

RAPPORT 2017:29



Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

utvärdering av tillämpningen av gällande
lagstiftning

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

utvärdering av tillämpningen av gällande
lagstiftning

Titel: Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Rapportnummer: 2017:29

Utgivare: Boverket, november, 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-512-5

ISBN pdf: 978-91-7563-513-2

Sökord: Utvärdering, lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, hyreslagen, hyresförhandlingslagen, affärsmässighet, allmännyttighet, värdeöverföringar, hyressättning, rättstillämpning

Diarienummer: 3.4.1 4771/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.

Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har i 2017 års regleringsbrev fått i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) samt de förändringar i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som trädde i kraft den 1 januari 2011. Utgångspunkten för utvärderingen ska enligt uppdraget vara de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens roll i vilken de ska agera affärsmässigt och samtidigt vara allmännyttiga. Boverket ska uppmärksamma eventuella problem till följd av brister i lagstiftningen eller i tillämpningen av lagen och vid behov lämna förslag på åtgärder. I de fall Boverket föreslår ändringar i lagar eller förordningar ska författningsförslag lämnas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 november 2017.

Denna rapport utgör Boverkets redovisning av detta uppdrag. Rapporten är skriven av Ingrid Birgersson, Ulla-Christel Götherström, Hans Jonsson, Assar Lindén, Vanessa Liu, Pål Sjöberg och Roger Gustafsson där den sistnämnde varit föredragande.

Karlskrona november 2017

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Syfte, metod och avgränsningar	11
1.3 Läsanvisningar	12
2 Bakgrund till utvärderingen	13
2.1 Omvärldsförändringar påverkar de kommunala bostadsaktiebolagen i stor utsträckning	13
2.2 AKBL upplevs emellanåt som otydlig	19
2.3 Hyressättning och AKBL	20
2.4 Kommunen har bostadsförsörjningsansvaret	21
2.5 Sammanfattande slutsatser	21
3 Hyresbostadsmarknaden	22
3.1 De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen	23
3.2 De privata hyresrättsägarna	25
4 Kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen	28
4.1 Sammanställning av kommunernas ägardirektiv till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen	28
4.2 Det allmännyttiga syftet och kravet på affärsmässighet	29
4.3 Hyresgästers inflytande i boendet och bolaget	31
4.4 Bostadsförsörjningsuppdraget och det bostadssociala ansvaret	32
4.5 Bolagets bidrag till samhällsutvecklingen i stort	34
4.6 Affärsmässiga principer	36
4.7 Sammanfattande slutsatser	38
5 Det allmännyttiga syftet	39
5.1 Främja bostadsförsörjningen	39
5.2 Samhällsansvar	47
5.3 Boendeinflytande och inflytande i bolaget	54
5.4 Sammanfattande slutsatser	57
6 Affärsmässiga principer	58
6.1 Vad innebär affärsmässiga principer?	58
6.2 Agerar de allmännyttiga bostadsbolagen affärsmässigt?	60
6.3 Vad säger de kommunala bostadsaktiebolagen?	65
6.4 Sammanfattande slutsatser	68
7 Värdeöverföringar	70
7.1 Hur mycket utnyttjas värdeöverföringar?	71
7.2 Värdeöverföringar enligt undantagen	72
7.3 De kommunala bostadsaktiebolagens syn på värdeöverföringarna	75
7.4 Otillåtna värdeöverföringar	76
7.5 Sammanfattande slutsatser	76
8 Hyressättning	78
8.1 Inledning	78
8.2 Hur går hyresförhandlingarna till?	78
8.3 Innebörden av bruksvärdessystemet	84
8.4 Skilda tolkningar	85
8.5 Hyresutvecklingen före och efter lagändringen	86
8.6 Sammanfattande slutsatser	87

9 Rättstillämpning.....	89
9.1 Hyresnämndsmål	89
9.2 Värdeöverföringar	92
9.3 Affärsmässiga principer.....	94
9.4 Borgensavgifter	95
10 Avslutande kommentarer.....	96
Referenser	98
Bilaga 1 – Olika bostadsmarknadstyper	101
Bilaga 2 – Boverkets enkät till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen	103

Sammanfattning

Den 1 januari 2011 infördes en ny lagstiftning för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen – lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) – och samtidigt ändrades lagstiftningen på några punkter vad gäller hyressättningen.

Övergripande slutsatser

Lagstiftningen som infördes den förste januari 2011 tycks, i de flesta avseenden, inte ha lett till några genomgripande förändringar, vare sig för bostadsaktiebolagen som berörs av AKBL eller för hyresbostadsmarknaden i stort. Med detta sagt måste man dock komma ihåg att de senaste åren har varit ganska exceptionella på den svenska bostadsmarknaden med en befolkningsökning – driven av en hög invandring – som saknar motstycke i modern svensk historia. Detta har givetvis påverkat de allmännyttiga bostadsaktiebolagen och kommunernas styrning av dessa. Fokus har troligen inte legat på eventuella konflikter mellan affärsmässighet och allmännyttigt syfte utan mer handlat om att försöka hantera mer akuta problem. Till detta kan läggas det exceptionella ränteläget. I en mer ”normal” situation är det inte omöjligt att lagstiftning skulle kunnat få större effekter på såväl de kommunala bostadsaktiebolagen som på hyresbostadsmarknaden i stort.

Ägarstyrning

Det stora flertalet – cirka 95 procent – av de kommunala bostadsaktiebolagen har idag ägardirektiv som antagits efter den förste januari 2011. Ägardirektivet är det officiella dokument som vanligtvis ligger till grund för kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen.

I cirka 83 procent av ägardirektiven finns skrivningar angående affärsmässighet. Det är inte lika vanligt att det allmännyttiga syftet finns klart uttryckt i direktiven, detta görs i cirka 60 procent av fallet. Detta kan tyckas något förvånande men Boverket tolkar detta som att det allmännyttiga syftet förmodligen är underförstådd med tanke på de kommunala bostadsaktiebolagens historiska roll.

I 68 procent av ägardirektiven har kommunerna fastställt ett specifikt avkastningskrav för bolaget. Däremot varierar vilken typ av avkastningskrav som bolaget åläggs. Detta är inte förvånande då lagstiftaren valde att inte i lag reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå. Det vanligaste måttet som används

är direktavkastningskrav men även andra mått är ganska vanligt förekommande.

Det allmännyttiga syftet och affärsmässiga principer

De två första paragraferna i AKBL reglerar bostadsaktiebolagens allmännyttiga syfte samt att de ska agera enligt affärsmässiga principer. De kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagens nya roll där de ska agera affärsmässigt och samtidigt vara allmännyttiga har diskuterats flitigt.

Det allmännyttiga syftet är en historiskt central del i bolagens verksamhet och inget nytillkommet i och med 2011 års lagstiftning. Den intressanta frågan är om kravet på affärsmässighet gjort att det allmännyttiga syftet fått en underordnad roll. Huvudsyftet med det allmännyttiga bostadsbolaget är att främja bostadsförsörjningen. Boverket ser ingen skillnad i bolagens ambitioner men kraven på affärsmässighet kan göra det svårare att genomföra dessa ambitioner.

Det stora flertalet av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen anser att det varken är svårare eller lättare att främja bostadsförsörjningen i och med AKBL:s införande. En knapp femtedel anser dock att det är svårare. De svårigheter som sannolikt finns tycks företrädesvis vara knutna till nyinvesteringar och affärsmässiga avkastningskrav för dessa investeringar.

Vad gäller företagens samhällsansvar och hyresgästernas boendeinflytande ser Boverket inga påtagliga effekter av lagstiftningen.

Affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, sin dagliga drift och i relation till andra aktörer. Detta lämnar givetvis utrymme för de olika bolagen att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar.

Det intressanta är dock hur detta påverkat bolagen i praktiken. Ungefär hälften av bolagen anser att det nya lagkravet haft betydelse för hur de bedriver verksamheten. Av dessa är det flera som uttrycker att verksamheten numera bedrivs utifrån tydligare ekonomiska krav. Dessa krav har bland annat bidragit till att bolagen ökat sitt eget kapital samt bidragit till ökad kostnadseffektivitet. Ekonomiska hänsyn anses allmänt väga tyngre i olika beslutssituationer jämfört med tidigare.

Ett antal bolag framhåller dock – som ovan nämndes – att kravet på affärsmässiga principer haft påverkan vid investeringsbeslut som avser nyproduktion. Skärpta avkastningskrav jämte kravet på marknadsvärdering och nedskrivningskrav anses i dessa fall ha försvårat de kalkylmässiga

förutsättningarna för nybyggnation, speciellt på mindre orter/svagare bostadsmarknader.

Bland de företag som anser att lagstiftningen inte haft någon större betydelse motiveras detta oftast med att man redan tidigare drev verksamheten affärsmässigt.

Boverket kan konstatera att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen tycks ha något lägre avkastningskrav än marknadsgenomsnittet. Detta innebär dock inte att dessa bolag därmed inte skulle agera affärsmässigt. En sådan bedömning är mycket mer komplex och hänsyn måste bland annat tas till vilken riskprofil bolaget har. Dock kan konstateras att en majoritet av bolagen uppfyller de av ägaren uppställda kraven.

AKBL är inte någon precist formulerad lagstiftning varför alla kommunala bostadsaktiebolag – och dess ägare – i stor utsträckning själva måste komma fram till en rimlig tolkning av lagen, det vill säga en avvägning mellan det allmännyttiga syftet och affärsmässiga principer.

Värdeöverföringar

Sedan AKBL infördes är det årligen ungefär 40 procent av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som gör värdeöverföringar till ägaren – kommunen. Således gör majoriteten av de kommunala bostadsaktiebolagen inga värdeöverföringar. Under åren 2011-2015 överfördes närmare 7,3 miljarder till kommunerna.

Värdeöverföringar är en emellanåt känslig fråga där vissa av aktörerna på hyresbostadsmarknaden har vitt skilda åsikter. Denna principfråga har Boverket ingen åsikt om men kan konstatera att det regelverk som finns knappast haft några märkbara effekter vare sig på de allmännyttiga bostadsaktiebolagen, på hyrorna eller på konkurrensen på bostadsmarknaden.

Hyressättning och hyresförhandlingar

Den stora förändringen i hyressättningssystemet som gjordes parallellt med införandet av AKBL, var att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll ersattes med en hyresnormerande roll för kollektivt förhandlade hyror.

Inför införandet av den nya lagstiftningen fanns en oro för kraftiga hyreshöjningar, som en följd av detta infördes den så kallade trappningsregeln. I Boverkets första uppföljningar lades därför relativt stor tonvikt på hyrorna. Det har dock visat sig att de farhågor som fanns inte kommit att infrias, därför har hyresfrågan fått relativt liten plats i denna utvärdering.

Avlutningsvis måste dock konstateras att det inte går att komma ifrån att oenigheten mellan hyresmarknadens parter verkar ha sin grund i otydligheten för vad som ska vara styrande för nivåhöjningarna i hyresförhandlingarna. I och med borttagandet av den hyresnormerande rollen och självkostnadsprincipen – som tidigare låg till grund för förhandlingarna angående nivån på hyreshöjningarna – måste hyresförhandlingarna utgå från något annat. Om, och i så fall hur, det nya kravet på affärsmässighet påverkar hyressättningen är mera oklart, så även huruvida hyresgästernas allmänna värderingar ska påverka hyresnivån. Parterna verkar dock stå långt ifrån varandra i synen på vad förhandlingarna i stället ska grunda sig på och oenigheten återspeglar troligen avsaknaden av ett tydligt regelverk på området, eller tydliga ställningstaganden i förarbetena. Problematiken förefaller även delvis hänga samman med avsaknaden av ett tillfredsställande tvistelösningsförfarande.

Rättstillämpning

Under åren som gått sedan lagens införande har ett fåtal mål som rör AKBL varit uppe i domstol. Det mål av vilket man kan dra bestämda slutsatser – där det finns ett kammarrättsavgörande – rör värdeöverföringar från de allmännyttiga bostadsaktiebolagen till ägaren. Sammanfattningsvis kan sägas att när man tillämpar undantagen från begränsningsregeln i AKBL kan ändamålen ges en vid tolkning, det vill säga kommunerna har en omfattande handlingsfrihet när de bestämmer om en åtgärd ska anses främja integration och social sammanhållning. Därutöver har ett fåtal olika frågor prövats i första instans vilket innebär att några bestämda slutsatser kring rättsläget inte bör dras. Det gäller frågan om huruvida en viss investering var affärsmässig samt frågor om kommunal borgensavgift.

Till följd av konflikterna i samband med hyresförhandlingarna har vi observerat att antalet ärenden – vad gäller hyressättningen – i hyresnämnderna under vissa år ökat påtagligt. Dessa toppar i ärendetillströmningen kan knytas till den förändrade lagstiftningen.

Slutligen finns ett avgörande av prejudicerande karaktär som rör Ortsbegreppet i hyreslagstiftningen. Tidigare ansågs ort oftast vara liktydigt med kommun men i och med avgörandet är kommungränsen inte längre avgörande.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) har gällt från och med den 1 januari 2011.¹

Avsikten med lagen är att den ska förtydliga definitionen av bolagen men också ställa nya krav på hur verksamheten bedrivs och vilka överföringar som får 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) de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, och (iii) de utdelningsbegränsningar som fanns i den så kallade Allbolagen är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag.

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.²

Den 1 januari 2011 infördes även förändringar³ i 55 § och 55e § hyreslagen, dvs. i 12 kap. jordabalken.⁴ Förändringarna har nära anknytning till den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och innebär att allmännyttans roll vid hyressättningen förändrats.

Enligt den nya 55 § andra stycket ska hyror som förhandlats fram kollektivt vara normerande, oavsett vilka som är parter i förhandlingen. Före år 2011 gällde att om det uppstod en tvist om hyran skulle hyresnämnden främst beakta 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 år 2011 gäller istället att även hyror som en hyresgästförening har förhandlat fram med en fastighetsägare, eller organisation som föret-

¹ AKBL ersatte lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, den så kallade Allbolagen. Det bör noteras att AKBL omfattar allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag medan Allbolagen omfattade alla allmännyttiga bostadsföretag.

² Boverket (2013b)

³ Lag (2010:811) om ändring i jordabalken.

⁴ Som en följd av detta gjordes även vissa justeringar i hyresförhandlingslagen, lag (2010:810) om ändring i hyresförhandlingslagen.

räder privata fastighetsägare, blir normerande vid en tvist och därför i praktiken för hyresförhandlingarna.

Dessutom infördes i 55 § femte stycket en ny skyddsregel mot kraftiga hyreshöjningar – den så kallade trappningsregeln. Den avser att dämpa effekten av kraftiga hyreshöjningar ifall 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 första-handshyresgästens hyra har påverkats av skyddsregeln ska andrahandshyresgästens hyra också bli lägre.

1.2 Syfte, metod och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att utvärdera vilka effekter den förändrade lagstiftningen för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen och det förändrade hyressättningssystemet fått. Boverket ser det dock inte som sin uppgift att specialgranska enskilda företag, och huruvida dessa uppfyller det allmännyttiga syfte och samtidigt är affärsmässiga. Analysen sker därför på en mer övergripande nivå.

Då utgångspunkten för utvärderingen är de allmännyttiga bostadsaktiebolagens nya roll har vi som en central del av utvärderingen, i form av en webbenkät, ställt ett antal frågor till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Totalt svarade 127 kommunala bostadsaktiebolag på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 47 procent. Webbenkäten som gick ut till de kommunala bostadsaktiebolagen finns redovisad i bilaga 2. Boverket har vidare gått igenom ett stort antal ägardirektiv för att få en bild av hur ägarna – kommunerna – i sina direktiv till sina kommunala bostadsaktiebolag resonerar kring det allmännyttiga syftet och affärsmässighet. Boverket har dessutom under fyra år gjort uppföljningar av den nya lagstiftningen som också används i denna rapport. Dessutom finns ett antal studier, vilka vi tagit del av, som gjorts de senaste åren angående den nya lagstiftningen.⁵

Vi kommer genomgående i rapporten försöka undersöka huruvida förhållandena ser olika ut på olika typer av bostadsmarknader. Vi delar in kommunerna i vad som betecknas som starka bostadsmarknader, svaga bostadsmarknader samt en mellangrupp. Se bilaga 1 för en kort genomgång av de olika marknadstyperna och för definitioner.

Lagstiftningen lämnar en hel del öppet för tolkningar – kanske först och främst vad gäller hur ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska

⁵ Se till exempel Lind och Lundström (2011), SABO (2011), Nordlund (2012), Nordlund (2014), Salonen, red. (2015) och SABO (2016).

agera för att verka enligt affärsmässiga principer. Mycket av detta kommer slutligen att avgöras enligt rättspraxis, vilket endast delvis skett hittills.

1.3 Läsanvisningar

Resterande del av rapporten är upplagd enligt följande. I kapitel två lägger vi ut en bakgrund för utvärderingen och diskuterar problemen med att särskilja effekter av lagen från andra omvärldsförändringar för att i kapitel tre kortfattat deskriptivt redogöra för den svenska hyresbostadsmarknaden. Kapitel fyra innehåller en genomgång av drygt 200 ägardirektiv, det vill säga hur ägarna styr sina kommunala bostadsaktiebolag. I kapitel fem till sju diskuteras de tre huvudsakliga punkterna i AKBL. Kapitel fem innehåller diskussioner om det allmännyttiga syftet, kapitel sex om affärsmässiga principer medan kapitel sju innehåller diskussioner angående värdeöverföringar. I kapitel åtta analyseras de förändringar som gjordes i hyreslagstiftningen. Kapitel nio beskriver den rättspraxis som utvecklats medan kapitel tio innehåller Boverkets avslutande kommentarer. Rapporten innehåller dessutom två bilagor. Bilaga 1 innehåller vår definition av olika bostadsmarknadstyper (svag, mellan, stark). Bilaga 2 innehåller den webbenkät som skickades till de kommunala bostadsaktiebolagen.

2 Bakgrund till utvärderingen

Det finns flera syften med den aktuella regleringen. Det överordnade syftet var dock att skapa en reglering som var klart förenlig med EU-rätten, men även att kommunerna ska kunna använda sina kommunala bostadsaktiebolag för att främja bostadsförsörjningen.

Det är enligt regeringens mening av särskild vikt att värna den svenska modellen med allmännyttiga bostadsföretag som vänder sig till alla hushåll på bostadsmarknaden, inte endast hushåll med låga inkomster eller som av andra skäl behöver hjälp att få en bostad. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör skapas en ny reglering för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen som är klart förenlig med EU-rätten och som samtidigt ger kommunerna möjlighet att använda sina bostadsbolag som verktyg för bostadsförsörjningen. Som en konsekvens av detta bör även reglerna för hyressättningen reformeras.⁶

Fokus i utvärderingen är dock – vilket framgår av uppdraget till Boverket – de kommunala bostadsaktiebolagens nya roll i vilken de ska agera affärsmässigt och samtidigt vara allmännyttiga. Hur fungerar detta och i vilken mån påverkar detta hyresbostadsmarknaden?

Vilket även konstaterades i SABO (2016) är det dock mycket svårt att särskilja vad som inträffat på grund av den nya lagstiftningen och vad som skett på grund av olika omvärldsförändringar. Att konstanthålla andra effekter för att se vilken påverkan en viss given reform eller reglering är alltsomoftast svårt. Vi ska i detta kapitel kortfattat diskutera ett antal av de händelser i omvärlden som inträffat under de åren som gått sedan lagstiftningen infördes.

Avslutningsvis diskuterar vi även det faktum att lagstiftningen i sig är relativt öppen för tolkningar, kopplingen mellan AKBL och hyressättningen samt det faktum att det är kommunerna och inte de kommunala bostadsaktiebolagen som har bostadsförsörjningsansvaret.

2.1 Omvärldsförändringar påverkar de kommunala bostadsaktiebolagen i stor utsträckning

Effekterna och konsekvenserna av AKBL är svåra att isolera från såväl politiska beslut som omvärldshändelser som skett sedan lagens införande. Nedan diskuterar vi kortfattat ett antal sådana faktorer som skett sedan införandet av AKBL. Den stora befolkningstillväxten, bostadsbristen, det

⁶ Prop. 2009/10:185, s. 26.

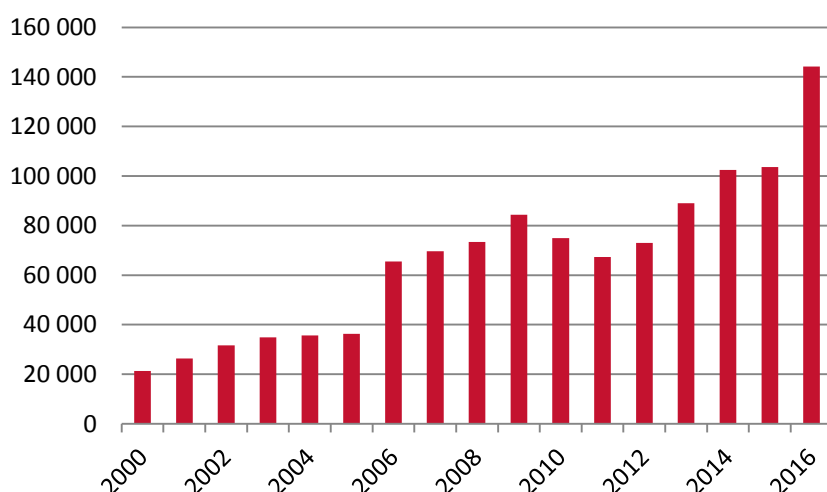
allmänna ränteläget och förändrad politisk majoritet i flera kommuner har också, i olika grad, påverkat de kommunala bostadsaktiebolagen.

Under perioden har även en ny avskrivningsmetod införts. Sedan 2014 måste de flesta allmännyttiga bostadsaktiebolag följa Bokföringsnämndens (BFN) allmänna råd för större företag ”Årsredovisning och koncernredovisning”, (BFNAR 2012:1), det så kallade K3-regelverket.⁷ Detta har påverkat såväl balans- som resultaträkning för majoriteten av kommunala bostadsaktiebolag.

2.1.1 Befolkningsökningar och migration

Den senaste tioårsperioden har Sverige haft en befolkningsökning som vi tidigare inte sett i modern tid. Under åren 2006-2016 ökade Sveriges befolkning med närmare 950 000 individer eller i genomsnitt drygt 86 000 per år. I samband med kriget i Syrien m.m. har detta de sista åren snarast eskalerat och befolkningsökningen har under de senaste tre åren legat på över 100 000 per år.

Figur 2.1 Befolkningsökning 2000-2016



Källa: SCB

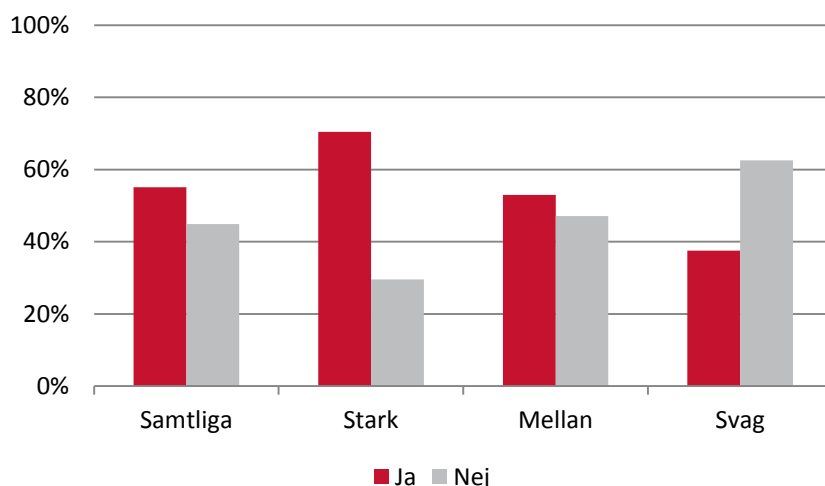
Det utmärkande för de senaste årens stora befolkningsökningar är att en stor del av befolkningsökningen består av ett invandringsöverskott. En befolkningsökning som består i att födelseöverskottet (den så kallade naturliga befolkningsökningen) ökar innebär, åtminstone inte kortsiktigt, att bostadsmarknaden utsätts för lika stora påfrestningar. Denna stora befolkningsökning har lett till åtminstone två mycket direkta effekter för de

⁷ Större företag – som omfattas av K3-regelverket – definieras i första kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554).

kommunala bostadsaktiebolagen. Dels har trycket på dem att vara med och säkra bostadsförsörjningen troligen ökat.⁸ Å andra sidan har bolag som tidigare stått inför problem med tomma lägenheter i dagsläget i stort sett hela sitt bestånd uthyrt. Det är noterbart att befolkningstillväxten den senaste tiden inte varit koncentrerad till ett fåtal regioner utan spridd över riket. Under perioden 2000-2010 minskade folkmängden i cirka 50 procent av Sveriges kommuner, medan motsvarande siffra för perioden 2010-2016 endast var 16 procent.⁹

Vi ställde även frågan till de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen huruvida de senaste årens ökade migration påverkat hur man hanterar kravet på affärsmässighet och samhällsansvar enligt AKBL. 55 procent av bolagen som svarade på enkäten menade att den ökade migrationen haft påverkan på hur krav om affärsmässighet och samhällsansvar påverkat bolaget.

Figur 2.2 Har de senaste årens ökade migration påverkat hur bolaget hanterar kraven på främst samhällsansvar och affärsmässighet?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

Noterbart är att det i störst utsträckning är på starka bostadsmarknader som den ökade migrationen påverkar bolagens agerande. 70 procent av bolagen på starka bostadsmarknader svarar att den ökande migrationen påverkat bolagens agerande. På ”mellanmarknaderna” är det ungefär hälften av bolagen som säger sig var påverkade medan på de svaga mark-

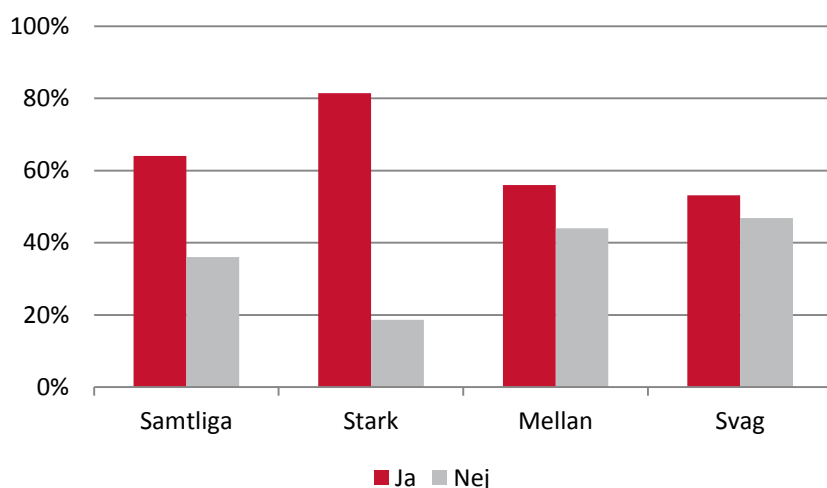
⁸ I Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME) svarar närmare 90 procent av kommunerna att man har ett samarbete med det allmännyttiga bostadsföretaget för att säkerställa att det finns bostäder för anvisade nyanlända personer.

