Värdeöverföring från kommunala bostadsbolag – en jämförelse mellan Norrköping och Växjö

Inledning

Värdeöverföringar från kommunala bostadsbolag till kommunen, ibland kallade vinstuttag, ibland koncernbidrag eller andra benämningar, har förekommit under många år. I flera omgångar har ny lagstiftning införts för att reglera hur sådana värdeöverföringar får genomföras. Det har genom åren funnits exempel på hur bostadsbolag mer eller mindre plundrats på pengar, men också på bostadsbolag som haft kärv ekonomi och därför fått ekonomiskt stöd från ägaren, kommunen. I januari 2011 trädde en ny lag i kraft ([2010:879] Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag) som bland annat reglerar de kommunala bostadsbolagens möjlighet att lämna delar av sin vinst till kommunen. Det finns ingen sanktionsmöjlighet mot de kommuner som tar ut för mycket från de allmännyttiga bostadsbolagen. Det finns också omfattande undantag från reglerna, t ex om pengarna ska användas till integration eller bostadssociala insatser. Innebörden av den nya lagstiftningen är att de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

Enligt den nya lagen från 2011 får ett allmännyttigt bostadsbolag föra över hälften av nettoöverskottet från en fastighetsförsäljning. Det kan också göra en värdeöverföring till ett annat kommunalt bostadsbolag i samma koncern. Om pengarna från vinstuttaget ska användas till exempel till att främja integration eller till att tillgodose bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för så går det också bra. Då kan kommunen ta ut årets hela vinst ur sitt bolag. Men kommunen kan aldrig ta ut ett större vinstuttag än det gångna årets resultat.

Effekter av den nya lagen

I denna rapport görs en jämförelse mellan två kommuner, Norrköping och Växjö, där värdeöverföring under flera år skett från de kommunala bostadsbolagen till kommunerna men där man valt två olika modeller för vinstuttaget. Men först en orientering i hur kommunerna utnyttjar vinstuttag sedan den nya lagstiftningen trädde i kraft.

Ur Boverkets rapport från januari 2014:

För räkenskapsåret 2012 (som är de senaste uppgifter som sammanställts, en ny rapport är att vänta i januari 2015) är det sammanlagt 263 allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som lämnat uppgifter om värdeöverföringar. Av de 263 bostadsbolagen har 58 procent inte lämnat någon värdeöverföring, 38 procent lämnat värdeöverföringar med tillåtet belopp och 4 procent lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp (en minskning från 5 procent året innan, men innan den nya lagen började gälla var det hela 18 procent av värdeöverföringarna som översteg det tillåtna beloppet).

De totala värdeöverföringarna för 2012 uppgick till drygt 3,6 miljarder kronor. Av detta belopp avser undantagen drygt 3,5 miljarder kronor, vilket alltså innebär att kommunerna utnyttjar de undantag som finns från begränsningar i vinstuttag relativt mycket. De tre allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholms stad svarar för huvuddelen av undantagen, runt 96 procent. Det är 17 bolag som använt sig av undantagen från begränsningen av värdeöverföringar (14 bolag år 2011 vilket skulle kunna tyda på en ökning, men det återstår att se i januari 2015)

Elva kommuner har beslutat om överföring av medel från bostadsbolagen till bostadsförsörjningsåtgärder (Stockholm, Upplands Väsby, Älvkarleby, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Burlöv, Hässleholm, Malmö, Karlstad och Gävle). Det är alltså pengar som dessa kommuner kommer att använda till exempelvis trygghetsskapande åtgärder, upprustning av lekplatser, en idrottsanläggning, förebygga hemlöshet mm. Totalt har nästan 2 miljarder tagits ut från kommunala bostadsbolag till denna typ av insatser under 2012.

Boverket slår i sin rapport fast att även om den totala summan som tas ut från de kommunala bostadsbolagen i Sverige har ökat sedan den nya lagen trädde i kraft, så har antalet otillåtna värdeöverföringar minskat.

