



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2015:19
REGERINGSUPPDRAG



2011 års lagstiftning på hyresbostadsmarknaden

– tredje uppföljningen

2011 års lagstiftning på hyresbostadsmarknaden

– tredje uppföljningen

Boverket mars 2015

Titel: 2011 års lagstiftning på hyresbostadsmarknaden – tredje uppföljningen

Rapport: 2015:19

Utgivare: Boverket mars 2015

Upplaga: 1

Antal ex: 50

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-241-4

ISBN pdf: 978-91-7563-242-1

Sökord: lagen om allmännyttiga kommunala bostadsföretag, hyreslagen, hyresförhandlingslagen, lagstiftning, uppföljning, utvärdering, tillämpning, bostadsmarknaden, hyresbostäder, hyresgäster, hyror, hyresförhandlingar

Dnr: 210/2015

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 00

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2015

Förord

Boverket har i uppdrag att följa upp tillämpningen av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsföretag samt de förändringar i hyreslagen respektive hyresförhandlingslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Effekterna och konsekvenserna av denna omreglering ska följas av Boverket med sikte på en framtida utvärdering. Boverket ska följa hur förändringarna tillämpas av de olika aktörerna på bostadshyresmarknaden, men också rättstillämpningen. Analysen ska göras mot bakgrund av motiven till omregleringen och till hur bostadshyresmarknaden påverkats. Boverket ska också uppmärksamma regeringen på eventuella omedelbara problem till följd av brister i lagstiftningen eller i tillämpningen av lagen.¹

Rapporten är sammaställd av Assar Lindén och Viktor Dahlberg på enheten för boende och stadsutveckling. I arbetet har även praktikanten Saiputdin Vagabov deltagit. Roger Gustafsson på analysavdelningen och Ingrid Birgersson på enheten för styrmedel och fastighetsekonomi har lämnat värdefulla synpunkter.

Karlskrona mars 2015

Janna Valik
generaldirektör

¹ Regeringsuppdrag nr 10 i regleringsbrev 2014-12-18, S2014/8774/SAM (delvis) för 2015.

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och avgränsningar	9
2 De privata bostadsbolagen	11
2.1 Ekonomi	11
2.2 De tio största privata hyresrättsägarna	12
3 De allmännyttiga bostadsbolagen	15
3.1 Ekonomi	15
3.1.1 Intäkter och kostnader	15
3.1.2 Värdeöverföringar	16
3.2 Försäljningar	18
3.3 Nya ägardirektiv	20
3.4 Allmännyttan och affärsmässighet	21
3.4.1 Frågan kring affärsmässighet och investeringar	22
3.4.2 Hur ska affärsmässigheten mätas?	23
3.5 De 25 största kommunala koncernerna	23
4 Hyresgästernas ställning	27
4.1 Hyrorna	27
4.1.1 Hyresnivån	27
4.1.2 Hyresdifferentiering eller systematisk hyressättning	30
5 Hyresförhandlingar och rättstillämpningar	32
5.1 Hyresförhandlingarna	32
5.1.1 2011 års hyresförhandlingar – allt som vanligt	32
5.1.2 2012 års hyresförhandlingar – skärpt ton i debatten	33
5.1.3 2013 års hyresförhandlingar	34
5.1.4 2014 års hyresförhandlingar – pilotmålet avgörs	34
5.2 Rättstillämpningar	35
5.2.1 Hyresnämndsmål	35
5.2.2 Övrig rättstillämpning	38
7 Avslutande kommentarer	40
Bilaga	41

Sammanfattning

Den 1 januari 2011 infördes en ny lagstiftning – Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) – för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Samtidigt ändrades lagstiftningen på ett antal punkter vad gäller hyressättningen.

Boverket har i regleringsbrev för 2012 och 2013 bl.a. haft i uppdrag att följa effekter och konsekvenserna av lagstiftningen med sikte på en framtida utvärdering. Tidigare uppföljningar² har publicerats av Boverket 2013 och 2014. Den senare gjordes inom ramen för en större rapport avseende hyreslagstiftningen i stort. I uppdragsbeskrivningarna för de tidigare uppföljningar står att ”Analysen ska göras mot bl.a. det bostadspolitiska målet om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”. I regleringsbrevet för 2015 har uppföljningsuppdraget – i berörd del – förändrats till följande lydelse: ”Analysen ska göras mot bakgrund av motiven till omregleringen och till hur bostadshyresmarknaden påverkas.”. Motiven till omregleringen återfinns i regeringens prop. 2009/10:185 ”Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler”. I huvudsak handlar motiven om att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen inte ska få otillåtet statstöd³ i strid med EU-rätten och att de i stället ska agera utifrån affärsmässiga principer. I konsekvens med detta bedömdes även att de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens hyresnormerande roll skulle tas bort ur hyreslagstiftningen.

Övergripande reflektioner

Lagstiftningens krav på affärsmässighet syns i bolagen på olika sätt. Endast en mindre del av de allmännyttiga bolagen har ännu inte fått moderna ägardirektiv, dvs. från 2011 eller senare. De allmännyttiga bolagen har ofta haft intäkter på lägre nivåer och högre kostnader före 2011 än de privata hyresbolagen men tendensen är att skillnaderna minskar. Vad gäller ändringarna i hyreslagstiftningen så har det varit mera osäkert kring vad lagändringarna skulle få för konsekvenser. Parterna har haft olika förväntningar och det har syns i rättsfall m.m.

De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen

Ett av de mest synliga sätt AKBL påverkat de allmännyttiga bolagen är att ägarna till de kommunala bostadsaktiebolagen sett sig föranledda att se över sina ägardirektiv. Något som också görs mer eller mindre kontinuerligt. Vid inledningen av 2014 fanns det nya från år 2011 eller senare, ägardirektiv i drygt 200 kommuner.

² Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15 och Det svenska hyressättningsystemet, Rapport 2014:13.

³ Den grundläggande statsstödsbestämmelsen finns i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som, med förbehåll för särskilda undantagsregler i fördraget, föreskriver att statligt stöd som snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenlig med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Huruvida ett allmännyttigt bostadsbolag bedriver sin verksamhet enligt affärsmässiga principer är inte helt enkelt att bedöma eftersom de privata jämförelseobjekten – åtminstone de större – ofta finns i flera kommuner och kan anpassa sina affärstrategier på ett sätt som det lokala allmännyttiga bolaget inte kan. I många kommuner är det allmännyttiga bostadsaktiebolaget det överlägset största bostadsbolaget. Dessutom finns ännu inga vedertagna metoder för *hur* affärsmässighet enligt AKBL ska mätas, bl.a. eftersom det inte hunnit komma tillräckligt många rättsavgöranden. Det avgörande som kommit i förvaltningsdomstol har begränsad autoritet och Boverket ställer sig tvekande till utgången.

Ett område där lagstiftningen till största del fungerar är reglerna kring värdeöverföringar av vinstmedel från ett allmännyttigt bolag till kommunen. De sanktionslösa begränsningsregler som finns respekteras i de allra flesta fall. Det som är föremål för diskussion är de stora värdeöverföringar som några kommuner gör, särskilt Stockholms kommun, ur sina allmännyttiga bolag. Det kan vara värt att fundera över om dessa överföringar var vad lagstiftaren hade förväntat sig. De överförda beloppen kommer till stor del från fastighetsförsäljningar. I den bristsituation som finns på många bostadsmarknader, t.ex. i Stockholm, hade det måhända varit lämpligare att låta pengarna ligga kvar i bolaget för att gå till nya bostäder.

Hyresgästernas situation

Det mest uppenbara att studera och följa ur hyresgästens perspektiv är givetvis hyrorna. Det har funnits – och finns kanske fortfarande – farhågor för kraftiga hyreshöjningar då de allmännyttiga företagen ska drivas affärsmässigt och allmännyttans hyresledande roll tas bort. Det finns dock ännu inget som tyder på att genomsnittshyrorna ökat mer än tidigare år på grund av de nya regelverken på hyresbostadsmarknaden. Det genomsnittliga resultatet av hyresförhandlingarna har under de senaste fyra åren (2011 till 2014) varit 2,7, 2,5, 1,9 respektive 1,7 procent.⁴

Frågan om hyresdifferentiering har inte direkt med den ändrade lagstiftningen att göra. Det är en utveckling som påbörjades långt innan ändringarna trädde i kraft. Men under året har ett avgörande från Svea hovrätt gjort det osäkert om överenskommelser om hyresdifferentiering – i detta fall den s.k. stockholmsmodellen – har någon betydelse vid prövning av skälig hyra enligt hyreslagen. I övrigt fortsätter hyresdifferentiering genom partssamarbete kring systematisk hyressättning runt om i landet. Frågan är om det sker i tillräcklig utsträckning.

Hyresförhandlingar och rättstillämpningar

Hyresförhandlingarna tycks i stora drag fungera på ungefär samma sätt som tidigare även om tonläget i debatten varit hög – som mest under 2013 och 2014. Det verkar emellertid vara lugnare förhandlingar kring 2015 års hyror. Utfallet av förhandlingarna har, som nämndes ovan, inte varit uppseendeväckande högt för hyresgästerna.

⁴ Detta ska inte förväxlas med att hyresökningarna är totalt sett högre enligt SCB:s urvalsundersökningar. Se avsnitt 4.1.1.

Vad gäller rättstillämpningen är det ovan nämnda avgörandet rörande stockholmsmodellen viktigt för framtiden. Ett annat mål om ortsbegreppet, i vilket hovrätten bl.a. tog avstamp i AKBL kommer sannolikt också att påverka utvecklingen. Klart är att bostadens läge kommer att få ökad betydelse jämfört med vad det tidigare haft.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – i fortsättningen förkortad AKBL – har gällt från och med den 1 januari 2011.⁵

Avsikten med lagen är att den ska förtydliga definitionen av bolagen men också ställa nya krav på hur verksamheten bedrivs och vilka överföringar som kan göras till ägaren det vill säga kommunen. AKBL kan sammanfattas i följande tre punkter: (i) ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande, (ii) bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, och (iii) de utdelningsbegränsningar som fanns i den s.k. allbolagen är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag. Dock kan ett kommunalt bostadsaktiebolags överskott från ett år i sin helhet överföras från bolaget till kommunen om det görs för att finansiera åtgärder inom ramen för kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Hela överskottet kan även överföras till andra allmännyttiga kommunala bostadsbolag i samma koncern.

Första punkten är i mångt och mycket ett förtydligande och den tredje punkten är en förändring av beräkningsmetodik medan den andra punkten handlar om en helt ny inriktning för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen.⁶ I innevarande rapport är det därför den affärsmässigheten som kommer att diskuteras men även utdelningsbegränsningarna.

⁵ Den ersätter lagen om allmännyttiga bostadsföretag (2010:102), den så kallade allbolagen.

⁶ Dessa värdeöverföringar har Boverket dessutom ett särskilt uppdrag att följa (se Boverkets Rapport 2015:3 Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013) varför vi bara kortfattat kommer beröra denna fråga i innevarande rapport.

Den 1 januari 2011 infördes även förändringar i hyreslagen (se SFS 2010:810 och SFS 2010:811), dvs. 55 och 55e § i 12 kap. jordabalken.⁷ Förändringarna har nära anknytning till AKBL och innebar att allmännyttans roll vid hyressättningen förändrades.