⁹ Om vi tittar på en än kortare tidsperiod, 2013-2016, faller siffran ytterligare – ned till 10 procent.

naderna är det knappt 40 procent som anser sig ha påverkats av den ökade migration. Det handlar framförallt om att företagen måste bidra till att få fram bostäder för nyanlända. I en del fall säger bolagen att affärsmässigheten i någon mån fått ge vika i den närmast extrema situation som gällt.

Vi ställde även frågan huruvida situationen påverkat hur kommunen använder sig av bolaget. Svaren är föga förvånande liknande med ovanstående fråga. 64 procent av bolagen upplever att migrationen påverkat hur kommunen använder sig av bolaget. Liksom vad gäller bolagets agerande kan vi notera att det är på starka bostadsmarknader som kommunerna i störst utsträckning påverkat det allmännyttiga bostadsaktiebolaget.

Figur 2.3 Har de senaste årens ökade migration påverkat hur kommunen använder sig av det allmännyttiga bostadsbolaget?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

2.1.2 Bostadsbristen

Något som intimt hänger samman med befolkningsutvecklingen är bostadsbristproblematiken. Många kommunala bostadsaktiebolag som tidigare stått med ett stort antal tomma lägenheter har i dag i princip hela sitt bestånd uthyrt. Detta kan givetvis spela en stor roll för möjligheten att agera såväl affärsmässigt som allmännyttigt.

Redan då AKBL infördes var bostadsbristen påtaglig i vissa delar av landet men situation har sedan succesivt förvärrats. År 2010 sade 60 procent av kommunerna att man upplevde en bristsituation på bostadsmarknaden. I årets bostadsmarknadsenkät (BME) säger sig hela 88 procent av Sveriges kommuner uppleva en bristsituation..

Detta understöds av SCB:s statistik över outhyrda lägenheter. Andelen lediga lägenheter hos de kommunala bostadsaktiebolagen var år 2009 1,3 procent vilket redan det måste ses som en låg siffra. År 2015 hade dock denna andel sjunkit till 0,4 procent. Denna nedgång är framförallt driven av mindre kommuner. I Storstadskommunerna och kommuner med fler än 75 000 invånare var andelen lediga lägenheter mycket låg redan år 2009. I kommuner med mindre än 75 000 invånare har andelen sjunkit från 2,8 procent år 2009 till 0,7 procent år 2015.

2.1.3 Det låga ränteläget

De senaste årens extremt låga ränteläge har troligtvis påverkat bolagen i stor utsträckning. Ränteläget har använts av motparten i hyresförhandlingarna och troligen, åtminstone delvis, hållit tillbaka hyreshöjningarna de senaste åren. Detta har således påverkat bolagens intäktsida negativt.

Å andra sidan har lånekostnaderna för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen minskat betydligt sedan lagen infördes. De finansiella kostnaderna är i regel den största enskilda kostnadsposten för svenska fastighetsbolag med en genomsnittlig skuldsättning. Detta får ett direkt genomslag på förvaltningsresultatet, som mycket väl kan stiga även om driftnettot sjunker. Det låga ränteläget får även en påverkan på direktavkastningskraven, då låga räntor pressar ner dessa.¹⁰

Att ränteläget påverkat bolagen i hög utsträckning framgår även av svaren i Boverkets enkät till de kommunala bostadsaktiebolagen.

2.1.4 Politiska beslut

Eftersom det kommunala bostadsaktiebolagets ägare är en kommun kan det innebära att vid en förändrad majoritet efter ett val kan sättet som bolaget styrs på få en – om inte helt ny inriktning – så åtminstone en delvis förändrad inriktning.¹¹ Detta hänger samman med något vi återkommer till i nästkommande avsnitt, AKBL är inte särskilt precist formulerad vilket ger ett relativt stort utrymme för tolkningar. Detta ger inte bara bostadsbolagen ett visst spelrum utan påverkar även kommunens möjlighet att styra bolaget i en viss riktning. Den politiska viljeinriktningen är central. Ett exempel på detta är Stockholmsbolagens stora värdeöverföringar under åren 2011-2013 men även vid försäljningsbeslut och hur man väljer att tolka lagstiftningen i största allmänhet. Detta är i sig inget nytt. Boverket konstaterade exempelvis redan år 2008 att:

¹⁰ Skälet till detta är att sänkta räntenivåer ger minskade finansieringskostnader som medför att direktavkastningskraven – som är en funktion av finansieringskostnaden – sjunker.

¹¹ Se exempelvis Holmqvist (2015) för en diskussion om det politiska perspektivet på de kommunala bostadsaktiebolagens styrning.

Något som troligen spelar väl så stor roll här är vilken inställning ägaren har till allmännyttan som bostadspolitiskt styrmedel. Detta behöver inte alltid uttryckas i ägardirektiv utan kan följa av en samsyn som inte sällan genereras och garanteras av att det är delvis samma personer som sitter i kommunstyrelse och bolagsstyrelse. Det är möjligt att en analys utifrån politiskt styre – alternativt politisk stabilitet – i kommunerna skulle ge utslag, men skillnaderna kan också botten i mer diffusa faktorer som förhållningssätt till planering och politisk styrning och hur man uppfattar sina möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.¹²

Denna formulering äger säkerligen lika stor giltighet idag som den gjorde år 2008.

2.1.5 K3-regelverket

Detta regelverk för företagsekonomisk redovisning är – först som sist – inte något som var sammanlänkat med införandet av AKBL. K3-regelverket infördes några år efter 2011 och blev inte obligatoriskt förrän fr.o.m. räkenskapsåret 2014 och då för större företag, privata såväl som allmännyttiga.

Men K3-regelverket har påverkat alla större bolag och vi vill lyfta fram två punkter som på ett mera påtagligt sätt haft betydelse för de kommunala bostadsaktiebolagen.¹³ Dels kräver K3-reglerna att avskrivningar görs enligt komponentmetoden. Det innebär förändringar i jämförelse med mer traditionella avskrivningsmetoder och främst vad gäller gränsdragningen mellan investeringar och underhåll. Konsekvensen är att redovisat driftnetto kommer att bli högre eftersom en del av utgifterna för underhåll kommer att aktiveras¹⁴ istället för att redovisas som kostnad vilket skulle dragit ner årsresultatet då underhållet utförs. Den ökade aktiveringen leder emellertid, med åren, till högre anskaffningsvärden, högre redovisade värden men också högre årliga avskrivningar. Så man kan förvänta sig att de – inledningsvis – bättre resultaten sjunker tillbaka när avskrivningarna så småningom ökar. Dels kräver K3-reglerna att de bolag som omfattas av bestämmelserna även redovisar verkligt värde för fastighetsinnehavet – utöver det bokförda värdet. Boverket har följt utvecklingen och kunnat kostatera att de undersökta företagen verkar ha klarat övergången till K3-regelverket och hållit sig inom ramarna för det nya regelverket även om de verkliga fastighetsvärdena i vissa bolag bara var marginellt större än det bokförda värdet.¹⁵

¹² Boverket (2008, s. 109)

¹³ Införandet av K3-regelverket har även föranlett SABO att lämna råd till sina medlemsföretag, se till exempel SABO (2017b).

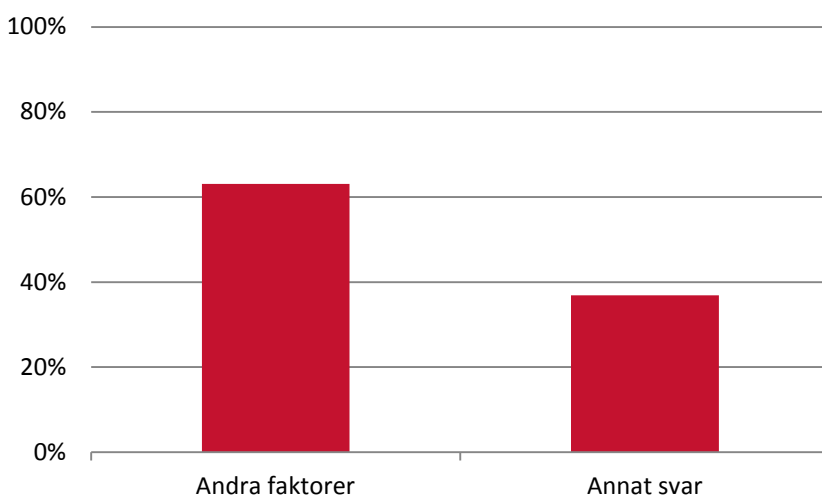
¹⁴ Det vill säga behandlas som investeringar som årligen ska skrivas av.

¹⁵ Se Boverket (2016b).

2.1.6 Bolagens syn på omvärldsförändringar

Vi ställde frågan till de kommunala bostadsaktiebolagen huruvida lagen påverkar dem i stor utsträckning eller om faktorer i omvärlden är av större vikt för deras agerande. Drygt 60 procent av bolagen svarade att andra faktorer har haft större påverkan på deras agerande än AKBL.

Figur 2.4 Hur ser ni på lagens påverkan på bolaget jämfört med omvärldsförändringar som exempelvis ränteläge, migration, bostadsbrist, och politiska beslut? Påverkar AKBL ert agerande i stor utsträckning eller är andra faktorer av större vikt?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

Det kan möjligen tyckas förvånande att en så pass stor andel av de kommunala bostadsaktiebolagen svarat att AKBL inte påverkar deras agerande i stor utsträckning. Boverket noterade dock i en undersökning 2008 att en stor andel av de allmännyttiga företagen redan då i relativt stor utsträckning agerade affärsmässigt.¹⁶ För de företag som redan tidigare hade affärsmässighet som en målvariabel är det inte särskilt märkligt att lagen inte påverkar bolaget i lika stor utsträckning som förändringar i omvärlden. Detta i synnerhet som lagen ger ett visst spelrum för företagens agerande samtidigt som omvärldsförändringarna varit exceptionellt stora de senaste åren.

2.2 AKBL upplevs emellanåt som otydlig

Det framförs emellanåt att AKBL är otydlig och svår att tolka. Detta trots att AKBL inte är någon stor och omfattande reglering, den innehåller endast sex paragrafer. Det måste dock hållas i minnet att lagstiftningen

¹⁶ Se Boverket (2008)

ska tillämpas av bolag vilka har mycket varierande storlek och olika marknadsförutsättningar.¹⁷ Det som emellanåt tolkas som otydligt och svårtolkat kan om man vänder på resonemanget ses som en flexibelt utformad lagstiftning.¹⁸ Ett alternativ hade varit en mer detaljerad lagstiftning. Man kan tänka sig att lagstiftaren preciserat hur det allmännyttiga syftet ska uppfyllas samt mer i detalj angett hur affärsmässighet ska tolkas och mätas. En sådan lagstiftning hade blivit avsevärt mer komplex och huruvida en sådan detaljerad lagstiftning hade hållit över tid är ytterligare en fråga.

Det faktum att lagstiftningen möjligen är otydlig och relativt öppen för tolkningar påverkar dock en utvärdering. Otydligheten gör sig påmind när man ska försöka generalisera lagstiftningens effekter. Eftersom den i princip kan tolkas – något tillspetsat – på 290 olika sätt.

2.3 Hyressättning och AKBL

Genom införandet av AKBL påverkades hyressättningssystemet även om konsekvenserna hittills är mycket begränsade vad gäller faktiska hyresförändringar. Före 2011 skulle de hyror som de allmännyttiga bolagens och hyresgästföreningen förhandlat fram vara normerande för hyresbostadsmarknaden. Dessutom byggde de – eller i vart fall hyresförhandlingarna – på att den kommunala självkostnadsprincipen gällde för de allmännyttiga bolagen. Det innebar att det var helt relevant att hyresförhandlingarna mellan hyresgästföreningen och de allmännyttiga bolagen till stor del kunde föras utifrån en diskussion om förändringar i kostnader för bolagen. På grund av att de allmännyttiga bolagens hyror var normerande vid en prövning av en privatägd lägenhets hyra kom de allmännyttiga bolagens kostnader att indirekt bli styrande även för de hyresförhandlingar som de privatägda hyreslägenheterna omfattades av.

Efter 2011 är grunden för förhandlingarna annorlunda även om konturerna inte är helt tydliga. Det spelar ingen roll om det är förhandlade hyror mellan ett allmännyttigt bolag eller en privathyresvärd. Om en hyra är förhandlad kan den vara normerande vid en prövning i hyresnämnden av en lägenhet vars hyra parterna är oense om. Så långt är allt tämligen tydligt och klart. Det som däremot är mindre tydligt är vad förhandlingarna ska bygga på. Eftersom de allmännyttiga bolagen ska vara affärsmässiga är det inte längre självkostnadsprincipen som gäller utan något annat. Vad detta ”annat” i sin tur är får enligt Boverket ses som en – åtminstone delvis – obesvarad fråga. Det närmsta man kommer en vägledning i förarbe-

¹⁷ Detta diskuteras vidare i nästa kapitel.

¹⁸ Detta diskuteras utförligt i Kjellström (2015).

tena till AKBL är formuleringen ”En korrekt satt hyra avspeglar hyresgästernas gemensamma värderingar om vad som är god kvalitet i boendet.”¹⁹ I kapitel 8 i denna rapport utvecklas dessa resonemang.

2.4 Kommunen har bostadsförsörjningsansvaret

Något som bör påpekas i sammanhanget är att även om de kommunala bostadsaktiebolagen enligt lag ska tillgodose ett allmännyttigt syfte – där det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen – är det alltid kommunen som har bostadsförsörjningsansvaret.²⁰ I media och i den allmänna debatten förekommer emellanåt synpunkter på att det allmännyttiga bolaget inte tar sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Dessa argument tar ofta utgångspunkt i hur det kommunala bolaget styrs och diskussionen uppstår ofta i samband med försäljningar av bostäder.

Kommunen *kan* äga ett kommunalt bostadsaktiebolag som ett led i att bidra till att trygga bostadsförsörjningen. Men det finns ett 40-tal kommuner som har valt att inte äga något bostadsaktiebolag – likväl har dessa kommuner exakt samma bostadsförsörjningsansvar som alla andra.

Exakt hur en viss kommun använder sitt (eller sina) kommunala bostadsaktiebolag för att bidra till bostadsförsörjningen kan givetvis variera mycket mellan kommunerna. Detta beror till stor del på att lagens utformning ger kommunen en del spelrum men även, som diskuterades ovan, på den politiska viljan i den aktuella kommunen. Dessutom torde läget på den aktuella bostadsmarknaden, som även det noterats ovan, spela roll i sammanhanget.

2.5 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att de stora omvärldsförändringar som skett de senaste åren troligen har påverkat de kommunala bostadsaktiebolagens agerande i mycket högre grad än den nya lagstiftningen, detta i synnerhet som lagstiftningen är relativt öppen för tolkningar.

¹⁹ Se prop. 2009/10:185, s. 68.

²⁰ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

3 Hyresbostadsmarknaden

Vi ska i detta kapitel – helt kort – deskriptivt beskriva den svenska hyresbostadsmarknaden. Vi avslutar kapitlet med att kort diskutera varför en direkt jämförelse med ett privat bostadsbolag troligen inte är lämpligt då man diskuterar ett allmännyttigt bostadsaktiebolags affärsmässighet.

Den svenska bostadsmarknaden bestod vid utgången av år 2016 av cirka 4,8 miljoner bostäder. Hyresbostadssektorn andel av den totala bostadsmarknaden har minskat något sedan millennieskiftet och uppgick år 2016 till drygt 1,8 miljoner bostäder²¹, motsvarande 38 procent. Även om sektorns omfattning minskat något är den fortsatt en mycket betydande del av svensk bostadsmarknad.

Det är framförallt i storstadsregionerna, och då i synnerhet Storstockholmsregionen som, hyresbostadssektorn andel av den totala bostadssektorn minskat. Noterbart från tabell 3.1 är dock att de större förändringarna i hyresbostadsbeståndet skedde mellan år 2000 och 2010. Förändringarna som skett efter 2010 ter sig – på ett aggregerat plan – tämligen marginella.

Tabell 3.1 Antal hyresrätter samt andel hyresrätter av totalt bestånd

	2000		2010		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Storstockholm	433 900	50 %	369 800	38 %	377 200	36 %
Storgöteborg	193 000	49 %	193 800	44 %	200 000	43 %
Stormalmö	116 600	42 %	119 000	38 %	127 500	39 %
Övriga Riket	1 036 900	38 %	1 072 500	38 %	1 116 900	38 %
Hela Riket	1 780 400	41 %	1 755 100	39 %	1 821 500	38 %

Källa: SCB

Vilket illustreras i tabell 3.1 ovan har antalet hyresrätter i Storstockholm minskat kraftigt sedan år 2000. Minskningen är ungefär 13 procent, detta samtidigt som det totala bostadsbeståndet ökat med ungefär 20 procent. Det finns företrädesvis två orsaker till denna utveckling; dels har ett stort antal hyresrätter omvandlats till bostadsrätter och dels har nyproduktionen i stor utsträckning varit inriktad på bostadsrätter. Situationen i de öv-

²¹ I absoluta tal är dock hyresbostadssektorn vid utgången av 2016 större än någon gång tidigare.

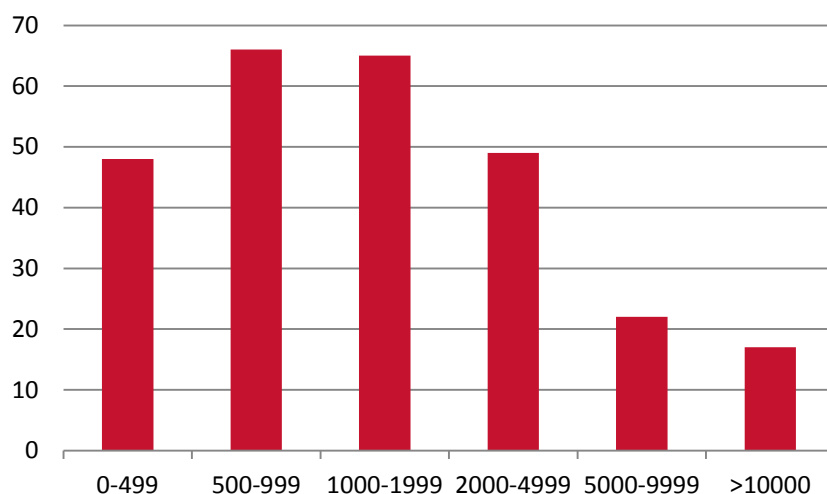
riga storstadsregionerna samt i riket som helhet är annorlunda. I Storgöteborg, Stormalmö samt i övriga riket har antalet hyresbostäder ökat sedan år 2000. I Storgöteborg och Stormalmö har andelen dock minskat något men inte alls i samma utsträckning som i Stockholmsregionen.

Hyressektorn består företrädesvis av kommunala bostadsbolag och privata företag av mycket varierande storlek. Ungefär 45 procent av hyresbostäderna ägs av allmännyttiga bostadsföretag. De flesta allmännyttiga bostäderna ägs av kommunala bostadsaktiebolag men en del allmännyttiga bostäder ägs i andra former och omfattas således inte av den i sammanhanget aktuella lagstiftningen.²²

3.1 De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen

Den siste december 2015 fanns det närmare 270 kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag fördelade på 250 av Sveriges 290 kommuner. Dessa bolag ägde tillsammans ungefär 765 000 bostäder. Således saknar 40 kommuner helt kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag.

Figur 3.1 De allmännyttiga bostadsaktiebolagens storleksfördelning mätt som antal lägenheter (antal bolag).



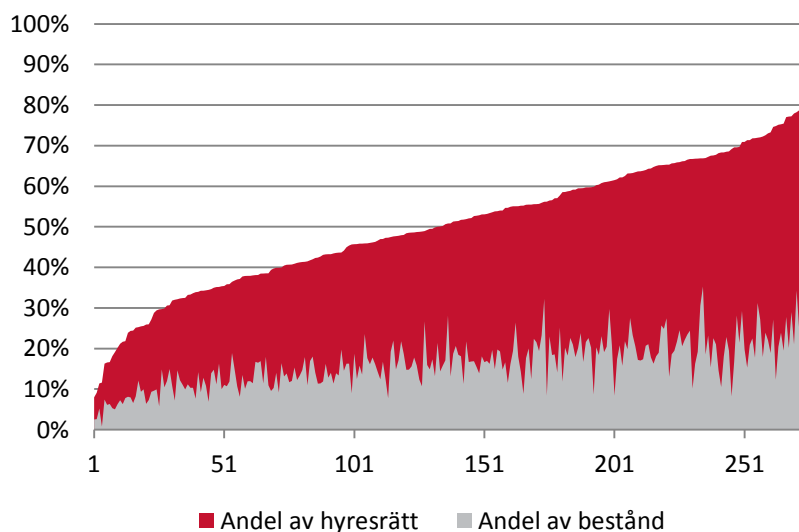
Källa: SABO

Vilket illustreras i figur 3.1 ovan varierar de kommunala bostadsaktiebolagen mycket i storlek. Från det minsta – Tingsrydsbostäder AB – som äger 59 lägenheter till det största – Bostads AB Poseidon – som äger närmare 27 000 lägenheter. Ungefär hälften av företagen äger mellan 500

²² 50 000 – 55 000 allmännyttiga bostäder ägs i andra former, framförallt i form av stiftelser.

och 2 000 lägenheter och medianföretaget äger någonstans mellan 1 100 och 1 200 lägenheter. Förutom att de kommunala bostadsaktiebolagen varierar mycket i storlek, varierar deras inflytande – mätt som marknadsandel – på den lokala bostadsmarknaden mycket. Även om de kommunala bostadsaktiebolagens andel av hyresbostadsmarknaden varierar mycket kan det noteras att bolagens andel av den totala bostadsmarknaden är relativt sett ganska stabil. Detta illustreras i figur 3.2 nedan.²³

Figur 3.2 De allmännyttiga bostadsbolagens andel av den kommunala hyresmarknaden samt andel av kommunens totala bostadsmarknad, år 2016 (sorterad från kommunen med lägst till högst andel av hyresbostadsmarknaden).



Källa: SCB

Kommunen är dock – via ett eller flera kommunala bostadsaktiebolag – i de allra flesta kommunerna den enskilt klart största aktören. Bortsett från det totala kommuner där ägarandelen är som lägst, ligger ägarandelen på 25 procent och uppåt – således är kommunen om inte den största så åtminstone en av de största aktörerna i respektive kommun.²⁴ På en typisk lokal marknad finns det – förutom det allmännyttiga bolaget – ett fåtal medelstora privatägda företag, det kan handla om både nationella och emellanåt utländska aktörer. Dessa företag är dock oftast små jämfört med det dominerande företaget och det är ovanligt att en större privat fastighetsägare har en marknadsandel som överstiger 10 procent. Därutöver finns typiskt sett ett stort antal marknadsaktörer som förvaltar ett betyd-

²³ Notera att figur 3.2 inte enbart innehåller kommunala bostadsaktiebolag. Bilden ser dock inte på något sätt annorlunda ut om stiftelser etc. utesluts.

²⁴ I mediankommunen som äger ett kommunalt bostadsaktiebolag är detta bolags andel av hyresbostadsmarknaden ganska exakt 50 procent.

ligt mindre bestånd. Det kan handla om privatägda företag eller bestånd som ägs och förvaltas av privatpersoner.²⁵

I Tabell 3.2 nedan redovisas de kommuner där de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen innehar de minsta respektive största andelarna av hyresbostadsmarknaden. I botten ligger som synes bland annat Lidingö och Vallentuna – två storstadskommuner – tillsammans med några mindre landsortskommuner. I den andra delen av skalan ser vi företrädesvis mindre landsortskommuner där allmännyttans andel av det totala hyresbeståndet inte sällan överstiger 70 procent.

Tabell 3.2 De fem kommuner där de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har störst respektive lägst andel av hyresbostadsmarknaden.

	Antal HR	Antal AKB	Andel
Lidingö	6 653	530	8,0 %
Örkelljunga	1 351	123	8,1 %
Arboga	3 318	378	11,4 %
Vallentuna	827	96	11,6 %
Tranås	4 162	677	16,3 %
Hofors	1 578	1 242	78,7 %
Hallstahammar	3 053	2 517	82,4 %
Timrå	1 943	1 654	85,1 %
Dorotea	605	517	85,5 %
Malå	552	474	85,9 %

Källa: SCB

3.2 De privata hyresrättsägarna

Det genomsnittliga privata fastighetsbolaget är således mycket mindre än det genomsnittliga kommunala bostadsaktiebolaget. Det finns i storleksordningen ett 50-tal privata fastighetsägare som äger mer än 1 000 lägenheter. Detta femtiotal fastighetsägare äger någonstans mellan 200 000 och 300 000 lägenheter. Gemensamt för dessa är att det stora flertalet – till skillnad från de allmännyttiga bolagen – inte enbart driver verksamhet i en kommun.

Resterande del av det privatägda hyresbeståndet ägs således av ”mindre aktörer”. Det vill säga, någonstans i storleksordningen 70-80 procent av

²⁵ Se Boverket (2011)

fastighetsbeståndet ägs av mindre aktörer.²⁶ Skillnaden gentemot de allmännyttiga bolagen är slående – där äger de mindre aktörerna endast 10 procent av det totala beståndet.

Föreliggande rapport behandlar företrädesvis de kommunala bostadsaktiebolagen.²⁷ Dock är det så att när lagstiftaren beskriver vad det innebär att handla affärsmässigt upprepar lagstiftaren flera gånger att de allmännyttiga bolagen ska drivas som ”normala och långsiktiga aktörer” (se prop. 2009/10:185). En tänkbar utgångspunkt skulle då kunna vara att helt enkelt jämföra ett privat bolag med ett allmännyttigt. Att få information om mindre bolag och hur de agerar är av praktiska skäl inte möjligt – det är för övrigt inte omöjligt att de verkar enligt principer som inte alls kan betecknas som affärsmässiga. Boverket har därför valt att titta på de största privata fastighetsbolagen.

De tio största privata fastighetsbolagen²⁸ för hyresrätter redovisas i tabell 3.3. Dessa tio företag ägde vid utgången av 2016 tillsammans ungefär 163 000 hyresrätter i Sverige, det vill säga ungefär 15 procent av det privata hyresbostadsbeståndet.

Tabell 3.3 De tio största privata fastighetsägarna i Sverige 2016

Namn	Antal lägenher
Rikshem AB	27 200
Willhem AB	22 900
Stena	22 800*
Heimstaden	18 700
D. Carnegie & Co AB	16 400
Akelius	15 600**
Balder	14 000
Victoria Park	12 800
Wallenstam	7 500
Fastighets AB L E Lundberg	6 100

* Siffror för 2015. ** Siffran är en ungefärlig uppskattning.