Här kan också nämnas att det finns en dom från Kammarrätten i Stockholm den 19 november 2013 där Kammarrätten uttalar att: "Kammarrätten konstaterar dock att det av ovan citerade förarbeten framgår att när det gäller åtgärder som främjar integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar är det särskilt angeläget att kommunerna har utrymme att utgå från lokala behov och förutsättningar. Det framgår också att de åtgärder som exemplifieras inte är avsedda att vara uttömmande. Det ställs vidare inte krav på att åtgärderna behöver preciseras närmare eller fullgöras inom viss tid. Mot bakgrund av det anförda gör kammarrätten bedömningen att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt 5 § punkt 1 AKBL”.

Man kan konstatera att paragraf 5 i den nya lagstiftningen är lite av en gummiparagraf som ger kommunerna stor frihet att använda överskotten i sina bostadsbolag till diverse olika insatser.

Norrköping och Växjö

I den här rapporten har Norrköpings och Växjö kommuner studerats utifrån hur de båda kommunerna hanterar överskott i sina respektive bostadsbolag. Norrköping och Växjö är två ganska olika kommuner med en historia som skiljer sig åt markant. Medan Norrköping varit en utpräglad industristad (främst textilindustri) med låg utbildningsnivå kallades Växjö förr för ”stifts- och skolstaden”. Norrköping har letts av majoriteter dominerade av socialdemokraterna under många år, medan Växjö har och har haft borgerligt styre länge. Norrköping är med sina 134 947 invånare en stor stad i sin region, dock utan vare sig landshövding eller biskop, som båda residerar i Linköping. Växjö, däremot, är både residens- och stiftsstad och har för närvarande 84 800 invånare.

Idag har Norrköping ett näringsliv som domineras av pappersproduktion, teknik och logistik. Här finns också en filial till Linköpings universitet och flera statliga myndigheter.

Tidigare var det skogen som präglade det lokala näringslivet i Växjö, idag är det bland annat IT som växer. Växjö har också ett eget universitet, Linnéuniversitetet.

Norrköpings kommunala bostadsbolag Hyresbostäder har 9 475 lägenheter samt lokaler. I Växjö finns två kommunala bostadsbolag. Växjöbostäder (sammanslagning av Hyresbostäder och Växjöhem) har 10 464 lägenheter och samt lokaler. Vidingehem, med bostäder framför allt utanför centralorten, har 2 067 lägenheter samt lokaler.

Norrköping

Sedan 2009 har Norrköpings kommun tagit ut ett vinstuttag ur det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder. Dessförinnan var Hyresbostäders ekonomi periodvis så ansträngd att det inte var möjligt att ta ut något överskott. Under de ”dåliga” åren sköt kommunen till pengar i bolaget och därför anser man sig nu ha både laglig och moralisk rätt att ta ut pengar. Det är så att säga pay back time.

Boverket konstaterar efter att ha granskat Hyresbostäders årsredovisning för 2013 att bolaget förde över 14 070 000 kronor till kommunen enligt 5 § i den nya lagen. Kommunstyrelsen angav i en särskild promemoria i vilka projekt kommunen avsåg att använda Hyresbostäders vinst. Det var många olika projekt som räknades upp och de omfattade sammanlagt ett större belopp (drygt 100 miljoner kr) än som förts över från bostadsbolaget. Några exempel: Bostadssamordningen (12,6 miljoner kr), stödboende med stöd och tillsyn för att få ett eget hyresavtal (1,3 miljoner kr), tillgänglighets- och lägenhetsanpassningar (1,5 miljoner kr), näridrottsplats/spontanidrottsplats Marielund (0,55 miljoner kr), Strömparken bl.a. ny lekmiljö (11,6 miljoner kr), Berga dagcenters gård lekplats för barn med speciella behov (2 miljoner kr) och upprustning av utemiljöer på olika skolor (2 miljoner kr).

Boverket bedömde att åtgärderna rymdes inom lagrummet.

Därutöver har Hyresbostäder lämnat utdelning till ägaren med tillåtna 630 000 kronor.

För 2014 räknar Norrköpings kommun med ett något större uttag.