Enligt 55 § andra stycket ska hyror som förhandlats fram kollektivt vara normerande oavsett vilka som är parter i förhandlingen. Före 2011 gällde att om det uppstod en tvist om hyran så skulle hyresnämnden använda hyressättningen i de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen för en likvärdig lägenhet i sin prövning. Detta innebar i praktiken att allmännyttans hyror blev normerande för hyresförhandlingarna. Från och med 2011 gäller i stället att även hyror som en hyresgästförening har förhandlat fram med en fastighetsägare, eller organisation som företräder privata fastighetsägare, som blir normerande vid en tvist och därför i praktiken för hyresförhandlingarna.

Dessutom infördes i 55 § femte stycket en ny skyddsregel mot kraftiga hyreshöjningar – den s.k. trappningsregeln. Den avser att dämpa effekten av kraftiga hyreshöjningar om den nya hyran blir väsentligt högre i förhållande till den gamla hyran. Förändringen i 55e § är en anpassning till 55 § för den som hyr lägenhet i andra hand. Om förstahandshyresgästens hyra har påverkats av skyddsregeln så ska andrahandshyresgästens hyra också bli lägre.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna och tidigare rapporter⁸ är att följa den förändrade lagstiftningen för allmännyttan och det förändrade hyressättningssystemet. Såväl effekter och konsekvenserna som tillämpningen hos olika aktörer av denna omreglering ska följas med sikte på en framtida utvärdering.

Boverket försöker således med denna rapport lägga grunden för en framtida utvärdering av det nya regelverk som infördes den förste januari 2011.

I regleringsbrevens⁹ uppdragsbeskrivningar för de tidigare uppföljningar står att ”Analysen ska göras mot bl.a. det bostadspolitiska målet om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.”. I regleringsbrevet för 2015 har uppföljningsuppdraget – i berörd del – förändrats till följande lydelse: ”Analysen ska göras mot bakgrund av motiven till omregleringen och till hur bostadshyresmarknaden påverkats.”¹⁰ Därutöver ges andra instruktioner.

Vi har medvetet valt att lägga aggregeringsnivån relativt högt. Detta beror framför allt på att vi vill skapa oss en översiktlig bild av vad AKBL inneburit. Dessutom är det ett faktum att lagstiftningen lämnar en hel del

⁷ Som en följd av detta gjordes även vissa justeringar i hyresförhandlingslagen (SFS 2010:810).

⁸ Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15 och Det svenska hyressättningssystemet, Rapport 2014:13.

⁹ Regleringsbrev för Boverket avseende 2013 och 2014.

¹⁰ Regeringsuppdrag nr 10 i regleringsbrev 2014-12-18, S2014/8774/SAM (delvis) för 2015.

öppet för tolkningar – först och främst vad gäller hur ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska agera för att verka enligt affärsmässiga principer – men även hur värdeöverföringar och hyreslagstiftningen tillämpas. Rättspraxis har och kommer att spela en avgörande i dessa frågor.

2 De privata bostadsbolagen

Lagstiftningen rörande allmännyttiga bolag samt förändringarna i hyreslagstiftningen påverkar givetvis de allmännyttiga bostadsbolagen direkt. Men även de privata aktörerna påverkas både direkt och indirekt. Den stora direkta skillnaden är att hyrorna i allmännyttan inte är normerade utan de privata fastighetsägarna kan förhandla, oberoende av vad allmännyttan gör, själva om hyrorna med företrädesvis hyresgästföreningen.

En tänkbar indirekt effekt är att då allmännyttan ska drivas affärsmässigt kan hyrorna här vara högre än tidigare. På sikt kan detta locka nya aktörer att träda in på marknaden.

Det finns en annan viktig aspekt med att studera privata företag när det gäller att utvärdera huruvida de allmännyttiga företagen följer intentionerna i AKBL. Lagstiftare markerar flera gånger att de allmännyttiga bolagen ska drivas som ”normala och långsiktiga aktörer”. Då är det givetvis centralt att ha en grundläggande kunskap om hur de privata företagen resonerar och agerar.

2.1 Ekonomi

Nedan följer en redogörelse för de privata bostadsbolagens intäkter och kostnader. Sedan Boverkets föregående rapport har statistiken uppdaterats med siffror från år 2012. Denna rapport kan inte presentera mer aktuella siffror i och med att SCB redovisar 2013 års siffror först efter att denna rapport har publicerats.

För de privata företagens ekonomi har den förändrade lagstiftningen troligen inte inneburit någon omedelbar effekt på en aggregerad nivå. Nettointäkterna för de privata fastighetsägarna ökade med 37 kronor per kvadratmeter under 2012. Ökningen motsvarar 3,8 procent och kan ställas i jämförelse med 2011 års ökning på 3,6 procent (34 kronor). Den genomsnittliga ökningen i nettointäkter de senaste fem åren har varit 3 procent. 2008 var ökningen 4,6 procent, vilket således skedde innan lagstiftningen ändrades. Det går inte att urskilja några avsevärda effekter på kostnadssidan för de privata bostadsbolagen heller. År 2012 låg

underhållskostnaderna på 142 kronor per kvadratmeter, vilket är samma kostnad som år 2008.

Tabell 2.1 Intäkter och kostnader per kvadratmeter, privata fastighetsägare

	2008	2009	2010	2011	2012
Intäkter netto	908	916	936	970	1 007
Kapitalkostnader räntor m.m.	-	-	-	-	-
Räntebidrag	-2	-1	-1	0	0
Underhållskostnader	142	137	132	138	142
Driftskostnader	293	308	330	340	347
Fastighetsskatt	23	21	23	24	25
Summa kostnader	-	-	-	-	-

Källa: SCB-IKU 2012 (2014) kr/km²

Trenden är dock att intäkterna ökar snabbare än driftskostnaderna de senaste åren. Övriga kända kostnadsposter rör sig inom snävare intervall och stiger inte alltid. Sammantaget ser det ut som att de privata bolagen ökat sina marginaler under 2011 och 2012. Tyvärr saknas uppgifter om kapitalkostnader, men de senaste åren har ränteläget varit lågt och borde inte ha minskat marginalerna.

2.2 De tio största privata hyresrättsägarna

I den första uppföljningen av den nya lagstiftningen, som publicerades år 2013, listades de 10 största ägarna av bostadsfastigheter i Sverige. De största ägarna – mätt utifrån bostadsyta – var i mars¹¹ år 2015 således: Akelius Fastigheter AB, Stena Fastigheter AB, Erik Selin Fastigheter AB, Första AP-fonden, Rikshem AB, Hyresbostäder i Sverige II AB, Fastighets AB L E Lundberg, Wallenstam AB, Ikano Invest AB samt Heimstaden AB.

Utifrån officiella dokument, företrädesvis årsredovisningar, har bolagens finansiella mål sammanställts. Detta med ambitionen att försöka identifiera hur en normal och långsiktig aktör agerar i termer av affärsmässighet, och framför allt vilka avkastningskrav som sätts. Boverket har använt extern information från analysföretag för beräkning av avkastning på totalt kapital.¹²

- Akelius Fastigheter AB – bolagets affärsidé är att ”långsiktigt äga, utveckla och förvalta bostadsfastigheter med förmåga att generera ett stadigt kassflöde. Låg finansiell risk uppnås genom låg belåningsgrad, lång ränte- och kapitalbindning”.
Avkastningskrav: direktavkastningskrav 4,84 procent. För 2014 har avkastningen beräknats till 10,02 procent på totalt kapital.
- Stena Fastigheter AB – bolagets affärsidé är att ”långsiktigt utveckla attraktiva bostäder och lokaler i prioriterade tillväxtregioner”.
Avkastningskrav: ingen information. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 10,99 procent.

¹¹ Enligt informations- och analysföretaget DATSCHA AB.

¹² Bisnode Information AB.

- Erik Selin Fastigheter AB – ingen information avseende avkastningskrav. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 6,81 procent.
- Första AP-fonden – ingen information avseende avkastningskrav eller avkastning på totalt kapital.
- Rikshem AB – bolagets affärsidé är att ”förvärva, förvalta och utveckla bostäder och samhällsfastigheter på utvalda tillväxtmarknader i Sverige”.
Avkastningskrav: 3,75-5,75 procent. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 8,89 procent.
- Hyresbostäder i Sverige II AB – ingen information avseende avkastningskrav. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 7,54 procent.
- Fastighets AB L E Lundberg – bolagets affärsidé är att ”förvalta och utveckla bostadsfastigheter och kommersiella fastigheter i kommuner med förväntad god tillväxt”.
Avkastningskrav: direktavkastningskrav 4-7,15 procent. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 8,41 procent.
- Wallenstam AB – bolagets affärsidé är att ”utveckla och bygga samt att köpa och sälja fastigheter i utvalda storstadsregioner med långsiktig hållbarhet för människor och företag”.
Avkastningskrav: direktavkastningskrav 3,7 procent. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 19,32 procent.
- Ikano Invest AB – IKANO Bostad Stockholm Holding AB bolagets affärsidé är att ”förvalta och utveckla fastigheter i Stockholms län vilka är långsiktigt hållbara för våra kunder”.
Avkastningskrav: direktavkastningskrav 4,6 procent. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 3,31 procent.
- Heimstaden AB – bolagets affärsidé är att ”etablera, förvalta, utveckla och äga, ensam eller tillsammans med andra investerare, bostadsfastigheter i tillväxt regioner i Sverige och erbjuder hyresgästerna trygga och trivsamma boenden i livets olika skeenden samt medinvestorer en professionell investeringsprodukt med en attraktiv riskjusterad avkastning”.
Avkastningskrav: 2,11-6,71 procent. Avkastningen på totalt kapital för 2013 har beräknats till 4,97 procent.

Genom denna sammanställning kan vissa mönster identifieras, men samtidigt belyses även många skillnader bolagen emellan. Det blir tydligt att de privata bolagen inte är en homogen grupp i termer av finansiella mål och avkastningskrav. Det är därmed svårt att identifiera hur ett privat bolag med långsiktigt engagemang agerar, och sedermera kunna applicera detta på ett allmännyttigt bostadsbolag.

Avkastningskraven för de tio största bolagen ligger i intervallet cirka två till sju procent. Ett par bolag presenterar ett intervall för den egna verksamhetens avkastningskrav. En förklaring till detta bör vara att avkastningskraven kan skilja sig åt mellan olika investeringar. Avkastningskraven kan rimligen baseras på antaganden om

markroekonomiska förändringar, så som inflation och realränta, men också specifika antaganden om fastighetens riskpremie. Då riskpremien troligen varierar utifrån förutsättningarna för enskilda investeringar, är det således svårt att dra några slutsatser kring hur marknadsmässiga avkastningskrav generellt ser ut för privata bostadsbolag.

Som en summering av det ovan sagda; den som vill ge sig i kast med att ranka allmännyttiga bostadsföretag angående affärsmässighet – och kanske även jämföra med privatägda bostadsföretag – bör göra detta med komplexiteten för ögonen.

3 De allmännyttiga bostadsbolagen

De allmännyttiga bostadsaktiebolagen är således de aktörer som direkt påverkas av AKBL. Utöver detta kan även förändringar i hyreslagen potentiellt påverka bolagen. Vi inleder kapitlet med att kort titta på de allmännyttiga bolagens ekonomi, värdeöverföringar samt försäljningar av allmännyttiga bostäder. Dessa avsnitt bygger delvis på andra rapporter från Boverket.¹³ Kapitlet avslutas med frågor kring affärsmässighet.

3.1 Ekonomi

I enlighet med föregående rapport kommer denna rapportering att åskådliggöra utvecklingen – på aggregerad nivå – för de allmännyttiga bostadsbolagens intäkter och kostnader efter kravet om att bolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer införts. Förändringar i lagstiftning kan givetvis ha effekt på bolagens ekonomiska förutsättningar och i längden på deras resultat.

