



Handläggare: Åke Wahlqvist  
AO Egendom  
Tel: 508 275 30  
ake.wahlqvist@fsk.stockholm.se

2005-03-14

Dnr 03-410-3506

Till  
Fastighets- och saluhallsnämnden

### **Stiftelse för AO Egendom. Genomförandebeslut**

#### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

1. Fastighets- och saluhallsnämnden godkänner kontorets redovisning i tjänsteutlåtet och förslaget till överföring av egendom från Stockholms stad till Egendomsstiftelsen i Stockholms län i huvudsaklig överensstämmelse med vad som framgår av utlåtet och dess bilagor
2. Fastighets- och saluhallsnämnden ger kontoret i uppdrag att inför kommunstyrelsens behandling av ärendet göra en bedömning av berörda byggnaders status för att stärka den ekonomiska kalkylens tillförlitlighet
3. Fastighets- och saluhallsnämnden ger kontoret i uppdrag att förhandla med Naturvårdsverket angående ett statligt bidrag
4. Fastighets- och saluhallsnämnden ställer sig bakom kontorets förslag till svar på revisorernas frågor
5. Fastighets- och saluhallsnämnden beslutar hemställa hos kommunfullmäktige att bilda den föreslagna egendomsstiftelsen

Sten Wetterblad

---

\\web01\inetpub\insyn.stockholm.se\work\fsk\2005-04-14\Dagordning\Tjänsteutlåtande\2. Egendom-stiftelse.doc

**Bilaga 1: Stiftelseförordnande**

**Bilaga 2: Stadgar**

**Bilaga 3: Fastighetsförteckning**

**Bilaga 4: Gruppering av fastigheterna**

**Bilaga 5: PM ang ekonomi och juridik**

**Bilaga 6: Revisorernas frågor**

**Bilaga 7: Kartmaterial över markinnehavet**

### SAMMANFATTNING

Kontoret redogör i tjänsteutlåtandet för ett förslag till bildande av en stiftelse för skydd av naturvärden, kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv, rekreation och turism inom stadens lantegendomar. Principbeslut om inriktningen för detta har tidigare fattats av Gatu- och fastighetsnämnden, dels 2003-12-09, dels 2004-06-15. Rapport om arbetets fortskridande har redovisats för och godkänts av nämnden 2004-10-12. I tjänsteutlåtandet, som låg till grund för sistnämnda nämndbeslut, redogjorde kontoret för vissa kompletterande utredningar som pågick bl a avseende vad som lämpligen skulle föras över till stiftelsen samt ekonomiska och juridiska förutsättningar för den tilltänkta stiftelsen. Dessa utredningar har nu redovisats. Enligt kontorets uppfattning finns därför nu möjligheter att besluta om ett genomförande av stiftelsebildningen och överföring av egendom till stiftelsen.

Förslag till stiftelseförordnande och stadgar har tidigare presenterats för och godkänts av nämnden. De ovan nämnda utredningarna har dock inneburit att vissa smärre förändringar bör ske. Av denna anledning bilägges de nya förslagen ( Bil. 1 och 2 ). I utlåtandet redogörs för vad som föranleder ändringarna. I huvudsak är dessa en följd av att det i de tidigare förslagen förutsattes att vissa potentiella exploateringsmarker skulle administrativt ligga kvar hos staden. I nuvarande förslag överföres även dessa till stiftelsen men ”öronmärks” för framtida angelägna samhällsändamål, t ex bostadsbebyggelse. Sammanlagt omfattar dessa marker en areal om c:a 1 500 hektar. Övrig överförd areal uppgår till c:a 24 500 hektar

Förslaget har utarbetats efter samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning samt kontakter med avdelningarna för ekonomi och finans. Det innebär att en stiftelse kallad ”Egendomsstiftelsen i Stockholms län” bildas med start 2006-01-01. Stadgarnas första paragraf beskriver ändamålet och lyder:

*”Stiftelsens ändamål, tillika det kommunala ändamålet, är att med donerade och förvärvade fastigheter och annat kapital och på ett ekonomiskt försvarbart sätt verka för en varaktig förvaltning av tillförda egendomar, så inriktad att egendomarnas naturvärden, kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv, rekreation och turism tillvaratas, utvecklas och tillgängliggörs för kommunmedborgarna ”*

Stiftelsen skall ha sitt säte i Stockholm. Stockholm stad utser alla styrelseledamöter. Till stiftelsen överföres som gåva de fastigheter som anges i underbilaga till stiftelseförordnandet ( Bil. 3 ).