²⁶ Fastighetsägarna Sverige som är branschorganisation representerar drygt 15 000 medlemmar där majoriteten av medlemmarna är fastighetsägare med hyresrätter för bostäder och lokaler och industrifastigheter. Med en inte alltför djärv gissning kan man sluta sig till att en genomsnittlig privat fastighetsägare inte äger mer än 100 lägenheter.

²⁷ De delar som behandlar hyressättningssystemet rör givetvis de privata bolagen i lika hög utsträckning som de allmännyttiga.

²⁸ Kooperativa bolag, såsom HSB och SKB som i och för sig är stora hyresrättsägare, räknas inte in här.

Vid en lite närmare anblick finns det ganska mycket som skiljer dessa företag åt. Till exempel är två utlandsägda, några är börsnoterade, ett par är kontrollerade av en mindre krets, ett par har stora institutioner som huvudägare. Detta gör det troligt att utgångspunkterna för respektive bolags affärsstrategier kan variera. Boverket har i tidigare uppföljningar diskuterat möjligheten i att göra jämförelser med dessa privata bolag för att se huruvida de allmännyttiga bostadsaktiebolagen agerar affärsmässigt.²⁹ Boverket har dock kommit fram till slutsatsen att det finns ett antal skäl till att några sådana direkta jämförelser inte är lämpliga:

- då de största privata fastighetsbolagen studeras kan konstateras att deras finansiella målsättning – och hur man formulerar sina avkastningskrav – kan variera betydligt
- de privata företagen är inte homogena sett till ägarförhållanden vilket säkerligen åtminstone delvis kan förklara ovanstående
- en del av de större privata fastighetsägarna är rörliga i storlekshänseende, det vill säga även om bolaget som sådant är att betrakta som ”en normal och långsiktig aktör”, ägnar sig bolagen i mycket större utsträckning åt att sälja och köpa fastigheter än de flesta kommunala bostadsaktiebolag
- samtliga större privata fastighetsbolag verkar i ett flertal kommuner vilket de kommunala bostadsaktiebolagen inte gör
- de kommunala bostadsbolagen lyder under lagen om offentlig upphandling
- det allmännyttiga syftet

Med detta sagt återkommer vi i kapital 6 till analysen om de allmännyttiga bostadsaktiebolagens affärsmässighet.

²⁹ Se till exempel Boverket (2013b).

4 Kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen

För att få en bild över hur ägarna, det vill säga kommunerna, ser på den nya lagstiftningen har vi studerat de kommunala bostadsaktiebolagens ägardirektiv. Vi är, som tidigare nämnts, medvetna om att detta troligtvis inte ger hela bilden av kommunernas styrning av sina bolag, men ägardirektiven är trots allt det officiella dokument som oftast ligger till grund för kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen.

Vilket Boverket konstaterat i tidigare uppföljningar kan det noteras att en stor majoritet av de kommunala bostadsaktiebolagen har fått nya ägardirektiv sedan lagstiftningen infördes. Vid vår genomgång kunde konstateras att ungefär 95 procent av bolagen har ägardirektiv daterade 2011 eller senare.

4.1 Sammanställning av kommunernas ägardirektiv till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen

Varje kommun har ett ansvar att planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder. Som ett sätt att genomföra sitt bostadsförsörjningsansvar äger de flesta kommunerna ett allmännyttigt bostadsaktiebolag. Genom att utfärda ägardirektiv kan kommunen klargöra vilka förväntningar och krav som man ställer på bolagets verksamhet. Ägardirektiven är frivilliga att upprätta, men är juridiskt bindande om de finns³⁰, och kan ses som ägarens främsta instrument för att styra bostadsbolagens inriktning.

Här ger vi en övergripande sammanställning av kommunernas ägardirektiv till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Syftet med sammanställningen är att ge en överblick av ägarnas intentioner, där fokus har legat på företagets allmännyttiga syfte – som inkluderar att främja bostadsförsörjningen och att erbjuda hyresgästerna möjlighet till inflytande – samt kravet på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

Sammanställningen utgår från textgranskningar av de nuvarande ägardirektiven (juni 2017).³¹ Även om vi konstaterat att nästan samtliga ägardirektiv har uppdaterats sedan den nya lagstiftningen infördes gör vi ingen

³⁰ Ägardirektivet är vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Det behöver således inte finnas något ägardirektiv, men om det finns är det juridiskt bindande.

³¹ En liknande studie har tidigare gjorts i Stockholm län. Se Länsstyrelsen i Stockholm län (2013).

jämförelse med de ägardirektiv som gällde före 2011. Vi har inte heller gjort någon värdering av ägardirektiven, utan ger endast en beskrivning av dem med avseende på innehållet. Det innebär också att vi endast noterat det som finns formulerat i ägardirektiven och har inte undersökt ägarernas intentioner eller hur bolagen bedriver sin verksamhet i praktiken närmare genom t.ex. intervjuer.

Redovisningen görs uppdelat på typ av bostadsmarknad utifrån följande aspekter:

- Det allmännyttiga syftet och kravet om affärsmässighet
- Hyresgästers inflytande i boendet och bolaget
- Bostadsförsörjningsuppdraget och det bostadssociala ansvaret
- Bidraget till samhällsutvecklingen i kommunen
- Affärsmässighet

Sammanställningen omfattar ägardirektiven för 212 av totalt 266 kommunala bostadsaktiebolag, motsvarande drygt 95 procent av de kommunala bostadsaktiebolagens lägenheter. Det största bolaget som ingår i sammanställningen äger cirka 26 850 lägenheter, medan det minsta äger 98. De flesta ägardirektiv har skickats per e-post till Boverket efter förfrågan till kommunerna. Vissa ägardirektiv har Boverket hämtat in på egen hand genom kommunernas webbplatser.

4.2 Det allmännyttiga syftet och kravet på affärsmässighet

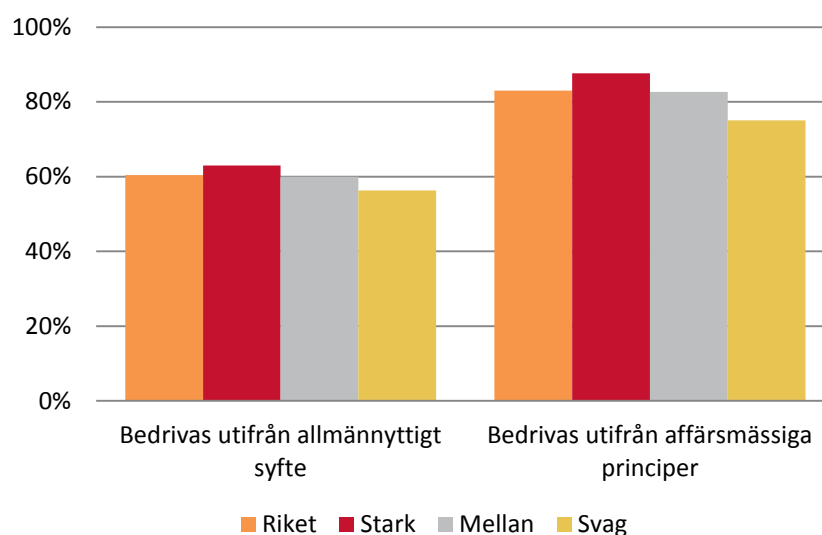
Ett kommunalt bostadsaktiebolag ska i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter och främja bostadsförsörjningen. De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska även bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och åläggas marknadsmässiga avkastningskrav.

4.2.1 Det allmännyttiga syftet är inte alltid uttalat

Ägardirektiven innehåller allt som oftast grundläggande formuleringar om bolagets uppgift som klarlägger att bolaget till exempel ska bygga, förvärva, äga, avyttra eller förvalta fastigheter med bostäder (upplåtna med hyresrätt) i syfte att erbjuda bostäder till invånare i kommunen. Det framgår dock inte nödvändigtvis att detta ska göras i ett allmännyttigt syfte. Att bolaget är allmännyttigt eller har ett allmännyttigt ändamål står uttryckligen i endast 60 procent av ägardirektiven, förmodligen för att

den allmännyttiga betydelsen på sätt och vis är underförstådd i de kommunala bostadsaktiebolagens historiska roll. Det finns en viss regional variation där andelen ägardirektiv med formuleringar rörande det allmännyttiga ändamålet blir mindre frekvent på svagare bostadsmarknader. Skillnaderna mellan svaga och starka bostadsmarknader är dock små.

Figur 4.1 Det allmännyttiga syftet och affärsmässiga principer



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

4.2.2 Vanligt att framhålla affärsmässigheten

Det är desto vanligare att ägarna framhåller att bolagen ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. I 83 procent av ägardirektiven framgår detta. I flera fall förtydligas också vad som menas med affärsmässiga principer, vanligtvis genom en hänvisning till AKBL eller genom skrivningar som liknar de som finns i prop. 2009/10:185. Till exempel att: ”affärsmässiga principer innebär att bolaget alltid skall utgå från vad som är långsiktigt bäst för bolaget, givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att vara en långsiktig, seriös fastighetsägare på hyresmarknaden inom ramen för de regler och normer som gäller för denna sektor”. Eller att ”affärsmässiga principer innebär vidare att bolaget inte skall få några särskilda fördelar som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter.”

Ett annat sätt som affärsmässigheten förtydligas på i ägardirektiven är formuleringar som att: ”[...] bolaget måste göra noggranna ekonomiska analyser och kalkyler innan en åtgärd vidtas och sträva efter vinst”. Andra skriver att det kommunala bostadsbolaget ska beskrivas affärsmässigt men utan krav på vinstmaximering.

Även här är de regionala skillnaderna små med en något lägre frekvens på svagare bostadsmarknader.

4.2.3 Målen rangordnas inte

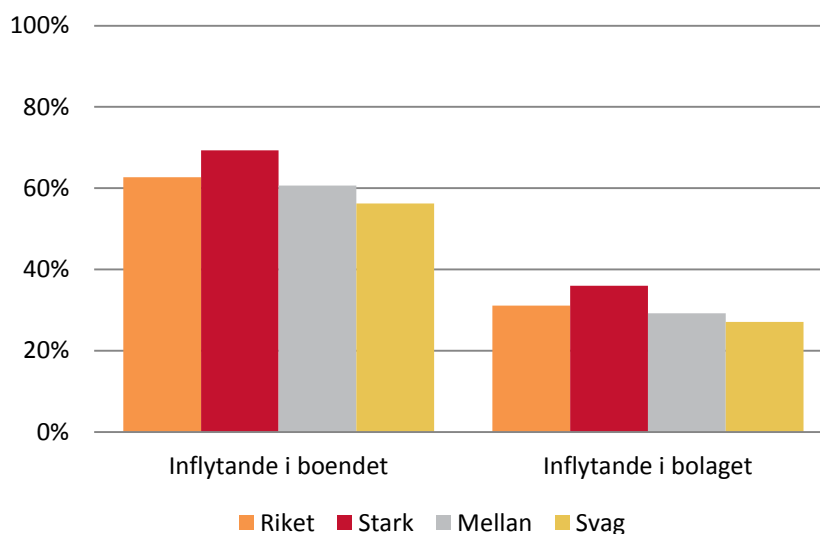
I vissa ägardirektiv förekommer det att ägarna också sätter de affärsmässiga principerna som utgångspunkt för, eller i relation till, det allmännyttiga syftet. Man skriver att bolagen ska främja bostadsförsörjningen eller ta ett bostadssocialt ansvar – inom ramen för vad som är affärsmässigt motiverat, utan att göra avkall på affärsmässigheten, i en sådan utsträckning att det inte påtagligt riskerar affärsmässigheten, eller liknande.

Hur det allmännyttiga syftet och affärsmässigheten ska förenas eller vägas mot varandra konkretiserar kommunerna sällan i sina ägardirektiv. Det är endast några enstaka kommuner som har angett vad som ska gälla i händelse av målkonflikt. Det finns dels en kommun som anger att det allmännyttiga intresset, vid målkonflikt, ska ha företräde framför det affärsmässiga, medan en annan kommun föreskriver att de företagsekonomiska kraven är överordnande andra värdeskapande målsättningar.

4.3 Hyresgästers inflytande i boendet och bolaget

Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i företaget. Boendeinflytande innebär inflytande över den egna lägenheten och bostadsområdet medan inflytande i företaget kan innebära att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i företagets styrelse.

Figur 4.2 Hyresgästers inflytandet i boendet och i bolagen.



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

4.3.1 Vanligt att inkludera boendeinflytandet

När det kommer till hyresgästernas inflytande är det ganska vanligt att kommunerna inkluderar boendeinflytandet i ägardirektiven. I 63 procent framhålls att bolagen ska arbeta med detta, en andel som är något större på starkare bostadsmarknader. Det vanligaste är att ange att bolagen ska ge hyresgästerna möjlighet till ett boendeinflytande, vilket är i enlighet med AKBL, men ibland förekommer även mjukare formuleringar där bolagen endast ska sträva efter eller verka för ett boendeinflytande.

Boendeinflytandet preciseras sällan närmare av ägarna men i de fall där exempel ges kan inflytandet omfatta bland annat boendemiljön, utemiljön, den löpande förvaltningen, servicenivån och valmöjligheter i samband med renovering. Vissa ägare nämner också möjliga former för boendeinflytandet, såsom dialog med boende och andra intressenter, medinflytande och självförvaltning.

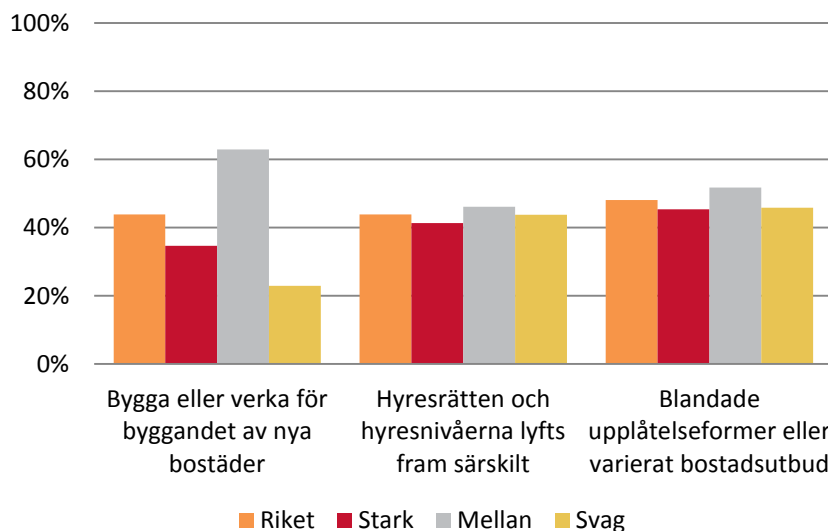
4.3.2 Inflytandet i bolaget konkretiseras sällan

Det är mindre vanligt att ägardirektiven tar upp hyresgästernas möjlighet till inflytande i bolaget. Det nämns endast för 31 procent av bolagen, och då utan närmare preciseringar av formerna för ett sådant inflytande. Andelen är även här något större för bolag som är verksamma på starkare bostadsmarknader.

4.4 Bostadsförsörjningsuppdraget och det bostadssociala ansvaret

Det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsaktiebolag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. En del i detta är att tillgodose olika typer av bostadsbehov. Kommunala bostadsaktiebolag ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund. Bostadsbolagen kan även rikta in delar av sitt bestånd på en eller flera grupper för att bättre möta deras behov utan att detta är en motättning mot att beståndet ska vara tillgängligt för alla. I kommunernas direktiv kommer det till uttryck genom att bolaget ska verka för ett ökat utbud av bostäder eller att utbudet ska vara varierat för att tillgodose alla typer av bostadsbehov, men även att bostadsföretaget ska lägga mer fokus på vissa grupper som exempelvis äldre och unga.

Figur 4.3 Bolagens bostadsförsörjningsansvar och det bostadssociala ansvaret.



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

4.4.1 En femtedel av bolagen har mål för nyproduktion

Att bygga bostäder ingår ofta i ägarnas allmänna beskrivning av de allmännyttiga bostadsaktiebolagens uppdrag och 44 procent av bostadsbolagen har därtill fått mer utvecklade direktiv kopplade till att bygga eller verka för att det byggs nya bostäder. Hälften av dessa bolag har också fått specifika kvantitativa mål för nyproduktion av bostäder för en given period. Andelen som uppger att bolaget ska bygga eller verka för byggandet av bostäder är mycket högre på bostadsmarknader som varken kategoriseras som starka eller svaga, följt av de på starka bostadsmarknader och lägst på svaga bostadsmarknader.

Det handlar givetvis främst om nyproduktion av hyresrätter men kan också handla om byggandet av bostads- och äganderätter. Kommunerna skriver till exempel att bostadsbolagen ska stå för en hög produktion av hyresrätter, verka för att det produceras såväl bostadsrättslägenheter som ägarlägenheter, vid nyproduktion alltid ska pröva möjligheten att bygga ägarlägenheter, rikta nyproduktionen i utpekade delar av kommunen och vara en katalysator av nya bostadsområden. Flera kommuner skriver att bolaget ska medverka till nyproduktion av bostäder av olika upplåtelseformer för att jämna ut dominansen av hyresrätter eller bostadsrätter i vissa områden.

4.4.2 Kommunerna lyfter hyresrättens ställning och hyressättningen

I 44 procent av ägardirektiven lyfter kommunerna fram hyresrätten eller hyressättningen särskilt. Det kan handla om hur stor marknadsandel bolaget ska ha av den totala hyresbostadsmarknaden, att bolaget ska garantera hyresrätten, att man ska arbeta med hyressättningsmodeller eller att man ska verka för bostäder med varierande hyresnivåer, rimliga hyror, attraktiva hyror, konkurrenskraftiga hyror eller marknadsmässiga hyror. En kommun sticker ut och skriver att bolaget tillsammans med kommunen i delar av nyproduktionen ska se på möjligheten att utnyttja det låga ränteläget och ge hyresrabatter. Skillnaderna mellan de olika bostadsmarknadstyperna är små.

4.4.3 Bostadsutbudet ska varieras och anpassas för olika behov

I nära hälften, 48 procent, av ägardirektiven skriver ägarna att bolagen ska tillgodose invånarnas behov av ett varierat bostadsutbud med hänsyn till exempelvis läge, bostadsstorlek, standard och pris. Även här är skillnaderna mellan de olika bostadsmarknadstyperna små.

Det är vanligt förekommande att kommunerna skriver att bolaget ska erbjuda bostäder till invånare med olika förutsättningar och i olika skeden av livet. Några särskilda grupper som nämns är unga, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Vanligast är att kommunerna uppmärksammar äldre personers bostadsbehov i ägardirektiven – med bland annat krav på tillgänglighets- och bostadsanpassning och byggande av trygghets- och seniorbostäder – följt av ungas och studenter bostadssituation.

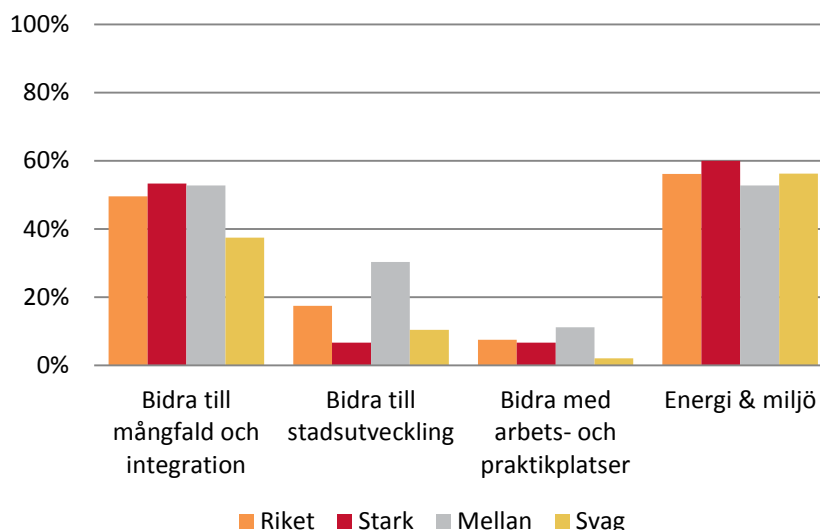
Företagens bostadssociala roll handlar huvudsakligen om insatser för socialt utsatta eller resurssvaga grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden. Flera kommuner skriver att bolaget ska samverka med socialtjänsten eller att en viss andel av bolagets bostadsbestånd, nyproduktion eller nyuthyrning ska vara till kommunens förfogande för bostadssociala ändamål vid behov (bostad först, kvinnojour, LSS-boende, med mera). Men i det bostadssociala uppdraget ingår även brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder.

4.5 Bolagets bidrag till samhällsutvecklingen i stort

De kommunala bostadsaktiebolagen har, som tidigare nämnts, även en roll när det gäller att främja integration och motverka segregation. Det kan göras genom att bostadsföretagen erbjuder ett blandat utbud men även genom boendeflytande som leder till ökad gemenskap i bostads-

områden. Några kommuner omnämner även att bostadsföretagen särskilt ska arbeta med frågor rörande integration och samhällsutveckling på olika sätt som exempelvis att de ska bidra till mångfald och integration eller att de ska ta särskild hänsyn till energi- och miljöfrågor.

Figur 4.4 Bolagens bidrag till samhällsutvecklingen i stort.



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

4.5.1 Hälften av bolagen ska bidra till ökad integration

I ungefär hälften av ägardirektiven ställer kommunerna krav på bostadsbolagen att bidra till ökad mångfald och integration, att motverka (bo-ende)segregation och utanförskap och att främja gemenskap och trygghet. Ofta i samverkan med kommunen. Andelen av direktiven som nämner detta är lägre på svaga bostadsmarknader.

4.5.2 En femtedel ska bidra till stadsutvecklingen i kommunen

Av bolagen uppmanas 17 procent, att aktivt delta i kommunens stadsutvecklingsarbete. Till exempel skriver en kommun att bolaget ska bidra aktivt till utvecklingen av bostadsområden och stadsdelar. En annan kommun uppmanar det allmännyttiga bostadsaktiebolaget att medverka i fysisk planering och ytterligare en kommun anger att bolaget ska agera i samråd med kommunen i markförvärvs- och planeringsfrågor.

4.5.3 Få kommuner ställer krav om sysselsättning på bolagen

Ett fåtal bolag, 8 procent, ska enligt ägardirektiven bidra till fler arbets- eller praktiktillfällen i kommunen. Kommunerna skriver att bolagen aktivt ska samverka med arbetsmarknads- och socialförvaltningen eller använda sociala upphandlingar för att kunna erbjuda arbetspraktikplatser.

Några kommuner skriver att bolaget ska erbjuda ferieanställningar till ungdomar eller specifika elevpraktiktillfällen.

4.5.4 Energi- och miljöfrågor tar plats

I förhållande till andra samhällsmål är det mycket vanligt att kommunerna anger att bolagen ska ha en energi- och miljöinriktad verksamhet. I regel med fokus på energieffektivisering, nya el- och uppvärmningslösningar och resurseffektivt byggande. Det här gäller för majoriteten, 56 procent, av bostadsaktiebolagen

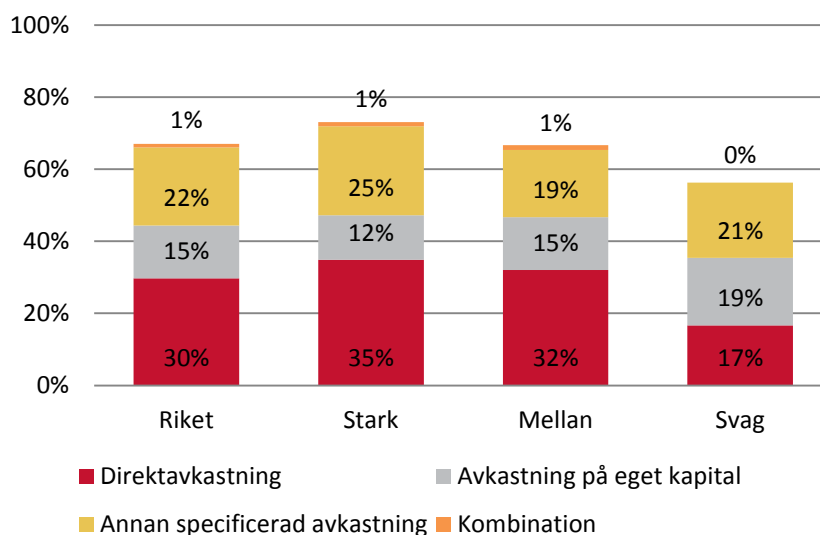
4.6 Affärsmässiga principer

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Det innebär bland annat att bolagen ska åläggas marknadsmässiga avkastningskrav. Lagstiftaren lämnar dock öppet vilket avkastningskrav som ska användas vilket leder till att bolagen använder olika avkastningskrav men även andra mått som soliditet.

4.6.1 Avkastningskrav

I över en tredjedel, 68 procent, av ägardirektiven har kommunerna fastställt ett specifikt avkastningskrav för bolagen, andelen är högst på starka bostadsmarknader och lägst på svaga.

Figur 4.5 Bolagens olika typer av avkastningskrav.



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

För 30 procent av bolagen gäller ett direktavkastningskrav (driftnettot i förhållande till fastigheternas marknadsvärde), ett mått som är vanligare på starka bostadsmarknader. Kommunerna ställer avkastningskrav på

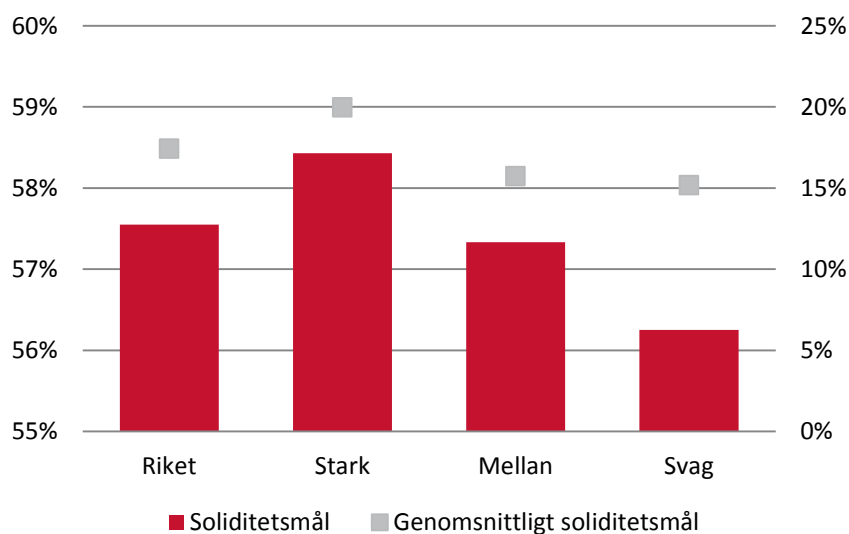
eget kapital för 15 procent av bostadsbolagen, medan 22 procent har något annat specificerat avkastningskrav. En liten del, en procent av direktiven, anger en kombination av avkastningskrav. När nivån på avkastningskravet inte anges i direktiven framgår det ofta att avkastningskravet beslutas av kommunstyrelsen eller bolagsstämman vid ett särskilt tillfälle.

