



Rapport 2011:04



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Tillsyn av bostadsstiftelser

Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011



Rapport 2011:04



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Tillsyn av bostadsstiftelser

Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010–2011

Rapporten är framtagen av enheten för tillsyn vid Länsstyrelsen i
Stockholms län

Omslagsfoto: Christina Fagergren/Länsstyrelsen.

Publiceringsår: 2011

ISBN: 978-91-7281-411-0

Rapporten finns endast som pdf på vår webbplats
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Förord

Med denna rapport redovisar jag ett granskningsprojekt av 41 bostadsstiftelser i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län som har utförts av enheten för tillsyn på avdelningen för rättsliga frågor, Länsstyrelsen i Stockholms län.

Enheten startades under år 2010 med syfte att förstärka vår tillsynsverksamhet. Enhetens målsättning är att rikta tillsynsinsatser mot områden med hög risk och där följderna av en otillräcklig tillsyn får störst konsekvenser.

Syftet med den här granskningen har varit att kartlägga brister och problem som förekommer i förvaltningen av bostadsstiftelser. Resultatet visar att kompetens- och ambitionsnivån hos stiftelsernas styrelser och förvaltare måste höjas framför allt mot bakgrund av att stiftelserna står för en betydande del av de lägenheter som förmedlas.

Stockholm, 9 mars 2011



Åsa Ryding

Innehåll

Sammanfattning	7
Granskningens bakgrund och inriktning	8
Motiv och utgångspunkter för granskingen	8
Avgränsning	9
Granskningsfråga	10
Bedömningsgrunder.....	10
Granskningens genomförande.....	10
Metodfrågor	11
Tillsynsobjektet – bostadsstiftelsen som juridisk form	12
Stiftelsen som juridisk form.....	12
Stiftelsens förvaltningsform	12
Förvaltningsuppdraget.....	12
Näringsverksamhet.....	12
Ändamålet.....	13
Delegation.....	13
Gränsdragningen mellan hyresrätt och stiftelserätt	15
När hyresgäster inte uppfyller destinatärkraven enligt stiftelse- förordnandet.....	15
Bytesrätten	15
Iakttagelser och bedömningar	17
Stort antal bostäder som förmedlas	17
Stora skillnader i destinatärkretsar.....	17
Brister i stiftelsernas ändamålsuppfyllelse.....	18
Olika typer av brister i ändamålsuppfyllelse	18
Övriga iakttagelser.....	25
Oklara partsförhållanden	25
Bristande rutiner och intern kontroll	26
Styrelsen eller förvaltaren fattar sällan beslut om tilldelning	26
Bristfällig information i förvaltningsberättelserna	27
Benägenhet att lämna in årsredovisning	27
Anmärkning av revisor i revisionsberättelse	27
Avslutande diskussion	28
Förteckning över granskade stiftelser	30

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län har genomfört en granskning av bostadsstiftelser i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län. Granskningen har skett efter en riskbedömning utifrån vilka konsekvenser otillräcklig tillsyn kan få för samhället och den enskilda individen. Länsstyrelsen har fokuserat på 41 stiftelser som har till ändamål att bereda bostäder till en eller flera kategorier av personer.

Länsstyrelsen har granskat hur styrelser eller förvaltare arbetar för att uppfylla stiftelsernas ändamål att tilldela lägenheter.

Ett stort antal bostäder har förmedlats av de granskade stiftelserna under den senaste femårsperioden (cirka 27 000). De kriterier som de lägenhetsökande (destinatärer) ska uppfylla varierar avsevärt. Det vanligaste är att de lägenhetsökande ska vara studerande, behövande, äldre eller mindre bemedlade.

Länsstyrelsen har funnit att cirka 30 procent av de granskade stiftelserna inte förvaltas enligt sina föreskrifter om ändamål och att ett vidare ingripande från Länsstyrelsen därför är nödvändigt. Bland bristerna i förvaltningen har Länsstyrelsen uppmärksammat att vissa stiftelsers tillgångar används till annat ändamål än avsett, att bostäder systematiskt förmedlas till fel destinatärer, att stiftelsens styrelse/förvaltare inte gör någon fullständig prövning av destinatärer och att stiftelsens styrelse/förvaltare har lagt till egna kriterier vilket medför att destinatärkretsen inskränkts eller utökats.

Det är påfallande få av stiftelserna (15 av 41) där styrelsen eller förvaltaren själv fattar beslut om tilldelning. Istället sköts förmedlingen av någon annan, till exempel en styrelseledamot eller vicevärd.

Mindre än hälften av stiftelserna uttrycker i årsredovisningarnas förvaltningsberättelser hur stiftelsens ändamål har uppfyllts. Länsstyrelsen har även observerat att inte någon av stiftelsernas revisorer har anmärkt på de uppmärskade bristerna i sina revisionsberättelser.

Det hyresrättsliga regelsystemet är ofta starkare än stiftelserätten, vilket försvårar bostadsstiftelsernas möjligheter att uppfylla sitt ändamål. Exempelvis kan en stiftelse ha svårt att neka ett lägenhetsbyte trots att styrelsen/förvaltaren anser att den nya hyresgästen inte uppfyller destinatärkriterierna för stiftelsen.

Det är Länsstyrelsens klara uppfattning att både kompetens- och ambitionsnivån i bostadsstiftelsernas styrelser/förvaltare måste höjas. När det gäller kunskap i stiftelserättsliga frågor och hur stiftelsen kan hantera hyresrättsliga frågor i relation till stiftelserätten. Det måste stå klart för var och en som åtar sig ett förvaltningsansvar för en stiftelse att uppdraget är att följa stiftarens vilja och de i stiftelselagen föreskrivna reglerna.

Granskningens bakgrund och inriktning

Motiv och utgångspunkter för granskningen

Länsstyrelsen är tillsyns- och registreringsmyndighet för stiftelser. Förutom en allmän skyldighet att ingripa när reglerna i stiftelselagen eller stiftelsens egna föreskrifter inte följs ska tillsynsmyndigheten ge stiftelserna råd och upplysningar. Tillsynen syftar till att säkerställa en god förvaltning och revision av stiftelserna och att stiftelseändamålen uppfylls. Från och med den 1 januari 2010 sköts stiftelsetillsynen av sju länsstyrelser. Länsstyrelsens i Stockholms län tillsynsansvar är stiftelser med säte i något av Stockholms, Gotlands, Södermanlands, Västmanlands och Uppsala län.

Stiftelsetillsynen regleras i stiftelselagen (1994:1220). I 9 kap. 3 § stiftelselagen beskrivs Länsstyrelsens tillsynsuppdrag enligt följande:

”Tillsynsmyndigheten skall ingripa, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i denna lag eller att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag.

Tillsynsmyndigheten skall ge stiftelserna råd och upplysningar.”

Som ett led i tillsynen får Länsstyrelsen begära in handlingar och upplysningar från stiftelsen, kalla till och delta vid sammanträden med stiftelsen och även vid särskild anledning utföra inspektion hos stiftelsen (9 kap. 4 § stiftelselagen). Som sanktionsmedel kan Länsstyrelsen under vissa omständigheter skilja en obehörig styrelseledamot från sitt uppdrag, förelägga styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden, förbjuda styrelsen eller förvaltaren att verkställa visst beslut eller att vidta rättelse om beslutet redan verkställts (9 kap. 5 § stiftelselagen). En styrelseledamot eller förvaltare som missköter sitt uppdrag kan av allmän domstol entledigas från sitt uppdrag, efter ansökan av bl.a. Länsstyrelsen (9 kap. 6 § stiftelselagen). Länsstyrelsen har även möjlighet att väcka talan om skadestånd mot en stiftelses styrelseledamöter, förvaltare eller revisor om skada tillfogats stiftelsen genom deras handlande (5 kap. 1–3 §§ stiftelselagen).

Det politiska mål som konkretiseras i stiftelselagens bestämmelser om tillsyn är tydlig; tillsynsmyndigheten *ska* ingripa om förvaltningen m.m. antas utövas i strid mot stiftelseförordnandet. Det politiska målet är således att stiftelserna ska följa sina egna föreskrifter, i vilka stiftelsens ändamålsbeskrivning är central.

Enligt Länsstyrelsens verksamhetsplan för åren 2010 och 2011 ska tillsynsverksamheten riktas mot områden med hög risk och där följderna av en otillräcklig tillsyn får störst konsekvenser för samhälle och individ. Riskbedömningen inom stiftelseområdet medför att tillsynsinsatserna bör riktas mot de stiftelser vars verksamhet berör många enskilda och även utsatta grupper som till exempel patienter och elever.