Härutöver tillföres stiftelsen ett belopp av 100 miljoner kronor. Naturvårdsverket har preliminärt och under vissa förutsättningar åtagit sig att bidra med ett visst belopp. Kontoret föreslås få i uppdrag att förhandla med Naturvårdsverket.

Revisorsgrupp 2 har i skrivelse till nämnden med anledning av den tilltänkta stiftelsebildningen ställt vissa frågor. Kontoret besvarar i utlåtandet- efter samråd med stadens juridiska avdelning- dessa. En av de frågeställningar

som belyses är huruvida AO Egendoms verksamhet och den blivande stiftelsens verksamhet faller inom den kommunala kompetensen. En annan fråga är huruvida stiftelsebildningen kan anses vara proportionell med hänsyn till de värden som överförs.

## UTLÅTANDE

### Bakgrund

Affärsområde Egendom förvaltar i dag stadens lantegendomar, d v s fastigheter omfattande ca 26 000 ha mark och ca 1 200 byggnader som staden äger utanför kommungränsen. Stadens markköp inleddes redan vid förra sekelskiftet och fick en kulmen under 1960-talet.

Bokfört värde: 381 mnkr. (Exkl sommargårdar, som inte berörs av föreslagen stiftelsebildning).

Marknadsvärde: ca 725 mnkr +/- 20 %. Därtill har naturreservaten värderats till 20-100 mnkr. Värderingen är utförd av LRF Konsult Skogsbyrån.

Användningssättet är grovt sett följande:

- naturreservat/blivande reservat	7 000 ha
- ”mångbruk” <sup>1</sup>	17 000 ha
- potentiell exploateringsmark	1 500 ha

En annan indelningsgrund hänför sig till den ekonomiska redovisningen:

- permanentbostäder
- fritidsbostäder
- behandlingshem
- vägsamfälligheter
- statsbidragsvägar
- egna vägar
- häradsallmänningar
- skogsbruk
- jordbruk
- lokaler
- mark
- jakt
- fiske
- miljö- och fritid.

Bland reservat och större friluftsområden kan nämnas Angarn, Nacka, Ågesta, Lissma/Paradiset, Tyresta, Åva och Lida/Nolinge.

---

<sup>1</sup> Med mångbruk avses friluftsmark som kombineras med bl a skogsbruk och jordbruk.

### **Kommunfullmäktiges uppdrag**

Kommunfullmäktige gav i budget 2003 nämnden (GFN) i uppdrag att göra en översyn för att se hur stadens mark, avsatt för rekreations- och friluftsjändamål utanför kommungränsen, långsiktigt skulle bevaras.

På grund av ärendets komplexitet och av tidsmässiga skäl har kontoret valt att dela upp ärendet i ett antal tjänsteutlåtande- enligt nedan- med förslag om beslut av inriktningskaraktär.

### **Inriktningsbeslut nr 1**

Gatu-och fastighetsnämnden godkände 2003-12-09 kontorets förslag till bildande av en stiftelse för bevarande av biologiska och rekreativa värden i stockholmsregionen. Kontoret fick också i uppdrag att senast vid halvårsskiftet 2004 inkomma med ett utarbetat förslag till stiftelsebildning.