Vissa kommuner anger att avkastningskravet gäller för verksamheten som helhet, medan andra preciserar att kravet ska tillämpas på samtliga, enskilda investeringar som bolaget gör. Vid offensiva perioder eller vid bostadssociala satsningar kan avkastningskravet tillåtas avvika från det långsiktigt fastställda. En del kommuner använder ett avkastningskrav som är kopplat till exempelvis statslåneräntan eller långa marknadsräntor, och i vissa fall med ett påslag på denna nivå.

4 6.2 Soliditet

I en del ägardirektiv finns det även fastställa soliditetsmål (se figur 4.6 nedan).³² Det finns fastställda soliditetsmål i cirka 58 procent av de undersökta ägardirektiven.

Figur 4.6 Antal bolagen med soliditetsmål och det genomsnittliga soliditetsmålet.



Källa: Boverkets genomgång av ägardirektiv.

Det är små skillnader beroende på vilken typ av bostadsmarknad bolaget verkar på. Det är något vanligare på starka bostadsmarknader och något

³² Soliditet är ett centralt finansiellt nyckeltal som anger hur stor del av ett företags tillgångar som är finansierade med eget kapital. Det egna kapitalets storlek i förhållande till företagets övriga skulder beskriver företagets långsiktiga betalningsförmåga.

ovanligare på svaga. Det genomsnittliga soliditetsmålet ligger på mellan 15 och 20 procent.

4.7 Sammanfattande slutsatser

Det stora flertalet – knappt 95 procent – av de kommunala bostadsaktiebolagen har idag ägardirektiv som antagits efter den förste januari 2011.

I över 80 procent av direktiven finns skrivningar angående affärsmässigheten. Det är inte lika vanligt att det allmännyttiga syftet finns klart uttryckt i direktiven, sådana skrivningar finns i drygt 60 procent av ägardirektiven. Detta kan tyckas något förvånande men vi tolkar det som att det allmännyttiga syftet förmodligen är underförstådd i de kommunala bostadsaktiebolagens historiska roll.

I 68 procent av ägardirektiven har kommunerna fastställt ett specifikt avkastningskrav för bolaget. Däremot varierar vilken typ av avkastningskrav som bolaget åläggs. Detta är inte förvånande då lagstiftaren valde att inte i lag reglera vilket eller vilka mått som ska användas för att bedöma avkastningskrav och avkastningsnivå.

Lagstiftningen lämnar ett relativt stort utrymme för tolkningar av hur de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ska fullgöra kraven på affärsmässighet i kombination med att vara allmännyttiga. Detta gör att ägardirektiven uppvisar en relativt stor variation i vilka krav som kommunerna väljer att ställa på de kommunala bostadsaktiebolagen.

5 Det allmännyttiga syftet

I den tidigare Allbolagen (Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag) fanns inget egentligt syfte formulerat för de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens verksamhet. Begreppet ”allmännyttigt syfte” infördes därför i lagtexten. Skälet till detta var att utan ett allmännyttigt syfte skulle det kommunala bostadsaktiebolaget kunna komma att reduceras till att enbart ha vinstmaximering som mål.³³

Ur ett utvärderingsperspektiv är det dock knappast fråga om någon större förändring. Att det fanns ett allmännyttigt syfte med de kommunala bostadsaktiebolagen redan tidigare måste ses som givet. Skillnaden ligger i att bolagen nu ska vara fortsatt allmännyttiga - men dessutom ska drivas enligt affärsmässiga principer. Det allmännyttiga syftet kan – som Boverket ser det – sammanfattas i tre punkter:

- Det övergripande allmännyttiga syftet är att främja bostadsförsörjningen
- I det allmännyttiga syftet ingår även ett samhällsansvar
- Hyresgästernas inflytande i boendet och bolaget är en del av det allmännyttiga syftet

5.1 Främja bostadsförsörjningen

Vilket nämndes i föregående kapitel är det övergripande allmännyttiga syftet för ett kommunalt bostadsaktiebolag att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Med detta avses att erbjuda bostäder till alla kommuninvånare och tillgodose olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. I uppgiften ingår bland annat att bygga hyresbostäder.

5.1.1 Vilka bor hos de kommunala bostadsaktiebolagen?³⁴

En grundläggande tanke är att boendet som tillhandahålls av kommunala bostadsaktiebolag ska vara tillgängligt för alla, oavsett social, ekonomisk, etnisk eller annan bakgrund.³⁵ I detta avsnitt kommer vi främst att belysa hyresgästernas ekonomiska situation relativt andra upplåtelseformer samt regional variation och utländsk bakgrund. I Boverket (2015b) gjordes en sammanställning över hyresgästernas sammansättning i de allmännyttiga

³³ Se Prop. 2009/10:185, s. 40.

³⁴ En närliggande fråga är frågan om hyresvärdars krav på hyresgäster. Vi diskuterar inte det närmare här då Boverket haft ett särskilt uppdrag i frågan, se Boverket (2017c).

³⁵ Se prop. 2009/10:185, s. 41.

bostadsföretagen 2008-2013.³⁶ I rapporten framkom att andelen med svensk bakgrund, med få undantag, minskat i allmännyttan 2008-2013. Det är främst boende med höga inkomster som flyttat från allmännyttan medan ökningen av de med utländsk bakgrund främst är hushåll med låg och medellåg inkomst.³⁷

Svaga bostadsmarknader uppvisade de största minskningarna av andelen med svensk bakgrund. Minskningen kompenserades främst av individer som var födda utomlands. Andelen boende i allmännyttan som förvärvsarbetar minskade under perioden. De största minskningarna var på bostadsmarknader som klassas som mellan och svaga medan minskningarna av andelen förvärvsarbetande på bostadsmarknader som klassas som starka är mindre. Andelen med låg inkomst ökar i allmännyttan främst för utrikes födda på bostadsmarknader som klassas som svaga och mellan.

I rapporten framkom att de största förändringarna under perioden hade skett i Stockholms stad. En stor förändring var att andelen med svensk bakgrund minskat i allmännyttan. Detta var dock hänförligt till försäljningar av allmännyttans bestånd och är inte kopplat till AKBL. Det pekar tillsammans med allmännyttans utveckling 2008-2013 på en ökande segregation och residualisering när det blir en allt större andel med utländsk bakgrund och lägre inkomster i allmännyttan.

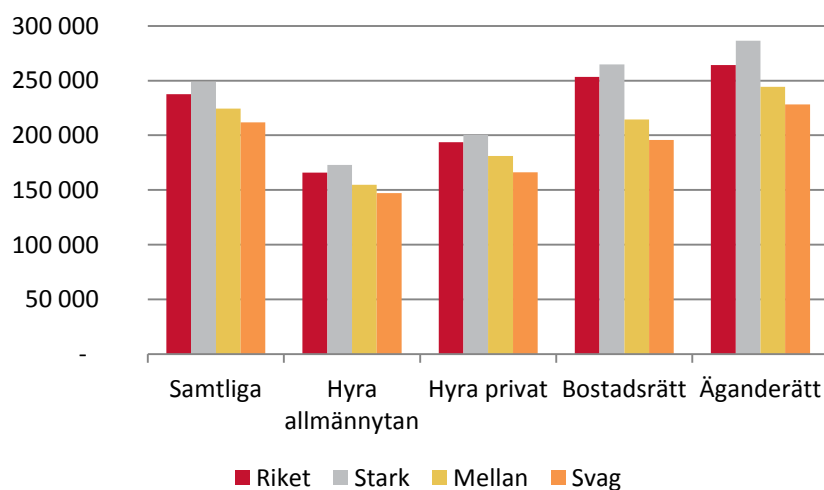
För att få en mer aktuell bild av sammansättningen av hushåll i allmännyttan använder vi data från SCB för år 2015. Figur 5.1 nedan visar den disponibla medianinkomsten per konsumtionsenhet³⁸ 2015 uppdelat per upplåtelseform och huruvida hushållet bor på en bostadsmarknad som klassas som stark, mellan eller svag. De som bor i hyresbostäder har de lägsta inkomsterna och i synnerhet de som bor i allmännyttan. Det är även minst variation i inkomsterna geografiskt bland de som bor i allmännyttan, hushåll på en stark bostadsmarknad har en inkomst på 173 000 kr medan hushåll på en svag bostadsmarknad har en inkomst på 147 000 kr. Detta kan jämföras med hushåll som bor i privata hyresrätter där inkomsten varierar från 166 000 kr till 200 000 kr eller med hushåll boende i bostadsrätt där det varierar från 196 000 kr till 265 000 kr. Skillnaden mellan hushållens inkomster bland de som bor i allmännyttan och de som bor i privata hyresrätter är störst på starka bostadsmarknader och minst på svaga bostadsmarknader.

³⁶ Inte bara allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

³⁷ Låg inkomst 0-142 332 kr, medellåg inkomst 142 333-242 844 kr, medelhög inkomst 242 845-346 746 kr, hög inkomst >346 746 kr.

³⁸ För att göra jämförelser av disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll kan disponibel inkomst per konsumtionsenhet användas. Det innebär att den disponibla inkomsten viktas utifrån hur konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning.

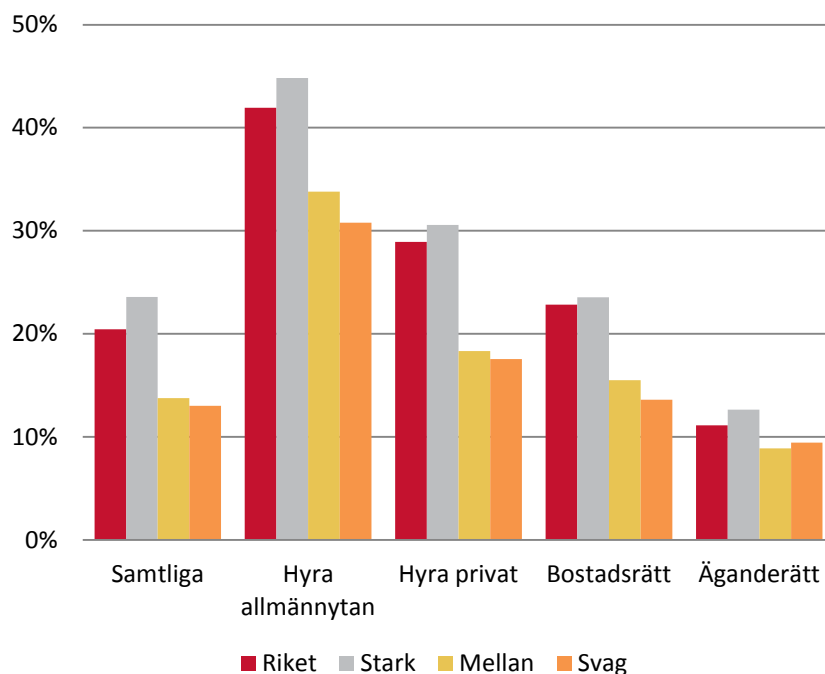
Figur 5.1 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet 2015, median.



Källa: SCB

Som Boverkets rapport 2015 visade har andelen med svensk bakgrund minskat i allmännyttan 2008-2013. Figur 5.2 nedan visar andelen med utländsk bakgrund 2015 uppdelat per upplåtelseform och huruvida hushållet bor på en bostadsmarknad som klassas som stark, mellan eller svag.

Figur 5.2 Andel utländsk bakgrund.



Källa: SCB

Figuren visar att andelen med utländsk bakgrund är överrepresenterade i hyresrätter i allmänhet och allmännyttan i synnerhet. Andelen med utrikes bakgrund är även högre på starka bostadsmarknader vilket hänger samman med att utrikes födda i hög utsträckning bor i större städer. Denna överrepresentation är inte jämnt fördelad på beståndet. Sett till byggår är överrepresentationen signifikant högre i beståndet som byggdes under miljonprogrammet i alla upplåtelseformer utom äganderätter.

Detta visar att hushåll med låga inkomster är klart överrepresenterade i de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Detsamma gäller hushåll med utländsk bakgrund. I denna bemärkelse kan man tycka att dessa bolag uppfyller det allmännyttiga syftet men även att bostadsmarknaden präglas av en residualisering. Det faktum att låginkomsttagare och hushåll med utländsk härkomst i stor utsträckning bor i allmännyttan är dock inte något som kan kopplas till införandet av AKBL – dessa tendenser sågs långt tidigare.

5.1 2 Nybyggnation

Vilket noterades redan inledningsvis i detta kapitel är en av komponenterna – som anges i förarbetena till AKBL – i att uppfylla det allmännyttiga syftet att bygga bostäder. I nedanstående figur illustreras de allmännyttiga bostadsbolagens nybyggnation samt den totala bostadsproduktionen under åren 2000 till 2016.³⁹

Figur 5.3 Bostadsbyggande 2000-2016 (antal bostäder).



Källa: SCB

³⁹ Det bör noteras att i denna statistik ingår även eventuell nybyggnation utförd av stiftelser. Detta har dock ingen påverkan på de kvalitativa resultaten.

Vi kan notera en markant uppgång i byggandet fram till och med år 2007 och därefter en kraftig nedgång i och med finanskrisen och i spåren av denna. Från bottennoteringarna åren 2010 och 2011 har bostadsbyggandet återigen ökat kraftigt. Detta mönster i nyproduktionen är som synes det-samma som för det totala bostadsbyggandet, de allmännyttiga bostadsbo-lagen särskiljer sig således inte på något sätt. Det väsentliga i samman-hanget är givetvis huruvida något skett med byggandet av allmännyttiga bostäder i och med införandet av AKBL år 2011. Utifrån figuren kan man se att byggandet i såväl allmännyttan som i övrigt ökat kraftigt sedan bot-tennoteringarna år 2010-2011. De allmännyttiga bolagen byggde år 2016 dubbelt så mycket som år 2010-2011 – detta gäller även bostadsbyggan-det som helhet.

Det är således svårt att se att den nya lagstiftningen ska ha haft någon mer omfattande påverkan på nyproduktionen av allmännyttiga bostäder. I så fall borde byggandet av allmännyttiga bostäder uppvisa ett annat mönster än det totala bostadsbyggandet. Detta är dock i så fall inte särskilt förvå-nande. Bostadsproduktionen styrs nu med största säkerhet i mycket större utsträckning av marknadsförhållanden, och i viss mån även av politiska beslut, än av den lagstiftning som infördes år 2011.

Ett annat sätt att belysa detta är att studera allmännyttans andel av nypro-duktionen. Vilket illustreras i tabell 5.1 har allmännyttans andel av den totala bostadsproduktionen legat stabilt mellan 10 och 20 procent sedan millennieskiftet. Även om allmännyttans andel av den totala bostadspro-duktionen sjunkit med någon procentenhet under perioden 2011-2016 jämfört med 2000-2010 är förändringarna alltför marginella för att man ska kunna hävda att lagstiftningen spelat en betydande roll.

Tabell 5.1 Allmännyttans andel av totalt bostadsbyggande

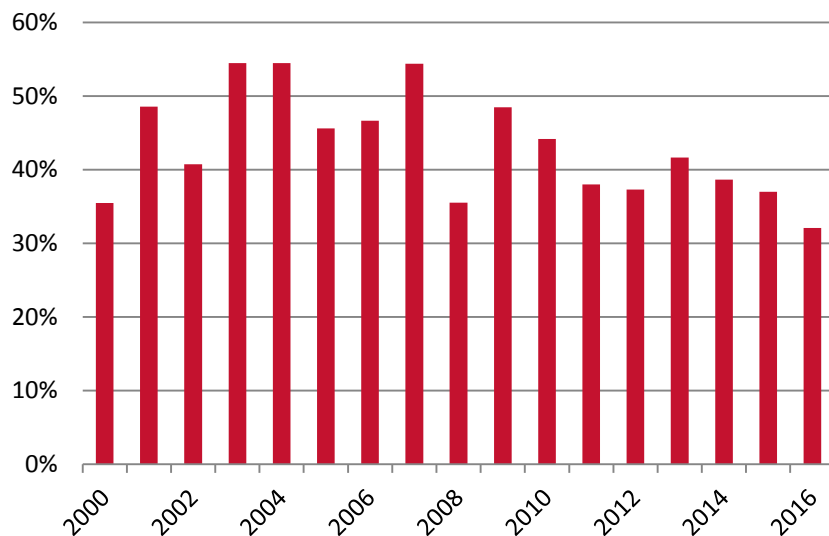
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
12 %	14 %	16 %	18 %	18 %	15 %	17 %	16 %	11 %
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
15 %	13 %	12 %	12 %	15 %	15 %	14 %	13 %	

Källa: SCB

Låt oss övergå till att explicit studera byggandet av hyresrätter. Under de år som förflutit sedan 2011 års reformer har hyresrättsbyggandet ökat betydligt. År 2016 färdigställdes drygt 17 100 hyresrätter vilket kan jämföras med 5 700 år 2010, således en uppgång med cirka 200 procent.

Det visar sig dock att efter 2010 har andelen som byggts av privata aktörer ökat något, se nedan i figur 5.4.

Figur 5.4 Allmännyttans andel av hyresrättsbyggandet 2000-2016



Källa: SCB

Frågan är om nedgången i allmännyttans andel på något sätt kan hänföras till den nya lagstiftningen. Å ena sidan står det klart att de privata hyresrättsbyggarna ökat sin andel av nyproduktionen sedan lagstiftningen infördes.⁴⁰ Å andra sidan byggde de allmännyttiga bolagen år 2016 5 500 bostäder – det största antalet sedan 1994.

Det måste påpekas att såväl i Boverkets enkät till de kommunala bostadsaktiebolagen, som i andra sammanhang, har framförts att bostadsbyggandet – framförallt i mer perifera delar – kan ha påverkats då marknadsmässiga avkastningskrav ställs. Huruvida detta är betydelsefullt är dock generellt svårt att säga då ett antal företag hävdar det motsatta.⁴¹ I hur hög grad byggandet faktiskt påverkats är svårt att bedöma, men då utvecklingen i nybyggnationen går helt i linje med resten av bostadsmarknaden är det ändå svårt att se att effekten skulle vara betydande.

5.1.3 Försäljningar

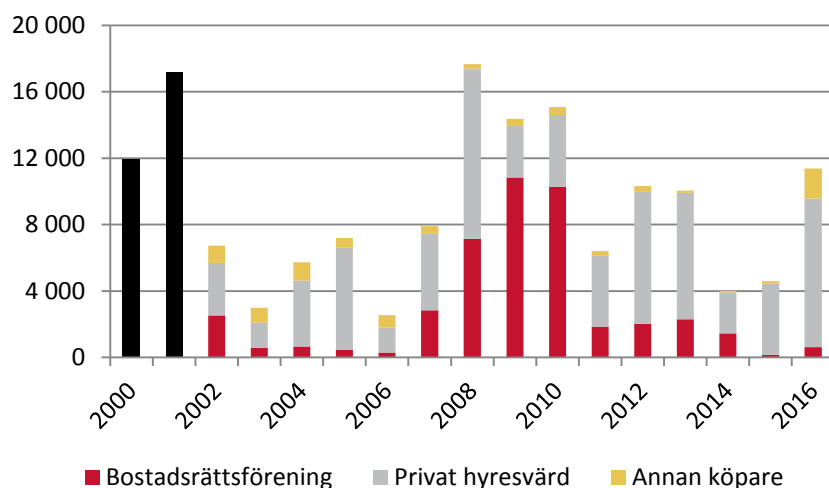
Sedan millennieskiftet har antalet sålda allmännyttiga bostäder varit starkt beroende av politiska beslut, vare sig det handlat om lagar eller om kommunalt beslutade ägardirektiv. Under åren 2002 till 2007 gällde den

⁴⁰ Det bör i sammanhanget dock poängteras att allmännyttans andel av nyproduktionen var betydligt högre under 2000-2010 än under perioden 1990-1999.

⁴¹ Se även Grander (2015)

så kallade tillståndslagen⁴² enligt vilken länsstyrelsen skulle ge sitt tillstånd till försäljningar. Även denna uppgång – och senare nedgång – var i allt väsentligt beroende av politiska beslut såvitt avser antalet lägenheter. Det hänger i mycket stor utsträckning samman med Stockholms stads inställning till försäljningar för ombildning till bostadsrätter då man tidigare ansett det vara bra att de boende äger sina bostäder. Från 2011, det vill säga samtidigt som den nya lagstiftningen infördes, har dock denna inställning omprövats av Stockholms stad. Detta vad gäller vilka stadsdelar som försäljning för ombildning kan ske i och från 2014 säljs det i princip inga allmännyttiga bostäder för ombildning i Stockholms stad. Dessa politiska omsvängningar har satt tydligt avtryck i statistiken – se figur 5.5 nedan.

Figur 5.5 Antal sålda allmännyttiga lägenheter per köpare 2000-2016



Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät (BME)

Not: För åren 2001-2002 saknas information om köpare av de kommunala bostäderna.

Men de allmännyttiga bostadsbolagens vilja att sälja sina bostäder till privata fastighetsägare för fortsatt uthyrning kan i hög grad påverkas av den marknad de verkar på och därför kan förändringar från 2011 avseende affärsmässigheten indirekt spela roll. De sista åren har också en tilltagande bostadsbrist gjort att marknaden för försäljning av hyresbostäder varit god och – som framgår av föregående kapitel – de privata bolagen har ökat sin andel av beståndet. I ett läge där försäljningar kan frigöra medel för nyproduktion och underhåll kan dessa framstå som affärsmässiga så länge investeringarna är det.

⁴² Egentligen delar av lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

Kommunernas motiv till att sälja allmännyttiga bostäder är företrädesvis ekonomiska. Det förekommer dock även mer policybetonade motiv till försäljning. De tre vanligaste förklaringarna till de senaste årens försäljningar är att möjliggöra nyproduktion, effektivisera kommunens bostadsförvaltning samt att öka det ekonomiska utrymmet för underhåll och upprustning.⁴³

Detta är dock inga nya argument som börjat förekomma i och med 2011 års lagstiftning. Exempelvis ser man genomgående samma motiv till försäljningarna i 2009 och 2010 års BME. Detta får också sägas vara mycket vanliga argument då privata fastighetsägare säljer delar av sitt bestånd.

5.1.4 Allmännyttans bestånd

Avslutningsvis måste sägas att – även om det inte går att belägga om och i så fall i vilken utsträckning AKBL varit en del av detta – mellan 2012 och 2016 har antalet allmännyttiga lägenheter varit oförändrat medan antalet privatägda hyresrätter har ökat med drygt fem procent.

5.1.5 Bolagen och bostadsförsörjningen

Vilket diskuterades i kapitel två viktigt att notera att de allmännyttiga bostadsaktiebolagen inte bär ansvaret för bostadsförsörjningen i sin kommun – även om de ska främja bostadsförsörjningen. Bostadsförsörjningsansvaret vilar på kommunen. Men det är självklart så att det allmännyttiga bolaget är ett av de verktyg en kommun kan använda sig av för att hantera bostadsförsörjningen. Och det är – som ovan nämnts – tydliggjort i författningskommentaren till 1 § AKBL att ett allmännyttigt bostadsaktiebolag ska främja bostadsförsörjningen bland annat genom att bygga hyresbostäder.

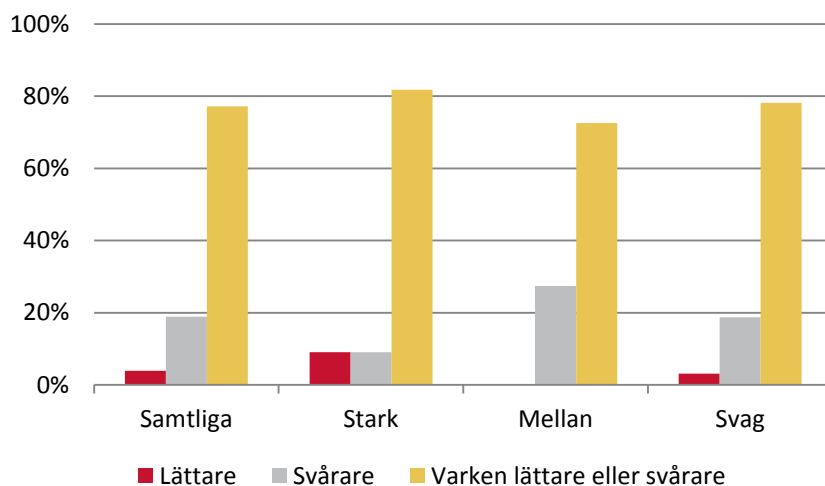
På fråga om det är lättare, svårare att främja bostadsförsörjningen eller varken eller, efter det att lagen trädde ikraft svarar en drygt tre fjärdedelar att det varken är svårare eller lättare⁴⁴ – se figur 5.6 nedan. En femtedel svarade att det är svårare och endast fyra procent anser att det är lättare. De som anser att det är svårare utgörs av bolag i mindre och mellanstora kommuner som verkar på en mellanstark eller svag bostadsmarknad. En återkommande kommentar bland dessa är att svårigheterna finns knutna till nyinvesteringar och affärsmässiga avkastningskrav för investeringar-

⁴³ Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

⁴⁴ Ett intressant svar från en respondent var följande: "Skulle egentligen vilja svara "lättare OCH svårare". Lättare = affärsmässigheten ger möjligheter. Svårare = affärsmässigheten/hyressättningssystemet - kontra K3 gör det svårare att åstadkomma nybyggnation i kommunens mer perifera delar."

na. Kommentarerna visar även att 15 procent av samtliga bolag i enkäten anser att det blivit svårare vid ny- och ombyggnad medan ”normal förvaltning” inte verkar vara ett stort bekymmer.

Figur 5.6 Är det lättare eller svårare att främja bostadsförsörjningen efter att AKBL infördes? Svar beroende av hur stark bostadsmarknaden är.