På stiftelseområdet är det synnerligen allvarligt om en stiftelse inte följer det för stiftelsen angivna ändamålet. Det beror på ändamålets natur hur en felaktig tillämpning drabbar rättmätiga destinatärer. Länsstyrelsen har valt att granska stiftelser som har som ändamål att tillhandahålla bostäder för någon särskild kategori, till exempel ”behövande” eller tillhörande en viss yrkeskategori. Anledningarna till detta val var flera, men en viktig faktor var att dagens bostadssituation – framförallt i Stockholmsregionen – kan leda till att vissa stiftelser lockas till att agera otillbörligt, det vill säga att bereda bostäder på attraktiva adresser åt personer som inte faller inom ändamålsbeskrivningen. Att som till exempel mindre bemedlad gå miste om en dräglig bostad med låg hyra på grund av att en välbärgad person med rätt kontakter lyckats lägga beslag på samma hyreskontrakt anser Länsstyrelsen vara en mycket allvarlig konsekvens. Stiftelser inom det gjorda urvalet som inte följer sina ändamål kan orsaka jämförelsevis stor skada som drabbar relativt många rättmätiga destinatärer.

Länsstyrelsen har kartlagt samtliga näringsdrivande stiftelser efter den typ av näringsverksamhet som bedrivs. Kartläggningen visade att knappt 150 stiftelser bedriver fastighetsförvaltning. Av dessa bedömdes 41 stiftelser ha till ändamål att hyra ut bostäder till en viss krets av destinatärer.

Avgränsning

I denna granskning har Länsstyrelsen valt att fokusera på näringsdrivande stiftelser som har till ändamål att bereda bostäder till en eller flera kategorier av personer. Granskningen syftar till att undersöka hur stiftelsernas förvaltning avseende tilldelning av bostäder sköts. Mot bakgrund av detta syfte har två avgränsningar tillämpats. Länsstyrelsen har granskat stiftelser vars stiftelseförordnanden föreskriver att bostäder ska hyras ut till en viss destinatärkrets. Någon ytterligare avgränsning vad gäller typ av destinatärkrets har inte gjorts. Denna avgränsning innebär bland annat att bostadsstiftelser vars stiftelseförordnande saknar föreskrifter om destinatärer inte har granskats.

Länsstyrelsen har valt att inrikta granskningen mot hur stiftelserna arbetar för att uppfylla det för stiftelsen angivna ändamålet, särskilt ifråga om tilldelning av bostäder. Förvaltningen av andra ändamålsföreskrifter har inte granskats, exempelvis föreskrifter om hyresnivå, eller föreskrifter som rör placering av förmögenhet, styrelsearvode med mera. I årsredovisningarna har Länsstyrelsen endast granskat hur främjandet av ändamålet har beskrivits i förvaltningsberättelsen och inte redovisningen i övrigt.

Granskningsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma hur bostadsstiftelsernas förvaltning ifråga om tilldelning av bostäder sköts. Granskningsfrågan är:

- Svarar stiftelsernas tilldelning av bostäder mot de krav som ställs i stiftelsernas ändamålsföreskrifter och stiftelselagen?

Bedömningsgrunder

Länsstyrelsen har granskat stiftelsens tilldelning av bostäder mot de krav som ställs i stiftelselagen och stiftelseförordnandets ändamålsföreskrifter. Dessutom har granskats hur stiftelserna följer årsredovisningslagens (1995:1554) krav på att lämna uppgift om hur ändamålet har främjats i förvaltningsberättelsen.

Granskningens genomförande

I denna granskning valdes skrivbordstillsyn. Det innebär att Länsstyrelsen har vänt sig till stiftelserna med brev och begärt att få vissa upplysningar och att få ta del av vissa dokument. Stiftelsernas företrädare har fått tid på sig att samla ihop relevant material och har haft möjlighet att svara på de frågor myndigheten ställt till stiftelsen.

Granskningen har genomförts i två delar. En begäran har skickats till stiftelserna om att inkomma med handlingar och uppgifter. Stiftelserna har uppmanats att lämna in protokoll med bilagor som visar de fem senaste lägenhetsfördelningarna i stiftelsen, exempel på hyresavtal som används i stiftelsen och ett skriftligt yttrande där styrelsen/förvaltaren redogör för följande frågor:

- Vilka bedömningsgrunder styrelsen/förvaltaren utgår ifrån vid fördelning av bostäder?
- Tillåts bytesaffärer?
- Vilken bedömning görs av hyresgäster som tillkommer genom lägenhetsbyten?
- Hur kontrollerar styrelsen/förvaltaren fortlöpande att befintliga hyresgäster fortsättningsvis uppfyller stiftelsens krav och hur ofta sker detta?
- Vilket antal lägenheter har förmedlats under de senaste fem åren och hur många av dessa avser egen förmedling respektive bytesaffär?
- Vilka avvägningar har stiftelsens styrelse/förvaltare gjort inför beslut vid de fem senaste förmedlingarna (om inte det framgår av ovan begärda protokoll)?

Länsstyrelsen har även begärt att yttrandet ska vara behandlat vid styrelsemöte där samtliga styrelseledamöter närvarar vilket ska framgå av ett justerat mötesprotokoll, alternativt vara undertecknat av samtliga styrelseledamöter (vid egen

förvaltning) eller av förvaltarens högsta verkställande organ (vid anknuten förvaltning).

De flesta stiftelser svarade på Länsstyrelsens begäran inom utsatt tid. Två av stiftelserna har varit så pass sena med att svara att de kommer att granskas i särskild ordning utanför ramen för den här granskningen. Svaren varierade kraftigt mellan att utförligt upplysa Länsstyrelsen på samtliga efterfrågade punkter till att endast svara "ej aktuellt för stiftelsen".

Den andra delen av granskningen har skett av förvaltningsberättelsen i inkomna årsredovisningar för räkenskapsåret 2009.

Under granskningen har det för vissa stiftelser framkommit andra omständigheter som Länsstyrelsen funnit det nödvändigt att påtala för stiftelsernas företrädare, exempelvis att kvaliteten på årsredovisningen inte är tillräcklig och att styrelsen inte uppfyller lagstadgade krav på protokollföring. Länsstyrelsen kommer att ingripa mot de mest allvarliga bristerna som kommit fram i granskningen.

Metodfrågor

Resultatet av Länsstyrelsens granskning återförs till stiftelserna genom ett granskningsyttrande för varje stiftelse. Granskningsyttrandet redovisar frågor, svar och inlämnade handlingar samt Länsstyrelsens bedömning om stiftelsen tolkar sina egna föreskrifter på rätt sätt. I just detta projekt bedömde Länsstyrelsen om stiftelserna förmedlade sina lägenheter till personer som faktiskt omfattades av ändamålsbeskrivningen och vilka avvägningar som görs vid förmedlingar av lägenheter till exempelvis "äldre, behövande sömmerskor". Vid vilken ålder är en person "äldre"? Hur definieras begreppet "behövande"? Vilka kriterier ska en person uppfylla för att vara "sömmerska"? Utifrån denna bakgrund formulerar Länsstyrelsen sin bedömning angående stiftelsens ändamålsuppfyllelse.

Tillsynsobjektet – bostadsstiftelsen som juridisk form

Stiftelsen som juridisk form

En stiftelse bildas när egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det som är unikt med en stiftelse är att den inte har några ägare eller medlemmar. Man kan därför säga att en stiftelse är en självägande förmögenhet. Den som vill bilda en stiftelse måste alltså

- Upprätta och underteckna ett skriftligt stiftelseförordnande (till exempel ett gåvobrev) och
- göra en förmögenhetsöverföring i enlighet med förordnandet.
- Den som tar emot egendomen ska ha åtagit sig att förvalta egendomen enligt stiftelseförordnandet.

Stiftelsens förvaltningsform

Föreskrifterna i stiftelseförordnandet ska följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i stiftelselagen.

Om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom görs av en eller flera fysiska personer föreligger egen förvaltning. Görs ett sådant åtagande av en juridisk person föreligger anknuten förvaltning.

Den eller de fysiska personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom bildar styrelse för stiftelsen. Den juridiska person som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom är förvaltare för stiftelsen. Om staten har gjort en sådan förbindelse, är det i stället den myndighet som har gjort åtagandet för statens räkning som är förvaltare.