### **Inriktningsbeslut nr 2**

Inriktningsbeslut nummer två togs av gatu- och fastighetsnämnden 2004-06-15. I det underliggande tjänsteutlåtandet redovisade kontoret ett fullständigt förslag till stiftelsebildning samt redogjorde för dess konsekvenser. Av bilagt förslag till stadgar framgår bl a att:

*”Stiftelsens ändamål, tillika det kommunala ändamålet, är att med donerade och förvärvade fastigheter och annat kapital och på ett ekonomiskt försvarbart sätt verka för en varaktig förvaltning av tillförda egendomar, så inriktad att egendomarnas naturvärden, kulturmiljövärden samt värden för friluftsliv, rekreation och turism tillvaratas, utvecklas och tillgängliggörs för kommunmedborgarna ”*

Av utlåtandet framgår också att stiftelsen förutsätts ekonomiskt kunna leva på egna meriter, d v s ha förutsättningar att ekonomiskt klara sig utan driftsbidrag. Kontoret kom till slutsatsen att under förutsättningen att i huvudsak samtliga egendomar förs över till stiftelsen som gåva, så kommer kravet på uthålliga, sunda ekonomiska förutsättningar för stiftelsen att kunna uppfyllas.

Av tjänsteutlåtandet framgick också att det kunde finnas skäl att pröva lämpligheten av, att viss mark, som i utlåtandet betecknades som exploateringsmark, skulle kunna administrativt ligga kvar hos Gatu- och fastighetsnämnden.

### **Inriktningsbeslut nr 3**

#### *Markanvändning*

I tjänsteutlåtande 2004-09-09, godkänt av nämnden 2004-10-12, redogjorde kontoret för pågående arbeten. Åt en konsult hade uppdragits att utföra den i ovanstående stycke nämnda granskningen. Den skedde i form av systematisk genomgång av fastighetsinnehavet med beaktande av kommunala markanvändningsplaner och diskussioner med tjänstemän i berörda

kommuner. Materialet i form av kartor, kommentarer m m är ganska omfattande och finns i sin helhet tillgängligt på kontoret. Av praktiska skäl bilägges till detta tjänsteutlåtande endast en arealsammanställning ( Bil 4). Härav framgår att c:a 1 500 hektar utgörs av bedömd exploateringsmark. Resterande del, d v s drygt 24 500 hektar, utgörs av mark vars nyttjande överensstämmer med stiftelsens syften. Det bör dock i sammanhanget påpekas, att den gjorda indelningen är tämligen grovt och summariskt upprättad. Bl a bortser kategoriindelningen av markerna från befintlig fastighetsindelning. Dessutom är de kommunala planerna och markanvändningsförslagen grovt tillyxade både vad avser areal och trolig exploateringstidpunkt.

### *Ekonomi*

Av tjänsteutlåtandet 2004-09-09 framgick också att förutsättningarna för den tilltänkta stiftelsens ekonomi utreddes inom stadsledningskonorets juridiska avdelning. Resultatet av detta , liksom de juridiska förutsättningarna, framgår av bilaga nr 5.

De ekonomiska bedömningarna av stiftelsens framtida ekonomiska förutsättningar baseras på AO Egendoms resultat under senare år. Detta indikerar, att under förutsättning att i huvudsak all egendom och all verksamhet från AO Egendom överförs till stiftelsen, kommer i stort sett ett nollresultat att uppnås. Vissa effektivitetsvinster har då inkalkylerats. Däremot har ej hänsyn tagits till den framtida inkomstförstärkande verkan som avyttring av tilltänkta exploateringsmarker samt försäljningar av överflödiga byggnader kan medföra. Slutsatserna av de ekonomiska bedömningarna blir dock, att ett visst startkapital erfordras för att trygga stiftelsens framtida ekonomiska bärkraft. Storleken av detta kapitalbehov har uppskattats till 100 miljoner kronor. Naturvårdsverket har preliminärt och under vissa förutsättningar åtagit sig att bidra med ett visst belopp. Kontoret föreslås få i uppdrag att fortsätta dessa förhandlingar med Naturvårdsverket.