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

I vad mån man ska dra någon slutsats av hur bolagens möjligheter att främja bostadsförsörjningen förändrats efter 2011 måste man hålla i minnet att många bolag ansåg sig bedriva sin verksamhet affärsmässigt även innan AKBL infördes.⁴⁵ För dessa bolag ter sig förändringen troligtvis inte så stor. Vore det inte för att nyinvesteringarna kan vara svåra att få god avkastning på så borde problem ses som ovanliga. Slutligen kan konstateras att svaren inte står i motsatsställning till de enkätresultat som framkom redan 2013 i Boverkets rapport ”De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2012–2013”.⁴⁶

5.2 Samhällsansvar

Att mäta i vilken utsträckning ett företag tar samhällsansvar är inte helt enkelt. Att dessutom undersöka huruvida det finns en förändring efter den nya lagstiftningens införande är givetvis inte enklare. Vi har dock frågat de allmännyttiga bostadsaktiebolagen⁴⁷ hur de upplever att deras allmännyttiga samhällsansvar ser ut och bett dem ange de tre främsta prioriteringarna. Efter att ha gått igenom svaren så har det blivit rimligt att systematisera dem utifrån tre kategorier. Den första kategorin utgörs av det

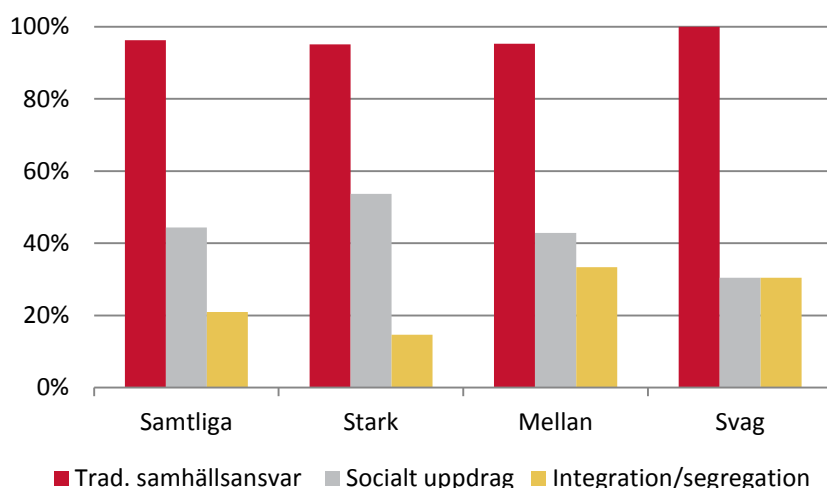
⁴⁵ Se Boverket (2008, s. 97-103).

⁴⁶ Se Boverket (2014b)

⁴⁷ I enkäten, som besvarats av 130 bostadsbolagen, svarade 82 procent på denna fråga.

traditionella samhällsansvaret kring att på olika sätt erbjuda goda bostäder. Ofta kommenterat med hållbarhet – i några fall framhävs även afärsmässigheten vilket Boverket egentligen hänför till något som står vid sidan av samhällsansvaret. Den andra kategorin som särskiljer sig är att bolaget upplever sig ha ett socialt uppdrag. Slutligen finns en tredje kategori som visar att bolagen anser sig ha ett ansvar för integration eller förhindra segregation.

Figur 5.7 Prioriterade delar av samhällsansvaret



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

Av de 106 bolag som svarade på denna fråga fördelar sig svaren såsom det framgår av figur 5.7 ovan. Det traditionella samhällsansvaret dominerar som väntat. Detta rimmar väl med de iakttagelser som bland annat gjorts av Martin Grander⁴⁸, och att detta ansvar i stor utsträckning uppfattas som oförändrat i förhållande till AKBL:s införande. Men bolagen uppfattar också att de har ett påtagligt socialt ansvar. På de starkare bostadsmarknaderna svarar över hälften av de 41 bolagen att de uppfattade att de hade ett sådant ansvar. På de svagare marknaderna var detta mindre uttalat. I tre bolag där man beskrev att man hade ett socialt ansvar angav man, något förvånande, inte några prioriteringar som faller inom det traditionella samhällsansvaret. Totalt sett pekar resultatet på att det sociala ansvaret är något man uppfattar som något utöver det traditionella samhällsansvaret. Samma sak kan sägas om det ansvar som bolagen ser att de har för att stödja integration och motverka segregation. Det är tydligt att hälften av de bolag som svarat att integration eller minskad segregation som ett prioriterat ansvar ser detta som något man gör utöver de det soci-

⁴⁸ Se Grander (2015, s. 190).

ala uppdraget. För den andra hälften är det mera osäkert huruvida ett socialt uppdrag skulle vara mindre prioriterat. Möjligen kan man anta att ansvaret för integration även innehåller ett implicit socialt engagemang från bolagets sida. Det skulle i så fall innebära att andelen bolag som uppfattar sig ha ett socialt uppdrag är ännu större.

Ett sammanfattande intryck av enkätsvaren är att bolagen i stor utsträckning ser sig som ett av kommunens viktigaste verktyg för att lösa bostadsförsörjningen. Därutöver förväntas bolagen lösa uppgifter som – om man ser till förarbetena till AKBL – inte självklart åligger bolagen.⁴⁹ Givet att åtgärderna kan försvaras ur ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv borde kommunen i egenskap av ägare kunna kräva att åtgärder av social karaktär eller åtgärder för att stödja integration utförs av bolaget. Om så inte är fallet – det vill säga att åtgärderna inte är ekonomiskt försvarbara – ska kommunen istället genomföra detta på annat sätt, eventuellt genom att använda värdeöverföringar enligt 5 § AKBL. Vad som faller på kommunen eller bolaget i dessa fall har inte blivit lättare att avgöra de senaste åren. När förarbetena skrevs såg man inte framför sig att bostadsbolagen i Sverige skulle stå inför det bostadsbehov som Sverige har på de flesta orter idag. De närmsta åren kommer att bli avgörande för om de allmännyttiga bolagen kommer att bära det samhällsansvar som finns inom ramen för AKBL eller om kommunerna kommer att ge dem ett än större samhällsansvar. Ett samhällsansvar som kan gå längre än vad som faller inom ramen för AKBL.

5.2.1 Sociala nyckeltal

Ett tänkbart sätt att mäta att företagen tar samhällsansvar är att se om det förekommer sociala nyckeltal eller motsvarande i företagens årsredovisningar.

En sökning gjordes på begreppet ”sociala nyckeltal” i Årsredovisningar för de tio största allmännyttiga bostadsföretagen för året 2015. Sökningen gav resultatet 0 för samtliga bolag, det vill säga begreppet förekommer inte i den sammansättningen. Begreppet verkar inte vara etablerat hos allmännyttiga fastighetsbolag. Sociala nyckeltal presenteras inte under begreppet eller rubriken ”sociala nyckeltal”. Eventuellt återfinns det under annan rubrik eller med annan benämning.

Med sociala nyckeltal avses i denna studie insatser inom det sociala området gjorda av företagen och hur de eventuella nyckeltalen operationaliseras. Det är inte HR-relaterade områden som antal anställda, sjukskrivningsstatistik eller liknande som avses. Ett företag presenterar ett Aktivt

⁴⁹ Se prop. 2009/10:185, s. 42.

medskapande-index som infördes 2012. Det avser dock den anställda personalen och är inte aktuellt här. Några företag presenterar Miljönyckeltal och det är inte heller aktuellt här.

En sökning gjordes för de tio största allmännyttiga företagens årsredovisningar 2015 för att undersöka om sociala nyckeltal eller motsvarande presenteras med andra begrepp eller upplägg. Följande kan tolkas som sociala nyckeltal. Se sammanställning i Tabell nedan.

- *Poseidon* presenterar Serviceindex, som är resultat av en kundenkät. Enligt Årsredovisningen är indexet baserat på frågor som rör upplevelsen av trygghet, rent och snyggt, ta kunden på allvar samt hjälp när det behövs.
- *Svenska Bostäder* presenterar Trygghetsindex. Detta index avser andelen hyresgäster som är nöjda med trygghet och säkerhet kopplat till sitt boende, det vill säga kan tolkas in under Sociala nyckeltal.
- *MKB* uppger en enkät om kundnöjdhet och där ingår frågor om trygghet och trivsel, och det kan tolkas in under sociala nyckeltal.
- *Örebrobostäder* uppger en kundenkät och även ett Serviceindex nämns i Årsredovisningen. Andel boende som upplever att de är trygga i sin boendemiljö redovisas.
- *Stångåstaden* redovisar Trygghetsindex med andelen boende som upplever att de är trygga i sin boendemiljö. Det finns en rubrik Socialt ansvar där bl a förändring av fastighetsbeståndet och hyresnivå redovisas.
- *Uppsalahem* nämner nöjd kund undersökning och kundnöjdhetsprojekt.
- *Bostaden i Umeå* redovisar Nöjdkundindex.
- *Gavlegårdarna* presenterar Nöjdkundindex som företagets viktigaste styrdokument.
- *Helsingborgshem* redovisar att en Nöjd-kund-undersökning är genomförd.
- *Bostads AB Mimer* redovisar inget speciellt index eller motsvarande riktat till kunder.

Tabell 5.2 Sociala nyckeltal/motsvarande i Årsredovisningar år 2015 för de tio största allmännyttiga företagen.

Allmännyttigt företag	Sociala nyckeltal/motsvarande
Poseidon	Serviceindex (bl a trygghet)
Svenska Bostäder	Trygghetsindex
MKB	Enkät kundnöjdhet (bl a trygghet)
Örebrobostäder	Enkät/Serviceindex (trygghet)
Stångåstaden	Trygghetsindex, rubrik Socialt ansvar
Uppsalahem	Nöjd-kund-undersökning
Bostaden i Umeå	Nöjd-kund-index
Gavlegårdarna	Nöjd-kund-index
Helsingborgshem	Nöjd-kund-undersökning
Bostads AB Mimer	-

Källa: Årsredovisningar 2015.

Sammanfattningsvis ses att de nio största allmännyttiga bostadsföretagen arbetar med, mäter och redovisar områden som kan tolkas som sociala nyckeltal, till exempel trygghetsindex och nöjd-kund-mätningar.

5.2.2 Corporate Social Responsibility - CSR

Corporate Social Responsibility (CSR) innebär företagens samhällsansvar eller ansvarsfullt företagande. EU:s definition av CSR är ”The responsibilities of enterprises for the impacts of society” (EU commission 2011, p. 6). I Förarbetena till AKBL tas begreppet CSR upp och vikten för företagets rykte och varumärke att ett bredare ansvar tas för aktiviteter och engagemang i samhällsfrågor (s. 42). Väsentligt är att samhällsansvaret är ett uttryck för bolagets långsiktiga affärsmässiga engagemang. Vidare framhålls att inflytande främjar delaktighet och ansvarstagande samt bidrar till ökad gemenskap i ett bostadsområde och därmed främjas integration och segregation motverkas.⁵⁰ För att undersöka allmännyttiga fastighetsföretags CSR-rapportering gjordes en dokumentstudie där företagens årsredovisningar undersöktes med avseende på nyckelorden social, hållbar och CSR. Årsredovisningar är företagets lagstadgade rapportering och når externa intressenter. De tio största allmännyttiga företagen ingick i studien och mätning gjordes vid två tillfällen, nämligen åren 2010 och 2015, dvs innan och efter den nya

⁵⁰ Se prop. 2009/10:185, s. 42.

lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag infördes.

Nedan ges en total sammanställning över frekvensen av de tre nyckelorden social, hållbar och CSR i företagens årsredovisningar åren 2010 och 2015.

5.2.1.1 Total sammanställning av 10 allmännyttiga företag

I Tabell nedan framgår totalt antal träffar av de tre nyckelorden social, hållbar och CSR för de tio största allmännyttiga företagen, sett till antal lägenheter.

Tabell 5.3: Totalt antal träffar för nyckelord, samt total procentuell förändring.

Nyckelord	Social		Hållbar		CSR		Total		% förändring
	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	
Allmännyttiga företag									
Poseidon	15	1	11	2	0	0	26	3	767%
Svenska Bostäder	9	3	21	11	3	0	33	14	136%
MKB	47	29	58	35	0	0	105	64	64%
Örebrobostäder	37	21	55	18	6	12	98	51	92%
Stångåstaden	38	17	76	35	11	3	125	55	127%
Uppsalahem AB	18	16	109	22	0	0	127	38	234%
Bostaden i Umeå AB	17	9	44	43	0	0	61	52	17%
Gavlegårdarna AB	15	0	10	0	7	0	32	0	
Helsingborgshem AB	16	0	16	0	0	0	32	0	
Mimer, Bostads AB	11	5	7	4	0	0	18	9	100%
Total 10 allmännyttiga företag	223	101	407	170	27	15	657	286	130%

Källa: Årsredovisningar 2010 och 2015.

I tabell 5.4 nedan framgår hur frekvensen av respektive nyckeltal har ändrats mellan åren 2010 och 2015. Tabellen nedan är baserad på föregående tabell.

Sett totalt för de allmännyttiga företag som ingår i studien så förekommer nyckelorden mer frekvent 2015 än 2010. De företag där alla nyckelord

förekommer mest frekvent över alla år är Uppsala hem, Stångåstaden och MKB. Lägre frekvens har Svenska Bostads AB Mimer och Poseidon.

Alla nyckelord har ökat från 2010 till 2015 utom för Örebrobostäder avseende nyckelordet CSR. Hållbar är det nyckelord som förekommer mest frekvent både 2015 och 2010 totalt. Hållbar har ökat mest, utom för Poseidon och Bostaden i Umeå och Gavlegården där social har ökat mest. Social har ökat mest för Bostads AB Mimer. Minst frekvent nyckelord är CSR och dessutom uppvisar det minst ökning och en minskning för Örebrobostäder.

Det nyckeltal som ökat mest är hållbar, följt av social och CSR. Hållbar ökar mest för Uppsalahem (+87), följt av Stångåstaden (+41) och Örebrobostäder (+37). CSR (Corporate Social Responsibility) har som nyckelord inte fått någon stor spridning i något bolag.

Tabell 5.4: Förändring av frekvens i allmännyttiga bolag av nyckelord mellan åren 2010 och 2015, antal.

Nyckelord	<i>Social</i>	<i>Hållbar</i>	<i>CSR</i>
<i>Allmännyttiga företag</i>			
Poseidon	+14	+9	0
Svenska Bostäder	+6	+10	+3
MKB	+18	+23	0
Örebrobostäder	+16	+37	-6
Stångåstaden	+21	+41	+8
Uppsalahem AB	+2	+87	0
Bostaden i Umeå AB	+8	+1	0
Gavlegårdarna AB	+15	+10	+7
Helsingborgshem AB	+16	+16	0
Mimer, Bostads AB	+6	+3	+7
<i>Total</i>	<i>+122</i>	<i>+237</i>	<i>+12</i>

Källa: Årsredovisningar 2010 och 2015.

Det har blivit en 130 procentig ökning av alla nyckelord totalt. De fem största bolagen har ökat minst och för de fem mindre bolagen har ökningen varit större. Det var väntat att större företag arbetar mer och sen längre

tid tillbaka med dessa frågor och även nämner dem i årsredovisningen och därmed blir förändringen mellan åren mindre.

5.2.1.2 Jämförelse med de fem största privata bolagen

En jämförelse gjordes också mellan de fem största allmännyttiga och de fem största privata fastighetsbolagen för att undersöka eventuella skillnader i hållbarhetsrapportering år 2015. Även hos de privata bolagen är hållbart det mest frekventa nyckelordet. Inte heller hos de privata bolagen har CSR-begreppet vunnit någon större spridning. De allmännyttiga bolagen har totalt sett avsevärt högre frekvens av alla tre nyckelorden jämfört med de privata bolagen. Endast ett privat företag har frekvens i nivå med de allmännyttiga bolagen.

5.2.1.3 Slutsatser

Sociala nyckeltal tolkat som trygghetsindex och nöjdhetsmätningar förekommer hos nio av de tio största allmännyttiga bostadsföretagen.

Allmännyttiga företag har högre frekvens av nyckelord än privata företag. Hållbar (och sammansättningar av hållbar) är det nyckelord som är mest frekvent i årsredovisningar för både allmännyttiga och privata fastighetsföretag. CSR (Corporate Social Responsibility) har som nyckelord inte fått någon stor spridning vare sig i allmännyttiga eller privata företags årsredovisningar.

Det är endast relevant att följa alla tre nyckelord för att undersöka om hållbarhetsområdet har ökat i rapporteringen. Att endast följa ett nyckelord är inte meningsfullt. I propositionen nämns begreppet CSR men nyckelordet CSR har inte fått spridning i årsredovisningarna hos vare sig i allmännyttiga eller privata företag. Lagen infördes 1 januari 2011 och en högre frekvens av nyckelord, dvs ökad rapportering av området ses främst i allmännyttiga företag. Det kan dock inte dras en slutsats om orsakssamband dvs att lagen är orsak till ökad frekvens i rapporteringen. Bara att ökad frekvens finns vid 2015 jämfört med 2010 och att lagen infördes däremellan. Det vill säga trenden är att kommunikationen i årsredovisningsrapporter avseende hållbarhet ökar. Det är en allmän trend i samhället för hållbarhet och det kan vara en del i förklaringen till att kommunikationen i årsredovisningen har ökat.

5.3 Boendeinflytande och inflytande i bolaget

Den tredje punkten i första paragrafen i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag stipulerar att bolagen ska erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. I den tidigare

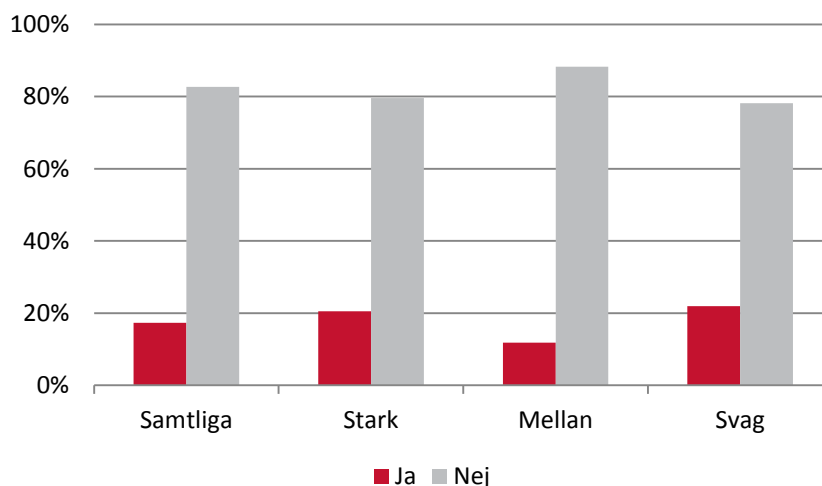
Allbolagen skulle kommunala bostadsföretag *sträva efter* att erbjuda möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget⁵¹.

5.3.1 Boendeinflytande

Det som avses med boendeinflytande här är det inflytanden som följer av AKBL och som därigenom är något utöver det boendeinflytande som gäller alla hyresbostadsföretag eller hyresvärdar enligt hyreslagen⁵². I nästföljande avsnitt följer frågan om hyresgästernas inflytande i själva bolaget.

Av den enkät som Boverket skickat ut framgår av nedanstående figur att AKBL endast i begränsad omfattning påverkat boendeinflytandet. Ser man till de kommentarer som lämnats framgår att detta oftast varit något som man redan tidigare erbjudit men att engagemanget i några fall blivit bättre. Det vill säga bolagen har, i större eller mindre utsträckning, redan tidigare uppfyllt förväntningarna om att sträva efter att erbjuda möjligheter till boendeinflytande. AKBL har sedan förstärkt detta engagemang.

Figur 5.8 Är hyresgästernas inflytande i boendet större i och med införandet av AKBL än tidigare?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

Boverket har tidigare belyst ämnet i två rapporter⁵³. I dessa rapporter framgår att boendeinflytandet på det stora hela har fungerat och att det tar sig olika former. Det är i och för sig så att det finns olika åsikter i vilken omfattning man arbetar med boendeinflytande beroende på vem man frå-

⁵¹ 3 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

⁵² Detta avser framförallt det inflytande boende har vid större ombyggnader/renoveringar samt möjligheterna till att till exempel tapetsa om en lägenhet.

⁵³ Se Boverket (2014c och 2015d).

gar. Men det är inte så att Boverket bedömer att de allmännyttiga bolagen inte skulle följa AKBL. Som vi ska se i nästa avsnitt är det däremot så att tolkningen av vad som är hyresgästinflytande eller inflytande i bolaget varierar.

5.3.2 Hyresgästernas inflytande i bolaget

Boverket har undersökt hur bolagen hanterat frågan om det inflytande i bolaget i en tidigare rapport från 2014.⁵⁴ Vid detta tillfälle undersöktes uttryckligen frågan om det fanns hyresgästrepresentation i bolagets styrelse. Resultatet får anses ha varit nedslående eftersom styrelserepresentation endast fanns i fyra av de 111 bolagen som svarade på enkäten som låg till grund för rapporten.

Man kan fråga sig hur det mycket korta stycket om inflytande i bolaget som fanns i propositionen⁵⁵ till AKBL ska tolkas. En naturlig utgångspunkt är att det exempel som anges i propositionen – nämligen att hyresgästerna ges möjlighet att nominera viss andel av ledamöterna i bolagets styrelse – i någon mening anger nivån på inflytandet. Det borde i sin tur innebära att om inte hyresgästerna erbjuds denna möjlighet så måste en annan likvärdig möjlighet erbjudas. Det är inte helt enkelt att avgöra vad som är en likvärdig möjlighet och Boverket ser nu att det hade varit av stort värde om fler exempel hade getts i förarbetena.

I den enkät som Boverket nu gjort ställs frågan om hyresgästers inflytande i bolaget. Hela 80 procent av bolagen anser sig ha hyresgästinflytande i bolaget. Av dessa nämner inget bolag nominering till styrelse eller på annat sätt representation i bolaget. Respondenterna tycks i nästan samtliga fall ha utgått från att inflytande i bolaget är det samma som boendeinflytande. Det är uttalat i knappt hälften av fallen att detta görs i samarbete med hyresgästföreningen och då ofta i form av s.k. boendeinflytandekommittéer. Övriga svar indikerar att vad man framförallt menar är inflytandet på bostadsområdesnivå. Utan att på något sätt förringa betydelsen av det boendeinflytande som respondenterna haft för ögonen är det Boverkets mening att det skjuts bredvid målet – dvs. det är inte det ”inflytande i bolaget” som avsågs i förarbetena.

Bland de 26 bolag som svarat nej på frågan eller lämnat frågan obesvarad ges inga kommentarer utom i två fall. Man anser i det ena fallet att även om man inte har styrelserepresentation så påverkar boendeenkäterna bolagets inriktning och verksamhetsutveckling. I det andra fallet anser man

⁵⁴ Se Boverket (2014c).

⁵⁵ 10 Prop. 2009/10:185, sid 84.

– ospecificerat – att det även utan styrelserepresentation nog finns ett sådant inflytande indirekt.

Svaren i enkäten befäster bilden från 2014 års rapport att det råder ett omfattande tillkortakommande avseende hyresgästers inflytande i bolaget. Åtminstone sådan insyn och påverkan som en av hyresgästerna nominerad styrelserepresentant får antas ha. Huruvida detta föranleder ett agerande från statens sida överlåter Boverket till regeringen att ta ställning till. När sådan ställning eventuellt tas så kan man överväga om det är rimligt att de allmännyttiga bostadsbolagen är den enda kategori bostadsbolag som förväntas tillämpa affärsmässiga principer och samtidigt förväntas erbjuda sina kunder – och tillika återkommande motpart i hyresförhandlingar – inflytande i styrelserummet.

5.4 Sammanfattande slutsatser

I generella termer kan man säga att AKBL inte tycks ha inneburit någon större förändring då det gäller att uppfylla det allmännyttiga syftet. Med detta sagt finns det tecken på att på vissa håll görs så pass restriktiva tolkningar av affärsmässighet att man ser svårigheter att genomföra nyproduktion och omfattande renoveringar.

6 Affärsmässiga principer

6.1 Vad innebär affärsmässiga principer?

I AKBL 2 § stadgas att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer, trots reglerna om självkostnad i 2 kap. 7 § och 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). I AKBL stadgas således att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är undantagna från självkostnadsprincipen och förbudet i kommunallagen mot att driva företag i vinstsyfte. Genom införandet av detta undantag ville lagstiftaren inte bara uppnå konkurrensneutralitet gentemot den privata bostadssektorn, utan även anta en lagstiftning som är förenlig med EU-rättens konkurrensregler.

6.1.1 Vad säger lagstiftningen om affärsmässighet?

Enligt 2 § AKBL ska ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. I förarbetena till den nya lagen finns vissa vägledningar hur man ska resonera kring begreppet. Exempelvis beskrivs på ett generellt sätt vad som menas med affärsmässighet (prop. 2009/10:185, s. 44):

”Affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer.”

Detta kan sägas vara utgångspunkten för hur ett affärsmässigt företag ska agera. I Boverkets första uppföljning av den nya lagstiftningen (Boverket 2013b) ställde vi upp de preciseringar som lagstiftaren, i prop. 2009/10:185, gör av hur kommunen och ett affärsmässigt kommunalt bostadsbolag ska agera. Låt oss återupprepa dem här:

- Kommunen *ska* agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag.
- Kommunerna *ska* ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade aktörer, det vill säga som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande.
- Avkastningen *måste* vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt.
- Avkastningskrav *utgår alltid*, oberoende av ägare, från den lokala marknadssituationen och varje företags egna förutsättningar. För aktörer med ett långsiktigt perspektiv är det också det långsiktiga resultatet

och inte den kortsiktiga lönsamheten som står i fokus. Det *går därför inte* av de krav som ställs ett enskilt år, eller hur dessa uppfylls, avläsa huruvida företaget och dess ägare agerar marknadsmässigt eller inte.

- Om det visar sig att en investering varit mindre lyckosam och det inte är möjligt att få en marknadsmässig avkastning på den, *kan man inte begära det omöjliga* utan får nöja sig med den vinst som är möjlig. *Kravet* blir då att bolaget gör det bästa möjliga av situationen.
- 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.
- Affärsmässigt bedrivna allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska således – inom ramen för den lagstiftning och de allmänna normer som finns för företag i allmänhet och för företag som verkar inom hyresbostadssektorn i synnerhet – sträva efter att långsiktigt uppnå bästa möjliga resultat.
- Relationerna mellan kommunen och dess bostadsföretag *måste* vara affärsmässiga och deras ekonomier hållas åtskilda.

De *fyra första punkterna* är ganska direkta, det handlar om att ägaren – det vill säga kommunen – ska ställa samma krav som en privat ägare skulle göra vad gäller avkastning, givet att bolaget har ett långsiktigt perspektiv och agerar på en lokal marknad med de speciella förutsättningar som kan finnas där. Värt att notera är att den fjärde punkten – åtminstone implicit – indikerar att det väsentliga är hur utvecklingen i efterhand, på några års sikt, ser ut.

Den *femte punkten* beskriver – det ganska självklara – att en dålig investering inte på något sätt bryter mot den affärsmässiga principen förutsatt att den grundats på realistiska förväntningar på en marknadsmässig avkastning. Kort sagt, allmännyttiga bostadsbolag kan – som alla andra företag – fatta felaktiga beslut.

Den *sjätte punkten* pekar på att det är viktigt att bolaget på ett bra sätt dokumenterar sina beslut för att kunna visa att de beslut som togs var affärsmässiga.

Den *sjunde punkten* handlar om de speciella regler och normer som finns på hyresbostadssektorn. I prop. 2009/10:185 diskuteras inte i någon djupare mening problematiken mellan affärsmässighet och det faktum att bostadsbolagens, både allmännyttiga och privata, intäktssida sätts genom förhandlingslösningar. Hyressättningen diskuteras vidare i kapitel åtta.

Avlutningsvis, den *åttonde punkten* handlar om relationen mellan ägaren och bostadsföretaget bland annat vad gäller lånevillkor och finansförvaltning. En aspekt av affärsmässighet handlar om förhållandet mellan kommunen – det vill säga ägaren – och de allmännyttiga bostadsbolagen. Ett exempel kan vara att om kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt kommunala bostadsbolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget.