3.1.1 Intäkter och kostnader

De allmännyttiga bolagen ökade nettointäkterna under 2012 med 38 kronor per kvadratmeter, vilket motsvarar 4,0 procent. Ökningen är 1,3 procentenheter högre än genomsnittet för de föregående tio åren 2002–2011, och skulle kunna tolkas som att den förändrade lagstiftningen börjar få, om än liten, effekt på de allmännyttiga bolagens ekonomi.

I Boverkets första uppföljning konstaterades för 2011 en första minskning av driftkostnader, exklusive värmekostnader, på 2000-talet. Minskningen på 19 kronor per kvadratmeter utgjordes till större delen av just minskade värmekostnader, vilka uppgick till 13 kronor per kvadratmeter. Om minskningen med resterande sex kronor berodde på

¹³ Boverkets Rapport 2015:3 Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013 och Boverkets Rapport 2015:11 De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2013 och 2014.

den förändrade lagstiftningen är mindre sannolikt i och med att driftkostnaderna återigen ökade under 2012. Kommande års siffror kan möjligen utvisa huruvida minskade driftkostnader kan härledas till den förändrade lagstiftningens ökade krav på avkastning.

Tabell 3.1 Intäkter och kostnader per kvadratmeter, allmännyttan

	2008	2009	2010	2011	2012
Intäkter netto	887	913	924	948	986
Kapitalkostnader räntor m.m.	252	231	221	247	251
Räntebidrag	-3	-3	-2	-1	0
Underhållskostnader	202	215	234	244	253
Driftskostnader	374	399	421	402	415
Fastighetsskatt	18	19	20	21	21
Summa kostnader	842	861	894	913	940

Källa: SCB, IKU 2012 (utkom maj 2014)

En jämförelse mellan de privata bostadsbolagen och de allmännyttiga bostadsbolagen visar att nettointäkterna för de privata bostadsbolagen var 2,1 procent högre än för de allmännyttiga bolagen. Denna siffra är inte uppseendeväckande då det resultatet inte skiljer sig nämnvärt från åren före förändringen i lagstiftning.

De privata bostadsbolagens driftskostnader var 16 procent lägre än de allmännyttiga bolagens under 2012. Noterbart är att differensen i driftkostnader har minskat från cirka 22 procent till 15 procent under åren 2011–2012. Vid en summering av drift- och underhållskostnader hade dock de privata bostadsbolagen 26,8 procent lägre kostnader än de allmännyttiga bolagen. Detta kan jämföras med genomsnittet för perioden 2003–2011, som låg på 22,9 procent.

Sammanfattningsvis ser även de allmännyttiga bolagen ut att ha bättre sina marginaler under 2011 och 2012. Men det är samtidigt svårt att utläsa några effekter av lagstiftningen för de allmännyttiga eller de privata bostadsbolagen.

3.1.2 Värdeöverföringar¹⁴

I samband med förändringarna i lagstiftningen infördes som nämnts även nya regler för vilka vinstuttag ägarna, dvs. kommunerna, får göra från de allmännyttiga bostadsbolagen. Dessa regler började gälla för räkenskapsåret 2011 och framåt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de flesta allmännyttiga bostadsbolagen följer reglerna om begränsning av värdeöverföringar. Sedan bestämmelserna infördes 2011 har utvecklingen varit stabil i den meningen att andelen bolag som lämnar värdeöverföringar utöver tillåtet belopp runt sjunkit ner från 5 till 4 procent.

¹⁴ Kapitel 3.1.2 bygger på Boverkets Rapport 2015:3 Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013.

Det är 61 procent av bostadsbolagen som inte har lämnat någon värdeöverföring alls till ägaren och ungefär så har det sett ut under ett antal år.¹⁵ Noterbart är att det var betydligt färre bolag de senaste åren som gjorde otillåtna värdeöverföringar jämfört med 2010 enligt den äldre lagen. Då var siffran 18 procent av bolagen, se tabell 3.2.

Tabell 3.2: Värdeöverföringar från kommunala allmännyttiga bolag till kommunen.

	2010	2011	2012	2013
Bolag som inte lämnat någon värdeöverföring	59 %	62 %	58 %	61 %
Bolag som lämnat värdeöverföringar med tillåtet belopp	23 %	33 %	38 %	35 %
Bolag som lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp	18 %	5 %	4 %	4 %

Det finns ett antal återkommande orsaker till de otillåtna utdelningarna, i de fall de går att utläsa. Något bolag har ägardirektiv som anger att bolaget ska lämna avkastning till moderbolag med 4 procent av insatt kapital. Något bolag har använt sig av fel statslåneränta och i några fall handlar det om återbetalning av aktieägartillskott och om förvärv av dotterbolag. Ett bolag, Mölndalsbostäder AB, har under flera år lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp och beloppsmässigt svarar Mölndalsbostäder AB för de största otillåtna överföringarna, det rör sig om cirka åtta år, men det finns ingen sanktion i Allbolagen om ett bostadsföretag lämnar utdelning utöver tillåten nivå. Vid överträdelser kan länsstyrelsen exempelvis påtala detta för kommunen.

I lagen ges undantag från begränsad utdelning som medger att hela årets vinst kan föras över till kommunen om medlen används till bostadsförsörjningsåtgärder som främjar integration och social sammanhållning eller åtgärder som tillgodoser bostadsbehovet för personer som kommunen har ett särskilt ansvar för.

För 2013 har 19 bostadsbolag (15 kommuner) använt sig av undantagen från värdeöverföringsbegränsningen. Det är en liten ökning jämfört med 2011 och 2012 (14 respektive 17 bostadsbolag). Det är 15 kommuner som använt sig av undantagen i år 2013, 11 av dem har beslutat om överföring av medel från bostadsbolagen till bostadsförsörjningsåtgärder i kommunen (Stockholm, Sollentuna, Upplands Väsby, Eskilstuna, Norrköping, Eslöv, Hässleholm, Malmö, Kristianstad, Klippan och Karlstad).

De överförda medlen under 2013 – drygt 1 miljard kronor¹⁶ – ska användas till bl.a. följande: olika åtgärder inom Järvalyftet och Söderortsvisionen i Stockholms stad, trygghetsskapande åtgärder, vräkningsförebyggande arbete, bostadssamordning, stödboenden och

¹⁵ Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013.

¹⁶ För 2013 bestod 90 procent av detta belopp av utdelningar från Stockholms allmännyttiga bolag till Stockholms stad – jämfört med år 2012 då det var 96 procent och 2011 då det var 90 procent.

särskilda boendelösningar, allaktivitetshus för att främja integration, finansiering av åtgärder inom ramen för Malmö stads områdesprogram och åtgärder för hemlösa personer. Områdesprogrammen i Malmö är en femårig investering för att bl.a. förbättra levnadsvillkoren och öka tryggheten i vissa områden i Malmö där välfärden är som lägst, förebyggande åtgärder för att motverka hemlöshet, kostnader för t.ex. härbärgen och dygnsboende.

Under 2012 beslutade elva kommuner om överföring av medel från bostadsbolagen till bostadsförsörjningsåtgärder. Med tillägg för Jönköping var det samma kommuner som under 2013. Totalt överfördes nästan 2 miljarder kronor från bostadsbolagen till kommunerna för att användas till bostadsförsörjningsåtgärder.

Frågan om hur värdeöverföringar från ett allmännyttigt bostadsbolag till kommunen står sig vid en laglighetsprövning har prövats i Förvaltningsrätten och sedan i Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten bedömde, mot bakgrund av förarbeten till AKBL, att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt 5 § punkten 1 AKBL. Kammarrättens dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande¹⁷ stod därmed fast (se vidare kapitel 5.2).

3.2 Försäljningar¹⁸

Förändringarna i lagstiftningen har ingen direkt effekt på försäljningen av allmännyttiga bostäder. De allmännyttiga bostäderna utgör cirka hälften av Sveriges hyresrätter¹⁹ och beslut om försäljning kan i hög grad påverkas av den marknad de verkar på. Men beslut om försäljning kan också bero av politiska överväganden. Av den anledningen kan förändringar i lagstiftning ha en indirekt påverkan på försäljningarna. Dessutom påverkar försäljningarna hyresbostadsmarknaden som helhet, vilket gör att de bör behandlas i denna rapport.

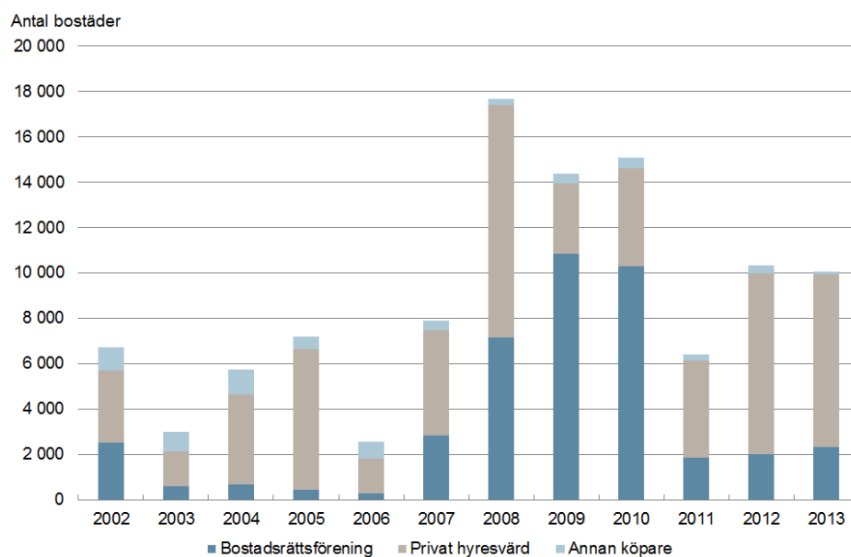
Året för lagstiftningens reformering nådde försäljningen av allmännyttiga bostäder den lägsta nivån sedan 2006. I endast 60 kommuner såldes 6 800 hyresrätter av allmännyttan totala bostadsbestånd. Redan år 2012 gick dock försäljningssiffrorna upp igen, och höll i sig in i nästkommande år. Under år 2013 såldes drygt 10 000 bostäder i 80 kommuner, vilket är snarlikt 2012 års siffror med drygt 10 300 sålda bostäder i 79 kommuner.

¹⁷ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 20 december 2012 och Kammarrätten i Stockholms dom den 19 november 2013, mål nr 52-13 och 163-13.

¹⁸ Kapitel 3.2 och 3.3 bygger på Boverkets Rapport 2015:11 De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2013 och 2014

¹⁹ Se bl.a. Boverket bostadsmarknadsenkät, 2014.

Figur 3.1 Fördelning mellan köpare av allmännyttiga bostäder



Källa: BME 2014

Till skillnad från åren 2009–2010, föregående förändring i lagstiftning, såldes en majoritet av bostäderna till privata hyresvärdar för fortsatt uthyrning under åren 2011–2013. Under 2010 var situationen den omvända då två tredjedelar av bostäderna såldes för ombildning till bostadsrätter. Bortfallet kan i allt väsentligt förklaras med den kursändring som Stockholms stad gjorde i inledningen av 2011 men som – såvitt Boverket uppfattat beslutet – inte berodde på införandet av AKBL.

Det bör nämnas att även om det såldes drygt 10 000 allmännyttiga bostäder under år 2013, så minskade inte beståndet avsevärt. Detta till följd av att de allmännyttiga bolagen byggde och köpte drygt 9 950 bostäder under året.