Förvaltningsuppdraget

Styrelsen eller förvaltaren svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. I den mån det inte följer av stiftelseförordnandet hur stiftelsens förmögenhet ska placeras, svarar styrelsen eller förvaltaren för att förmögenheten är placerad på ett godtagbart sätt.

Näringsverksamhet

I flertalet bostadsstiftelser har stiftaren överfört fastigheter med lägenheter och/eller ett stort kapitalbelopp som möjliggör förvärv av fastigheter med lägen-

heter. Ägandet i sig kräver förvaltning av fastigheterna, vilket är näringsverksamhet.

En stiftelse får driva näring om det finns stöd för det i stiftelseförordnandet. Det bör då framgå av stiftelsens föreskrifter att den ska ägna sig åt fastighetsförvaltning. Om det följer av stiftelsens ändamålsföreskrifter att stiftelsen ska upplåta eller förmedla lägenheter i sina fastigheter är det underförstått att stiftelsen ska bedriva näringsverksamheten fastighetsförvaltning. Något uttryckligt stöd i stiftelseförordnandet om att stiftelsen ska driva näring i form av fastighetsförvaltning behövs då inte.

Ändamålet

Bland stiftelseförordnandets föreskrifter är de om ändamålet viktigast eftersom det är för detta ändamål som stiftaren/arna avskiljde egendomen för att varaktigt förvaltas (som en självständig förmögenhet).

Ändamålsföreskrifter för bostadsstiftelser handlar ofta om att lägenheter ska upplåtas eller förmedlas, att vissa kategorier av personer ska komma ifråga som hyresgäster och att lägenhetsupplåtelsen ska ske med vissa villkor, bland annat med billig hyra.

För att stiftelsen ska kunna uppfylla sådana föreskrifter behöver en prövning ske av de bostadssökande. Beroende på hur ändamålsföreskrifterna ser ut i stiftelsen kan bedömningskriterier formuleras som visar vilken eller vilka moment av prövning som stiftelsen måste göra för att ändamålet ska bli uppfyllt.

Delegation

I vissa stiftelser finns det föreskrifter i förordnandet om att beslut om fördelning av lägenheter ska skötas av en speciell person (befattningshavare) eller av ett särskilt organ (förvaltningsutskott eller dylikt). I andra saknas det utförligare föreskrifter om hur beslut om förmedling av lägenheter ska gå till.

När krävs ett styrelsebeslut eller ett beslut från förvaltaren för att uppdra åt någon annan (än styrelse eller förvaltare) att förmedla lägenheter? Om stiftelseförordnandet innehåller föreskrifter om att en delegation av arbetsuppgiften ska ske, är styrelsen eller förvaltaren naturligtvis skyldig att följa föreskrifterna och se till att delegation sker. Eftersom stiftelseförordnandet föreskriver det krävs inget särskilt styrelsebeslut eller beslut från förvaltaren för att delegera.

Om stiftelseförordnandet saknar föreskrifter om delegation är det viktigt att frågan om delegation behandlas utifrån att styrelse eller förvaltare ytterst är ansvarig för förvaltningen. Styrelse och förvaltare har en vårdplikt gentemot stiftelsen.

Det är rimligt att styrelse eller förvaltare tolkar stiftelseförordnandets föreskrifter om till exempel delegation inom ramen för sitt förvaltningsuppdrag. Görs tolkningen att en delegation får ske bör denna tolkning protokollföras, likaså om styrelse eller förvaltare finner att en delegation måste (ska) ske. Beslutet om de-

legation bör under alla omständigheter protokollföras. En kopia av ett beslut om delegation ska alltid kunna presenteras för tillsynsmyndigheten.

Om Länsstyrelsen finner att en delegation inte får ske kan ett ingripande innebära att styrelse eller förvaltare ska ta tillbaka sitt beslut om delegation.

Förutom att frågor om delegation ska vara förankrade hos styrelse eller förvaltare är det lämpligt att skriftliga instruktioner utformas för de beslut som ska fattas. Instruktionerna bör också behandla hur en återrapportering till styrelse/förvaltare ska ske.

Eftersom styrelse eller förvaltare är ytterst ansvarig för förvaltningen bör inte något beslutsfattande delegeras utan skriftliga instruktioner. Styrelsens eller förvaltarens hantering riskerar då att betraktas som vårdslöst och leda till skadeståndsrättsligt ansvar för beslut som den eller de delegerade fattar.

Gränsdragningen mellan hyresrätt och stiftelserätt

När hyresgäster inte uppfyller destinatärkraven enligt stiftelseförordnandet

Det starka besittningsskydd som hyreslagen ger en hyresgäst begränsar kraftigt de möjligheter Länsstyrelsen eller stiftelsen har att ingripa om befintliga hyresgäster inte längre uppfyller de kriterier som följer av stiftelsens föreskrifter. Besittningsskyddet ger ett skydd för personens hem. Hyresrätten kan också övertas av make, maka, samboende eller medhyresgäst.

Länsstyrelsen gör bedömningen att det inte finns något rättsligt stöd för myndigheten att kräva att hyresavtal ska upphävas om hyresgästen till exempel inte längre är ekonomiskt behövande.

Vid tecknande av nya avtal med hyresgäster kan ett särskilt avtal om avstående av besittningsskyddet tecknas. Ett avtal om avstående får gälla i högst fyra år och måste godkännas av Hyresnämnden. Sådana avtal har godtagits av nämnden när det rört sig om att avflyttning ska ske när en viss omständighet är uppfylld, till exempel vid ombyggnad, eller vid så kallade ungdomsbostäder, om hyresgästen fyllt 30 år. Ett annat exempel är studentboende (se 12 kap. 45 a § jordabalken (1970:994), JB).

Det kan påpekas att även om en stiftelse har föreskrifter om att hyran ska vara låg, så har hyresvärden alltid rätt att ta ut bruksvärdeshyra. Det är knappast möjligt att en hyresvärd tar ut en låg hyra av de kategorier hyresgäster som är behövande och en bruksvärdeshyra för övriga, eftersom hyresgäster då kan hävda principen om likabehandling. En bruksvärdesbedömning bygger även på att det ska vara samma hyra för alla likvärdiga lägenheter.

En viktig slutsats av att reglerna i hyreslagen är tvingande blir att föreskrifterna i stiftelseförordnandet får vika.

Bytesrätten

Vilka möjligheter har då en stiftelse med ett visst föreskrivet ändamål att neka en hyresgäst att utöva sin bytesrätt om den hyresgäst som ska flytta in inte uppfyller kraven på destinatärer enligt föreskrifterna?

Bytesrätten regleras i 12 kap. 35 § JB. Ett lägenhetsbyte innebär att en hyresgäst överlåter hyresrätten till sin lägenhet för att genom byte få en annan bostad. Bytesrätten är till för att personer, som redan har en hyresrätt, ska kunna få en ny bostad. Det krävs så kallade ”beaktansvärda skäl” för att ha rätt att byta sin lägenhet. Sådana skäl är till exempel att ändrade familjeförhållanden gör att man behöver en större lägenhet eller att väsentligt ändrade ekonomiska förhållanden leder till önskemål om en lägre hyra.

Bytesrätten kan för en bostadsstiftelses del innebära att andra personer än de som stiftaren avsett får möjlighet att bo i stiftelsens fastigheter. Då blir frågan vilka möjligheter en stiftelse med ett föreskrivet ändamål har att neka ett lägenhetsbyte när den tillkommande hyresgästen inte uppfyller kraven på destinatärer enligt föreskrifterna. Bytesrätten är stark, men stiftelser med särskilda föreskrifter om destinatärer kan hävda att bytet innebär "påtaglig olägenhet" för stiftelsen (hyresvärden), med hänsyn till ändamålet, och neka byte. Hyresnämnden har i några fall avslagit en bytesansökan när stiftelser åberopat sådan olägenhet. Det torde vara möjligt för en stiftelse att neka byte om ändamålet är tydligt avgränsat. Ett kvinnohus skulle till exempel kunna neka byte om den inflyttande hyresgästen är man.

lakttagelser och bedömningar

Stort antal bostäder som förmedlas

Bland de granskade stiftelserna finns stora skillnader i hur många lägenheter som förmedlats de senaste fem åren, från en eller två till flera hundra lägenheter. 36 stiftelser av de granskade 41 har lämnat besked om antalet egenförmedlade lägenheter. Under den aktuella perioden har dessa tillsammans förmedlat cirka 27 000 lägenheter.