6.1.2 Hur ska affärsmässigheten mätas?

I litteraturen⁵⁶ diskuteras olika aspekter på marknadsmässiga avkastningskrav, hur dessa lämpligen bör definieras och mätas osv. Är det till exempel tillräckligt att företrädesvis använda sig av direktavkastningskrav (vilket ju är gängse i branschen i övrigt) eller kan det vara lämpligare att använda ett totalavkastningskrav⁵⁷, utifrån motiveringen att totalavkastningen är ett mer fullständigt lönsamhetsmått? En annan fråga: Räcker det att enbart formulera ett övergripande avkastningskrav på bolagsnivå, eller ska det fastställda avkastningskravet tillämpas i varje enskild investeringssituation och för varje enskilt projekt? I det senare fallet utesluts så kallad paketering av lönsamma och olönsamma åtgärder, där de förra medfinansierar de senare. Med den senare mer strikta tillämpningen kommer alltså endast de åtgärder som självständigt klarar avkastningskravet att genomföras. En tredje fråga: Bör avkastningskravet ställas på eget eller totalt kapital? Vad är argumenten för det ena eller det andra? Den bild som framkommer är att det ännu råder en viss oenighet mellan berörda parter när det gäller synen på bland annat dessa frågor.

6.2 Agerar de allmännyttiga bostadsbolagen affärsmässigt?

Kravet på affärsmässighet får betydelse för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen på ett antal centrala punkter:

- Marknadsvärdering av fastigheter. I vilken utsträckning sker detta?
- Avkastningskraven ska vara marknadsmässigt satta. Vad innebär egentligen detta, och i vilken utsträckning är de fastställda avkastningskraven marknadsmässiga?
- Är verksamheten de facto affärsmässig, i så måtto att de fastställda avkastningskraven uppnåts?

⁵⁶ Se till exempel Lind och Lundström (2011), Nordlund (2012), eller följande artikel i tidningen Fastighetsnytt: <http://fastighetsnytt.se/2014/02/marknadsmassiga-avkastningskrav-i-allmannyttan/>.

⁵⁷ Med totalavkastning avses, enkelt uttryckt, direktavkastning plus värdeförändring.

- Lånevillkoren ska vara marknadsmässiga

I syfte att närmare undersöka hur det faktiskt förhåller sig med dessa punkter, har vi valt att fokusera på ett urval av kommuner, med tillhörande allmännyttiga bostadsaktiebolag. Vi bedömer att urvalet kan anses representativt med avseende på faktorer som kommunstorlek, närhet till större städer, pendlingsmönster, geografisk belägenhet samt bostadsmarknadens ekonomiska styrka.⁵⁸ Avsikten har varit att urvalet ska återspegla en tillfredsställande bredd i dessa olika dimensioner. Urvalet omfattar totalt ett drygt trettiotal kommuner.

6.2.1 Genomförs marknadsvärderingar av fastighetsbeståndet?

En genomgång av de undersökta bolagen visar att i princip alla genomför någon form av marknadsvärdering av fastighetsbeståndet. Både intern och extern värdering förekommer.

6.2.2 Är avkastningskraven marknadsmässiga?

Avgörande för vilken avkastningsnivå som kan anses vara förenlig med affärsmässighet kommer an på vilken riskprofil (med avseende på risker som affärsrisk, finansiell risk och marknadsrisk) som företaget har eller som ett visst investeringsprojekt är förknippat med. Eller som det uttrycks i Lind och Lundström (2011): Det centrala för kravet på affärsmässighet är att man kan motivera sitt avkastningskrav på ett sätt som är logiskt sammanhängande. Det ska vara förankrat i empiriska observationer av underliggande faktorer som alternativa placeringar, låneräntor och risknivåer.

Eftersom olika bostadsföretag, även de som verkar på samma marknad, kan ha olika riskprofil, kan det vara svårt att avgöra om exempelvis det allmännyttiga bostadsföretagets avkastningskrav är korrekt satt utifrån kravet på marknadsmässighet.

Ett grovt sätt att bilda sig en uppfattning om ett allmännyttigt bostadsföretags avkastningskrav är marknadsmässigt satt, är att jämföra detta med det genomsnittliga avkastningskrav som gäller för bostadsfastigheter på marknaden ifråga. Metoden har fördelen av att den är enkel, men för att jämförelse ska vara relevant krävs att det allmännyttiga företaget har samma eller likartad riskprofil som de privata konkurrenterna i genom-

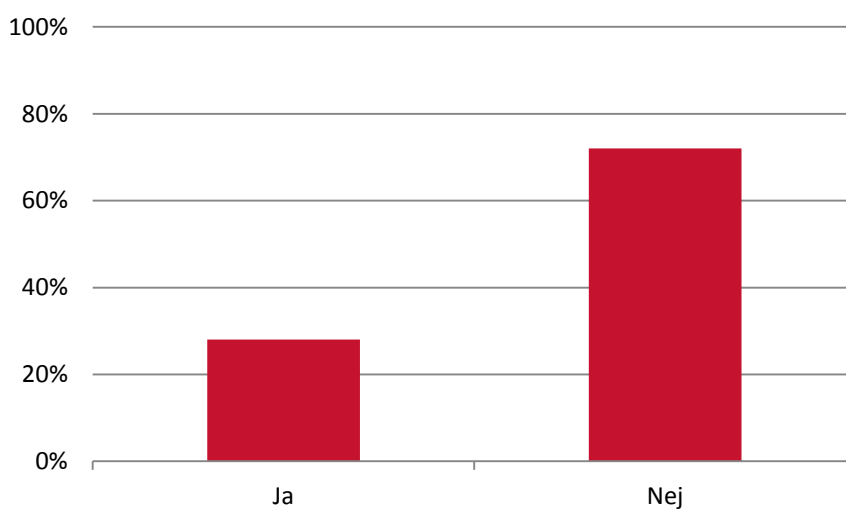
⁵⁸ I Urvalet ingick allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kommunerna: Ale, Båstad, Dals-Ed, Enköping, Falun, Göteborg, Haninge, Kalmar, Kramfors, Kristinehamn, Krokom, Laholm, Leksand, Ljusdal, Luleå, Lycksele, Malmö, Mark, Mönsterås, Nässjö, Piteå, Sandviken, Smedjebacken, Sollefteå, Stockholm, Söderhamn, Sölvesborg, Tanum, Upplands Väsby, Vellinge Växjö och Örebro.

snitt har. Hur det rent faktiskt förhåller sig med den saken har vi inte forskat närmare i. När man jämför det allmännyttiga bostadsföretagets avkastningskrav och agerande på marknaden med den privata sidan, ska man även vara medveten om att det långt ifrån alltid är så att de privata företagen är eniga om vilka investeringar som är lönsamma. Vi kan därför förvänta oss skillnader i policy för bland annat byggande och renoveringar också mellan de privata företagen.⁵⁹

Vi har i vår studie valt att låta vår bedömning av affärsmässigheten delvis baseras på en sådan jämförelse, väl medvetna om att detta försvåras exempelvis av det faktum att de allmännyttiga bostadsbolagen är underkastade restriktioner som de privata inte är. De allmännyttiga bolagen ska ju enligt AKBL även ta ett socialt ansvar, medan det sociala åtagandet är frivilligt bland de privata.

Vi har använt marknadsinformationsportalen Datscha⁶⁰ för att få fram jämförelsevärden på kommunnivå avseende genomsnittliga direktavkastningskrav för bostadsfastigheter.

Figur 6.1. Andel allmännyttiga bostadsaktiebolag med "marknadsmässiga" avkastningskrav



Källa: Boverkets genomgång av årsredovisningar

Resultaten visar att merparten av de undersökta bolagen har fastställt avkastningskrav som understiger den genomsnittliga direktavkastning som gäller för bostadsfastigheter på den marknad man verkar på (se figur 6.1.). Vi kan också se att det finns vissa skillnader mellan olika mark-

⁵⁹ Lind och Lundström (2011).

⁶⁰ Newsec ursprunglig leverantör.

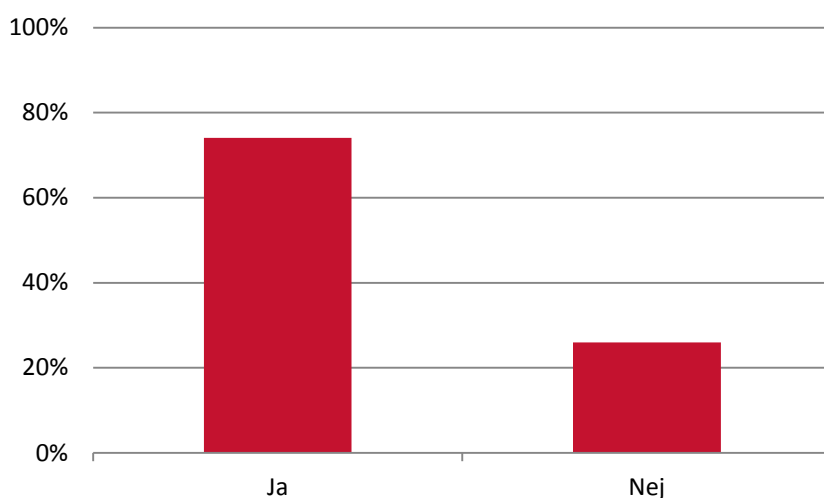
nadstyper. På starka bostadsmarknader är andelen ”marknadsmässigt” satta avkastningskrav något högre än på mellanstarka och svaga bostadsmarknader. Antalet undersökta företag per kategori är dock för få för att några statistiskt signifikanta slutsatser angående dessa skillnader, ska kunna dras.

6.2.3 Uppnår de allmännyttiga bostadsföretagen sina avkastningskrav?

För att undersöka detta har vi tittat på vilken snittavkastning de undersökta bolagen uppnått de senaste fem räkenskapsåren.⁶¹ Att jämföra med den erhållna avkastningen över en period på fem år, säger mer om hur företagen bedriver verksamheten jämfört med att bara titta på avkastningen för det senaste verksamhetsåret. Dessutom är det ju enligt lagens förarbeten det mer långsiktiga lönsamhetsperspektivet som är av relevans för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen.

Det visar sig att av de undersökta bolagen så har merparten lyckats uppnå en snittavkastning som är i nivå med eller överstiger det senast fastställda avkastningskravet (se figur 6.2 nedan).

Figur 6.2. Andel allmännyttiga bostadsbolag med uppnådda avkastningskrav



Källa: Boverkets genomgång av årsredovisningar

Undersökningen visar också att det är en högre andel av bolagen verksamma på starka eller medelstarka marknader som klarat sina avkastningskrav, än på svaga bostadsmarknader. Detta resultat är inte särskilt överraskande, av två skäl: För det första är avkastningskraven som regel högre på svagare bostadsmarknader, som en följd av högre marknadsrisk, vilket i sig gör det svårare att klara avkastningskraven på dessa mark-

⁶¹ Uppgifter om faktisk avkastning har hämtats från respektive företags årsredovisningar.

nader. För det andra får det betraktas som generellt sett svårare för bolag verksamma på svaga bostadsmarknader att i alla delar bedriva verksamheten affärsmässigt.

6.2.4 Lånevillkor och borgen

Kravet på affärsmässighet innebär också att de allmännyttiga bostadsaktiebolagens lånevillkor inte får påverkas av att det är kommunen som är ägare. Om en kommun ingår ett borgensåtagande för sitt bostadsaktiebolag ska därför en marknadsmässig borgensavgift tas ut. SABO, SKL och Kommuninvest har gemensamt tagit fram en modell med vars hjälp kommuner och kommunala bostadsaktiebolag kan beräkna och fastställa en marknadsmässig borgensavgift.

En genomgång av de i urvalet ingående kommunala bostadsföretagen visar att merparten av kommunerna tar ut en borgensavgift i samband med borgenslån. Borgensavgiften ligger i spannet 0,25 – 0,50 procent av lånesumman, med ett genomsnittligt värde på 0,34 %.

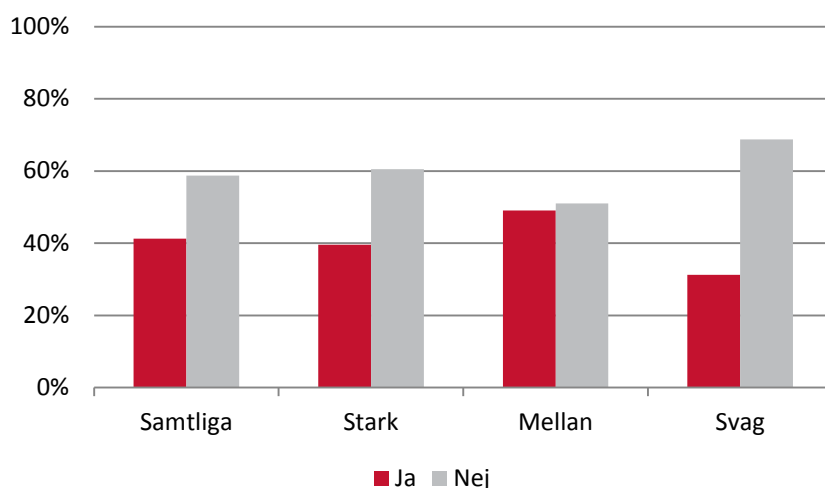
Frågan om lånevillkor och borgen har även fångats upp i den webbenkät som gått ut till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen. Som framgår av figur 6.3 nedan är det en minoritet, eller ca 40 procent, av samtliga svarande som uppger att lånevillkoren har förändrats efter lagändringen. Bland bostadsbolag på svagare bostadsmarknader är det en ännu lägre andel, eller ca 30 procent, som svarat att lånevillkoren förändrats sedan 2011.

De bolag som svarat att lånevillkoren har förändrats framför bland annat följande uppfattningar:

- Borgensavgifter har tillkommit efter 2011
- Man betalar nu en affärsmässig/marknadsmässig borgensavgift
- Tidigare borgensavgift har höjts efter lagändringen
- Svårt att bedöma vad en korrekt borgensavgift ska vara
- Några uppger att man i princip bara lånar av Kommuninvest och att lånevillkoren därför inte påverkats av höjda borgensavgifter
- Mer fokus på korrekt och konkurrensneutral borgensavgift
- Några framför att borgensavgiften är för högt satt. Exempelvis framförs att en borgensavgift på 0,5 % anses för hög. En annan säger att ägaren tar ut en högre andel än vad som är motiverat för att jämställas

med privata alternativ på marknaden. En tredje anser att kommunen försöker få ut orimligt stora borgensavgifter. En fjärde menar att en för högt satt avgift kan vara ett sätt för kommunen att erhålla en större värdeöverföring.

Figur 6.3 Upplever ni att lånevillkoren eller villkoren för kommunal borgen förändrats sedan 2011?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

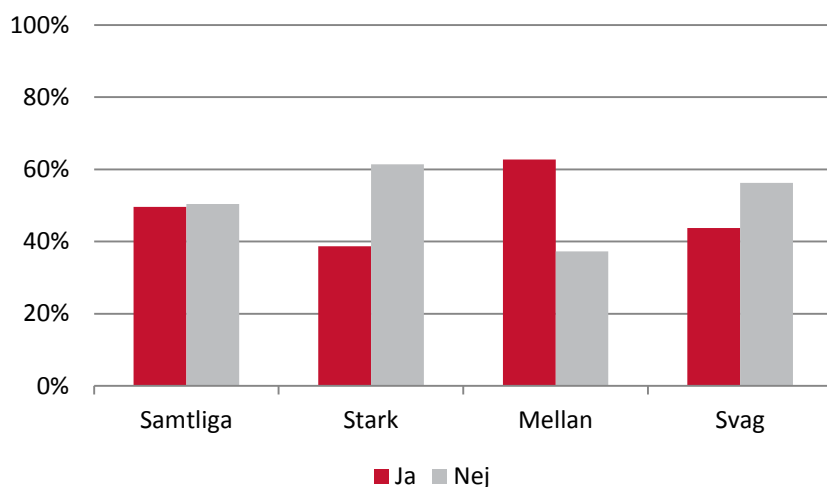
Sammanfattningsvis kan konstateras att de flesta bolag som besvarat vår enkät inte anser att lånevillkoren eller villkoren för kommunal borgen förändrats efter lagändringen. Samtidigt är det ändå en rätt stor minoritet som tycker att villkoren faktiskt har förändrats. Av dessa är det många som uttrycker att det tillkommit borgensavgifter efter lagändringen, alternativt att de är högre än tidigare då de ju numera ska vara affärsmässigt/marknadsmässigt satta. Några uttrycker att borgensavgiften är för högt satt.

6.3 Vad säger de kommunala bostadsaktiebolagen?

Boverket har i en enkät riktad till de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen bland annat ställt frågan om man bedömer att det nya lagkravet på affärsmässighet påverkat dem. 126 företag har besvarat frågan. Av de svarande är det ungefär hälften som svarat ja och hälften nej (se figur 6.4 nedan). Av figuren framgår också att svaren varierar en del beroende på vilken marknadstyp man verkar på. Det är främst bolag som verkar på mellanstarka bostadsmarknader som svarat att det nya lagkravet påverkat hur verksamheten bedrivs. Att andelen som besvarat frågan jakande är jämförelsevis låg bland bolag på starka marknader, beror troligen på att dessa bolag i relativt hög utsträckning varit affärsmässiga redan tidigare.

Det är värt att understryka det faktum att så många som hälften anser att kravet på affärsmässighet *inte* påverkat verksamheten. I princip kan det finnas två möjliga förklaringar till att man svarat nej: Antingen för att man anser att verksamheten bedrivits affärsmässigt redan före lagändringen. Och att lagkravet därför i praktiken inte medfört någon skillnad. Eller så har man helt enkelt valt att inte ta affärsmässiga hänsyn i sin verksamhet, vare sig före eller efter lagändringen.

Figur 6.4. Har kravet i AKBL att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer påverkat er?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

Även om båda förklaringarna sannolikt finns med i bilden, tyder ändå det mesta på att den första förklaringen är mest relevant.⁶² En anledning till detta är att det övervägande flertalet av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen faktiskt är styrda av ägardirektiv i vilka avkastningskrav finns mer eller mindre tydligt formulerade. Detta faktum talar i sig emot att företagen skulle strunta i affärsmässigheten. Dessutom har vår granskning av de utvalda bolagen (se avsnitt 6.2.3 ovan) visat att de allra flesta bolagen uppnår sina avkastningskrav, vilket ger ytterligare belägg för slutsatsen att företagen i allmänhet iakttar ett affärsmässigt förhållningssätt.

Av de svarande är det flera som även valt att motivera sitt ställningstagande. Det gäller särskilt de som svarat jakande. Här framgår bland annat följande:

⁶² Se även Boverket (2008).

- Det ställs avkastningskrav och/eller soliditetskrav från ägaren/kommunen
- Tydligare avkastningskrav. Alla investeringar kalkyleras och måste uppfylla vissa monetära avkastningskrav. Allmänt större fokus på ekonomiska hänsyn än tidigare.
- Svårigheter att få ihop kalkylerna vid nyproduktion. Kan sammanhålla med avkastningskrav och kravet på marknadsvärdering.
- De hårdare kraven främjar kostnadseffektiviteten
- Har bidragit till att öka det egna kapitalet
- Ägaren har svårare att kräva att olönsamma åtgärder ska genomföras.
- Enklare säga nej till oekonomiska satsningar i sekundära lägen
- Ägaren har fått ökad förståelse för att fastigheten ska ge avkastning och hur avkastning skapas.
- Någon uppger att man arbetat utifrån affärsmässiga principer sedan länge, men att AKBL ändå inneburit att investeringsbesluten diskuteras mera innan de tas, samt att besluten dokumenteras i större omfattning.
- Kravet på nedskrivning vid nyproduktion är begränsande. Är bra att hänvisa till om ägaren vill att bolaget ska vidta olönsamma åtgärder.
- Direkta jämförelser med de privata konkurrenterna ska efterlevas. På svaga marknader får frågor som marknadsvärdering och nedskrivning direkt påverkan på bolagets ekonomi.
- Mer noggrann värdering av fastighetsbeståndet. Marknadsvärderingen kan vara problematisk på mindre orter.
- Svårt, för att inte säga omöjligt, att på en svag marknad leva upp till affärsmässigheten.
- Någon framhåller att avskrivningskraven gör det omöjligt att bygga nytt på svaga marknader. Hårdare förhandlingsklimat gentemot motparten i hyresförhandlingarna samt olika syn på vad som är affärsmässiga principer.

Sammanfattningsvis så är det ungefär hälften av de svarande som menar att lagkravet om affärsmässiga principer påverkat verksamheten. Av

dessas är det flera som uttrycker att verksamheten numera drivs utifrån tydligare avkastnings- och/eller soliditetskrav. Man lyfter fram att de hårdare kraven bland annat bidragit till att bolagen ökat sitt eget kapital samt bidragit till ökad kostnadseffektivitet. Ekonomiska hänsyn anses allmänt väga tyngre i olika beslutssituationer jämfört med tidigare.

Flera framhåller att kravet på affärsmässiga principer haft påverkan vid investeringsbeslut som avser nyproduktion. Skärpta avkastningskrav jämte kravet på marknadsvärdering och nedskrivningskrav anses ha försvårat de kalkylmässiga förutsättningarna för nybyggnation, speciellt på mindre orter/svagare bostadsmarknader.

Även bland de som besvarat frågan nekande finns ett antal som valt att motivera sina svar. Det vanligaste svaret bland dessa är att man anser sig ha arbetat affärsmässigt redan före lagändringen.

6.4 Sammanfattande slutsatser

I AKBL 2 § stadgas att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer. I förarbetena till AKBL finns vissa vägledningar kring begreppets innebörd. Där sägs bland annat att ”affärsmässighet avser det övergripande förhållningssätt som ett icke subventionerat företag på en marknad intar inför investeringar, i sin dagliga drift och i relation till andra aktörer (prop.2009/10:185). Av propositionen framgår också att marknadsmässiga avkastningskrav ska ställas på de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen. Med detta menas att kommunerna ska ställa motsvarande affärsmässiga avkastningskrav på sina bostadsföretag som andra likartade (privata) aktörer, det vill säga aktörer som har ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande. Det är alltså det långsiktiga perspektivet på avkastningskrav och lönsamhet som ska vara vägledande för hur verksamheten ska bedrivas.

Frågan om hur avkastningskrav och affärsmässighet ska definieras och mätas har dock lagstiftaren lämnat öppen. Och på denna punkt ser vi att företagen alltså gör på olika sätt. Det kommer bland annat till uttryck i den stora spridning som finns när det gäller hur avkastningskraven definierats i företagens ägardirektiv (se även avsnitt 4.6).

Av de företag vi valt att titta närmare på har merparten lyckats uppnå sina respektive avkastningskrav. Bolag verksamma på svaga bostadsmark-

nader har i mindre utsträckning än övriga klarat att uppnå sina avkastningskrav.⁶³

Även om merparten av de undersökta bolagen klarat avkastningskraven, visar det sig att merparten fastställt avkastningskrav som understiger den genomsnittliga direktavkastning som gäller för marknaden i fråga. Här får man dock ta med i bedömningen att dessa genomsnittsvärden för direktavkastningen kanske inte alltid ger en adekvat indikation på vilken avkastningsnivå som ”borde” ställas på det allmännyttiga bostadsföretaget. Ju mindre likartade det allmännyttiga bostadsföretaget som de övriga marknadskonkurrenterna är, ju mindre relevant blir det uppenbarligen att göra en sådan jämförelse.

Vår undersökning har vidare visat att det övervägande flertalet av de undersökta bostadsföretagen genomför någon form av marknadsvärdering (intern och/eller extern) av sitt fastighetsbestånd. Undersökningen har också visat att de flesta lånar på marknadsmässiga villkor, till exempel genom att kommunen fastställt marknadsmässiga borgensavgifter.

Vår enkätundersökning till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen har visat att det är ungefär hälften av de svarande som anser att lagkravet om affärsmässiga principer påverkat verksamheten. Av dessa är det flera som uttrycker att verksamheten numera drivs utifrån tydligare avkastnings- och/eller soliditetskrav. Ekonomiska hänsyn anses allmänt väga tyngre i olika beslutssituationer jämfört med tidigare. Flera framhåller att kravet på affärsmässiga principer haft påverkan vid investeringsbeslut som avser nyproduktion.⁶⁴

⁶³ För en diskussion angående affärsmässighet på svaga bostadsmarknader, se SOU 2015:58.

⁶⁴ SABO har mot denna bakgrund, som stöd till sina medlemsföretag angående bedömningar av investeringsbeslut, givit ut skriften ”*Lönsamt att bygga?*” Där pekas bland annat på att det inte endast är själva byggnaden som bör beaktas utan hur så kallade synergieffekter kan påverka investeringskalkylen på ett sådant sätt att en investering totalt sett blir lönsam. Se SABO (2017a). Denna skrift bygger i sin tur på Lind och Nordlund (2016)

7 Värdeöverföringar

Regler angående värdeöverföringar finns i 3-6 §§ AKBL. Begränsningsregeln som fanns i ”den gamla Allbolagen” – lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag – syftade till att hålla nere avkastningskraven, då för höga avkastningskrav inte kunde anses vara förenlig med självkostnadsprincipen. Begränsningsregeln i AKBL kan inte ha samma syfte eftersom det strider mot att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag åläggs marknadsmässiga avkastningskrav. I prop. 2009/10:185 anförts istället två andra syften för en begränsningsregel.

Ett syfte med den nya regleringen är istället att resurser som långsiktigt upparbetats i bolagen till följd av att de ska verka enligt affärsmässiga principer och åläggas normala avkastningskrav – ska användas av bolagen för att fullgöra sina uppgifter även i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar. Ett exempel på sådana förändringar är minskad efterfrågan av hyresbostäder till följd av minskat befolkningsunderlag.

Ett annat syfte är att kommunen ska ha möjlighet att använda upparbetade resurser för att fullfölja sitt bostadsförsörjningsansvar. Därmed får de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen ytterligare en roll när det gäller kommunens möjligheter att fullgöra sitt bostadsförsörjningsansvar. I en modell med affärsmässigt bedrivna bostadsföretag med normala avkastningskrav är en effekt av en utdelningsbegränsning – allt annat lika – att mer kapital kan stanna kvar i de enskilda företagen som långsiktigt kan bygga upp en stabil ekonomi.

Begränsningen innebär att ett allmännyttigt bostadsaktiebolags värdeöverföringar inte får överstiga ett visst belopp. Begränsningsregeln formuleras som:

$$V = TK \times r,$$

där V är värdeöverföringen, TK är tillskjutet kapital och r är den genomsnittliga statslåneräntan plus en procentenhet. Värdeöverföringen är dock begränsad till högst hälften av bolagets resultat.

Vidare finns ett antal undantag från begränsningsregeln. Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte för överskott från fastighetsförsäljningar som uppkommit under räkenskapsåret. Högst hälften av sådant överskott får delas ut (4 § AKBL).

