbrev till
avtalskommunerna och deras bostadsföretag

OM AVTALENS INVERKAN PÅ RELATIONEN KOMMUN – FÖRETAG, M.M.

Ett femtiotal kommuner har avtal med Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd (SBN) om statligt stöd för rekonstruktion av det kommunala bostadsföretaget. De rekonstruktioner som har genomförts efter dessa avtal har syftat till sådana ekonomiska och strukturella förändringar i företagen att de ges långsiktigt hållbara förutsättningar att verka självständigt på företagsekonomiskt riktiga grunder. Avtalen innehåller preciserade åtaganden från båda parter. Dessa gäller dels relationerna mellan staten och kommunen, dels vilka förändringar som skall göras i företaget och i vilken takt som förändringarna skall genomföras.

De åtgärder som har genomförts vid en rekonstruktion har regelmässigt varit avsedda att (i) minska överutbudet av bostäder och därmed också hyresbortfallet, (ii) anpassa skuldsättningen och de bokförda värdena efter vad företaget kan förränta och (iii) ge företaget möjlighet att efter hand generera ett överskott. Överskottet skall sedan användas till att konsolidera företaget, ta igen eftersatt underhåll samt på lång sikt bekosta eventuella nya avvecklingsåtgärder. Målet är att företaget skall få en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling, så att kommunen med den utveckling som kan förväntas efter rekonstruktionen fortsättningsvis inte skall behöva skjuta till ytterligare medel.

I avtalen föreskrivs en fortlöpande informationsskyldighet för kommunen gentemot staten under avtalets hela löptid, som vanligen är sju år. Avtal med fleråriga genomförandetider innehåller även en möjlighet för kommunen att påkalla årliga avstämningar av hur genomförandet av avtalet skall anpassas till den faktiska befolkningsutvecklingen i kommunen.

SBN följer upp avtalen

SBN skall enligt sin instruktion följa utvecklingen i de kommuner och företag som berörs av de avtal som nämnden eller föregångaren Bostadsdelegationen har träffat. En uppgift är att bevaka att de villkor som har överenskommit efterlevs och säkerställa att stödet används på ett effektivt sätt. En andra uppgift är att följa utvecklingen i företagen för att se till att företagens ekonomiska stabilitet utvecklas på ett positivt sätt och förebygga att det på nytt uppstår situationer som kräver särskilda stödinsatser.

Under arbetet med uppföljningarna har vi uppmärksammat olika återkommande händelser eller företeelser som vi uppfattar som avvikelser från avtalen och intentionerna bakom dem. De frågor som först behandlas i detta cirkulärbrev gäller användningen av företagets vinstmedel. I ett andra avsnitt behandlar vi samrådsskyldigheten inför åtgärder som medför att bostadsföretagets fastighetsbestånd eller verksamhet väsentligt förändras i förhållande till vad som har förutsatts i avtalet. Vi går sedan in på vissa frågor om anpassningen till kostnads- och resultatutvecklingen av det driftkostnadstak som finns intaget i vissa avtal. Avslutningsvis tar vi upp frågan om olika åtagandens räckvidd i tiden, sedd mot bakgrund av att vissa av åtagandena i avtalen är tidsbegränsade.

1 Utdelningsförbudet

I samtliga avtal sägs uttryckligt att företaget inte får lämna utdelning till ägaren under ett antal år, vanligen sju år efter det att avtalet slöts. Inte heller får ägaren, utan statens uttryckliga medgivande, under denna tid på något direkt eller indirekt sätt, själv eller genom moderbolag, nyttja företagets medel.

Denna del av avtalet ställer stränga krav på att de transaktioner som genomförs mellan ägaren och företaget verkligen är affärsmässigt motiverade från företagets sida. Utgångspunkten är att företaget skall genomföra transaktionen bara om ett från kommunen fristående fastighetsbolag med liknande finansiell ställning som företaget skulle ha gjort det – och då på sådana villkor som ett fristående bolag skulle ha accepterat. Men avtalet går längre än så: utan medgivande från staten får företaget över huvud taget inte använda egna eller upplånade medel för att finansiera investeringar för kommunens räkning.

De avvikelser från avtalen som SBN har kunnat konstatera har i flera fall inneburit just att företagets medel har använts för att finansiera eller bekosta investeringar som har gjorts för kommunala ändamål. Två typfall är följande:

1.1 *Investeringar finansieras av bostadsföretaget.*

I avtalen finns regelmässigt en skrivning om att de byggnader som innehåller bostadslägenheter som skall avvecklas skall föras över till kommunen, som också skall svara för alla *kostnader* för att utveckla dem för annan användning. Det gäller självfallet även i de fall som byggnaden utvecklas för att användas för kommunala ändamål, exempelvis för boende som kräver kommunal anvisning.