Stora skillnader i destinatärkretsar

Stiftelserna uppvisar en stor variation i vilka personer som omfattas av ändamålet och de kriterier som de ska uppfylla enligt ändamålsföreskrifterna.

Tabell 1. Kriterier i destinatärkrets

<i>Studerande (aktivt), i regel krävs även medlemskap i kår eller studentnation</i>	17
<i>Behövande</i>	7
<i>Gamla, äldre, ålderstigna</i>	6
<i>Mindre bemedlade, lågt avlönade, små tillgångar</i>	5
<i>Bildade</i>	4
<i>Kvinnor, damer</i>	4
<i>Familjer</i>	3
<i>Arbetsamma, ordentliga, självförsörjande</i>	3
<i>Änkor</i>	2
<i>Ensamstående</i>	1
<i>Nyktra</i>	1
<i>Arbeterskor</i>	1
<i>Arbetare</i>	1
<i>Sömmerskor</i>	1
<i>Författare</i>	1
<i>Svensk</i>	1
<i>Synskadade</i>	1
<i>Prästänkor</i>	1
<i>Prästfruar</i>	1
<i>Sjuka</i>	1

<i>Handikappade</i>	1
<i>Hantverkare</i>	1
<i>Ungdomar</i>	1
<i>Anställda i KFUK–KFUM</i>	1
<i>Många barn</i>	1
<i>Minderåriga barn</i>	1
<i>Bosatta i Stockholms kommun</i>	1
<i>Bosatta i Saltsjöbadens församling</i>	1
<i>Bosatta i Oscars församling</i>	1

Brister i stiftelsernas ändamålsuppfyllelse

Olika typer av brister i ändamålsuppfyllelse

I granskningen har Länsstyrelsen uppmärksammat olika typer av brister när det gäller uppfyllandet av ändamålsföreskrifter. Det förekommer att stiftelseföreträdarna helt bortser från att uppfylla stiftelsens ändamål så att stiftelsens medel/tillgångar används till annat ändamål (1), att stiftelsernas bostäder systematiskt förmedlas till fel destinatärer (2). Dessutom har prövningen av destinatärer varit ofullständig, till exempel på grund av att föreskrifter om att destinatärerna ska vara "behövande" inte iakttas (3). Följden av den bristande tillämpningen kan då bli att destinatärkretsen felaktigt inskränks eller utvidgas. I vissa fall har stiftelsens styrelse/förvaltare utan tillstånd eller stöd i stiftelseförordnandet lagt till egna villkor i stiftelsens föreskrifter, vilket vid tilldelning av bostäder medför att destinatärkretsen inskränks eller utökas (4).

1. Stiftelsens tillgångar används till annat ändamål

Vid granskningen av *Doktorinnan Maria Lindgrens Stiftelse* har Länsstyrelsen konstaterat att förvaltaren Stockholms Stifts Prästfruförening helt bortser från att uppfylla stiftelsens ändamål och att stiftelsens tillgångar därmed används till annat. Ändamålet enligt föreskrifterna är att främja tillgång till ekonomiskt förmånliga bostäder och att ge hyresbidrag samt ekonomiskt stöd åt behövande prästänkor, prästfruar, närstående familjemedlemmar och oförsörjda barn efter präster. I stället hyr förvaltaren ut lägenheter till medlemmar av Stockholms Stifts Prästfruförening för rekreation, till exempel fritidsfastigheter i Idre och Smådalarö.

Länsstyrelsen har vid granskningen konstaterat att medlemskap hos förvaltaren (Stockholms Stifts Prästfruförening) inte är någon förutsättning för bidrag från stiftelsen. Stiftelsens tillgångar används för rekreationssyften, trots att det saknas stöd för det i ändamålsföreskrifterna.

Länsstyrelsen finner därför att förvaltaren inte alls uppfyller stiftelsens ändamål och att förvaltaren dessutom använder tillgångarna till annat ändamål.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Förvaltarens användning av stiftelsens egendom saknar lagligt stöd och föranleder skarp kritik. Stiftelsens ändamålsuppfyllelse är inte acceptabel.”

2. Stiftelsens bostäder förmedlas systematiskt till fel destinatärer

I två fall har Länsstyrelsen uppmärksammat att stiftelsernas bostäder systematiskt förmedlas till fel destinatärer. Det kan finnas flera orsaker till att stiftelsens företrädare förmedlar fel. De kategorier som pekas ut i stiftelseförordnandet kan vara svårare att hitta än andra kategorier som det av olika skäl bedöms angeläget att hjälpa. Styrelsen/förvaltaren väljer medvetet att strunta i föreskrifterna för att istället gynna en annan kategori destinatärer. I vissa fall kan resultatet av att det blir fel bero på att det inte görs någon ordentlig prövning av vilka som är destinatärer (se nedan 3). Att lägenheter förmedlas till fel destinatärer kan dessutom böttna i att stiftelsens företrädare gör en extrem tolkning av stiftelsens föreskrifter om vilka som omfattas av ändamålet. De begrepp som beskrivs i ett stiftelseförordnande kan vara luddiga eller svårtolkade och därmed ge utrymme för flera tolkningar.

I *Malmgrenska stiftelsen* bortser förvaltaren Enköpings kommun helt från stiftelsens föreskrifter vad gäller destinatärer. Ändamålet för Malmgrenska stiftelsen är att upplåta bostad åt ålderstigna makar vilka kan vara i behov därav. Företräde vid uthyrning ska lämnas för skomakare och jordbrukare, särskilt sådana som länge tillhört Enköpings samhälle. För ett rum och kök ska enligt donationsbestämmelserna betalas femtio kronor i årlig hyra. I stället för att bereda bostäder åt ålderstigna makar, med företräde för skomakare och jordbrukare, fördelas bostäderna efter behovsbedömning av kommunens socialförvaltning. Det är förvaltarens uppgift att försöka hitta ålderstigna makar till skomakare och jordbrukare. Av någon anledning sker inte så idag. Den behovsbedömning som sker av sökande från kommunens socialförvaltning kan vara vällovlig i sig, men innebär en klar avvikelse från de kategorier av destinatärer som stiftelsen ska främja.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Av inkomna handlingar och upplysningar har det framkommit att stiftelsens lägenheter fördelas efter behovsbedömning av kommunens socialförvaltning. Bedömningen utgår enligt förvaltaren från om personer som av olika skäl inte kan få kontrakt på egna lägenheter ska kunna få ett boende i en utslussningslägenhet.

Av stiftelsens svar framgår således att någon prövning av bostadssökande inte sker enligt stiftelseförordnandets föreskrifter. Länsstyrelsen delar inte förvaltarens uppfattning om att socialförvaltningens behovsbedömning kan anses vara i linje med stiftelsens intentioner.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen bedömer Länsstyrelsen att stiftelsens förvaltning avseende tilldelning av bostäder utövas i strid mot stiftelseförordnandet...”

I *Stiftelsen KFUM:s Studenthem i Alvik* är ändamålet att uppföra och förvalta byggnader huvudsakligen avsedda för bostäder åt aktiva medlemmar i Stockholms Studentkår. Stiftelsen vill dessutom verka för ett kulturellt och kamratligt gemenskapsliv i KFUM:s anda bland sina hyresgäster. Nu hyrs bostäder ut till utländska utbytesstudenter och studenter vid Masterprogrammen via KTH Bostad. Stiftelsens styrelse gör en tolkning av begreppet Stockholms studentkår som får till följd att lägenheter regelmässigt förmedlas till studenter tillhörande en annan kår än vad som enligt Länsstyrelsens mening föreskrivs i stiftelseförordnandet.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Länsstyrelsen erinrar om att det, även om stiftelsens dotterbolag äger studentboendet, är stiftelsens styrelse som ansvarar för att stiftelsens ändamål uppfylls. Av stiftelseurkunden och de nu gällande stadgarna framgår att stiftelsens studentbostäder ska hyras ut framför allt till aktiva medlemmar i Stockholms studentkår. Studenthemmet Rödby 3 i Kista är blockuthyrt till KTH Bostad som erbjuder boende till utländska utbytes- och Masterstudenter. Oavsett vad som idag kan anses innefattas i uttrycket ”aktiva medlemmar i Stockholms Studentkår” så kan troligen inte utländska, tillfälliga studenter vid KTH anses falla inom den ramen. KTH:s studentkår Tekniska Högskolans Studentkår bildades år 1902 och kan således inte vid stiftelsebildningen år 1959 ha avsetts ingå i begreppet Stockholms Studentkår, vilket troligen syftade på dåvarande Stockholms Högskolas Studentkår, numera Stockholms Universitets Studentkår. Stiftelsens styrelse har således inte säkerställt att vidareuthyrningen av studentbostäderna sker i sådan ordning att ändamålet kan uppfyllas. Tvärtom kan konstateras att stiftelsens tillgångar används till förmån för en ändamålsfrämmande destinatärskrets.”