Kommunernas motiv till 2013 års försäljningar skiljer sig åt. Den vanligaste förklaringen till försäljning var att effektivisera förvaltningen. Försäljning för att möjliggöra nyproduktion och ge ökat ekonomisk utrymme för underhåll och renovering var också vanliga motiv. I större städer uppgavs bostadspolitiska åtgärder som motiv till försäljning. Målet med dessa var att uppnå större variation i upplåtelseformer och öppna upp marknaden för andra hyresvärdar.

Att det vanligaste motivet till försäljning var att effektivisera förvaltningen kan indikera att om de allmännyttiga bostadsbolagen ska kunna agera affärsmässigt som lagen föreskriver, är det inte längre affärsmässigt att behålla vissa delar av kommunens bostadsbestånd.

I relativt stora kommuner som Södertälje och Norrköping, där antalet sålda bostäder var 400 respektive 1 040, uppgavs att motiven till försäljning bl.a. var att möjliggöra nyproduktion av bostäder och ökat ekonomiskt utrymme för underhåll och renovering.

3.3 Nya ägardirektiv

I samband med implementeringen av den nya lagstiftningen fick många kommuner anledningen att uppdatera sina ägardirektiv till sina allmännyttiga bolag. Ägardirektiven utgörs bland annat av vilka ekonomiska krav som gäller, exempelvis företagets soliditet, justerade soliditet samt avkastningskrav. Det bör påpekas att det inte finns några krav om att det ska finnas ett ägardirektiv, även om det är det vanligaste verktyget utifrån vilket kommunerna styr sina bolag.²⁰

Mot slutet av januari år 2014 hade 269 av 290 Sveriges kommuner ett kommunalt bostadsbolag, och 244 av dessa har uppgett att det kommunala bostadsbolaget har ett ägardirektiv. I 201 kommuner har ett nytt ägardirektiv antagits under åren 2011–2013.

När kommunerna besvarade frågan angående hur avkastningskravet på det kommunala bolaget är formulerat i ägardirektivet, var direktavkastning på totalt kapital det vanligast förekommande svaret, dels för de ägardirektiv som antagits år 2013, dels för den totala perioden som följt sedan förändringen i lagstiftningen, 2011–2013.

Tabell 3.3 Avkastningskrav från nya ägardirektiv 2011–2013

	2011	2012	2013	Summa
Direktavkastning på totalt kapital	22	28	29	79
Totalavkastning på eget kapital	20	17	22	59
Totalavkastning på totalt kapital	6	12	9	27
Ingen uppgift	15	15	36	66
Totalt	63	72	96	231 ²¹

Källa: BME 2014

I den föregående rapporten ”Den nya lagstiftningen – en uppdatering” redovisades alternativen till avkastningskrav i ägardirektiv; ”Annat krav” och ”Inget krav”. Statistiken tillhörande tabell 3.3 kommer från 2014 års Bostadsmarknadsenkät²², vilken till skillnad från tidigare år saknade det öppna svarsalternativen ”Annat krav” och ”Inget krav”. Kommunerna hade därför inte möjligheten att svara med ett annat alternativ än de tre ovan redovisade. Drygt 33 procent av kommunerna med ägardirektiv uppgav inget avkastningskrav.

Ett antal kommuner har uppgett att det avkastningskrav som beskrivs i ägardirektivet är noll procent. Att ett bolag kan ha noll procent i avkastning kan vara rimligt, då exempelvis förutsättningarna på olika marknader kan skilja sig åt avsevärt, eller att större investeringar i nyproduktion eller ombyggnad kan ha bidragit till att avkastningen uteblivit. Men det är inte rimligt om det fortsätter under längre tid och jämförbara privata bolag på samma lokala bostadsmarknad har positiva avkastningskrav. Boverkets rapport ”Den nya lagstiftningen på

²⁰ Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15.

²¹ Några kommuner har svarat med flera avkastningskrav.

²² Avseende år 2013.

hyresbostadsmarknaden”²³ innehåller en omfattande diskussion kring frågan om affärsmässiga principer och marknadsmässiga avkastningskrav. De avsnitten är fortfarande aktuella och av den anledningen kommer inte en lika omfattande redogörelse presenteras på nytt. Med hänvisning till den rapporten behandlas därför endast de nyare resultaten upp från Bostadsmarknadsenkäten avseende år 2013.

Som nämndes finns inget krav på att det ska finnas något ägardirektiv. Samtidigt kan ett allmännyttigt bostadsbolag mycket väl vara affärsmässigt även om det inte finns ett ägardirektiv eller om detta inte är tillräckligt tydligt utformad. Med andra ord är ett tydligt ägardirektiv varken ett nödvändigt eller ett tillräckligt villkor för att klargöra om ett allmännyttigt bostadsbolag agerar affärsmässigt. Ett ägardirektiv kan å andra sidan ge viktiga signaler om vad kommunen förväntar sig från det kommunala bostadsföretaget. Alternativ till ägardirektiv kan komma i form av enskilda beslut och uppdrag från kommunen men kan då ge intryck av en fragmenterad bolagsstyrning.

3.4 Allmännyttan och affärsmässighet

Affärsmässigheten för allmännyttan är fortsatt i fokus sedan lagen infördes. Boverket gjorde en längre redogörelse för hur lagen och dess förarbeten kan tolkas i rapporten från mars 2013.²⁴ Vidare togs frågan upp i all korthet i Boverkets rapport om det svenska hyressättningssystemet från 2014.²⁵ Sedan dessa har bl.a. Bo Nordlund på uppdrag av fastighetsägarna tagit sig an frågan i en rapport från november 2014.²⁶ Han har tidigare även tagit fram en rapport i samma ämne men då på uppdrag av Sabo.²⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att Nordlund efterlyser gemensamma definitioner och gemensam terminologi för att jämförelser ska kunna göras. Allt för att underlätta transparensen så att det går att bättre bedöma om de kommunala bostadsföretagen uppträder konkurrensneutralt. Han förordar totalavkastning på totalt kapital som mått på avkastning och avkastningskrav. Det finns även ett tydligt ställningstagande att det inte bara ska ställas avkastningskrav på företagsnivå utan även på investeringsnivå. Ett specialfall är vad som kallas för desinvestering – dvs. försäljningar, vilket vi kommer att återkomma till nedan.

Nedan tas några aspekter av affärsmässigheten upp. Men redan nu förtjänar att påminnas om att det pågår en utredning ”EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik”²⁸ som ska redovisas den 29 maj 2015. Det är rimligt att anta att en del av de ämnesområden som

²³ Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15.

²⁴ Boverket (2013) Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, Rapport 2013:15.

²⁵ Boverket (2014) Det svenska hyressättningssystemet, Rapport 2014:13.

²⁶ Nordlund, B. (2014) Uppföljning – Effekter av införandet av Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

²⁷ Nordlund, B. (2012) Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

²⁸ Dir. 2013:68.

behandlades inför AKBL återkommer i utredningen. Om regeringen anser att utredningen har förslag m.m. som kan föranleda ändringar i AKBL – eller andra lagar – så vore det ett lämpligt tillfälle att skapa större tydlighet i vad som förväntas av de allmännyttiga bolagen. Det gäller inte bara affärsmässigheten som princip utan t.ex. även frågan om redovisningsreglerna för fastighetsbolag ska förändras för att öka transparensen. Det sistnämnda bör givetvis även gälla privatägda bostadsbolag.

3.4.1 Frågan kring affärsmässighet och investeringar

Boverket har tidigare hävdad att resonemangen kring huruvida de allmännyttiga bostadsbolagen agerar enligt affärsmässiga principer måste utgångspunkten givetvis vara att försöka reda ut vilka krav AKBL ställer. Det har också noterats att – inte helt förvånande – olika aktörer tolkar lagstiftningen, och i synnerhet begreppet affärsmässiga principer, på relativt skilda sätt. Hyresgästföreningen, SABO, Fastighetsägarna och SKL har alla gått ut med sina tolkningar av vad affärsmässiga principer bör innebära.²⁹

I ett mål³⁰ som avgjorts av Förvaltningsrätten i Karlstad har en investering laglighetsprövats enligt kommunallagen. I målet gjorde det allmännyttiga bolaget en investering som framstår som svår att få lönsamhet i. Det är inte heller uppenbart att det finns positiva sidoeffekter som sammataget kan antas uppväga den bristande lönsamheten. Ändå ansåg inte domstolen att detta stod i strid med AKBL. De avgörande skälen tycks ha varit följande. ”Vid bedömningen av om kravet på affärsmässighet är uppfyllt anser förvaltningsrätten att det inte går att avgränsa frågan till enbart ett objekt. Kravet bör rimligen och mot bakgrund av vad som anförs i lagens förarbeten (prop. 2009/10:185) i stället ses med utgångspunkt i verksamheten som helhet och också över tid. Att ett investeringsobjekt inte omgående är lönsamt innebär alltså enligt förvaltningsrättens mening inte att kravet på affärsmässighet åsidosatts.

Boverket har uppfattat förarbetena som att de ger stöd för en mer restriktiv tolkning som innebär att en enskild investering ska förväntas generera avkastning på ett eller annat sätt.³¹ Att sedan en investering i efterhand visar sig mindre lyckad är en annan fråga. Det hade varit intressant att se om utfallet blivit detsamma vid prövning i höge instans.

Försäljningar

I Bo Nordlunds rapport tas affärsmässighet vid försäljningar (desinvesteringar) upp. Vad som egentligen gäller enligt AKBL är inte helt tydligt. I propositionen går man inte uttryckligen in på frågan. Men det finns i författningskommentaren till 2 § AKBL en formulering:

²⁹ Se Lind och Lundström (2011) för en genomgång av aktörernas tolkningar, men även deras egen tolkning av lagstiftningen.

³⁰ Mål nr. 1428-14.

³¹ Se prop. 2009/10:185, s. 46 ”Om det faktiska utfallet skulle visa sig bli sämre än det förväntade, saknar detta betydelse, förutsatt att investeringen grundats på realistiska förväntningar på marknadsmässig avkastning. Regeringen delar denna bedömning.”

*”Det centrala perspektivet för ett affärsmässigt företag är företagets bästa. Det är viktigt att företaget har ett ordentligt underlag och dokumentation för att visa att det i sammanhanget inte förekommer någon form av otillåtet statsstöd och även varför en viss åtgärd anses affärsmässig. Det gäller för investeringar och åtgärder i den löpande driften.”*³² Mot bakgrund av att det överhuvudtaget inte nämns något om affärsmässigheten vid försäljningar i propositionen och att det utelämnats i författningskommentaren finns det anledning att vara öppen för att detta är en fråga som inte avgjorts slutligt. Skälet skulle kunna vara att de försäljningar – särskilt för ombildning till bostadsrätter – som genomförts både före och efter AKBL ikraftträdande var och är svåra att bedöma affärsmässigheten av.

3.4.2 Hur ska affärsmässigheten mätas?

Av ovanstående genomgång av förarbetena till AKBL sägs inget om *hur* man mäter affärsmässigheten, eller i princip avkastningen, för de allmännyttiga bostadsbolagen. Lagstiftaren har uttryckligen valt att inte reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå.³³

I Nordlund (2012) diskuteras dock frågan ingående. Nordlund sammanfattar sina intervjuer med långsiktiga privata/normala aktörer,³⁴ I rapporten³⁵ från 2014 tas frågan upp på nytt. Nordlunds slutsatser angående affärsmässighet är att de bör mätas med avkastningskrav på hela företaget och uttryckas som ett totalavkastningskrav på totalt kapital (med marknadsvärden som kapitalbas).