## **FRÅGOR FRÅN REVISORER**

Revisorsgrupp 2 har i skrivelse till Gatu- och fastighetsnämnden den 26:e november 2004 ställt vissa frågor med anledning av den planerade stiftelsebildningen. Skrivelsen bilägges. ( Bil. 6 )

Kontoret vill som svar på skrivelsen och efter samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning, framföra följande:

### **Fråga 1**

*”Konsekvensen av att mark och övrig egendom tillförs en stiftelse torde enligt vår bedömning bli att dessa tillgångar för all framtid blir i det*

*närmaste helt undandragna kommunal styrning. Stiftelsens styrelse vars ledamöter visserligen skall utses och entledigas av staden har att vara lojala mot stiftelsen ändamål. Kommunfullmäktige har ingen som helst vetorätt över stiftelsen. Hur ser nämnden på detta?"*

Kontorets synpunkter:

Det stämmer att fullmäktige inte har vetorätt över stiftelsens beslut. Visserligen skall fullmäktige få "ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas" (3:17 kommunallagen), men enligt stiftelserätten är det entydigt så att styrelsen har det fulla ansvaret. En styrelseledamot har ett personligt syssломannaansvar gentemot stiftelsen och får inte följa annans direktiv. Det är således en korrekt bedömning att tillgångarna undandras stadens styrning.

Den mest utmärkande egenskapen hos en stiftelse är dess varaktighet. Det betyder att lantegendomarna genom stiftelsebildningen för all framtid kan hållas samlade under en enhetlig förvaltning, som inte väsentligt påverkas av tillfälliga politiska majoriteter. Det kan samtidigt hävdas att den politiska tillsättningen av styrelseledamöter skall göra det möjligt för folkviljan att kontinuerligt lämna ett "avtryck" på stiftelsen.

## Fråga 2

*"Mot bakgrund av nämndens ansvar för bostadsförsörjning vill revisorsgruppen veta hur avvägningen har gjorts beträffande vilken mark som skall tillföras stiftelsen och vilken mark som skall reserveras för andra ändamål".*

Kontorets synpunkter:

Stiftelsen skall främja ett kommunalt ändamål. Från juridisk synpunkt gäller därför att endast sådan mark som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen – och stiftelsens syfte - kan överföras. Kommersiell mark och tomträttsmark som är upplåten för permanentboende kan således inte övergå till stiftelsen. Så länge marken ligger kvar hos kommunen aktualiseras inte något beslut som kan överklagas. Om marken överlåts till stiftelsen lyfts frågan och kan bli föremål för laglighetsprövning.

Kontoret har under ärendets beredning kommit till slutsatsen att även vissa "exploateringsfastigheter" bör överföras till stiftelsen, men redan vid överförandet "öronmärkas" för annat ändamål. Förteckning över dessa har därför upprättats och bifogas ärendet. De omfattar c:a 1 500 hektar, d v s närmare sex procent av totala arealen. Eftersom de redan vid överförandet är i huvudsak definierade, och det av stadgarna framgår att de är avsedda för annat ändamål, är det kontorets bedömning att markerna på ett fullgott sätt står till förfogande för bl a regionens exploateringsbehov, t ex bostadsförsörjning.

Ingen tomträttsmark överförs till stiftelsen.

### Fråga 3

*”En verksamhetsstiftelse anses allmänt som en föga flexibel form för näringsverksamhet. Inkomstskatt och delvis också mervärdeskatt utgör tillkommande kostnader för en stiftelse i jämförelse med nuvarande egendomsförvaltning. Kommunala driftbidrag kan inte ges. Enligt stiftelselagen måste en bedömning göras av stiftelsens varaktighet vid bildandet. Det är då av avgörande betydelse att stiftelsen får tillräckligt rörelsekapital och intäkter som ger uthålliga överskott. Hur säkerställs detta?”*

Kontorets synpunkter:

Det är korrekt att s k anslagsstiftelser är förbjudna, vilket utesluter upplägg som bygger på årliga bidrag eller anslag.