Det utdelningsförbud som också finns intaget i alla avtal leder till att kommunen under avtalstiden inte heller kan låta bostadsföretaget *finansiera* ombyggnader eller anpassningar av andra bostäder eller lokaler för den kommunala verksamhetens behov. Investeringar för sådana ändamål skall således i princip undantagslöst både finansieras och bekostas av kommunen.

Att kommunen via hyran återbetalar investeringen under en serie av år, eller att kommunen utfäster sig att betala återstående oavskriven del av investeringskostnaden vid en uppsägning av hyresavtalet, ändrar inte bedömningen. När kommunen låter företaget stå för finansieringen innebär det att kommunen tar i anspråk medel i företaget som i rekonstruktionen är beräknade att användas för företagets egentliga ändamål. Ett finansieringsansvar innebär också ett risktagande som ett just rekonstruerat bostads-

företag regelmässigt ännu inte kan bära. SBN kommer därför vid samråden normalt inte att medge avvikelser från avtalen i denna del.

1.2 Kommunen betalar inte kostnadstäckande hyror.

Det är vanligt att kommunen hyr bostäder eller lokaler av bostadsföretaget för verksamheter för vilka kommunen är huvudman. Som exempel kan nämnas olika specialbostäder som efter kommunal anvisning används för särskilda boendeformer för äldre eller handikappade, andra blockförhyrda bostäder samt lokaler för kommunala institutioner och förvaltningar. Den hyra kommunen som erlägger till bostadsföretaget vid sådana förhyrningar måste minst täcka de kostnader som företaget har för att förvalta fastigheterna. Om hyran understiger företagets kostnader betraktar SBN det som en indirekt utdelning och därmed som en avvikelse från avtalet om inte annat visas. En hyressättning gentemot kommunen som grundas på en marknadshyra för lokaler eller bruksvärdeshyra för bostäder som understiger företagets självkostnad kan alltså i princip inte accepteras.

För att kunna visa att kommunen inte utnyttjar sin ägarställning till men för bostadsföretaget bör företaget ordna sin bokföring så att intäkter och kostnader för ordinarie bostadsförvaltning, förvaltning åt kommunen samt eventuell övrig förvaltning kan särredovisas på både fastighets- och företagsnivå.

2 Nya åtaganden av företaget

Avtalen innehåller regelmässigt en avslutande bestämmelse som säger att kommunen under avtalstiden på eget initiativ skall samråda med staten inför varje åtgärd som medför – eller kan komma att medföra – att bostadsföretagets fastighetsbestånd eller verksamhet väsentligt förändras i förhållande till vad som har förutsatts i avtalet. Ett av de viktigaste inslagen i en rekonstruktion är att företagets skulder minskas, så att de inte överstiger vad som kan förräntas genom företagets kassaflöden.

Samrådsskyldigheten omfattar därmed varje åtgärd som ökar företagets skulder mer än vad som förräntas av den omedelbara intäktsökning som följer av åtgärden. Samrådsskyldighet inträder också inför varje åtgärd som mer än oväsentligt ökar företagets finansiella risktagande, oavsett om det första villkoret är uppfyllt.

Ett exempel på vad som avses här är nyproduktion eller ombyggnad av bostäder som inte kan förräntas genom den bruksvärdeshyra som gäller på orten. Ett annat exempel är nya ekonomiska engagemang i lokaler för näringsverksamhet. Statens intresse är att rekonstruktionen inte äventyras genom att företaget tar på sig nya risker eller åtaganden som inte är affärsmässigt motiverade. Om sådana investeringar ändå genomförs för att allmänt främja kommunens utveckling bör bördorna bäras av de individer eller det kollektiv som har nytta av åtgärderna – inte av det allmännyttiga företaget och dess hyresgäster. Det innebär att det bör överlämnas till någon annan än det allmännyttiga företaget att finansiera och genomföra projektet.

Samrådsskyldighet uppkommer självfallet också inför sådana förändringar som innebär att fastigheter eller verksamheter flyttas mellan företaget och andra företag i kommun-koncernen eller mellan företaget och kommunen eller att andra kommunala företag fusioneras in i företaget.

3 Överskridande av avtalade takbelopp för företagets driftkostnader

3.1 Anpassning till prisutvecklingen

Vissa avtal innehåller bestämmelser om att kommunen skall se till att företagets driftkostnader senast vid en viss tidpunkt varaktigt har sänkts till ett visst högsta belopp, räknat per kvadratmeter. Med driftkostnader menas i avtalen företagets samtliga kostnader, exklusive kostnader för räntor och avskrivningar, tomträttsavgäld och fastighetsskatt. Extraordinära poster – exempelvis avvecklingskostnader – behöver inte heller räknas in under takbeloppet.

SBN har principiellt accepterat att takbeloppen överskrids med belopp som motiveras av prisutvecklingen sedan avtalet träffades. Beräkningen bör i sådant fall grundas på taxeutvecklingen på orten och i övrigt på den allmänna prisutvecklingen för varor och tjänster med oförändrad kvalitet och oförändrat innehåll i förhållande till vad som förutsattes vid avtalstillfället. Den kommun som vill använda sig av denna möjlighet att överskrida ett sådant takbelopp bör ta kontakt med SBN:s kansli i frågan om vilken uppräkningsnivå som nämnden kan komma att acceptera.