3.5 De 25 största kommunala koncernerna

Agerar de allmännyttiga bostadsbolagen affärsmässigt i dag? Frågan ska rimligen besvaras mot bakgrund av motiven till AKBL. Det får anses innebära att de allmännyttiga bostadsbolagen måste ha som målsättning att ha en normal avkastning så att inte konkurrensen på bostadsmarknaden påverkas. Dvs. fördelen med att kunna driva ett sådant bolag genom avstå från normal avkastning skulle tas bort. I annat fall fick allmännyttiga bostadsbolag en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag och det kunde ses som otillåtet statsstöd enligt EU-fördraget.

Vi ska avsluta detta kapitel med att titta på de 25 största kommunala hyresbostadsägande koncernerna (mätt som antal hyresbostäder i koncernen). Genom att studera dessa 25 koncerner studerar vi ett 40-tal kommunala bostadsaktiebolag, från det minsta med ett knappt hundratal lägenheter till det största som äger drygt 28 000 lägenheter. Det är givetvis ingen heltäckande genomgång men vi täcker med detta urval in någonstans mellan 50 och 55 procent av alla allmännyttiga bostäder.

³² Se prop. 2009/10:185, s. 85

³³ Se prop. 2009/10:185, s. 45.

³⁴ Nordlund (2012, s. 64).

³⁵ Nordlund, B. (2014) Uppföljning – Effekter av införandet av Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Syftet med genomgången är inte att studera huruvida dessa bolag lever upp till lagstiftningen. Vad vi vill undersöka är huruvida det klart anges att bolaget ska drivas enligt affärsmässiga principer och huruvida det finns preciserade avkastningskrav.

Som tidigare nämnts är det inte lagstadgat att det ska finnas ett ägardirektiv. För att ge en fingervisning om hur det ser ut i det avgörande avseendet – om bolagen ger avkastning – har även siffror på detta tagits med. En översiktlig blick på tabell 3.4 ger vid handen att de allra flesta företag har formuleringar om affärsmässighet och i de flesta fall även preciserade avkastningskrav. Det faktiska resultatet visar möjligen på lägre nivåer än för de privata bostadsbolagen. Men då måste man samtidigt beakta svårigheten att få transparens i redovisningarna³⁶ men också att förutsättningarna t.ex. såvitt avser beståndets underhålls- och renoveringsbehov och boendetäthet kan se väldigt annorlunda ut. Observera att i tabellen förekommer även ägardirektiv från 2015 och 2014 vilka inte finns med i tabell 3.3 ovan. I bilaga till denna rapport finns en utökad version av denna tabell där även avkastningskrav i förekommande fall finns med.

³⁶ Nordlund, B. (2014) Uppföljning – Effekter av införandet av Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Tabell 3.4 De största allmännyttiga bostadsbolagen

	A	B	C	År	Avkastning i % 2013 på totalt kapital*
AB Svenska bostäder		X		2014-16	2,8
AB Stockholmshem		X		2014-16	2,18
AB Familjebostäder		X		2014-16	5,79
Micasa Fastigheter i Stockholm AB			X	2014-16	2,29
Bostads AB Poseidon			X	2014	2,12
Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag			X	2013	2,79
Familjebostäder i Göteborg AB			X	2013	2,09
Gårdstensbostäder AB			X	2013	3,35
MKB Fastighets AB			X	2013	3,63
ÖrebroBostäder AB			X	2015	2,09
AB Stångåstaden	X			2014	3,78
Uppsalahem AB			X	2015-18	1,76
Uppsala Kommuns Fastighets AB			X	2014	2,06
AB Bostaden i Umeå	X			2015	3,57
AB Gavlegårdarna	X			2014	3,82
Växjöbostäder AB		X		2012	2,67
Vidingehem AB		X		2012	4,39
Helsingborgshem AB			X	2013	10,77
AB Botkyrkabyggen	X			2015	4,64
Telge Bostäder AB	X			2014	7,47
Telge Hovsjö AB	X			2014	-0,11
Bostads AB Mimer	X			2014	2,96
Lulebo AB			X	2014	3,73
Hyresbostäder i Norrköping AB			X	2013	2,93
AB Bankerydshem	X			2014	1,43
Bottnaryds Bostads AB	X			2014	3,16
AB Grännahus	X			2014	3,14
AB Norrahammars Kommunala Bostäder	X			2014	-0,01
Visingsöbostäder AB**	X			2014	4,18
Bostads AB Vätterhem	X			2014	3,9
Halmstads Fastighets AB		X		2014	3,21
AB Kristianstadsbyggen			X	2013	4,55
Lunds Kommuns Fastighets AB			X	2013	3,9
Huge Fastigheter AB			X	2011	2,79
Fastighets AB Förvaltaren	X			2011	6,86
Karlstads Bostadsaktiebolag			X	2012	4,31
AB Bostäder i Borås	X			2013	2,52
Eskilstuna Kommunfastigheter AB			X	2015	3,2
Skelleftebostäder AB	X			2013	4,62

A: Preciserat direktavkastningskrav, B: Preciserat avkastningskrav på totalt kapital, C: Annat (oftast på eget kapital) eller inget formulerat avkastningskrav
*enligt Bisnode Information AB

Tabell 3.4 innehåller inga kommunala stiftelser men Boverket har noterat att Bostadsstiftelsen Signalistens i Solna, som äger ett bostadsaktiebolag, har affärsmässighet inskrivet i stadgarna. Även Stiftelsen Kommunhus i Tingsryd har affärsmässighet inskrivet i stadgarna. Övriga 24 bostadsstiftelser tillämpar – såvitt Boverket kunnat se – självkostnads- och likställighetsprincipen enligt kommunallagen.

Relativt de uppföljningar som gjorts tidigare visar det sig att bolagen dels har aktuella ägardirektiv, dels mera detaljerade avkastningskrav. Det indikerar en allt starkare medvetenhet om vad som förväntas enligt AKBL. Det som framgår är att avkastningskraven i genomsnitt inte avviker från den privata sidan på något dramatiskt sätt – se även bilaga.

De allra flesta – av dessa allmännyttiga bostadsbolag – har inskrivet i sina ägardirektiv eller på andra sätt säger sig arbeta efter affärsmässiga principer. Flertalet har också preciserade avkastningskrav. Men en betydande del av bostäderna, nämligen de i Malmö och Göteborgs stad, saknar preciserade avkastningskrav. Örebrobostäder AB uppger att de har ett ”affärsmässigt sätt att arbeta” och omnämner sig själva som ”affärsmässig allmännytta”. I bolagets årsredovisning för år 2013 finns dock inget specificerat avkastningskrav.

4 Hyresgästernas ställning

En viktig del att följa upp vad gäller förändringar i lagstiftningen är givetvis hur hyrorna påverkas. I innevarande kapitel kommer vi att diskutera hyresnivåer och hyresdifferentieringar.

4.1 Hyrorna

Det mest uppenbara att följa – ur hyresgästens perspektiv – är hyrorna. Det har funnits, och finns fortfarande, farhågor för kraftiga hyreshöjningar då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas affärsmässigt och allmännyttans hyresledande roll tas bort. I detta kapitel konstateras dock att den ändrade lagstiftningen ännu inte har haft någon exceptionell effekt på hyrorna på aggregerad nivå.

Boverket har tidigare studerat hyresnivåer i Sverige på en aggregerad nivå. I bland annat rapporten *Hyrer i Sverige 1975–2009* studerades hyresnivåer under angiven tidsperiod. Bland annat framgick av denna rapport att under perioden 1995–2009 var den genomsnittliga hyreshöjningen 2,2 procent per år, eller i reala termer 0,8 procent per år.

4.1.1 Hyresnivån

Under år 2013 steg de genomsnittliga årshyrorna per kvadratmeter med 3,0 procent i allmännyttan och 2,8 procent i de privatägda bostäderna. I nominella termer var 2013 års hyreshöjningar något lägre än 2012 års, men sett över perioden 2007–2012 låg år 2013 i linje med genomsnittet. Den obefintliga inflationen bidrog dock till att hyreshöjningarna i reala termer var relativt höga under år 2013. Bara under år 2009 var de reala hyreshöjningarna högre än år 2013 under perioden 2003–2012.

Tabell 4.1 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totalt	842	867	898	912	937	966	996
Höjning (%)	1,9	3,0	3,6	1,6	2,7	3,1	3,1
Allmännyttan	823	846	874	884	909	939	967
Höjning (%)	2,2	2,8	3,3	1,1	2,8	3,3	3,0
Privata	864	893	926	945	964	996	1024
Höjning (%)	1,9	3,4	3,7	2,1	2,0	3,3	2,8
Inflation (%)	2,2	3,4	-0,3	1,3	2,6	0,9	0,0

Källa: SCB

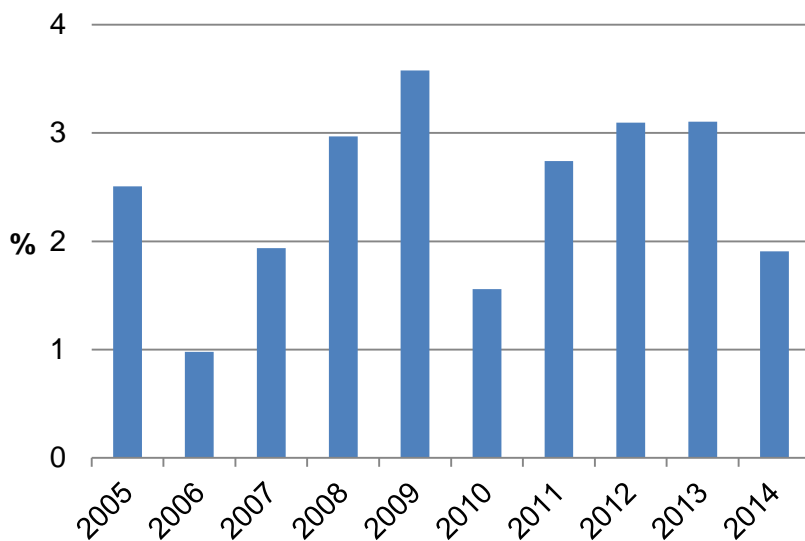
På regional nivå är även där differensen i hyreshöjningarna mellan åren förhållandevis små. I Storstockholm var hyreshöjningen 3,3 procent under 2013 och i Storgöteborg var den 3,2 procent. Båda dessa hyreshöjningar ligger strax över genomsnittet på femårsperioden 2008–2012. I reala termer var 2013 års hyreshöjningar relativt mycket högre i storstadsregionerna i jämförelse med perioden 2010–2012. Relativt höga hyreshöjningar i samband med låg inflation är förklaringen även på regional nivå.