Förslaget till stiftelsebildning grundas på en budgetkalkyl, som baserat enbart på överförda fastigheter, indikerar ett smärre årligt underskott. Då har hänsyn ej tagits till den potential som kan förväntas genom avkastning av det kapital som kommer stiftelsen tillgodo genom framtida försäljningar av exploateringsmark. Därtill inrymmer nu liggande förslag ett kapitaltillskott på 100 miljoner kronor, till stor del finansierat av Naturvårdsverket. Med avkastningen från detta kapital bedömer kontoret att stiftelsens långsiktiga ekonomiska förutsättningar som säkrade.

### Fråga 4

*”Det är stora värden som vederlagsfritt torde behöva föras över från staden till en stiftelse om en sådan bildas. Stadens tillgångsmassa kommer då att minska med motsvarande belopp. Har nämnden utrett att bildande av stiftelse är förenligt med kommunallagens bestämmelser, främst avseende den kommunala kompetensen och om god ekonomisk hushållning? ”*

Kontorets synpunkter:

När det gäller stiftelsebildningens förenlighet med den kommunala kompetensen kan följande sägas. Att bilda en stiftelse för främjande av natur- och friluftsliv torde i och för sig uppfylla kommunallagens krav på allmänt intresse (2:1). Bilden kompliceras dock av lokaliseringsprincipen: kommunal verksamhet skall ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Här torde gåvans storlek beaktas, d v s föreligger rimlig proportionalitet mellan det kommunala ändamålet och överföringen?

Såvitt känt har rekreations- och friluftssändamål varit uppe till prövning i högsta instansen endast en gång, RÅ 1962 I 131, ett rättsfall som tyvärr är av mycket begränsat värde p.g.a. affärens ringa omfattning.:

Norrköpings stadsfullmäktige beslöt 1961 att förvärva tre fastigheter med lösöre i S:ta Annas skärgård för sammanlagt 350 tkr. Beslutet överklagades av flera personer under åberopande av att förvärven inte var att anse som en

kommunens angelägenhet. På en av fastigheterna fanns ett turisthotell (inom Stegeborgs kommun, 6 mil från Norrköping) som även i fortsättningen skulle komma att stå öppet för folk från olika delar av landet. Länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall och Regeringsrätten gjorde ej ändring.

Problemets kärna kan sägas bestå i avvägningen mellan nyttan för stadens egna medborgare i relation till nyttan för invånarna i övriga berörda kommuner. Jfr stiftelsebildningen i fallet Siwi, där kammarrätten i sin dom 2004-06-10 fastslog att det föreslagna bidraget om 61 mnkr inte stod i rimlig proportion till nyttan för staden, då syftet i huvudsak var vetenskaplig forskning, vilket inte är en kommunal uppgift.

Utgången av en domstolsprövning är omöjlig att förutsäga, och det är inte helt säkert att en domstol går in i en proportionalitetsbedömning.

Beträffande ”god ekonomisk hushållning” (8:1 kommunallagen) gäller som utgångspunkt att verksamheten skall präglas av höga krav på sundhet och säkerhet och att de kommunala medlen, vilka ytterst emanerar från kommunens befolkning, skall användas för kommunmedlemmarnas bästa. Enligt lagmotiven är stadgandet av målsättningskaraktär, och är inte avsett att ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med god ekonomisk hushållning. Något formellt hinder att besvär på denna grund upptas till domstolsprövning finns dock inte och det anses vara en öppen fråga om så kommer att ske framöver i samband med laglighetsprövningar. Någon rättspraxis har inte hunnit utveckla sig. Kontoret anser att den föreslagna stiftelsebildningen är försvarbar i detta sammanhang.