**Värdeöverföring från Hyresbostäder i Norrköping AB till Norrköpings kommun bokslut 2007-plan 2015:**

2007: 0 (bokslut)

2008: 0 (bokslut)

2009: 5 000 000 (bokslut)

2010: 15 000 000 (bokslut)

2011: 17 000 000 (bokslut)

2012: 20 000 000 (bokslut)

2013: 15 000 000 (bokslut)

2014: 15 300 000 (budget)

Under 2013 såldes drygt 1 000 lägenheter i Hyresbostäders bestånd och nu har bolaget 9 475 lägenheter och 301 lokaler. Den totala köpesumman vid försäljningen var 640 Mkr. Tanken med försäljningen var att frigöra resurser för att kunna bygga nytt. I nuläget är två nyproduktionsprojekt i gång och några är på gång. På grund av bland annat överklaganden i samband med byggnationen har byggstarten dragit ut på tiden. Det blev ett överskott från försäljningen, men planen för utdelning ändras inte på grund av detta. Planen för vinstuttag och nybyggnation ligger fast.

Göran Lindgren som är vice vd i moderbolaget Norrköping Rådhus AB och finansdirektör i Norrköpings kommun anser att det är fullt rimligt att man för över överskott från bostadsbolaget. Hyresbostäder har en hög soliditet och är idag ett väldigt stabilt företag jämfört med för t ex femton år sedan. Då stod lägenheter tomma och det belastade bolaget, vilket ledde till att kommunen fick skjuta till pengar. Innan man beslutade att utnyttja möjligheterna i paragraf 5 stämde kommunen av med SKL, Sveriges kommuner och landsting, och kunde då konstatera att det finns väldigt många olika saker som pengar kan gå till, utan att man bryter mot några regler. Lindgren anser inte heller att de projekt som överskottet från Hyresbostäder går till behöver ha direkt koppling till hyresgästerna i Hyresbostäder, något som Boverket också kommit fram till.

Växjö

I Växjö har ett koncernbidrag betalats ut från de kommunala bostadsbolagen under många år. Eftersom Växjö tillämpat denna variant av vinstuttag väl vidlyftigt har man på senare år infört en ”återbäring” på delar av pengarna som betalats tillbaka till bolagen. Systemet används för att minska den beskattningsbara delen och alltså komma undan skatt på det överskott de kommunala bostadsbolagen gjort, ett slags skatteplanering om man så vill. VKAB, det vill säga moderbolaget, har under 2012 och 2013 fått koncernbidrag från bostadsbolagen enligt följande:

**2012**

Vidingehem AB: 108 000 kr, Hyresbostäder i Växjö AB: 177 000 kr, Växjöhem AB: 215 000 kr Totalt 500 000 kr, vilket är inom ramen för vad den så kallade Allvillagen tillåter.

Dessutom lämnade Vidingehem och Växjöhem koncernbidrag och fick tillbaka aktieägartillskott motsvarande 73,7 %. Mellanskillnaden var 26,3 % som var bolagsskattesatsen då och som motsvarar summan som annars hade betalats i skatt. Vidingehem lämnade 5 334 000 kr i koncernbidrag och fick 3 931 000 kr i aktieägartillskott. Växjöhem lämnade 10 580 000 och fick tillbaka 7 798 000 kr i aktieägartillskott.

**2013**

Växjöbostäder (fusion av Hyresbostäder och Växjöhem) har lämnat koncernbidrag och fått tillbaka aktieägartillskott motsvarande 78 %. Ny bolagsskattesats är 22 % = mellanskillnaden. 6 114 000 kr lämnades i koncernbidrag och 4 792 000 kr erhölls i aktieägartillskott.

Skälet till att man vill använda koncernbidrag/aktieägartillskott är att man vill stärka upp bolag i koncernen som får koncernbidrag. Det givande bolaget får tillbaka aktieägartillskott och det givande bolaget går ekonomiskat "skadelöst" eftersom alternativet hade varit att betala inkomstskatt. Koncernbidraget är avdragsgillt. Aktieägartillskottet är skattefritt.