Tabell 4.2 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter, per region

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Storstockholm	937	966	998	1 024	1 054	1 091	1 128
Höjning (%)	1,4	3,1	3,3	2,6	2,9	3,5	3,4
Storgöteborg	889	911	945	957	983	1 015	1 048
Höjning (%)	1,9	2,5	3,7	1,3	2,7	3,3	3,3
Kommuner med > 75 000 inv.	832	863	894	908	930	963	987
Höjning (%)	1,8	3,7	3,6	1,6	2,4	3,5	2,5
Kommuner med < 75 000 inv.	769	791	819	830	851	874	900
Höjning (%)	2,5	2,9	3,5	1,3	2,5	2,7	3,0

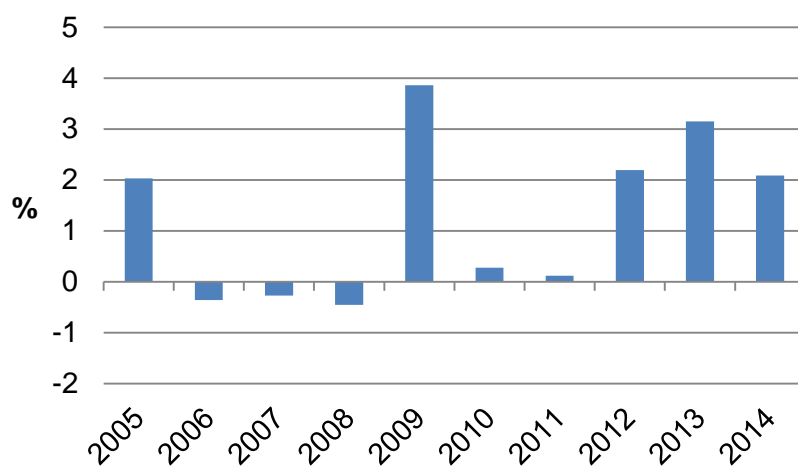
Källa: SCB

Diagram 4.1. Den nominella hyresförändringen i procent 2005–2014. Avser hela riket.



Källa: SCB

Diagram 4.2. Den reala hyresförändringen i procent (med hänsyn taget till inflation) 2005–2014. Avser hela riket.



Källa: SCB

Slutligen kan det med stöd av ovanstående två diagram konstateras att det än så länge inte finns några otvetydiga indikationer på att de genomsnittliga årshyrorna har ökat mer än tidigare år som en effekt av 2011 års lagstiftning. Inflationens betydelse för det faktiska utfallet är desto mera påtaglig.

4.1.2 Hyresdifferentiering eller systematisk hyressättning

Boverket har i tidigare rapporter diskuterat hyresdifferentiering och systematisk hyressättning.

Först som sist; systematisk hyressättning innebär en värdering av vad olika boendefaktorer är värda. Poäng sätts på faktorerna och i slutändan ett pris på faktorerna vilket leder till en viss hyra. Grundtanken är att en hyra som sätts utifrån systematisk hyressättning ska upplevas som mer rättvis och begriplig när hyresgästen själv kan ta reda på vilka beståndsdelar hyran är uppbyggd av. Förhoppningsvis har då hyresgästen samma uppfattning som dem som förhandlade fram prislapparna om vad de olika beståndsdelarna är värda.

Det går inte att komma ifrån att under de senaste åren har en av dessa faktorer – lägesfaktorn – hamnat i fokus. Här har parterna på hyresmarknaden haft svårt att komma överens. Boverket skrev följande i rapporten *Det svenska hyressättningssystemet*³⁷.

Om nuvarande hyressättningssystem på sikt ska överleva är det, som Boverket ser det, nödvändigt att det arbete med systematisk hyressättning som påbörjats på många håll i landet fortsätter och att ett sådant arbete framför allt återupptas i Stockholm för att få en hyresstruktur som bättre motsvarar hyresgästernas värderingar. Under förutsättning att en eventuell framtida utvärdering kommer fram till att det fortfarande finns brister i överensstämmelse mellan hyror och hyresgästernas värderingar anser Boverket att det troligen inte finns någon annan lösning än att ytterligare reformera systemet.

Det är viktigt att notera att den nämnda rapporten inte var begränsad till lagändringarna från 2011 utan avsåg hyressättningssystemet i sin helhet.

Under 2014 har parterna i Stockholm förklarat sig intresserade av att ta upp arbetet igen. Det återstår att se vad som kommer ut ur detta initiativ men förutsättningarna för att uppnå överenskommelser är kanske lite bättre nu. I ett färskt rättsfall³⁸ från Svea hovrätt har hovrätten ifrågasatt om överenskommelser om systematisk hyressättning påverkar den enskilda bedömningen av skälig hyra för en prövningslägenhet i förhållande till jämförelselägenheten, se i avsnitt 5.2.1.3 nedan. När oenigheten mellan parterna gått så långt som till en hyrestvist i hyresnämnd mister – såvitt Boverket kan se – överenskommelsen sin betydelse och hyresnämnden kommer inte att säga vem som har rätt och fel i tolkningen av överenskommelsen. Dvs. den omständighet att de allmännyttiga bolagen inte längre är hyresnormerande innebär inte att överenskommelser om systematisk hyressättning i stället blivit hyresnormerande.

Detta sagda borde innebära att systematisk hyressättning bara påverkas av den ändrade hyreslagstiftningen på ett mera långsökt sätt: Om en hyra är kollektivt förhandlad på grundval av en överenskommelse om systematisk hyressättning då kan den lägenheten bli en jämförelselägenhet i en tvist rörande en helt annan lägenhet. Tidigare

³⁷ Det svenska hyressättningssystemet, Rapport 2014:13.

³⁸ RH 2014:43.

kunde en jämförelselägenhet från det allmännyttiga beståndet ha företräde vid en sådan prövning.

För att ändå ge en indikation om hur hyresspridningen ser ut i Stockholm har vi tittat på områdeshyror hos de tre stora allmännyttiga bostadsföretagen i Stockholm. Som synes finns en viss spridning i hyrorna.

Tabell 4.3 Hyresspridningen i Stockholms allmännyttiga bostadsbolag

	Medel	Lägsta	Högsta	Differens
Svenska bostäder	1137	919	1307	42 %
Stockholmshem	1123	1080	1227	14 %
Familjebostäder	1195	1079	1493	38 %

Källa: Respektive företags årsredovisning 2013.

5 Hyresförhandlingar och rättstillämpningar

Boverket ska följa hur förändringarna i den ändrade lagstiftningen tillämpas av de olika aktörerna på bostadshyresmarknaden, men också rättstillämpningen. I innevarande kapitel ska vi inledningsvis kortfattat beröra hyresförhandlingarna för att sedan titta på rättstillämpningen.

5.1 Hyresförhandlingarna³⁹

En aspekt är hur själva hyresförhandlingarna fungerar då lagstiftaren fortsatt lämnat till parterna att förhandla om hyrorna. I detta avsnitt ska vi på ett översiktligt sätt beskriva utvecklingen i hyresförhandlingarna under de senaste åren. Det är självfallet så att eftersom förhandlingarna sker på lokal nivå är det svårt att i generella termer beskriva detta.

En effekt av den ändrade lagen är att Hyresgästföreningens förhandlingar med privata fastighetsägare inte längre automatiskt kopplas till överenskommelser med de allmännyttiga bostadsbolagen. Ett resultat av att allmännyttans hyresnormerande roll tagits bort. Dessutom har vi det faktum att olika aktörer tolkar innebörden av lagstiftningen på olika sätt.

5.1.1 2011 års hyresförhandlingar – allt som vanligt

Inför förhandlingarna angående 2011 års hyror var både förväntningarna och farhågorna stora. Många hyresgäster fruktade kraftigt höjda hyror, många SABO-företag föreföll snarast lättade över att slippa den hyresledande rollen och förväntningarna hos många privata fastighetsägare tycktes stora. Dock uteblev dramatiken – krav och förhandlingar såg ut ungefär som tidigare år. Hyresförhandlingarna angående 2011 års hyra tycks således inte i någon större utsträckning påverkats av den ändrade lagstiftningen.

³⁹ Detta avsnitt bygger till stor del på uttalanden från representanter för Fastighetssägarna, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO).

Samtliga parter tycks vara överrens om att skillnaderna i förhandlingarna gentemot tidigare år inte var särskilt stora. Detta kanske inte är särskilt förvånande då alla aktörer sökte sina nya roller i en förändrad förhandlingssituation. Utfallet av förhandlingarna gav inte några uppseendeväckande resultat. I snitt blev utfallet hyreshöjningar på cirka 2,3 procent både hos de allmännyttiga bostadsbolagen och hos de privata fastighetsägarna.

Noterbart är också att antalet ärenden hos Hyresmarknadskommittén var det lägsta sedan början på 2000-talet, 16 stycken.⁴⁰

Två förändringar kan dock ses under detta års förhandlingsomgång. I och med borttagandet av allmännyttans hyresledande roll kom de privata fastighetsägarna att vara färdigförhandlade före allmännyttan i ett antal kommuner. I retoriken från samtliga parter kunde även höras relativt kraftfulla uttalanden.

5.1.2 2012 års hyresförhandlingar – skärpt ton i debatten

Hyresförhandlingarna angående 2012 års kännetecknades inledningsvis av en trög start. Mot slutet av november 2011 hade endast en tredjedel av de allmännyttiga bostadsbolagen lämnat sina yrkanden, detta är betydligt senare än vanligt. Förhandlingarna drog också ut på tiden, vilket kanske inte är så konstigt med tanke på att hyresgästföreningen nu parallellt ska förhandla med de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna.

2012 års förhandlingar tycks till stor del, liksom under 2011 års förhandlingar, ha kännetecknats av ganska stora tvister kring tolkningen av avkastningskrav och affärsmässighet. Exempelvis strandade förhandlingarna mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen i Stockholm. Detta medförde att något ramavtal om hyresnivån inte kom till stånd och varje fastighet var tvungen att förhandlas för sig. Förhandlingarna var inte klara förrän än bit in på hösten 2012.

Även i Kalmar strandade förhandlingarna vad gällde hyrorna i cirka 5 500 lägenheter. De privata fastighetsägarna ville sätta lagen på prov i hyresnämnden. Slutligen löstes det dock via förhandlingar. Strandningar som var på väg till hyresnämnden men som slutligen löstes förhandlingsvägen skedde även i bland annat Järfällahus och Värmdöbstäder.

⁴⁰ De flesta SABO-företag har inskrivet i förhandlingsordningen att hyrestvister ska hänskjutas till Hyresmarknadskommittén (HMK).

Det betyder av detta är att förhandlingen inte är strandad i formell mening även om förhandlingen avslutas utan att en förhandlingsöverenskommelse träffas, eftersom man då kan hänskjuta tvisten.

Förhandlingen är formellt strandad först när man uttömt förhandlingsordningens alla möjligheter, dvs. även processen i HMK och en efterföljande förhandling. Först då kan man betrakta förhandlingen som strandad och anmäla tvisten till Hyresnämnden eller försöka komma överens direkt med hyresgästerna. Fram till dess kommer troligen Hyresnämnden att avvisa ärendet, med motiveringen att förhandlingsordningens möjligheter till förhandling inte är uttömda.

När en lokal tvist uppstår rekommenderas parterna att som första åtgärd vända sig till sina huvudorganisationer och begära medling. Medlingen är det första steget i processen som innebär att de tvistiga frågor som funnits mellan parterna identifierats och att medlarna/beredarna har kontakt med respektive organisations lokala företrädare. Medlarna sonderar och överlägger och lämnar i regel ett skriftligt medlingsbud till de lokala parterna.

30 ärenden hänsköts till Hyresmarknadskommittén (HMK) vilket – om än nästan dubbelt så många som föregående år – inte var exceptionellt många. Dock var det färre fall än vanligt som gick att medla.

Det slutgiltiga utfallet av förhandlingarna blev dock inte särskilt remarkabelt. Yrkanden från de allmännyttiga bostadsbolagen låg på 3,9 procent och från privata bostadsbolag på 4,3 procent. De slutgiltiga hyreshöjningarna blev knappt 2,5 procent i de allmännyttiga företagen och något högre bland de privata hyresvärdarna.