## **KONTORETS FÖRSLAG**

Mot bakgrund av tidigare redovisade förhållanden och ovan redovisade utredningar drar kontoret slutsatsen att en överföring av lantegendomarna till en stiftelse är fullt möjlig under vissa förutsättningar. Nämnden har tidigare genom ett antal inriktningsbeslut godkänt formerna för detta. De genomförda utredningarna ger dock anledning för kontoret att föreslå vissa förändringar av tidigare fattade beslut. Av detta skäl, samt för överskådlig- hetens skull, redovisas nedan ett fullständigt förslag till beslutsunderlag för överföring av egendom samt stiftelsebildning. Där förändringar skett eller där beslut ej tidigare fattats kommenteras detta.

### **1. Stiftelseförordnande för Egendomsstiftelsen i Stockholms län**

Förslag bilägges ( Bil 1 ).

### **2. Stadgar för Egendomsstiftelsen i Stockholms län**

Förslag bilägges. ( Bil 2 ) I tidigare förslag ingick att vissa fastigheter , betecknade exploateringsfastigheter, skulle juridiskt ligga kvar hos staden. I nuvarande stadgeförslag föreslås även dessa fastigheter överföras till stiftelsen för senare eventuell avyttring för annat ändamål. Dessa fastigheter eller delar av fastigheter finns förtecknade och ”öronmärkta” i bilaga nr 3.



### **3. Stiftelsens verksamhet startar 2006-01-01**

#### **4. Till stiftelsen överförs som gåva de fastigheter som anges i bilaga 3**

Vissa av dessa fastigheter, eller delar av fastigheter, utgörs av sk exploateringsfastigheter. Dessa är identifierade i samarbete med respektive kommun och bör reserveras för framtida samhällsnyttiga projekt, t ex bostadsbyggande. I tidigare redovisade tjänsteutlåtanden har dessa fastigheter föreslagits administrativt ligga kvar hos staden. Kontoret har nu funnit att övervägande skäl talar för att även dessa fastigheter tillförs stiftelsen men med det uttalade syftet att de, när tiden är lämplig, ställs till förfogande för annat ändamål genom försäljning eller på annat lämpligt sätt.

#### **5. Till stiftelsen överföres som gåva etthundra miljoner ( 100 miljoner ) kronor**

Detta belopp är avsett att trygga stiftelsens ekonomi och utgör en förutsättning för stiftelsens ekonomiska bärkraft.

Naturvårdsverket har preliminärt och under vissa förutsättningar åtagit sig att bidra med ett visst belopp. Kontoret föreslås få i uppdrag att fortsätta dessa förhandlingar med Naturvårdsverket.

#### **6. Till stiftelsen överföres samtliga verksamheter som för närvarande bedrivs vid AO Egendom inklusive alla avtal som Egendom förvaltar, samt alla av Egendom träffade överenskommelser**

Exempel på en sådan överenskommelse är överenskommelsen med Stockholms stads bostadsförmedling angående uthyrning av lämpliga friställda torp till el-allergiker och ambitionen att söka skapa en frizon för sådana allergiker inom Grödingeområdet.

#### **7. Till stiftelsen överföres de delaktigheter i samfälligheter, allmänningar m m som är kopplade till den egendom som överföres**

På utgiftssidan innebär detta i huvudsak delaktigheter i diverse vägsamfälligheter, dikningsföretag m m. På intäktssidan innebär det vissa intäkter från delaktigheter i några häradsallmänningar.

#### **8. Kvar hos staden förblir samtliga tomträtter och sommargårdar**

#### **9. Kvar hos staden förblir vissa avgifter i form av föreningsbidrag, som bokföringsmässigt hittills har belastat AO Egendom, men som mer är att betrakta som ett allmänt kommunalt bidrag**

Exempel: Bidrag till stiftelsen Tyrestaskogen.

#### **Tidplan**

Kontoret anser att stiftelsen skulle kunna träda i kraft 2006-01-01. Det förutsätter såväl ett snabbt beslut av kommunfullmäktige som att inga fördröjande komplikationer inträffar. För det praktiska arbetet är det väsentligt att styrelseledamöter och verkställande ledning utses snarast.

SLUT