3.2 Anpassning till företagets resultatutveckling

I senare avtal som innehåller bestämmelser om tak för företagets driftkostnader har tagits in en bestämmelse om att företaget, trots takbeloppet, alltid därutöver kan använda föregående års överskott – definierat som resultatet efter skatt enligt fastställd resultaträkning – för återinvesteringar som genomförs för att återhämta eftersatt underhåll eller tidigare-lägga underhåll enligt plan.

SBN har principiellt accepterat att samma princip tillämpas även i fråga om de äldre avtal som inte innehåller uttryckliga bestämmelser om en sådan anpassning till utvecklingen av företagets resultat. Om företaget tillämpar en redovisning som klart skiljer ut kostnaderna för sådant återhämtat eller tidigarelagt underhåll enligt plan från företagets övriga driftkostnader behöver ingen särskild kontakt tas med SBN i dessa fall.

4 Avtalens tidshorisont

Generellt sett kan bestämmelserna i avtalen mellan staten och kommunerna delas i två grupper.

Den ena gruppen av bestämmelser gäller de omedelbara rekonstruktionsåtgärder som enligt parterna är nödvändiga för att anpassa bostadsutbudet till det behov av bostäder som kommunen förutser vid avtalstillfället och samtidigt ge bostadsföretaget långsiktigt hållbara förutsättningar för sin bostadsförvaltning. Hit hör avtalens bestämmelser om vilket antal bostäder som skall avvecklas och på vilket sätt avvecklingen skall genomföras samt om skuldavveckling, nedskrivning och kapitaltillskott.

Den andra gruppen av bestämmelser rör driften av företaget efter rekonstruktionen och statens insyn i verksamheten. Exempel på den senare typen är *utdelningsförbudet*, eventuella *driftkostnadsvillkor* samt bestämmelserna om att kommunen inte utan statens medgivande får *minska sitt bestämmande inflytande* över företaget eller genomföra

sådana förändringar som medför eller kan medföra att *företagets fastighetsbestånd eller verksamhet väsentligt förändras* i förhållande till vad som förutsattes vid rekonstruktionen. De kan ses som inskränkningar i kommunens möjligheter att fritt disponera över företaget. Det är dessa löpande åtaganden gentemot staten som är tidsbegränsade till som regel en tid av sju år.

De åtaganden som regleras genom den första gruppen av bestämmelser – dvs. de avtalade rekonstruktionsåtgärderna – är däremot inte tidsbegränsade. Kommunens åtagande att se till att bostäderna *avvecklas som bostäder och förs bort från bostadsmarknaden* avser en prestation som enligt avtalen skall vara genomförd senast en viss dag. Samma gäller om *skuldavveckling, nedskrivning* och *kapitaltillskott*. Det är för kostnaden för dessa prestationer som kommunen får ekonomisk kompensation genom avtalet med staten. Även om staten har accepterat att kommunens prestation åtminstone delvis kan hållas svävande under någon tid – t.ex. genom att kommunen låter ett avställt hus stå kallställt t.v. utan att utveckla det för ny användning eller riva det – kommer staten inte att acceptera att prestationen fortfarande inte är fullgjord när kommunen återtar sin fulla rådighet över företaget, dvs. när samrådsskyldigheten och övriga avtalade inskränkningar upphör. Staten kommer i sådant fall att i god tid före denna tidpunkt påkalla en omreglering av den ekonomiska uppgörelsen mellan staten och kommunen. Det kommer att ske med stöd av de bestämmelser om återkallande av bidrag som finns intagna i avtalen.

Syftet med de rekonstruktioner som genomförs är att förändra situationen till det bättre för bostadsföretaget – och även kommunen – och ge en långsiktigt hållbar lösning. En grundläggande förutsättning för att en rekonstruktion skall vara långsiktigt hållbar är oftast att det etableras en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på den lokala bostadsmarknaden – och således att företagets övertaliga bostäder *varaktigt* förs bort från bostadsmarknaden. Finner kommunen under pågående arbete med avvecklingen att vissa av de bostäder som enligt avtalet skall avvecklas faktiskt behövs för bostadsförsörjningen kommer staten inte att motsätta sig att kommunen tar ut dem ur avtalet. Även ett sådant återtagande förutsätter dock att avtalet omförhandlas och att den ekonomiska uppgörelsen mellan staten och kommunen omregleras.

Frågor om användningen av bostäder som enligt avtal skall avvecklas har behandlats närmare i SBN:s tidigare cirkulärbrev till avtalskommunerna i februari 2003. Brevet finns även tillgängligt på SBN:s hemsida, www.sbn.se, under rubriken Skrivelser.