5.1.3 2013 års hyresförhandlingar

Under 2012 gick Fastighetsägarna kraftfullt ut och menade att hyressättningen främst ska utgå från läge, standard och förvaltningskvalitet. Ännu större fokus skulle sättas på kundernas önskemål och värderingar. Den ändrade lagstiftningen ska nu tillämpas på bred front över hela landet. Hyresgästföreningen gick samtidigt inför årets förhandlingar ut med devisen ”stopp och belägg”. Även om indikationer finns på att förhandlingarna på vissa håll varit kärva, tycks förhandlingarna i det stora hela fortgå ungefär som vanligt. Det hindrade dock inte att förhandlingarna mellan fastighetsägarna och hyresgästföreningen strandade i Varberg.

Värt att notera är att det trots problematiken i Stockholm under 2012 slöts, i november 2012, ett ramavtal om nya hyror 2013 mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Dock ska noteras att Fastighetsägarna Stockholm under 2012 förberett ett pilotmål för att testa Stockholmsmodellen rättsligt (se vidare avsnitt 5.2.2).

Ett 30-tal ärenden hänsköts till (HMK).

Utfallet blev höjningar på ungefär 1,91 procent för allmännyttan vilket var i nivå med privatvärdarna.⁴¹ På årsbasis var höjningen 1,74 eftersom viss tid hunnit gå innan alla överenskommelser var klara men höjningen med 1,91 utgör samtidigt basen för efterföljande års förhandling.

5.1.4 2014 års hyresförhandlingar – pilotmålet avgörs

Konflikterna under 2013 satte spår även i förhandlingarna om 2014 års hyror. Nollbud från hyresgästföreningar i västra Sverige skapade tröghet. För att minska friktionen ingicks ett regionalt ramavtal mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen i Stockholm. Hyresförhandlingarna pågick en bra bit in på första halvåret 2014. Enligt SCB landade hyreshöjningarna i genomsnitt på 1,7 procent enligt SCB varav 1,65 för allmännyttiga företag enligt Sabo.

Det s.k. pilotmålet om Stockholmsmodellen avgjordes i maj 2014 och utföll – såvitt avser hyressättningen – till hyresgästernas fördel. Nedan, under 5.2.1.3, redogörs för andra aspekter på avgörandet. Avgörandet kan även ha bidragit till att skapa förståelse för hur pass begränsade förändringarna i hyreslagen egentligen är i 2011 års lagstiftning.

Av allt att döma verkar 2015 bli lugnare och med låga hyresökningar.

Särskilt om kommunala bostadsstiftelser

Vad gäller de kommunala bostadsstiftelserna så har Boverket inte tidigare följt dem då AKBL inte gäller dem. I enlighet med årets

⁴¹ Detta enligt statistik från Hyresgästföreningen.

regeringsuppdrag görs en sådan granskning. Det framkommer att tre femtedelar av de 26 stiftelserna ligger i nivå med de allmännyttiga bostadsbolagen i sin region. Ibland ligger de lägre men inte alltid. I elva fall saknas uppgift för 2014. I sex av kommunerna finns både bolag och stiftelse.

5.2 Rättstillämpningar

I Boverkets uppdrag ligger även att studera huruvida rättstillämpningen ändrats med angående av den nya lagen.

5.2.1 Hyresnämndsmål

En effekt av en förändring i hyreslagstiftningen och AKBL skulle kunna vara att fler fall går till hyresnämnderna. Utifrån Domstolsverkets sammanställning av avgjorda ärenden i hyresnämnder under åren 2010–2013 kan det konstateras att ökningen har varit måttlig, se nedan tabell 5.1. Totala antalet ärenden ökade i genomsnitt med fyra procent under åren 2011–2013, och det är på ett par områden som ökningen varit värd att nämna. Sedan förändringen i lagstiftningen är det främst ärenden rörande besittningsskydd som haft en avsevärd ökning. I en jämförelse mellan år 2010 och 2013 utläses att det skett en ökning i antalet ärenden med närmare 19 procent. Även ärenden rörande hyresförhandlingslagen har genomgått en relativt hög ökning de senaste åren, men där trappade takten av något under år 2013.

Tabell 5.1 Avgjorda mål i hyresnämnder

	2010	2011	2012	2013
Medling eller skiljedom i hyrestvist	754	749	748	677
Utan krav på besittningsskydd	13 982	13 969	15 499	16604
Förlängning av hyresavtal	2374	2 343	2 232	2504
Åtgärdsföreläggande, förlängd tid för åtg.	559	507	472	454
Ändring av hyresvillkor	530	536	639	666
Medling betr. lokalhyresg. besittningsskydd	3 571	3 815	3 568	3669
Ärenden enligt hyresförhandlingslagen	438	381	968	652
Övriga ärenden	2 565	2 444	2 632	2622
Totalt	24 773	24 744	26 758	27848

Källa: Domstolsverket(2014) Domstolsstatistik 2013

5.2.1.1 Ärenden rörande besittningsskydd

Enligt underlagsmaterial från Domstolsverket har de största förändringarna i antalet inkomna mål gällande förlängning av hyresavtal (kap 12 § 45a) skett i Göteborg respektive Linköping, där måltypen ökat med cirka 24 procent respektive 55 procent för år 2013. Detta kan ställas i jämförelse med den genomsnittliga förändringen i antalet inkomna mål under perioden 2009-2012 på cirka 9 procent för Göteborg respektive cirka 5 procent för Linköping. För Hyresnämnderna/Arrendenämnderna i Stockholm, Sundsvall, Jönköping, Umeå och Västerås varierar ökningarna mellan cirka 3 och 10 procent för år 2013. Malmö fortsätter på trenden om en minskning i antalet inkomna mål med cirka -11 procent för år 2013, relativt ett genomsnitt på -4 procent för perioden 2009–2012.

Den totala ökningen för år 2013 uppgick till cirka 9 procent, vilket kan indikera att hyresgästen har ett allt större behov av att behålla sin hyresrätt. Det rör sig dock här om händelser inom ramen för en lagstiftning som inte är ny på området. Problematiken faller därför utanför den nu aktuella rapporten men det kan finnas skäl för Boverket att återkomma till frågan under arbetet med uppföljning av lagen om uthyrning av egen bostad.

5.2.1.2 Ärenden rörande hyresförhandlingslagen

Antalet inkomna mål enligt hyresförhandlingslagen har minskat med cirka 20 procent för riket som helhet sedan föregående år. Här bör det påpekas att antalet mål under år 2011 överskred år 2010 med cirka 130 procent, vilket gör att årets minskning blir något missvisande. Antalet mål för år 2013 var därmed betydligt fler än åren föregående 2011 års uppgång.

De vanligaste måltyperna rör fall där hyresförhandlingarna har avslutats och en överenskommelse inte har uppnåtts, där hyresgästen är missnöjd med den hyra som överenskommit mellan fastighetsägaren och hyresgästföreningen eller när det skett en uppsägning av förhandlingsordningen. Dessa tre måltyper utgör cirka 90 procent av alla inkomna mål under år 2013, med ej uppnådd överenskommelse vid hyresförhandling som det mest återkommande.

För hyresnämnderna i Malmö, Göteborg och Linköping ökade antalet mål med mellan cirka 48–68 procent, medan minskningar mellan cirka 50–60 procent uppvisades i Sundsvall, Jönköping och Stockholm. Under år 2012 hade Stockholm dryga 50 procent av totala antalet mål gällande hyresförhandlingslagen, från att andelen tidigare år varit cirka 25 procent. För år 2013 har den siffran sjunkit till cirka 31 procent, vilket indikerar att år 2012 kan ha varit mer av en tillfällig uppgång än en bestående fördelning av antalet mål.

Trappningsregeln

Som ovan nämnts infördes en skyddsregel – ”trappningsregeln” – mot att stora hyreshöjningar skulle slå igenom i sin helhet med omedelbar verkan. Enligt 55 § femte stycket hyreslagen gäller att ”om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid”. Det vill säga: om det är en väsentlig höjning så kan hyresnämnden besluta om en stegvis upptrappning av hyran.

Sedan trappningsregeln infördes den 1 januari 2011 har endast ett fåtal ärenden prövats. Det är inte förvånande eftersom hyresförhandlingarna runt om i landet har lett till relativt låga hyreshöjningar under åren 2011–2013.

5.2.1.3 Pilotfall i Svea hovrätt⁴²

Under 2014 och 2015 har två ”pilotmål” avgjorts av Svea hovrätt. I det första gällde frågan i vilken betydelse lägesfaktorn ska tillmätas och i detta mål dömde hovrätten till hyresgästernas fördel. I det senare fällde frågan hur ortsbegreppet ska hanteras och där dömde hovrätten till hyresvärdens fördel.

Det rör sig i målet från 2014 om hyressättning enligt vad parterna – Fastighetsägarföreningen och Hyresgästföreningen – kallar för ”Stockholmsmodellen”. En stor del av konflikten gäller vad som parterna egentligen kom överens om för denna modell såvitt avsåg en hyresrätts läge i staden. Hovrätten uttalade sig om förhandlingsmodeller: ”Den enda lagändring som genomfördes från den 1 januari 2011 när det gäller bruksvärdebedömningen var att det främst var hyran för lägenheter som har bestämts i förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen som skulle beaktas när skälig hyra bestäms.” samt ”Däremot är hyresmarknadens parter fria att i förhandlingsöverenskommelse ge vissa faktorer ett särskilt värde eller pris eller att låta vissa faktorer ha direkt betydelse för hyressättningen utan att närmare precisera dessa till belopp. När hyresmarknadens parter inte kan komma överens ankommer det på hyresnämnd och hovrätten att bestämma skälig hyra. Vid den bedömningen är det avgörande om hyran totalt sett vid en prövning enligt bestämmelserna i 12 kap. 55 § jordabalken kan anses skälig. Huruvida parterna i den strandade förhandlingen har utgått från någon viss modell eller inte saknar betydelse i detta sammanhang.” Därmed återstod för domstolen att göra sin skälighetsbedömning. Det får anses som osäkert om en part kan åberopa en hyressättningsmodell vid en tvist inför hyresnämnd. Det borde i sin tur öppna för att parterna – i den mån de vill undvika prövningar i hyresnämnd – går varandra till mötes vid formulering av modeller för systematisk hyressättning.

I målet från 2015 var ortsbegreppet centralt. Ortsbegreppet var uttryckligen ifrågasatt när hyreaslagen ändrades 2011. Svea hovrätt pekar emellertid på en indirekt förändring i detta avseende: ”Det förhållandet att de allmännyttiga bostadsföretagen numera tydligt är undantagna från självkostnadsprincipen och att jämförelse främst ska ske med lägenheter som har förhandlats enligt hyresförhandlingslagen, oavsett om de ägs av kommunala bostadsföretag eller är privatägda, innebär att det är bruksvärdet och inte kommunala taxor, skatter och inkomstunderlag som är avgörande för hyressättningen.” Den omständigheten att både prövningslägenheterna och jämförelselägenheterna som låg till grund för domen ägdes av ena parten (hyresvärden) utgjorde inte något hinder. Målets utgång har inte passerat obemärkt och tolkningarna går isär. Hovrätten konstaterade att ”I förevarande fall har ovan konstaterats att det inte finns något åberopat jämförelsematerial i Sundbyberg som är direkt jämförbart med prövningslägenheterna.” En tolkning skulle kunna vara att den part som åberopa de mest lämpliga jämförelselägenheterna – direkt jämförbara – på en ”ort” har störst chans

⁴² RH 2014:43, ÖH 386-14.

till framgång. Var en kommungräns går verkar vara av underordnad betydelse.