3. Stiftelsens styrelse/förvaltare gör inte någon fullständig prövning av destinatärer

Vid granskningen av Stiftelsen Maria Lindgrens Sömmerskehem, Katarina-stiftelsen, Systrarna Elfvings Stiftelse och Stiftelsen Carl och Emmy Setterwalls Minne bedömer Länsstyrelsen att det inte sker en fullständig prövning av destinatärer. Det kommer bland annat till uttryck i att föreskrifter om att destinatärerna ska vara "behövande", "mindre bemedlade" och/eller "bildade" inte iakttas. I flertalet fall har det medfört att destinatärskretsen utökats.

Vilka som är *behövande* definieras i skatterätten som ekonomiskt behövande genom ett antal avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten). Ett stiftelseförordnande behöver emellertid tolkas civilrättsligt utifrån vad stiftaren har haft för intention. Det kan innebära att personer som inte är ekonomiskt behövande, men till exempel genomgår ett sorgearbete eller befinner sig i en annan livskris, är behövande enligt stiftelseförordnandets föreskrifter. En annan aspekt av detta är att en stiftelse med ett allmännyttigt ändamål som avviker från det skatterättsliga behövandebegreppet riskerar att bli beskattad.

Som beskrivits ovan under punkten 2 kan det finnas olika orsaker till att det inte sker någon fullständig prövning av destinatärerna. Ansvar vilar här tungt på styrelse eller förvaltare. Även om förmedlingen sköts av någon annan betyder det inte att styrelse/förvaltare kan undantas från sitt ansvar. Det ligger på den som är ytterst ansvarig att förvissa sig om att den prövning som sker följer stiftelsens föreskrifter.

I *Stiftelsen Maria Lindgrens sömmerskehem* finner Länsstyrelsen att destinatärkretsen har utökats.

Enligt stiftelsens stadgar är ändamålet i första hand att bereda inom riket bosatta, äldre behövande personer (med företräde för sömmerskor), vilka är eller varit yrkesverksamma under någon längre tid med något slag av sömnads- eller annat textilarbete (till exempel klädsömnad, vävning, stickning, päls- eller hattillverkning), ekonomisk hjälp i olika former, såsom fri eller subventionerad bostad med eller utan möbler eller med kontanta medel i den utsträckning, som av stiftelsen prövas vara erforderlig. Stiftelsens andrahandsändamål är – i den mån stiftelsens avkastning förslår sedan förstahandsändamålet tillgodosetts – att lämna bidrag till åldriga och i små omständigheter varande personer, som är medlemmar i Sankt Görans församling, eller till stipendier åt mindre bemedlade studerande vid sådana läroanstalter inom Stockholms län, som meddelar undervisning i sömnad.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Enligt stiftelsens ändamålsbeskrivning ska de personer som hyr lägenheter vara äldre, behövande personer, företrädesvis sömmerskor. Stiftelsen har uppgett att man för att komma ifråga för en lägenhet ska vara 60 år fyllda och ha haft ett textilt arbete i minst tio år. Det görs tillsynes ingen bedömning av huruvida den bostadssökande kan anses vara ”behövande”, såsom anges i ändamålsbeskrivningen. Länsstyrelsen konstaterar att detta är en mycket allvarlig brist och att styrelsen omgående ska tillse att detta åtgärdas.

Länsstyrelsen finner att redovisningen av bedömningar vid fördelning av lägenheter är bristfällig. Av de ingivna protokoll som visar de senaste lägenhetsförmedlingarna framgår inte alls vilka bedömningar som gjorts i det enskilda fallet. Det anges endast att en namngiven sömmerska ska

tilldelas lägenheten men anges inte på något sätt hur hon kvalificerar sig till att få en lägenhet.

Länsstyrelsen noterar att av stiftelsens tio lägenheter används en som bostad för stiftelsens föreståndarinna och en som stiftelsens kontor. Frågan är huruvida det kan anses motiverat att 20 procent av stiftelsens lägenhetsbestånd används av stiftelsens anställda istället för att gå till destinatarerna.

Länsstyrelsen finner således sammantaget att stiftelsens styrelse inte har kunnat visa att stiftelsens ändamål uppfylls på ett tillfredsställande sätt.”

Även i *Katarinastiftelsen* anser Länsstyrelsen att destinatärkretsen har utvidgats bland annat eftersom det inte sker någon strikt prövning av om de sökande är mindre bemedlade.

Enligt stiftelsens stadgar är ändamålet dels att anskaffa, besitta och förvalta fastigheter, avsedda att mot billig hyra upplåtas till bostäder åt inom Katarina församling bosatta behövande änkor med minderåriga barn eller därmed jämställda mödrar, samt andra mindre bemedlade personer, med företrädesrätt för sådana som en längre tid varit boende inom församlingen, och dels att utöva annan därmed sammanhängande verksamhet.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”styrelsen inte närmare har redogjort för sin syn på behovandekravet som också finns i stiftelseförordnandet. Länsstyrelsen finner att styrelsen inte visat att den gör en behövande- prövning av de som tilldelats de senaste lägenheterna i stiftelsen. Visserligen kan många ensamstående med minderåriga barn bedömas som behövande till bostad i Stockholm, men styrelsen bör även ha en rutin att pröva att det finns ett ekonomiskt behov, särskilt med tanke på att bostäderna ska hyras ut mot ’billig’ hyra.”

På motsvarande sätt har destinatärkretsen utvidgats vid tillämpning av föreskrifter i Systrarna Elfvings stiftelse eftersom styrelsen inte prövar om de sökande är mindre bemedlade och bildade.

Stiftelsens ändamål är att anordna och åt mindre bemedlade, bildade kvinnor, som en väsentlig del av sitt liv bott i Stockholm, mot billig hyra uthyra goda bostäder om ett eller två rum för varje hyresgäst med avskilt utrymme för gaskök eller liknande anordning jämte skafferihyllor.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”vid två av de senaste sex lägenhetstilldelningarna saknas bedömningsunderlag helt. En tilldelning är anvisad från Stockholms Stads bostadsförmedling, vilket inte motsvaras av vad styrelsen har yttrat. Fyra

lägenheter har tilldelats Einar Mattssons bostadskö för Elfvinggården. Visst, dock ofullständigt underlag för bedömning av destinatärsbegreppet, finns.

Länsstyrelsen konstaterar att ingen kontroll av bildningskravet görs, vilket föranleder kritik. Kravet på att hyresgästen ska vara mindre bemedlad beaktas inte, utan det sker endast en kontroll av att hyran kan betalas. Att helt undvika prövning av om en köande är mindre bemedlad är inte godtagbart och föranleder även det kritik. Det finns heller inget ålderskrav i stiftelseförordnandet. Det ålderskrav som styrelsen uppställt ”för att undvika komplikationer”, föranleder kritik.”

Styrelsen för *Stiftelsen Carl och Emmy Setterwalls Minne* har gjort en bristfällig prövning av om de bostadssökande verkligen är behövande. Det har medfört att lägenheter har tilldelats personer som enligt Länsstyrelsens mening inte är de mest ekonomiskt behövande. Stiftelsens tolkning av begreppet behövande har dessutom medfört att stiftelsen blivit fullt skattskyldig.

Enligt stadgarna för stiftelsen är ändamålet att i välgörande syfte dels anskaffa, äga och förvalta fastigheter, avsedda att mot billig ersättning upplåtas till bostäder åt inom Oscars församling mantalsskrivna behövande, företrädesvis gamla personer, som en längre tid varit inom församlingen bosatta, dels att utöva därmed sammanhängande verksamhet.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande

”Av inkomna handlingar framgår att stiftelsens styrelse med ordet behövande inte enbart avser ekonomiska behov utan även sociala. Redogörelsen för de senast förmedlade lägenheterna omfattar bland annat en äldre dam med pension på 230 000 kr/år. Denna vidare tolkning av begreppet behövande, som även fått till följd att stiftelsen blivit fullt skattskyldig, kan komma att prövas särskilt och eventuellt leda till ingripande från Länsstyrelsen.”