Boverket hade synpunkter på hur Växjö kommun hanterat överskottet i Hyresbostäder tidigare år. För räkenskapsåret 2009 lämnade Hyresbostäder i Växjö AB aktieutdelning och koncernbidrag till ägaren med sammanlagt 3 253 000 kr. Tillåtet belopp var 287 000 kr. Länsstyrelsen i Kronobergs län uppmanade i september 2010 Växjö kommun att förklara sig. Växjö kommun svarade att utdelningen från Växjö kommuns bolag inte hade ökat mellan 2008 och 2009. Utdelningen var oförändrad sedan ett antal år tillbaka i tiden. Dessa utdelningar har årligen redovisats in till Länsstyrelsen. Skillnaden mellan 2008 och 2009 är att en omdefiniering hade skett mellan vad som är aktieutdelning och koncernbidrag men summan är densamma. I den tidigare lagstiftningen rådde viss oklarhet kring begreppen aktieutdelning och koncernbidrag. I den nya lagen (SFS 2010:879) blir detta tydligare ansåg Växjö kommun och framöver lovade kommunen och dess bolag att följa det nya regelverket.

Bolagsfusionen

I Växjö fanns tidigare tre kommunala bostadsbolag: Växjöhem, Hyresbostäder och Vidingehem. Nu är Växjöhem och Hyresbostäder sammanslagna till Växjöbostäder. När fusionen skulle genomföras valde man att istället för att det ena bolaget köpte det andra istället bilda ett helt nytt bolag som köpte Växjöhem och Hyresbostäder. Köpet betalades med en revers på 640 miljoner kronor och till det nya bolaget sköts 140 miljoner som aktiekapital. Det innebär att det nya Växjöbostäder nu har en skuld till moderbolaget VKAB på en halv miljard kronor. Tanken var också att 1 000 lägenheter skulle säljas, men försäljningen stoppades. Affären gör att kommunen kommer att kunna ta ut en utdelning på en helt annan nivå än i dag. Enligt Magnus Bengtsson, vice VD på VKAB, var det en viktig symbolfråga vid fusionen att inte ett av bolagen slukade det andra utan att det var ett helt nytt bolag som bildades. 640 miljoner, som var köpeskillingen, är egentligen en undervärdering enligt Bengtsson. Men det var också så att moderbolaget genom en tidigare affär var kraftigt belånat och den här lösningen var ett sätt att föra över pengar till det belånade moderbolaget från de inte lika skuldtyngda bostadsbolagen. På koncernnivå ser det alltså ut som om ingenting hänt, pengar har bara flyttats. Men för nybildade Växjöbostäders del innebär detta att bolaget inte bara tagit över de båda gamla bolagens tillgångar och skulder utan dessutom har en ny skuld på en halv miljard. Växjöbostäder betalar en årlig ränta till moderbolaget VKAB, i nuläget 19,6 miljoner kronor.

Idag består Växjöbostäders bestånd av 10 464 lägenheter, varav 2 335 studentbostäder, och 500 lokaler.

Sammanfattning

Växjö och Norrköping har använt sig av olika modeller för värdeöverföring från bostadsbolagen till kommunen. Den nya lagstiftningen har i Norrköpings fall inneburit en helt ny möjlighet, genom att paragraf 5 i lagen ger kommunerna tämligen fria händer att utnyttja överskotten till allehanda insatser i kommunen, insatser som inte enbart kommer hyresgästerna till del. Växjö har valt en annan variant, där man dels minskar bolagens skattebas och dels genom att skapa en skuld i bostadsbolaget för över resurser till moderbolaget. Det är viktigt att poängtera att varken Norrköping eller Växjö bryter mot några regler, men båda kommunerna har varit kreativa när det gäller att inom regelverket föra över överskott från sina bolag till kommunkassan.

Vi kan också konstatera att det inte tycks ha någon betydelse vilka partier som bildar majoritet i kommunerna – när det gäller att föra över pengar från bostadsbolagen så är det ett gemensamt intresse för både Norrköpings- och Växjöpolitikerna.