Trappningsregeln

I sistnämnda målet var även frågan om den s.k. trappningsregeln uppe. Denna infördes också 2011. Eftersom hyreshöjningarna blev betydande bedömdes det för en del av dessa som skäligt att tillämpa trappningsregeln. Trots att hyreshöjningarna är betydande – dvs. över tio procent – så tillämpades den inte eftersom som hyresvärden samtidigt medgivit anstånd. För andra lägenheter medgavs både och.

Trappningsreglerna har även varit uppe i Svea hovrätt i mål RH 2013:9 där tre olika frågor till trappningsreglering prövats. Hovrätten säger att ”Det är främst i samband med standardhöjande renoveringar som det kan bli aktuellt med betydande hyreshöjningar och en större del av höjningen bör då få genomslag i trappans första steg, varvid en riktlinje kan vara att det första steget innebär en höjning av hyran som motsvarar ungefär hälften av den totala höjningen.”⁴³ Detta är något som Boverket tidigare noterat. När trappningsregeln infördes var det primärt som en säkerhet mot allt för stora höjningar till följd av att allmännyttan miste sin hyresnormerande roll. I andra hand kunde det komma ifråga vid ombyggnad med standardhöjande åtgärder som medfört högre hyra.

5.2.2 Övrig rättstillämpning

5.2.2.1 Värdeöverföringar

Som nämndes under avsnitt 3.1.2 har det prövats hur värdeöverföringar från ett allmännyttigt bostadsbolag till kommunen står sig vid en laglighetsprövning. Frågan har bl.a. gällt Stockholms stad beslut om värdeöverföringar. Frågan var bl.a. huruvida de överförda medlen använts till ändamål som faller inom ramen för lagens intentioner. Åtgärderna i målet är kopplade till det så kallade Järvalyftet och den så kallade Södervisionen och dessa syftar enligt Stockholms stad till att öka integrationen och den sociala sammanhållningen i staden.

Saken prövades i både Förvaltningsrätten och sedan i Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten bedömde, mot bakgrund av förarbeten till AKBL, att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt 5 § punkten 1 AKBL. Kammarrättens dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande stod därmed fast.

Med jämna mellanrum dyker frågan upp om kommunernas tolkningsfrihet är för stor vad gäller användandet av de ovan nämnda överskotten. Boverket ska, enligt uppdraget, uppmärksamma regeringen på eventuella omedelbara problem till följd av brister i lagstiftningen eller

⁴³ I målet medgavs infasning av den nya hyran under en period av tre år (I).-Ett särskilt skäl för att inte tillämpa bestämmelsen om trappning är om en inte obetydlig del av en bostadslägenhet används för annat ändamål än bostad (II).-Ett yrkande om trappning som framställts först i hovrätten har tillåtits. Om en hyresgäst accepterat en viss hyreshöjning får en trappning inte innebära att den utgående hyran vid något tillfälle bestäms till ett belopp som understiger det som hyresgästen medgivet (III).

i tillämpningen av lagen. Att säga att kommunernas omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott i bolagen medför något omedelbart problem är troligen överdrivet. Men det kan vara värt för regeringen att ställa sig frågan om detta varit syftet med bestämmelserna om begränsning av värdeöverföringar. Om alltför stora överföringar görs till kommunerna enligt undantagen finns risk för att bolagen på sikt inte får den stabila ekonomi som var avsikten.

5.2.2.2 Borgensavgifter

Genom införandet av AKBL om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har frågan om otillåtet offentligt stöd även kommit att handla om ifall kommunerna begär otillåtet låga borgensavgifter av sina allmännyttiga bolag. Något fall där frågan gällt otillåtet låg borgensavgift enligt EU-rättens statsstödsregler har Boverket inte kunnat notera under åren som gått efter AKBL:s införande. Det hindrar inte att frågan varit aktuell i de fall kommunen höjt avgiften och denna utgjort grund för hyreshöjning eller har ansetts ha inneburit en otillåten värdeöverföring.

I det senare fallet som varit uppe till prövning har inte de av kommunerna fastställda nivåerna stått i strid med lagen.⁴⁴ Eftersom det rör sig om laglighetsprövningar enligt kommunallagen kan det i princip uppstå fall där det är fråga om otillåten värdeöverföring men det förutsätter sannolikt att borgensavgifterna hamnar på nivåer som är tydligt över vad som kan anses marknadsmässigt. Frågan är då om ett allmännyttigt bostadsbolag då hellre lånar utan borgen. I kommuner med vikande bostadsmarknad kan det – å andra sidan – uppstå en situation där det överhuvudtaget blir svårt att få några lån utan kommunal borgen.

⁴⁴ http://www.bofast.net/1/1.0.1.0/83/1/?item=art_art-s1/2033.

7 Avslutande kommentarer

Så här långt – då lagstiftningarna varit på plats i drygt fyra år – är det övergripande intrycket att bolagen i flesta fall försöker leva upp till förväntningarna på affärsmässighet. Där det finns frågetecken har detta ofta sin grund i att allt inte blivit tydligt i förarbetena. Som tidigare nämnts pågår ett utredningsarbete fram till den 29 maj 2015: ”EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik”. Resultatet kan ge värdefulla inspel till vad som kan förändras och förtydligas i lagstiftningen kring de allmännyttiga bolagen eller till vad som bör vara huvudinriktningen i den framtida utvärderingen som planeras.

I skrivande stund står svensk bostadsmarknad inför utmaningar som inte var på agendan åren före 2011. Vilken roll som allmännyttiga bostadsbolag ska ha i framtiden relativt dessa utmaningar kan vara mera angeläget att klargöra än det som – i jämförelse med dessa utmaningar – kan framstå som en finslipning av dagens regelverk för de allmännyttiga bolagen.

Bilaga

Bolag	Ägardirektiv (år)	Avkastningskrav	Avkastning i % 2013 på totalt kapital (enligt Bisnode Information AB)
AB Svenska bostäder	2014-2016	Ägardirektiv: På totalt kapital 2014 - 0,5 %. 2015 - 0,7 %. 2016 - 0,9 %.	2,8
AB Stockholmshem	2014-2016	På totalt kapital 2014 - 2,9 %. 2015 - 3,1 %. 2016 - 3,3 %.	2,18
AB Familjebostäder	2014-2016	På totalt kapital 2014 - 3,2 %. 2015 -3,1 % . 2016 -3,5 %.	5,79
Micasa Fastigheter i Stockholm AB	2014-2016	Inget avkastningskrav.	2,29
Bostads AB Poseidon	2014	Ej uttryckt i ägardirektivet men enligt bolagets chef för Administrativt utveckling: i 2015 är totala vkastningskravet 5,3%	2,12
Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag	2013	Ej uttryckt i ägardirektivet men enligt Bostadsbolagets Ekonomichef har de ett avkastningskrav på totalt kapital 5,2 %.	2,79
Familjebostäder i Göteborg AB	2013	Ej uttryckt i ägardirektivet.	2,09
Gårdstensbostäder AB	2013	Ej uttryckt i ägardirektivet.	3,35
MKB Fastighets AB (malmö)	2013	Ägardirektivet: Ska drivas efter affärsmässiga principer med marknadsmässiga avkastningskrav.	3,63
Örebro Bostäder AB	2015	Resultatkrav på minst 92 mkr, detta motsvarar 5 % av bolagets eget kapital.	2,09
AB Stångåstaden	2014	Bolagets långsiktiga direktavkastning ska vara på samma nivå som övriga långsiktiga fastighetsägare har på bostadsmarknaden i Linköping. Bolagets direktavkastning ska vara lägst 3 %.	3,78
Uppsalahem AB	2015-2018	Kortsiktigt 2015–2018: Driftnettot, inklusive eventuella kapitalvinster från försäljning av fastigheter, utgör årligen 6 % av koncernens marknadsvärde. Långsiktigt: Marknadsvärdet på bolaget stiger på medellång sikt realt med 2 % per år. Värdestegringskravet behöver ej uppfyllas varje enskilt år, men kan avläsas varje år.	1,76

Uppsala Kommuns Fastighets AB	2014	Marknadsvärdet på bolaget stiger på medellång sikt med realt 5 % per år. Värdestegringskravet behöver ej uppfyllas varje enskilt år, men kan avläsas vartannat eller vart tredje år.	2,06
AB Bostaden i Umeå	2015	Bolagets långsiktiga direktavkastning på totalt fastighetskapital ska vara lägst 4 % under perioden. Med perioden avses mandatperioden 2015 - 2018 Belåningsgraden för bolaget ska inte överstiga 50 % under perioden.	3,57
AB Gavlegårdarna	2014	6,2 % direktavkastning	3,82
Växjöbostäder AB	2012	Avkastning på totalt kapital 4,4 % (94 mkr)	2,67
Vidingehem AB	2012	Avkastning på totalt kapital 4,0 % (upp till 2016)	4,39
Helsingborgshem AB	2013	6 % avkastning på eget kapital	10,77
AB Botkyrkabyggen	2015	Direktavkastning på minst 5 % före avskrivningar och dispositioner ska eftersträvas.	4,64
Telge Bostäder AB	2014	Direktavkastningskrav på 5 %	7,47
Telge Hovsjö AB	2014	Direktavkastningskrav på 5 %	-0,11
Bostads AB Mimer	2011	(2014) Direktavkastningen utifrån bokförda värden ska uppgå till 6 % och utifrån marknadsvärden lägst 3,5 %	2,96
Lulebo AB	2014	2014: 9,8% Mål för 2015: 10,0%.	3,73
Hyresbostäder i Norrköping AB	2013	Avkastning på eget kapital 6 %.	2,93
AB Bankerydshem	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt, i genomsnitt, vara 5,5 %.	1,43
Bottnaryds Bostads AB	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt nå 6,5 %.	3,16
AB Grännahus	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt, i genomsnitt, vara 5,5 %.	3,14
AB Norrahammars Kommunala Bostäder	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt, i genomsnitt, vara 4,5 %.	-0,01
Visingsöbostäder AB	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt, i genomsnitt, vara 6,5 %.	4,18
Bostads AB Vätterhem	2014	Direktavkastningen ska långsiktigt, i genomsnitt, vara 4 %.	3,9
Halmstads Fastighets AB	2014	Bolaget ska under varje given treårsperiod sträva efter en genomsnittlig avkastning på totalt kapital motsvarande lägst 4,0 %.	3,21

AB Kristianstadsbyggen	2013	Bolagets avkastning, exklusive realisationsvinst/förlust, ska uppgå till minst 4 % av detegna kapitalet . Resultatet ska successivt höjas till avkastningsnivån 6 % av det egna kapitalet.	4,55
Lunds Kommuns Fastighets AB	2013	Inga avkastningskrav angivna mer än affärsmässigt. Styrelsen sätter avkastningsmål	3,9
Huge Fastigheter AB	2011	Bolagets avkastningskrav för nyinvesteringar ska uppgå till lägst 5 %. När det gäller bostadsinvesteringar kan avkastningskravet ställas lägre.	2,79
Fastighets AB Förvaltaren	2011	Direktavkastningen motsvara 3,5 % +/- 1,0 %.	6,86
Karlstads Bostadsaktiebolag	2012	Avkastningskrav till 5,7 % 2015.	4,31
AB Bostäder i Borås	2013	Direktavkastningskravet till 4,2 % (kommunstyrelsen beslut från 2013)	2,52
Eskilstuna Kommunfastigheter AB	2015	Ej uttryckt i ägardirektivet.	3,2
Skelleftebostäder AB	2013	Direktavkastning på ca 7-8 % på fastigheternas marknadsvärde.	4,62



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se