4. Stiftelsens styrelse/förvaltare har lagt till egna villkor

I Stiftelsen Märtha Anderssons Bostadsfond, Stiftelsen Syrengårdsfonden och Stiftelsen Västmanlands – Dala nations studentbostäder har stiftelsens styrelse/förvaltare utan att ha tillstånd för det eller stöd i sina egna föreskrifter lagt till egna villkor om ändamålet i stiftelsens föreskrifter. Detta har fått konsekvenser för stiftelsernas destinatärkretsar.

I de två förstnämnda stiftelserna har det inneburit att destinatärkretsen inskränkts till att endast avse anställda/förtroendevalda hos förvaltaren (Saltsjöbadens församling) eller medlemmar av till styrelsen "närstående" förening (Kvinnliga Kontoristföreningen). I det tredje fallet har styrelsen utökat destinatärkretsen till att även gälla studenter vid annat universitet/högskola.

Enligt *Stiftelsen Märtha Anderssons bostadsfonds* stiftelseförordnande är stiftelsens ändamål att efter förvärv av en bostadslägenhet i Stockholm om ett eller två rum och kök mot en hyra som om möjligt inte överstiger en tredjedel av gällande pris. Lägenheten ska upplåtas till hederlig, ordentlig och för uppoffrande arbete känd kvinna med små tillgångar att av henne användas för egen räkning. Räcker medlen till mer än lägenhet ska ett sådant köp verkställas.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Enligt stiftelsens ändamålsbeskrivning ska den person som hyr lägenhet vara hederlig, ordentlig och för uppoffrande arbete känd kvinna med små tillgångar att av henne användas för egen räkning. Något stöd för att sökanden måste vara medlem i Kvinnliga Kontoristföreningen och stå i föreningens bostadskö finns inte. Länsstyrelsen har inte tagit del av kriterierna för denna bostadskö. Av underlaget kan Länsstyrelsen inte utläsa huruvida en prövning har gjorts, vid tilldelning av lägenhet, av om sökanden är ”hederlig, ordentlig och för uppoffrande arbete känd”. Stiftelsen efterfrågar uppgift om förmögenhet, men det framgår inte vilken förmögenhetsgräns som praktiseras. Av underlaget kan utläsas att stiftelsen endast tilldelar lägenhet till personer i Kvinnliga Kontoristföreningens bostadskö.”

I stiftelseförordnandet för *Stiftelsen Syrengårdsfonden* föreskrivs att stiftelsen har till ändamål att verka för beredande av bostäder åt äldre personer. Saltsjöbadens församling ska hyra ut dessa lägenheter till äldre personer, i första hand sådana som sedan minst tio år är bosatta inom församlingen.

I gåvobrevet som utgör stiftelseförordnandet föreskrivs vidare att penninggåvan och dess avkastning ska användas dels till att täcka kostnader för lägenheterna, dels till att utbetala hyresbidrag till församlingens hyresgäster i lägenheterna, samt till att bekosta aktiviteter i församlingens regi för äldre församlingsbor. Det anges dessutom uttryckligen att penninggåvan eller dess avkastning inte får användas till annat ändamål.

Stiftelsen har inkommit med ett dokument med av kyrkorådet preciserade principer för tilldelning av lägenheter. Av dessa framgår bland annat att den som tilldelas bostad ska tillhöra svenska kyrkan och därmed församlingen, att företrädare bör ges åt person som aktivt engagerat sig i församlingens verksamhet och att ledig bostadsrätt inte bör förmedlas på öppna marknaden.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Enligt gåvobrevet är det äldre personer, i första hand sådana som sedan minst tio år är bosatta inom församlingen, som får tilldelas lägenheter. Det finns i gåvobrevet inte något stöd för kriteriet att destinatärerna ska ha varit eller vara anställda eller förtroendevalda/ ideellt engagerade i Saltsjöbadens församling. Länsstyrelsen riktar kritik mot denna inskränkning.

Länsstyrelsen betonar att kyrkorådets, ovan angivna, principer för tilldelning av lägenhet *inte* utgör en del av stiftelseförordnandet. Förvaltaren får därför inte tillämpa dessa principer vid sin tilldelning av lägenheter.

Det ingivna hyreskontraktet avser en person som tidigare bodde i en av stiftelsens lägenheter och som är anställd av församlingen. Av underlaget går inte att utläsa om en prövning har gjorts av huruvida hon uppfyllde kriteriet 'äldre' eller om hon bott inom församlingen i tio år”.

Enligt stiftelseförordnandet föreskrivs att *Stiftelsen Västmanlands – Dala nations studentbostäder* har till ändamål att förvärva, låta bebygga, äga och förvalta en eller flera fastigheter för att möjliggöra att sunda och ändamålsenliga bostadsrum och bostadslägenheter på billiga villkor tillhandahålls studerande vid Uppsala universitet med företräde för studerande vid Västmanlands – Dala nation. Rummen och lägenheterna ska dels hyras ut till skötsamma studerande och dels i den mån donationsmedel så medger, såsom stipendier hyresfritt eller mot nedsatt hyra tilldelas studerande, vilka genom flit och hedrande vandel gjort sig förtjänta därav.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande att

”Av de handlingar som har inkommit har Länsstyrelsen funnit att hyresavtalen är tidsbegränsade och innehåller särskilda villkor som gäller såväl vid tidpunkten för kontraktens undertecknande som vid förlängning. Av bestämmelserna följer bland annat att hyresgästen måste vara medlem i Västmanlands–Dala nation och bedriva aktiva studier vid Uppsala universitet eller SLU.

Länsstyrelsen finner därför anledning att erinra stiftelsens styrelse om stiftelsens föreskrifter om att bostadsrum och bostadslägenheter ska tillhandahållas studerande vid Uppsala universitet.”

Övriga iakttagelser

Oklara partsförhållanden

Stiftelserna är egna juridiska personer och ska förvaltas som självständiga förmögenheter. Det är viktigt att stiftelsernas företrädare inte blandar samman stiftelsernas angelägenheter med en annan juridisk person.

Vid granskningen av *Stiftelsen Märtha Anderssons bostadsfond* har Länsstyrelsen uppmärksammat att Kvinnliga Kontoristföreningen i Stockholm felaktigt uppges som värd och avtalspart i hyreskontrakten, i stället för stiftelsen. Föreningen handhar i praktiken förvaltningen av stiftelsen eftersom stiftelsestyrelsens ledamöter idag utses av föreningen. Det får anses anmärkningsvärt att de personer som har förvaltningsansvaret för stiftelsen på detta sätt inte gör skillnad på föreningen och den stiftelse som ska förvaltas.

Länsstyrelsen har även vid granskningen av *Stiftelsen Syrengårdsfonden* uppmärksammat att Saltsjöbadens församling uppges som värd och avtalspart i hyreskontrakten och inte Stiftelsen Syrengårdsfonden. Inte heller här framstår det som om förvaltaren skiljer på stiftelsen och närstående organisation i tillräcklig utsträckning. Stiftelsen ska förvaltas självständigt.

Bristande rutiner och intern kontroll

Enligt stiftelselagen är det styrelsen eller förvaltaren som svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. Denna regel ger uttryck för den viktiga principen att det är styrelsen eller förvaltaren som ytterst ansvarar för uppfyllandet av bland annat stiftelsens ändamålsföreskrifter. Mot den bakgrunden finner Länsstyrelsen det angeläget att styrelsen eller förvaltaren fortlöpande följer upp hur ändamålsuppfyllelsen sker, särskilt i de fall uppfyllelsen har delegerats till någon annan i organisationen. Länsstyrelsen har i tio fall bedömt att styrelsen eller förvaltaren behöver upprätta en arbetsordning om vilka olika frågor i styrelsen eller hos förvaltaren som behöver hanteras, av vem/vilka de ska hanteras och i vilken ordning, samt hur ändamålsuppfyllelsen ska följas upp.

Av de svar som några av stiftelserna har lämnat framgår att de rutiner som tillämpas ofta inte är dokumenterade. Det framgår inte heller alltid på vad sätt rutinerna är förankrade hos styrelsen eller förvaltaren, eller hur styrelse/förvaltaren går till väga för att säkerställa att rutinerna följs.

Länsstyrelsen skriver i sitt granskningsyttrande för *Stiftelsen Östgotagården*:

”Det svar som lämnats är inte undertecknat. Göran Kjulsten, VD, är inte registrerad ledamot i styrelsen och är inte registrerad firmatecknare för stiftelsen. Huruvida Göran Kjulsten är behörig firmatecknare framgår inte. Det framgår inte att lämnat svar har behandlats vid styrelsemöte. Än mindre framgår detta av protokoll. Någon delegation som visar att Göran Kjulsten har fått i uppgift att upprätta ett svar har inte presenterats.”