Begränsningen av värdeöverföringar gäller inte heller för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar (5 § 1 punkt AKBL). Det finns heller inte någon begränsning för värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern (5 § 2 punkt AKBL). För 5 § punkterna 1 och 2 gäller att högst det gångna årets resultat får överföras.

7.1 Hur mycket utnyttjas värdeöverföringar?

Sedan AKBL infördes är det årligen ungefär 40 procent av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen som gör värdeöverföringar till ägaren – kommunen. Således gör majoriteten av de kommunala bostadsaktiebolagen inga värdeöverföringar.⁶⁵

I tabell 7.1 nedan visas de totala värdeöverföringar som gjorts under åren 2011-2015, det vill säga sedan den nya lagstiftningen infördes. De totala värdeöverföringarna under denna period har varit knappt 7,3 miljarder kronor. Noterbart är att överföringar enligt undantagen varit 6,8 miljarder – motsvarande 93,5 procent av de totala värdeöverföringarna.

Tabell 7.1. Värdeöverföringar räkenskapsåren 2011-2015, tkr

Räkenskapsår	Ränta	Totalt överfört belopp	Varav undantagen
2015	1,58	632 712	541 848
2014	2,62	229 124	142 429
2013	3,01	1 185 521	1 054 110
2012	2,52	3 658 328	3 552 173
2011	3,57	1 658 768	1 513 399
Summa 2011-2015		7 274 453	6 803 959

Källa: Boverket (2017b)

Som synes skedde den absoluta huvudparten av värdeöverföringarna under perioden 2011-2013. Detta beror på att under dessa år skedde stora överföringar från de tre stora Stockholmbolagen till Stockholms stad. Vi återkommer mer i detalj till detta i avsnitt 7.2.

⁶⁵ Boverket har enligt Förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ett årligt återrapporteringskrav angående värdeöverföringar. För mer detaljer kring de årliga värdeöverföringarna se Boverket (2013a, 2014a, 2015a, 2016a och 2017b).

Vilket nämndes inledningsvis syftar begränsningsregeln – åtminstone delvis – till att de resurser som långsiktigt upparbetats i bolagen till följd av att de ska verka enligt affärsmässiga principer och åläggas normala avkastningskrav – ska användas av bolagen för att fullgöra sina uppgifter även i sämre tider, när nödvändiga omställningar krävs till följd av förändrade förutsättningar. Det är därför av intresse att se hur stor del av företagets vinster som förts över till ägaren. Som synes från tabell 7.2 är de värdeöverföringar som görs enligt begränsningsregeln (3 § AKBL) tämligen begränsade.

Tabell 7.2. Värdeöverföringar räkenskapsåren 2011-2015

Räkenskapsår	Andel av vinst	Andel av vinst (undantagen)
2015	1,80 %	29,52 %
2014	2,17 %	12,12 %
2013	4,06 %	57,59 %
2012	3,26 %	119,00 %
2011	9,07 %	102,07 %

Källa: Boverket (2013a, 2014a, 2015a, 2016a och 2017b).

Hos de företag som enbart använde begränsningsregeln – 3 § AKBL – var andelen av vinsten som överfördes till ägaren under perioden 2011-2015 3,22 procent. Då ska givetvis noteras att 60 procent av bolagen inte gjorde några värdeöverföringar alls. Noterbart är att i takt med att räntesänkningar har också överföringarna beloppsmässigt minskat.⁶⁶

7.2 Värdeöverföringar enligt undantagen

Hos företagen som använt undantagen till begränsningsregeln ser bilden lite annorlunda ut, vilket framgår av tabell 7.2. För dessa bolag var vinstandelen som överfördes under perioden hela 71,10 procent. Som synes översteg – under 2011 och 2012 - värdeöverföringarna till och med vinsten. Dessa siffror ger möjligen en skev bild av det verkliga tillståndet – om de tre Stockholmsbolagen utesluts blir siffran istället 22,34 procent av vinsten.

Vi har valt att titta lite närmare på företag som i stor utsträckning – i bemärkelsen mest frekvent – använder eller har använt undantagen.

⁶⁶ Räntorna fortsätter att vara låga varför andelen av företagets vinst som förs över till ägaren troligen även fortsättningsvis kommer vara liten. År 2016 var den genomsnittliga statslåneräntan endast 0,34 procent och per den siste oktober var den genomsnittliga statslåneräntan för år 2017 0,52 procent.

7.2.1 Stockholmsbolagen (2011-2013)

De tre stockholmsbolagen AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem har gjorde stora värdeöverföringar enligt bestämmelserna i 3-5 §§ AKBL under åren 2011-2013. Det är fråga om olika projekt inom Vision Järva 2030 (Järvalyftet) och Vision Söderort 2030 (Söderortsvisionen). Dessa syftar till att öka integrationen och den sociala sammanhållningen i staden. I utlåtandet anges att visionerna är övergripande och långsiktiga visioner som antagits av kommunfullmäktige och projekten finns både i norr- och söderort samt underlättar för studentbostäder och att bidra till investeringar i ytterstaden. Åtgärderna för de tre räkenskapsåren är i stort sett detsamma.⁶⁷

I tabellen nedan framgår redovisade undantag från begränsningen under räkenskapsåren 2011-2013. Som synes överfördes stora belopp från fastighetsförsäljningar och inom ramen för undantaget angående bostadsförsörjningsåtgärder. Totalt överfördes drygt tre miljarder kronor för bostadsförsörjningsåtgärder under åren.

Tabell 7.3 Redovisade undantag från begränsningen, tkr, räkenskapsåren 2011-2013.

Företag	3 §	4 §	5 § 1 p.	5 § 2 p.
AB Svenska Bostäder	57 876	1 143 000	910 000	98 915
AB Familjebostäder	5 006	1 087 000	1 530 000	27 365
AB Stockholmshem	5 733	315 000	580 000	48 028
Summa	68 615	2 545 000	3 020 000	174 308

Källa: Boverket (2013a, 2014a och 2015a)

Dessa värdeöverföringar var exceptionella, såväl beloppsmässigt som i förhållande till de vinster de aktuella bolagen genererade under de aktuella åren. Av de totala värdeöverföringar som gjorts från de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen under perioden 2011-2015 är cirka 80 procent hänförliga till dessa bolags överföringar under den aktuella treårsperioden.

Det är noterbart att dessa överföringar motsvarade 128 procent av de tre bolagens redovisade vinst under perioden 2011-2013. Detta är ju självklart inte hållbart på lång sikt men i de tre aktuella fallen har dessa tillfälliga stora värdeöverföringar troligtvis inte påverkat bolagen i någon större utsträckning.

⁶⁷ Värt att notera är att Stockholms stads beslut om värdeöverföringar har varit föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Se vidare kapitel 9.

7.2.2 Företag som gjort överföringar åren 2011-2015

Allmännyttiga bostadsföretag i Södertälje, Upplands Väsby, Norrköping och Hässleholm har använt undantagen i AKBL samtliga år sedan införandet. I nedanstående tabell framgår beloppen för varje paragraf under perioden 2011-2015. Främst är det undantaget för vissa bostadsförsörjningsåtgärder (5 § punkt 1 AKBL) som använts. Därefter är begränsningsregeln för värdeöverföring använd, till exempel utdelning (3 § AKBL). Minst frekvent är undantaget för vinster från fastighetsförsäljning (4 § AKBL), som endast använts år 2011 av Södertälje. Även undantaget för värdeöverföring till andra bostadsbolag (5 § punkt 2 AKBL) har endast använts av Södertälje. Hässleholm använder endast undantag för vissa bostadsförsörjningsåtgärder (5 § punkt 1 AKBL) Upplands Väsby och Norrköping har använt sig av 3 § och 5 § punkt 1 AKBL.

Södertäljes överföringar avser t ex fastigheterförsäljning, aktieutdelning och koncernbidrag. Upplands Väsby's överföringar avser bl.a aktiviteter inom Ung och Trygg och Tryggt boende. Norrköping räknar upp flera projekt under åren, bl. a. bostadsamordningen och särskilda boendelösningar. Hässleholm anger att överföringen ska innefatta hjälp till finansiering av bostadsanpassningsbidrag och allaktivitetshus för främjande av integration.

Tabell 7.4: Redovisade undantag från begränsningen, tkr, räkenskapsåren 2011-2015.

Företag	3 §	4 §	5 § 1 p.	5 § 2 p.
Telge Bostäder AB	4 735	30 000		43 774
AB Väsbyhem	7 708		27 300	
Hyresbostäder i Norrköping AB	2 390		70 995	
AB Hässleholmsbyggen			9 000	

Källa: Boverket (2013a, 2014a, 2015a, 2016a och 2017b).

7.2.3 Företag som gjort överföringar 2012-2015

De tre kommunerna Eskilstuna, Malmö och Karlstad har gjort undantag varje år 2012-2015 avseende 3 § begränsningsregeln och § 5 punkt 1 AKBL undantag för vissa bostadsförsörjningsåtgärder. Eskilstuna kommun har specificerat hur medlen använts och angett kostnaden för varje område/objekt och motiv. För insatser avseende 5 § punkt 1 AKBL bedömer kommunen att arbetet fungerar väl och att det görs integrationsfrämjande insatser. Malmö's åtgärder avser områdesprogram för att förbättra levnadsvillkoren och öka tryggheten där välfärden är som lägst. Det avser bland annat planering, uppföljning och utredning till följd av

hemlöshet. Karlstad kommuns överföringar riktar sig främst mot åtgärder mot hemlöshet samt centrumutveckling i mindre tätorter.

Tabell: Redovisade undantag från begränsningen, tkr, räkenskapsåren 2012-2015.

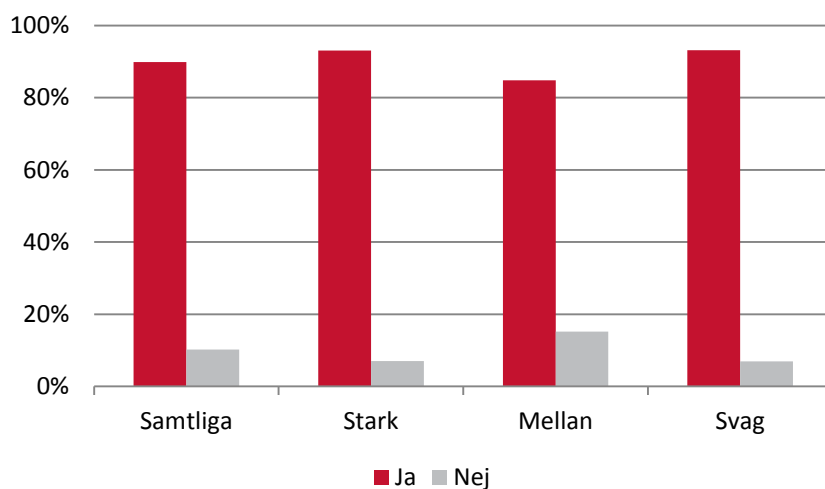
Företag	3 §	4 §	5 § 1 p.	5 § 2 p.
Eskilstuna kommunfastigheter	5 299		8 000	
MKB Fastighets AB	24 042		101 463	
Karlstads Bostads AB	1 372		44 000	

Källa: Boverket (2014a, 2015a, 2016a och 2017b)

7.3 De kommunala bostadsaktiebolagens syn på värdeöverföringarna

I Boverkets enkät till de kommunala bostadsaktiebolagen ställde vi frågan om de ansåg att värdeöverföringarna som görs är rimliga utifrån bolagets behov av reinvesteringar m.m. En klar majoritet av företagen – cirka 90 procent – ansåg att så var fallet. Svaren var mycket likartade oberoende vilken typ av marknad företaget verkade på.

Figur 7.1 Är de värdeöverföringar som görs till kommunen rimliga utifrån ert bolags behov av reinvesteringar m.m.?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

De flesta bolag som angav motiveringar till detta ansåg att det endast var, från bolagets perspektiv, mindre summor det rörde sig om. Ett par bolag uppgav dock viss frustration över att ägaren plockat ut vinsten vid fastighetsavyttringar samt att ”ägaren plockar ut så mycket de kan”. Ett bolag ansåg dock att hela principen för värdeöverföringar bör ses över. I stället

för att styras utifrån insatt kapital, transaktioner eller sociala överföringar borde överföringsprincipen utgå från att hitta en lämplig soliditet och säkerhetsnivå.

7.4 Otillåtna värdeöverföringar

I prop. 2009/10:185 diskuteras angående möjligheten till eventuella sanktioner. Regeringen gör bedömningen att ett eventuellt behov av sanktionssystem för att säkerställa att reglerna följs, kan bedömas först när de nya reglerna har utvärderats.

Boverket tar inte ställning till huruvida ett sanktionssystem behövs. Boverket kan dock konstatera att av de totala värdeöverföringarna som gjorts under perioden 2011-2015 har endast cirka 0,8 procent bedömts som otillåtna. Orsakerna till de otillåtna utdelningarna, i de fall de gått att utläsa, har varierat. I något fall handlar det om återbetalning av villkorat aktieägartillskott och något bolag har lämnat utdelning trots att resultatet varit negativt. I ett antal fall har de otillåtna överföringarna helt enkelt berott på misstag eller räknefel. Bolagen har exempelvis använt felaktigt beräkningsunderlag eller felaktig genomsnittlig statslåneränta.

Noterbart är att en kommun konsekvent fört över otillåtna belopp och står för cirka 55 procent av de totala otillåtna överföringarna. Den aktuella kommunen har dock ändrat ståndpunkt och har aviserat att man fortsättningsvis avser följa det gällande regelverket enligt AKBL.

7.5 Sammanfattande slutsatser

I prop. 2009/10:185 noteras att tillämpningen av de nya reglerna om värdeöverföring kommer att behöva följas upp för att bedöma vilka effekter de får för bostadsföretagen, för hyrorna och för konkurrensen på hyresmarknaden.

Värdeöverföringarna har totalt sett – bortsett från de stora värdeöverföringar som de tre Stockholmsbolagen gjorde under 2011-2013 – inte varit omfattande. Om vi bortser från de tre företagen de tre aktuella åren har överföringarna varit 8,86 procent av bolagens resultat. Utifrån detta faktum drar Boverket slutsatsen att de värdeöverföringar som gjorts knappast – möjligen med något eller några undantag – påverkat bolagen i någon större omfattning. Detta understöds även av svaren i Boverkets enkät till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen.

Överföringarna har troligen heller inte påverkat vare sig hyror eller konkurrensen på bostadsmarkanden. Värdeöverföringar till kommunerna bör

i princip inte ha med bolagets verksamhet att göra överhuvudtaget. Detta noteras även av Bo Nordlund.

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att det är skillnad på värdeöverföringsregler och marknadsmässiga avkastningskrav. Att kommunerna som ägare till sina allmännyttiga bostadsföretag är underkastade begränsningar när det gäller möjliga värdeöverföringar är en helt annan sak än avkastningskrav och som är frikopplad från vilket avkastningskrav som ska ställas på bolaget eller på åtgärder i bolagets löpande verksamhet.⁶⁸

Värdeöverföringar är en emellanåt känslig fråga där vissa av aktörerna på hyresbostadsmarkanden har vitt skilda åsikter. Hyresgästföreningen menar på att värdeöverföringar i största möjliga mån måste begränsas medan ägaren givetvis kan ha en annan syn på saken. Denna principfråga har Boverket ingen åsikt om men kan konstatera att det regelverk som finns knappast haft några märkbara effekter vare sig på de allmännyttiga bostadsaktiebolagen, på hyrorna eller på konkurrensen på bostadsmarknaden.

⁶⁸ Se Nordlund (2012, s.13).

8 Hyressättning

8.1 Inledning

Den stora förändringen i hyressättningssystemet som gjordes parallellt med införandet av AKBL, var att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll ersattes med en hyresnormerande roll för kollektivt förhandlade hyror. Det huvudsakliga skälet till denna förändring i hyreslagstiftningen måste sägas vara de tveksamheter som fanns med huruvida de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll var förenlig med EU-rättens konkurrensregler. Lagstiftaren fann dessutom inga skäl till att behålla denna roll i och med att företagen nu ska agera affärsmässigt.

Samtidigt som allmännyttans hyresnormerande roll togs bort infördes en skyddsregel – ”trappningsregeln” – som kom till eftersom det från statsmakernas sida fanns farhågor om att förändringen annars skulle kunna innebära stora och omedelbara hyreshöjningar på kort tid.⁶⁹

De frågeställningar knutna till hyressättningssystemet som tas upp i denna utredning är i huvudsak inriktad på ovan nämnda förändring i hyreslagstiftningen, och i vilken utsträckning detta lett till förändringar i praktiken. Men eftersom hyressättningssystemet är ett så komplext system av flera samverkande faktorer⁷⁰, är det i praktiken inte möjligt att helt hålla isär förändringen i hyresförhandlingslagen från hyressättnings-systemet i övrigt.

8.2 Hur går hyresförhandlingarna till?

Boverket har i enkät riktad till de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen frågat hur man anser att hyresförhandlingarna påverkats av den nya lagstiftningen. 125 av landets kommunala bostadsaktiebolag har besvarat frågorna. De frågor som ställts är följande:

- Upplever ni att allmännyttans hyresnormerande roll i praktiken har förändrats?

⁶⁹ Enligt 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken 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 upp-trappning av hyran.

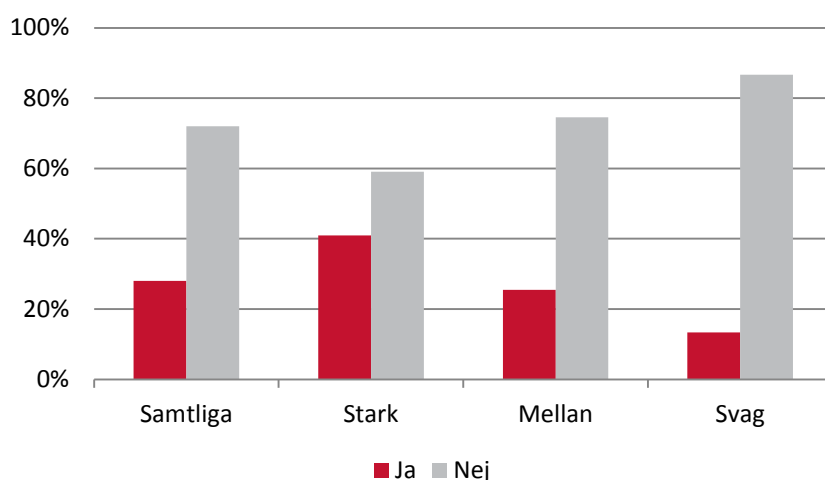
⁷⁰ Hyressättningssystemet, ofta kallat ”bruksvärdessystemet” vilar på hyreslagen och hyresförhandlingslagen, men också på Hyresnämndens beslut samt Hyresmarknadskommitténs rekommendationer i tvistlösningsärenden.

- Brukar ni sluta förhandlingsöverenskommelser om nya hyror innan någon privat fastighetsägare gör det?
- Anser ni att hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt?

8.2.1 Har allmännyttans hyresnormerande roll i praktiken förändrats?

På denna fråga har totalt sett 35 svarat ja och 90 svarat nej. En tydlig majoritet av samtliga respondenter, 72 procent, anser alltså att det mesta fortgår som tidigare. Man kan konstatera att det finns skillnader mellan respondenterna beroende på vilken typ av marknad de verkar på. Som framgår av figur 8.1 nedan är det framförallt kommunala bostadsaktiebolag som verkar på ekonomiskt starkare marknader som upplever att lagstiftningen medfört en förändring. På de starkare marknaderna är det drygt 40 procent som upplever att lagstiftningen haft praktisk inverkan i detta avseende, medan motsvarande siffra bara är 13 procent för de ekonomiskt svagaste marknaderna.

Figur 8.1 Upplever ni att allmännyttans hyresnormerande roll i praktiken har förändrats?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

De flesta av respondenterna som besvarat frågan jakande har även valt att motivera sitt svar. I dessa svar kommer bland annat följande uppfattningar till uttryck:

- Hyresgästföreningen väljer att förhandla med olika parter och den man väljer att göra upp med blir normerande på orten. Det behöver inte vara det allmännyttiga företaget. Att det alltjämt ofta är det all-

männittiga företaget som blir hyresnormerande beror, enligt vissa, numera enbart på att det råkar vara den största fastighetsägaren på orten.

- Det förekommer att privata fastighetsägare träffar överenskommelser först.
- Vissa upplever att de privata aktörerna numera har en liknande roll. De privata aktörerna har tagit en större roll i hyresförhandlingarna och påverkar hyressättningen. Bruksvärderingar kan numera även ske mot privata aktörer, så länge dessa är kollektivt förhandlade.
- Det förekommer att allmännyttans förhandlingar sker utifrån de privata fastighetsägarnas resultat och hyresnivåer
- Ja, men endast delvis. Fortfarande hänvisas mycket till uppgörelser som gjorts med allmännyttan vid de privata förhandlingarna
- Lättare för det allmännyttiga företaget att hävda att de ej längre är norm, utan numera ska verka under marknadsmässiga förhållanden
- Hela marknaden går att använda vid hyresprövningar. I prövningar i hyresnämnden åberopas ofta hyror i privatägda fastigheter som jämförelsematerial.
- Mer diversifiering i hyressättningen
- Inte längre förhandling utifrån självkostnad
- En respondent lyfter fram att motparten numera intagit ett mer långsiktigt perspektiv och visar större förståelse för att fastighetsbolagen måste ges möjlighet till en rimlig avkastning för att kunna överleva långsiktigt. Enligt samma respondent är dock skillnaden i synsätt mycket stor mellan olika lokala hyresgästföreningar

För att summera så anser en klar majoritet att allmännyttan i praktiken har kvar en hyresnormerande roll. Att allmännyttan fortfarande har den här rollen kan säkert åtminstone delvis förklaras med att allmännyttan oftast är den klart största aktören på orten. Samtidigt framkommer att de privata aktörerna börjat ta en större roll i hyresförhandlingarna och att det ibland är så att privata fastighetsägare är först med att sluta förhandlingsöverenskommelser. I samband med prövningar i hyresnämnden åberopas även de privata fastighetsägarnas hyror som jämförelsematerial.

8.2.2 Hur sluts förhandlingsöverenskommelser efter lagändringen?

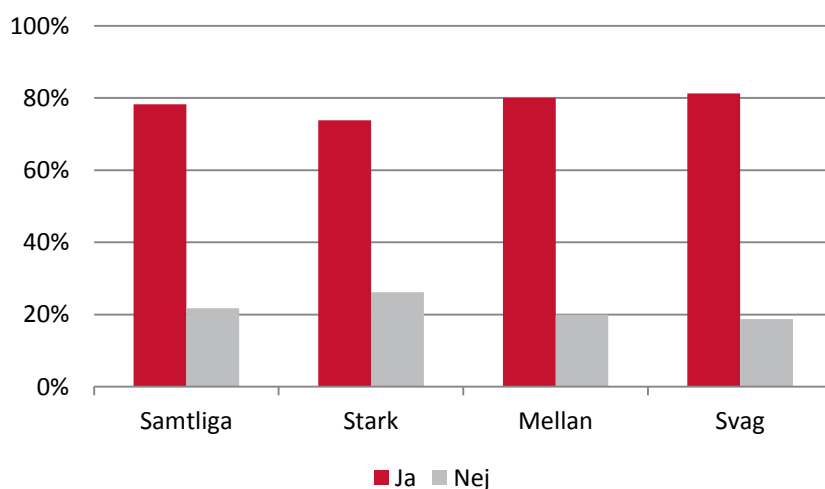
På frågan om de allmännyttiga bostadsföretagen brukar sluta överenskommelser om hyran före sina privata konkurrenter, är det 78 procent som svarat ja, och 22 procent som svarat nej (se figur 8.2 nedan). På starka bostadsmarknader är det relativt sett något vanligare att hyresgästföreningen sluter överenskommelser med en privat fastighetsägare först.

De som svarat nej har även ombetts besvara följdfrågan ”Brukar det variera, eller är det alltid de privata som sluter överenskommelsen först?” Av svaren framgår bland annat följande:

- Flera respondenter framhåller att det brukar variera. Någon enstaka säger explicit att privata brukar vara först. Fastighetsägare med bestånd också i andra orter kan ofta vara före allmännyttan i att sluta överenskommelser
- Hyresgästföreningen börjar förhandlingarna med den aktör som begär minst i hyreshöjning

Även när det gäller denna fråga är det alltså en klar majoritet som svarar att tidigare ordning mer eller mindre kvarstår. Vilket som sagt kan sammanhånga med att allmännyttan oftast är den klart största aktören på det lokala planet. Samtidigt är det ändå en inte helt obetydlig minoritet av de svarande som framhåller att det faktiskt varierar. En uppfattning som uttrycks bland dessa är att fastighetsägare med bestånd också på andra orter ofta kan vara före allmännyttan med att sluta överenskommelser.

Figur 8.2 Brukar ni sluta förhandlingsöverenskommelser om nya hyror innan någon privat fastighetsägare gör det?

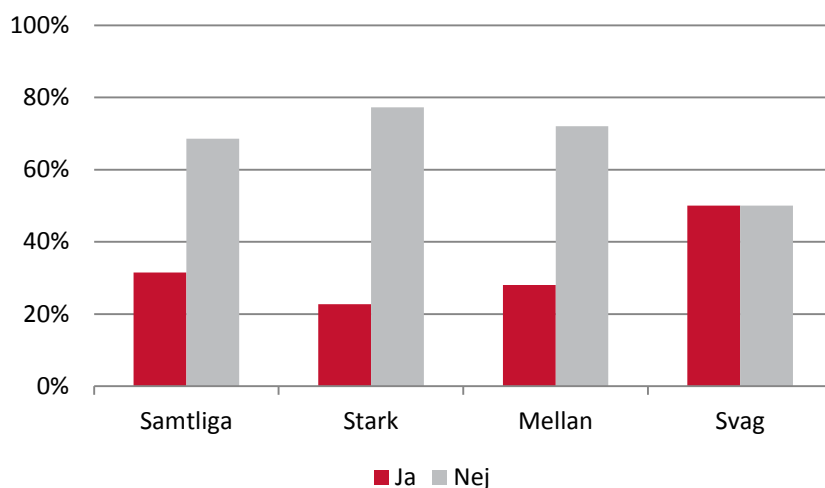


Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

8.2.3 Fungerar hyressättningssystemet på ett tillfredsställande sätt?

På frågan ”Anser ni att hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt?” har 31 procent av samtliga respondenter besvarat frågan jakande medan resterande 69 procent svarat nekande (se figur 8.3 nedan). Det är alltså en majoritet som inte är nöjda med hur hyressättningssystemet fungerar. Om synen på hyressättningssystemet försämrats i och med AKBL:s införande, med dess krav på affärsmässighet, kan vi inte uttala oss om med säkerhet, men klart är att det i flera av de negativa svaren finns en koppling mellan å ena sidan de brister i hyressättningssystemet som görs gällande, å andra sidan möjligheterna att agera affärsmässigt.

Figur 8.3. Anser ni att hyresförhandlingssystemet och bruksvärdessystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt?