I *Alma Dettows stiftelse* har styrelsen inte kunnat visa hur många förmedlingar som stiftelsen själv gjort och hur många som fått bostad efter byte med befintlig hyresgäst.

Styrelsen eller förvaltaren fattar sällan beslut om tilldelning

Länsstyrelsen konstaterar att styrelsen eller förvaltaren sällan själv prövar och fattar beslut om bostadssökande uppfyller ändamålskriterierna i stiftelsen. I 25 av stiftelserna har prövningen och besluten delegerats till annan, exempelvis en styrelseledamot eller en vicevärd. Enligt Länsstyrelsens mening kan en sådan delegation vara nödvändig i de fall stiftelsens arbete med prövningen enligt ändamålsföreskrifterna är mycket omfattande, till exempel om antalet bostadssökande är stort eller särskilt krävande. Syftet med delegationen är att prioritera styrelsens resurser till det mest väsentliga beslutsfattandet. Länsstyrelsen har inte haft något att anmärka mot stiftelsernas delegation av prövningen av bostadssökandena, förutsatt att delegationen har stöd i stiftelseförordnandets föreskrifter

eller att ett uttryckligt beslut har fattats om delegationen och att beslutet är ordentligt protokollfört och dokumenterat.

Bristfällig information i förvaltningsberättelserna

Många av bostadsstiftelserna uppfyller inte kravet på att lämna uppgift om hur ändamålet har främjats i sin förvaltningsberättelse i årsredovisningen (se 6 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554)). Det är enligt Länsstyrelsens mening en allvarlig brist att 22 av bostadsstiftelserna inte alls eller ofullständigt redovisat hur stiftelsens ändamål har främjats. Detta innebär att årsredovisningslagens krav inte har uppfyllts vilket får sin följd att varken tillsynsmyndigheten eller allmänheten fullt ut kan bilda sig en uppfattning om hur ändamålet har främjats under året.

Ett vanligt sätt att behandla ändamålsuppfyllelse i förvaltningsberättelsen är följande exempel:

”Stiftelsen innehar fastigheten Västerås 2:91, ett radhus som innehåller 16 lägenheter samt garage.”

Enligt Länsstyrelsens uppfattning ger inte denna beskrivning svar på frågan hur stiftelsens ändamål har uppfyllts.

Benägenhet att lämna in årsredovisning

80 procent av de granskade stiftelserna har lämnat in sin årsredovisning i tid.

Anmärkning av revisor i revisionsberättelse

Inte någon av de i Länsstyrelsens granskning beskrivna bristerna eller avvikelserna har påtalats av stiftelsernas revisorer i revisionsberättelserna för 2009 års redovisningar.

Avslutande diskussion

Granskningen bekräftar bilden av att bostadsstiftelserna inom Länsstyrelsens i Stockholms län tillsynsområde står för en betydande del av de lägenheter som förmedlas.

Stiftelserna och deras fastighetsförvaltning skapades ofta under förra delen av 1900-talet eller tidigare. Föreskrifterna om ändamål där det anges vilka personer som omfattas (destinatärerna, förmånstagarna) kan ibland återspegla en tid med andra samhällsförhållanden och regelsystem än idag. Det förekommer att de destinatärer som nämns i stiftelsens föreskrifter är svåra att återfinna eller definiera i modern tid, vilket kan försvåra ändamålsuppfyllelsen. En annan omständighet som begränsar stiftelsernas handlingsutrymme är hyreslagstiftningen (12 kap. JB).

En del av bristerna i ändamålsuppfyllelsen kan förklaras med de tolknings-svårigheter som följer med föräldrade föreskrifter i vissa stiftelser. Den tolkning av föreskrifterna som stiftelsens företrädare utvecklar kan avlägsna sig alltmer från vad stiftaren ursprungligen avsett. Konsekvensen kan här bli en inskränkt eller utvidgad destinatärkrets. En del andra brister kan botten i stiftelsernas låga benägenhet att ansöka om Kammarkollegiets tillstånd att få ändra eller upphäva sina omoderna föreskrifter.

Den utvidgade tolkning av destinatärsbegreppet som växt fram i flera stiftelser har i princip lett till att vissa stiftelser har utvecklats från att vara bostadsstiftelser som ska förse särskilt utvalda individer/grupper med bostäder, till att bli fastighetsförvaltande organisationer som vilka fastighetsbolag som helst. Till stor del beror bristfällig eller avsaknad av ändamålsuppfyllelse på att det inte sker någon ordentlig prövning av vilka som är destinatärer. En bristande prövning kan i vissa fall bero på att styrelser/förvaltare i hög utsträckning har delegerat beslutsfattande till en eller flera personer, utan att återrapporteringen till styrelsen/förvaltaren fungerar. I detta sammanhang kan även nämnas att det finns anledning att misstänka att rutiner för protokollföring, internkontroll och dokumentation i flera stiftelser saknas eller inte följs.

I Länsstyrelsens granskning har det kommit fram att ändamålsuppfyllelsen brister i drygt 30 procent av de granskade bostadsstiftelserna, vilket är alarmerande.

Om kompetensen i stiftelse- och fastighetsrättsliga frågor är låg finns risk för att tillämpningen av föreskrifter och regler blir felaktig. Länsstyrelsens bedömning är att kompetensen i ett flertal styrelser/förvaltare brister. Uppdraget att förvalta en stiftelse med föreskrifter om att upplåta lägenheter till viss eller vissa kategorier är kvalificerat, ofta med komplexa ställningstaganden. Det beror dels på att stiftelsens fastigheter måste förvaltas på ett affärsmässigt sätt så att verksamheten går runt och kan bestå i ett längre perspektiv, dels på att stiftelsens egna föreskrifter och det omkringliggande regelsystemet ställer krav på hög kompetens.

Bostadsstiftelsernas styrelser/förvaltare bör kunna höja sin ambition att pröva rätten till stiftelsens lägenheter via byte. Även vid byten ska styrelsen/förvaltaren värdera den presumtiva nya hyresgästen mot stiftelsens ändamål. Om den presumtiva nya hyresgästen inte skulle falla inom ramen för ändamålet, bör styrelsen se om stiftelsen möjligen kan neka lägenhetsbytet. Viss praxis från Hyresnämnden finns till stöd för styrelsen/förvaltaren i sådant fall. I dessa frågor kan Hyresnämnden, och i viss mån även Länsstyrelsen, ge rådgivning.

Det är Länsstyrelsens klara uppfattning att både kompetens- och ambitionsnivån i bostadsstiftelsernas styrelser/förvaltare måste höjas. Detta avseende kunskap i stiftelserättsliga frågor och även hur stiftelsen kan hantera hyresrättsliga frågor i relation till stiftelserätten. Det måste stå klart för var och en som åtar sig ett förvaltningsansvar för en stiftelse att uppdraget är att följa stiftarens vilja och de i stiftelselagen föreskrivna reglerna. Ett misslyckande i dessa avseenden kan leda till att Länsstyrelsen tvingas entlediga styrelseledamöter eller förvaltaren. I sammanhanget ska även erinras om styrelsens/förvaltarens lagstadgade skadeståndsansvar.

Mindre än hälften av bostadsstiftelserna uttrycker i årsredovisningarnas förvaltningsberättelser hur stiftelsernas ändamål uppfyllts, vilket är ett krav enligt årsredovisningslagen. Länsstyrelsen har i det sammanhanget även uppmärksammat att inte någon av stiftelsernas revisorer har anmärkt på denna brist i sina revisionsberättelser. Istället har revisorerna i ett antal fall uttryckligen angivit att årsredovisningen har upprättats i enlighet med årsredovisningslagen, vilket inte är korrekt.

En del av Länsstyrelsens uppgift som tillsynsmyndighet är att ge stiftelserna råd och upplysningar. Länsstyrelsen kan med bindande verkan genom ett förhandsbesked uttala sig om en av stiftelsens styrelse/förvaltare avsedd förvaltningsåtgärd är godtagbar eller inte. Länsstyrelsen konstaterar att ingen av styrelserna/förvaltarna i de bostadsstiftelser där bristande ändamålsuppfyllelse förekommer, har utnyttjat möjligheten till förhandsbesked från tillsynsmyndigheten om frågor som rör ändamålsuppfyllelse.

Länsstyrelsen har med sin granskning önskat kartlägga de brister och problem som förekommer i förvaltningen av bostadsstiftelser, med fokus på stiftelsernas ändamålsuppfyllelse. Länsstyrelsen har för avsikt att följa upp de stiftelser där brister i ändamålsuppfyllelsen förekommit – i vissa fall på kort och i andra fall på lång sikt.

Bilaga. Förteckning över granskade stiftelser

akt nr	Destinatärkrets	Namn	Egen förmedling de senaste 5 åren	Bytesaffärer (externa) de senaste 5 åren	Styrelse/förvaltare eller delegation	Skäl att ingripa ?	Förvaltningsberättelse OK?	Skäl för ingripande	
1	117a	Behövande ensamstående eller familjer	Anna Johansson Visborgs Stiftelse	128	46	Styrelsen	NEJ	JA	
2	1181a	Arbetsamma, ordentliga och nyktra i Stockholms kommun - företrädesvis familjer med många barn	Stiftelsen Magna Sunnerdahls bostadshus			Styrelsen	NEJ	NEJ	
3	1258a	Arbetare	Stiftelsen Arbetarebostadsfonden till minne av den 9 februari 1853	568	138	Delegation	NEJ	JA	
4	1265a	Mindre bemedlade personer	Stiftelsen Isaaq Hirschs Minne	126		Delegation	NEJ	JA	
5	1333a	Arbeterskor, billigt	Gerda Meyersons bostadsstiftelse	15	1	Delegation	NEJ	JA	
6	1357a	Studenter	Stiftelsen KFUM:s Studenthem i Alvik	135		Dotterbolag	JA	JA	Stiftelsens bostäder förmedlas systematiskt till fel destinatärer
7	1390a	I Oscars församling behövande, företrädesvis gamla	Stiftelsen Carl och Emmy Setterwalls Minne	35	4	Delegation	JA	NEJ	Extensiv tolkning av "behövande"
8	1483a	Äldre behövande personer, företrädesvis sömmerskor	Stiftelsen Maria Lindgrens Sömmerskehjem			Delegation	JA	JA	Stiftelsens styrelse/förvaltare gör inte någon fullständig prövning av destinatärer
9	1788a	Behövande ånkor med minderåriga barn	Katarinastiftelsen	6	22	Delegation	JA	NEJ	Stiftelsens styrelse/förvaltare gör inte någon fullständig prövning av destinatärer
10	182a	Studenter	Stiftelsen Stockholms Studentbostäder	20 000		Delegation	NEJ	JA	
11	2085a	Mindre bemedlade, bildade kvinnor	Systrarna Elfvingss Stiftelse	121	0	Delegation	JA	NEJ	Stiftelsens styrelse/förvaltare gör inte någon fullständig prövning av destinatärer
12	208a	Studenter	Stiftelsen Nykterhetsvännernas Studenthem i Stockholm	250	0	Delegation	NEJ	NEJ	
13	212a	Svensk författare eller författarinna	Stiftelsen Laura och Rosa Fitinghoffs Diktarhus				JA	NEJ	Permutation krävs då den ursprungliga destinatärskretsen inte längre finns
14	2182a	Bildade, självförsörjande, lågt avlönade kvinnor	Alma Detthows Stiftelse	70		Delegation	NEJ	JA	
15	2296a	Synskadade	Synskadades Bostadsstiftelse	25		Delegation	NEJ	JA	
16	2351a	Behövande prästänkor, prästfruar, familjemedlemmar	Doktorinnan Maria Lindgrens Stiftelse			Förvaltaren	JA	NEJ	Stiftelsens medel/tillgångar används till annat ändamål
17	2395a	Behövande ålderstigna bildade damer	Hulthenheim-Wernstedtska Stiftelsen	5		Styrelsen	JA	NEJ	Förvaltning enligt felaktigt registrerat ändamål
18	2546a	Mindre bemedlade, bildade damer	Stiftelsen Konung Oscar I:s Minne	14		Styrelsen	NEJ	NEJ	
19	3228a	ordentlig kvinna med små tillgångar	Stiftelsen Märtha Anderssons Bostadsfond	1		Styrelsen	JA	JA	Stiftelsens styrelse/förvaltare har lagt till egna villkor som medför att destinatärskretsen inskränkts
20	3316a	Äldre personer, i första hand bosatta i Saltsjöbadens församling	Stiftelsen Syregårdsfonden	1		Förvaltaren	JA	JA	Stiftelsens styrelse/förvaltare har lagt till egna villkor som medför att destinatärskretsen inskränkts
21	5995a	Studenter	Stiftelsen Waldenströmska Studenthemmet	350-400		Delegation	JA	NEJ	Förvaltning enligt felaktigt registrerat ändamål
22	6000a	Studenter	Stiftelsen Ultuna Studentbostäder	1 000		Delegation	NEJ	NEJ	
23	6111a	Studenter	Studentbostadsstiftelsen Rackamäbber	7		Delegation	NEJ	NEJ	
24	6119a	Studenter	Stiftelsen Västmanlands-Dala nations studentbostäder			Delegation	JA	NEJ	Stiftelsens styrelse/förvaltare har lagt till egna villkor som medför att destinatärskretsen utökats

forts.

akt nr	Destinatärkrets	Namn	Egen förmedling de senaste 5 åren	Bytesaffärer (externa) de senaste 5 åren	Styrelse/förvaltare eller delegation	Skäl att ingripa?	Förvaltningsberättelse OK?	Skäl för ingripande
25	649a	äldre kvinnor och män, i svag ekonomisk ställning, bosatta i Stockholms stad har företrädare	13		Delegation	NEJ	JA	
26	7162a	Studenter	703		Delegation	NEJ	JA	
27	7180a	Studenter	147		Delegation	NEJ	NEJ	
28	7181a	Studenter				JA		Varken inkommit med årsredovisningar eller besvarat Länsstyrelsens frågor
29	7189a	älderstigna makar i behov, företrädare för skomakare och jordbrukare som länge tillhört Enköpings samhälle.	1		Delegation	JA	JA	Stiftelsens bostäder förmedlas systematiskt till fel destinatärer
30	7190a	Studenter	67		Delegation	NEJ	NEJ	
31	7192a	Studenter	1 652		Delegation	NEJ	JA	
32	7201a	Studenter	126		Delegation	NEJ	NEJ	
33	7204a	Studenter	542		Delegation	NEJ	JA	
34	7209a	Studenter			Delegation	NEJ	NEJ	
35	7211a	Studenter	250-1000		Delegation	NEJ	NEJ	
36	7249a	Behövande älderstigna, sjuka eller handikappade	13		Delegation	NEJ	NEJ	
37	7250a	Äldre hantverkare eller änkor efter sådana	1		saknas uppgift	NEJ	NEJ	
38	7252a	Anställda i KFUK-KFUM	5		Styrelsen	NEJ	NEJ	
39	6113a	Studenter	360		Delegation	NEJ	JA	
40	5827a	Ungdomar mellan 18-29 år	70		Styrelsen	NEJ	NEJ	
41	2669a	lärare och elever vid försvarets högskolor i Stockholm	800-900 st		ev. delegation	NEJ		

Länsstyrelsens rapportserie

Utkomna rapporter under 2011

1. Nya bostäder i Stockholms skärgård – aktuella bostadsprojekt 2011, *avdelningen för social utveckling*
2. Klimatförändringar och Mälaren ur ett vatten- och naturmiljöperspektiv, *avdelningen för samhällsskydd och beredskap*
3. På rätt väg? – Regional strategi för jämställdhet i Stockholms län 2008–2013, *avdelningen för tillväxt*
4. Tillsyn av bostadsstiftelser. Granskning av 41 bostadsstiftelser 2010 – 2011, *avdelningen för rättsliga frågor.*

Länsstyrelsen i Stockholms län har under 2010 granskat 41 bostadsstiftelser i Stockholm, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län. Länsstyrelsen har funnit att cirka trettio procent av de granskade stiftelserna inte förvaltas enligt sina föreskrifter om ändamål.

Kontakt

Länsstyrelsen i Stockholms län

Enheten för tillsyn

E-post: rattsavdelningen.stockholm@lansstyrelsen.se

tfn: 08- 785 40 00 (vxl)

Rapporten finns endast som pdf på vår webbplats

Adress

Länsstyrelsen i Stockholms län

Hantverkargatan 29

Box 22 067

104 22 Stockholm, Sverige

www.lansstyrelsen.se/stockholm