Källa: Boverkets webbenkät till de kommunala bostadsaktiebolagen

I likhet med frågorna ovan ser vi även här att uppfattningarna varierar beroende på vilken marknadstyp man verkar på. Som visas i figur 8.3 tenderar missnöjet att vara störst hos företag som verkar i kommuner som betecknas som starka bostadsmarknader. Det kan finnas olika förklaringar till varför så är fallet. En förklaring kan vara att den nya lagstiftningen, av enkätsvaren att döma, inte förefaller ha haft någon nämnvärd inverkan på svaga marknader när det exempelvis gäller hur hyresförhandlingarna bedrivs. På dessa marknader förefaller de allmännyttiga bostadsföretagens hyresnormerande roll i allt väsentligt kvarstå som tidigare. På de starkare marknaderna är det en betydligt högre andel som upplever att lagstiftningen haft inverkan på hur hyresförhandlingarna bedrivs, även om det också på dessa marknader är vanligast att

hyresförhandlingarna tillgår på traditionellt sett, det vill säga med det allmännyttiga bostadsföretaget som hyresnormerande part.

Den kritik mot rådande system som kommer till uttryck i enkätsvaren kan sammanfattas i ett antal centrala punkter:

- Ett stort antal av de företag som besvarat frågan negativt ger uttryck för att parterna inte är jämställda i förhandlingen. Man pekar på det faktum att motparten inte behöver gå med på en förhandlingslösning innebärande en annan hyreshöjning än den som motparten bestämt sig för från början. Med andra ord upplever man att motparten har, som man uttrycker det, ett slags ”veto” i förhandlingarna, vilket motparten också anses utnyttja.
- Ett stort antal av de negativt svarande uttrycker att deras lokala förhandlingsmotpart har ett alltför begränsat mandat att förhandla utifrån lokala förutsättningar. Den lokala hyresgästföreningens ingång i hyresförhandlingarna anses vara alltför oflexibel och styrd uppifrån, vilket gör det svårt att få till förhandlingslösningar som återspeglar de lokala förutsättningarna.
- Flera respondenter understryker att parterna har olikartade uppfattningar angående vad förhandlingarna ska baseras på. Man är till exempel inte överens om man ska förhandla utifrån bruksvärde eller företagets kostnader. Man lyfter fram att motparten tillämpar bruksvärdessystemet på ett förlegat sätt som inte är förenligt med det nya regelverket.
- Flera respondenter poängterar att motpartens tidshorisont inte är synkroniserad med den man själv har. Man menar att motpartens tydliga fokus på att hålla nere hyreshöjningarna i närtid är uttryck för en alltför kort tidshorisont, och att motparten därför inte tar ett långsiktigt ansvar för verksamheten.

Punkterna ovan är ett försök att strukturera de inkomna synpunkterna. De kan dock i många fall hänga ihop med varandra. Om man exempelvis uppfattar att förhandlingarna inte är jämställda och att motparten försöker utnyttja sin maktposition, skulle det samtidigt kunna ha koppling till det upplevda problemet med att motparten fått förhandlingsdirektiv uppifrån som man inte viker ifrån.

Det kan konstateras att rätt många svarande uttrycker att förhandlingarna inte upplevs som jämställda. Problemet verkar delvis sammanhålla med avsaknaden av ett väl fungerande tvistlösningsförfarande. Vid en

eventuell tvist mellan ett SABO-anknutet kommunalt bostadsaktiebolag och hyresgästföreningen, kan ärendet visserligen hänskjutas till den partssammansatta Hyresmarknadskommittén (HMK). HMK är dock ingen skiljenämnd utan endast ett rådgivande organ, bestående av lika många representanter från båda parter. Det senare innebär att det i princip måste råda enighet i kommittén för att detta förfarande ska vara en framkomlig väg.^{71 72}

Boverket konstaterar att även de privata fastighetsägarnas branschorganisation Fastighetsägarna är inne på samma spår.⁷³ De lyfter bland annat fram det faktum att det inte finns något fungerande tvistlösningsförfarande om förhandlingarna om den allmänna hyresnivån låser sig. När det gäller förhandlingarna mellan de privata fastighetsägarna och hyresgästföreningen framstår avsaknaden av ett väl fungerande tvistlösningsförfarande som ännu mer uppenbart, eftersom det i detta fall inte finns någon fungerande motsvarighet till HMK att hänskjuta tvisteärenden till.

8.3 Innebörden av bruksvärdessystemet

En av förutsättningarna för en väl fungerande hyresmarknad är att hyresstrukturerna återspeglar bostadskonsumenternas värderingar. Det är därför angeläget att hyresskillnader mellan olika lägenheter motsvaras av skillnader i bruksvärde och att hyressättningen upplevs som rimlig och rättvis. Bruksvärdet avgörs i praktiken i stor utsträckning genom de kollektiva förhandlingar som sker mellan hyresmarknadens parter. Parterna i dessa förhandlingar har därmed stora möjligheter att göra sådana juste-

⁷¹ Inte heller hyresnämnden har mandat att avgöra tvister rörande höjningar av den allmänna hyresnivån. Hyresnämndens uppgift är avgränsad till att avgöra om en enskild lägenhets hyra är att anse som skälig i förhållande till de hyresnivåer som gäller för likvärdiga lägenheter.

⁷² Ett förslag till ny tvistlösningsmodell har dock föreslagits inom ramen för betänkandet ”Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra (SOU 2017:65). Förslaget går ut på att hyresnämnden, på gemensam eller enskild ansökan av kollektivt förhandlade parter, ska kunna utse en eller flera medlare i tvister om hyra eller andra hyresvillkor enligt hyresförhandlingslagen. Till grund för förslaget ligger utredningens bedömning att det finns ett behov av tvistlösning genom medling när förhandlingarna strandar, oavsett om förhandlingen avser nyproduktionshyror/presumtionshyror, eller hyressättningen i det befintliga beståndet. Ett förslag till tvistlösningsförfarande har även presenterats inom ramen för en snabbutredning om hyressättningen som genomfördes 2016. Där föreslås att parterna inrättar en skiljenämnd med opartisk ordförande som slutligt ska kunna avgöra tvister med bindande inverkan om såväl den årliga hyressättningen som hyressättningen vid nybyggnation och presumtionshyror.

<http://www.regeringen.se/499ee1/contentassets/f5b2c48d778a4336bab1968f2914aea1/rapport-om-hur-dagens-system-for-hyressattning-kan-utvecklas.pdf>

⁷³ Se Fastighetsägarna (2016).

ringar av hyresstrukturerna som kan vara motiverade (prop. 2009/10:185 s. 67).

I många kommuner har parterna också utnyttjat denna möjlighet, genom att arbeta med så kallad systematisk hyressättning.⁷⁴ Principen för systematisk hyressättning är att lägenheter poängsätts utifrån hyresgästernas allmänna värderingar, och att skillnaderna i poängsättning tillåts få genomslag i hyressättningen. Därmed uppnås en hyressättning som bättre återspeglar hyresgästernas allmänna värderingar, och som leder till en mindre platt och mer diversifierad hyresstruktur på orten. Med andra ord en hyressättning som bättre svarar upp mot benämningen ”bruksvärdeshyra”. Parternas arbete med att utveckla systematiska hyressättningsmodeller startade redan på 90-talet i en del kommuner.

Enligt den tidigare lagstiftningen styrdes de kommunala bostadsföretagens verksamhet av självkostnadsprincipen, och eftersom de kommunala bostadsföretagen samtidigt var hyresnormerande, innebar detta i praktiken att dessa företags kostnader utgjorde en ram för parternas överenskommelser om den allmänna hyresnivån. Därmed kan det förmodas att det var denna kostnadsram, snarare än hyreslagens stadganden om en hyressättning utifrån allmänna värderingar, som ytterst var styrande för förhandlingarna om den allmänna hyresnivån. Bruksvärdesprincipens genomslag på hyressättningen torde därmed i praktiken ha varit avgränsat till att åstadkomma en mer diversifierad hyresstruktur, inom ramen för en i grunden kostnadsbaserad höjning av den allmänna hyresnivån.

Efter lagändringarna 2011 finns inte ovan nämnda ram kvar. Det innebär att det i princip inte längre finns något som hindrar parterna från att komma överens om en ordning där konsumenternas allmänna värderingar även får tydligare genomslag på den allmänna hyresnivån. Som framgår nedan verkar parterna dock inte överens om en sådan tolkning. Ytterligare en fråga som väcks genom den nya lagstiftningen är om och i så fall hur kravet på affärsmässighet påverkar utgångspunkten för hyresförhandlingarna.

8.4 Skilda tolkningar

Att den nya lagstiftningen påbjuder – eller i varje fall medger – en annan utgångspunkt för de årliga hyresförhandlingarna jämfört med den tidigare är klart. Men det faktum att parterna är så oense om hur den nya lagstiftningen ska tolkas, vittnar ändå om att det nya regelverket är otydligt när det gäller frågan om vad förhandlingarna ska baseras på. Fastighetsägarna

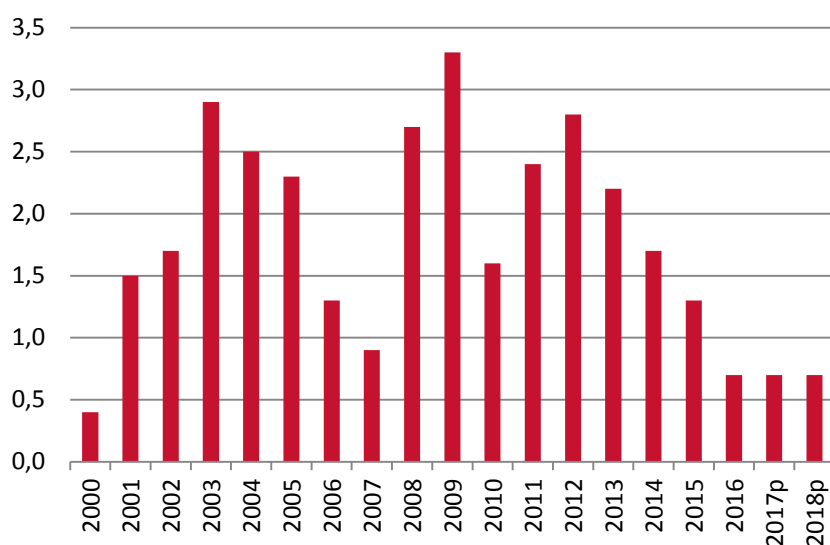
⁷⁴ Se t ex Boverket (2014:13).

menar å sin sida att hyresförhandlingarna ska grundas på konsumenternas allmänna värderingar.^{75 76} Med denna tolkning kan bruksvärdessystemet, till skillnad från tidigare då självkostnadsprincipen gällde, förväntas få tydligare genomslag även på den allmänna hyresnivån. Hyresgästföreningen å sin sida anser istället att ”hyrorna ska bestämmas med utgångspunkt i kostnaden för att äga och förvalta hyreshus i den kommun där huset ligger”.⁷⁷

8.5 Hyresutvecklingen före och efter lagändringen

Hur har då hyrorna faktiskt utvecklats efter lagändringen? Går det att se någon tydlig skillnad i hyresutvecklingen före och efter? Figur 8.4 visar hyresutvecklingen i nominella termer. Som framgår av figuren går det inte att se något trendbrott i hyresförändringarna efter lagändringen 2011. Eventuella farhågor om att lagändringen skulle komma att leda till mer påtagliga höjningar av den allmänna hyresnivån har så här långt inte infriats. Tvärtom har de nominella hyrorna genomsnittligt sett ökat i långsammare takt under perioden efter lagändringen (2012-2016) jämfört med perioden innan (2000-2011).

Figur 8.4 Nominell hyresförändring (årlig procentuell förändring), riket totalt



Källa: SCB och Hyresgästföreningen

Figur 8.5 nedan visar den reala hyresutvecklingen. Under hela perioden 2000-2016 har hyreshöjningen genomsnittligt sett uppgått till ungefär 0,6

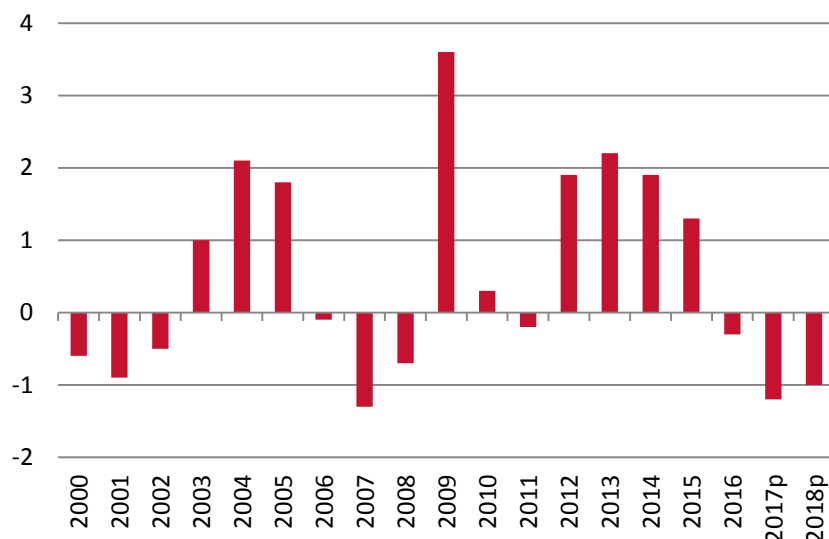
⁷⁵ Se till exempel Fastighetsägarna (2016).

⁷⁶ Av förarbetena till hyreslagen (JB 12 kap) framgår att hyressättningen ska spegla hushållens allmänna värderingar.

⁷⁷ Se Hyresgästföreningen (2016).

procent per år i reala termer. I reala termer har de genomsnittliga årliga hyreshöjningarna varit något högre under perioden 2012-2017 jämfört med perioden 2000-2011. För perioden 2012-2017 har det handlat om hyreshöjningar på i genomsnitt en procent per år. De tre sista åren är det dock fråga om hyressänkningar, realt sett.

Figur 8:5. Real hyresförändring, riket totalt



Källa: SCB, Hyresgästföreningen, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

8.6 Sammanfattande slutsatser

Mycket tyder på att lagändringen 2011 inte haft så stor inverkan vare sig när det gäller hur hyresförhandlingarnas bedrivs eller vilka hyror som etablerats. Om det i samband med lagändringen fanns farhågor eller förväntningar om att hyrorna skulle stiga kraftigt, kan det konstateras att dessa förväntningar inte infriats så här långt. Det går överhuvudtaget inte att se att det nya regelverket skulle ha påverkat den allmänna hyresutvecklingen i någon nämnvärd riktning. Det kan konstateras att senaste åren så har hyrorna genomsnittligt sjunkit realt sett.

En klar majoritet eller drygt 70 procent av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen (det vill säga av de som besvarat vår undersökning), upplever att allmännyttan i praktiken fortfarande har en ”hyresnormerande” roll. Vidare är det nästan 80 procent av de svarande som uppger att de fortfarande brukar sluta förhandlingsöverenskommelser före sina privata konkurrenter. Även om det på det hela taget inte verkar ha förändrats så mycket, är bilden ändå inte entydig; det är trots allt en inte obetydlig minoritet av respondenterna som upplever att den nya lagstiftningen faktiskt haft påverkan. Av dessa är det många som uttrycker att det nu-

mera kan variera vem som sluter överenskommelser först. Man upplever att de privata konkurrenterna börjat ta en större roll i förhandlingarna och att även de privata företagens hyror åberopas som jämförelsematerial.

Det är en anmärkningsvärt hög siffra, 70 procent, av respondenterna som inte tycker att hyressättningssystemet fungerar tillfredsställande. Även branschorganisationerna Fastighetsägarna är tydligt kritiska till hur hyresförhandlingarna går till. Hyresgästföreningen ser å andra sidan det som en central uppgift att försvara bruksvärdes- och förhandlingssystemet.

Sammanfattningsvis kan Boverket konstatera följande angående hyressättningssystemet:

- Parterna verkar stå långt ifrån varandra i synen på vad förhandlingarna ska grunda sig på. Oenigheten återspeglar avsaknaden av ett tydligt regelverk på området. Den nya lagstiftningen förefaller ha bidragit till ökad förvirring och oenighet om vad förhandlingarna ska baseras på. Ett skäl till detta kan vara att det inte längre finns någon ram att förhålla sig till i förhandlingarna om den allmänna hyresnivån. Så länge de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens verksamhet bedrevs i enlighet med självkostnadsprincipen utgjorde företagens kostnader en form av ram för hyressättningen. Om, och i så fall hur, det nya kravet på affärsmässighet påverkar hyressättningen är mera oklart.
- Representanter för fastighetsägarsidan, inklusive många av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen, ger uttryck för att förhandlingarna inte är jämställda, utan att systemet i praktiken ger motparten alltför stor makt i förhandlingarna. Problematiken förefaller delvis hänga samman med avsaknaden av ett tillfredsställande tvistlösningsförfarande.
- Det förefaller finnas en asymmetri i parternas tidshorisont, vilket kan sammanhålla med att parterna har olika uppdrag, och därmed inte helt samstämmiga målfunktioner. Parternas dåligt synkroniserade tidshorisonter är troligen ett problem när det gäller att nå överenskommelser som gagnar såväl nuvarande som framtida hyresgästers intressen, liksom hyresrättens långsiktiga fortlevnad. Flera av de kommunala bostadsaktiebolagen har också lyft detta som ett problem.

9 Rättstillämpning

I Boverkets uppdrag ligger även att utvärdera om rättstillämpningen ändrats med anledning av 2011 års reform.

9.1 Hyresnämndsmål

Ett sätt att se om lagstiftningen från 2011 har inneburit problem är att se om många fler fall går till hyresnämnderna. I flertalet av de olika ärendekategorierna ser vi dock inga dramatiska ökningar av antalet fall som gått till hyresnämnden under åren 2009 – 2015. Men av nedanstående tabell framgår att under nämnda år ökade två måltyper påtagligt jämfört med tidigare år. Det rör sig dels om ärenden rörande besittningsskydd⁷⁸ som stigit något samt om ärenden rörande hyresförhandlingslagen.

Tabell 9.1 Avgjorda ärenden hos hyresnämnd

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Medling eller skiljedom i hyrestvist	704	754	749	748	677	717	658	619
Utan krav på besittningsskydd	14 909	13 982	13 969	15 499	16 604	17 487	19 148	23 566
Förlängning av hyresavtal	2 288	2 374	2 343	2 232	2 504	2 479	2 623	2 521
Åtgärdsföreläggande, förlängd tid för åtg.	479	559	507	472	454	470	429	374
Ändring av hyresvillkor	608	530	536	639	666	618	447	345
Medling om lokalhyresgäst besittningsskydd	3 727	3 571	3 815	3 568	3 669	3 699	3 948	4 136
Ärenden enligt hyresförhandlingslagen	438	438	381	968	652	535	577	1 314
Övriga ärenden	2 768	2 565	2 444	2 632	2 622	2 454	2 553	2 917
Totalt	25 921	24 773	24 744	26 758	27 848	28 459	30 383	35 792

Källa: Domstolsverket (2017)

9.1.1 Ärenden rörande besittningsskydd

Enligt underlagsmaterial från Domstolsverket är det framförallt i hyresnämnderna i Göteborg, Linköping, samt Umeå som måltypen har ökat. Den genomsnittliga ökningen mellan 2009 och 2015 är 28 procent

⁷⁸ ”Utan krav på besittningsskydd” som enligt underlagsstatistik avser prövning enligt hyreslagen 45 a § första stycket såvitt avser bostäder och 56 § andra stycket såvitt avser lokaler.

men de nämnda hyresnämnderna ligger 24 till 41 procent över detta genomsnitt. Totalt sett är uthyrning i andra hand en företeelse som behöver ett stort stöd av hyresnämnderna. Det rör sig dock här om händelser inom ramen för en lagstiftning som inte omfattas av förändringarna 2011. Problematiken faller därför utanför Boverkets utvärderingsuppdrag.

9.1.2 Ärenden rörande hyresförhandlingslagen

Vilken effekt har lagstiftningen från 2011 fått för hyresnämnderna när det gäller antalet ärenden som rör strandade hyresförhandlingar? Det såg länge ut som att den stora ökningen från 2012 – över 100 procent jämfört med 2009/10 – fallit tillbaka och landat på en stabilare nivå. En viss bestående ökning kunde då iakttas på ca 20 till 30 procent jämfört med åren före 2011. Även om det inte är av avgörande betydelse för hur utvecklingen ska bedömas måste resultatet för 2016 ändå beaktas. Ärendena ökade med 180 procent jämfört med ett medelvärde för åren 2013-2015 och återspeglar de reellt många och stora strandningarna. Det kan finnas flera skäl till detta. Det kan ses som ett uttryck för en frustration som bottnar i att principerna för hyressättningen inte står i samklang med förarbetena till AKBL (vilket vi redogjort för i kapitel 8). Men konflikterna under 2016 kan också betraktas som något som ligger i förhandlingssystemets natur.

Man bör dessutom hålla i minnet att – historiskt sett – har förändringarna i antalet ärenden emellertid en tendens att vara lokalt avgränsade och att enbart se till antalet ärenden ger inte alltid en komplett bild av läget.

9.1.3 Trappningsregeln

Samtidigt med att allmännyttans hyresnormerande roll togs bort infördes en skyddsregel – ”trappningsregeln” – som kom till eftersom regeringen och riksdagen var rädd att förändringen skulle kunna innebära stora hyreshöjningar. De ville därför ge hyresgästerna en möjlighet till skydd mot att höjningarna skulle slå igenom i sin helhet och med omedelbar verkan.⁷⁹

⁷⁹ Enligt 12 kap. 55 § femte stycket jordabalken 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.

Utfallet är mer eller mindre obetydligt vid prövning av pågående normala hyresförhållanden⁸⁰. Tydligen är hyreshöjningarna sällan omfattande och det är dessutom så att hyresförhandlingarna runt om i landet har landat på relativt låga nivåer under 2011-2015 varför sannolikheten minskat för att det ska funnits ett behov.

9.1.4 Hyressättning – ortsbegreppet

Genom 2011 års reform gjordes inga materiella förändringar i hyreslagstiftningen, utöver att allmännyttans hyresnormerande roll togs bort, när det gäller att bestämma hur hyran för en lägenhet ska bestämmas. Men nämnda ”bortkopplande” av allmännyttan förändrade förutsättningarna på ett sätt som måhända inte varit helt uppenbart för de flesta. Tidigare gällde i princip att begreppet ”ort” i lagstiftningen var det samma som kommun. För att en direkt jämförelse mellan olika lägenheter skulle kunna göras förutsatte det att jämförelselägenheterna låg i samma kommun. I ett mål⁸¹ som avgjordes av Svea hovrätt under 2015 var ortsbegreppet centralt. Ortsbegreppet var inte uttryckligen ifrågasatt när hyreslagen ändrades 2011 men Svea hovrätt konstaterade:

”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.”.

Vidare anförde Svea hovrätt att:

”För att en direkt jämförelse mellan olika lägenheter ska kunna göras förutsätts, enligt hovrättens mening, att de har ett jämförbart hyresläge och i övrigt likartade förhållanden på bostadshyresmarknaden.”

Utgången av målet var naturligtvis ovälkommen för hyresgästerna och Hyresgästföreningen. Eftersom ett hyresavgörande i Svea hovrätt inte kan överklagas ansökte två av hyresgästerna om resning i Högsta domstolen – biträdda av Hyresgästföreningen. Den 12 maj 2016 meddelande Högsta domstolen i beslut att resningsansökningarna avslås. Som skäl angavs att hyresgästerna inte har visat någon omständighet som kan föranleda resning i målet. Hovrättens avgörande stod därmed fast.⁸² Ortsbegreppet har getts en vidare tolkning än kommun. Svea hovrätt synes bland annat

⁸⁰ Trappningsregeln inte är primärt avsedd för större hyreshöjningar efter renoveringar men Boverket har iakttagit att den kommit till användning i dessa sammanhang. Se även Svea Hovrätt RH 2015:18, RH 2014:22 och RH 2013:9 I.

⁸¹ Mål nr. ÖH 386-14 hos Svea Hovrätt

⁸² Mål nr. Ö 3468-15 i Högsta Domstolen

ha tagit stöd av AKBL för att anse att hyror i en annan kommun kan användas för en direkt jämförelse mellan provningslägenhet och jämförelselägenheter och närmare bestämt, det faktum att självkostnadsprincipen – som beaktat lokala avgifter m.m. – övergivits till förmån för affärsmässiga principer.

9.1.5 Hyressättning – bruksvärdet oförändrad

I ett mål⁸³ 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. Där uttalade sig domstolen även rörande eventuella obalanser på svenska hyresmarknaden. ”Att hyresgästernas värderingar av det geografiska läget och att betydelsen av det geografiska läget ännu inte har fått fullt genomslag i förhandlade hyror medför, enligt hovrättens mening, inte att den svenska lagstiftningen inte stämmer överens med EU:s regelverk.” Enligt Boverkets mening har Hovrätten härigenom fastslagit att bruksvärdeprövningen som sådan inte påverkats av förändringarna – utan enbart urvalet av möjliga jämförelselägenheter vid en sådan prövning.

9.2 Värdeöverföringar

Det finns några kommunfullmäktigebeslut om värdeöverföringar från allmännyttiga bolag som överklagats enligt kommunallagen för laglighetsprövning. Bland annat har Kammarrätten i Stockholm prövat överklaganden av Stockholms stads beslut om värdeöverföringar den 28 maj

⁸³ Svea hovrätt RH 2014:43

2012. Prövningen gällde bland annat vilka åtgärder som ryms inom 5 § punkt 1 AKBL. Förvaltningsrätten i Stockholm avlog överklagandena den 20 december 2012. Domen överklagades sedan hos Kammarrätten i Stockholm som, i likhet med förvaltningsrätten, fann att Stockholms kommuns beslut inte strider mot 5 § punkt 1 AKBL och avlog överklagandena den 19 november 2013.⁸⁴ Av Kammarrättens dom framgår bland annat följande.

”Kammarrätten finner att kommunens redovisning av syften och ändamål med de projekt som planeras inom Vision Järva 2030 och Vision Söderort 2030 inte är tydliga eller preciserade på sådant sätt att det konkret framgår vilka åtgärder överskottet ska användas till inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning. Det framgår t.ex. inte mer än i vaga ordalag vad för slags åtgärder det handlar om och redovisningen saknar en närmare beskrivning av på vilket sätt dessa åtgärder ska främja integration och social sammanhållning. Projekten ligger också relativt långt fram i tiden. Kammarrätten konstaterar dock att det av ovan citerade förarbeten⁸⁵ framgår att när det gäller åtgärder som främjar integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar är det särskilt angeläget att kommunerna har att utgå från lokala behov och förutsättningar. Det framgår också att de åtgärder som exemplifieras inte är avsedda att vara uttömmande. Det ställs vidare inte krav på att åtgärderna behöver preciseras närmare eller fullgöras inom viss tid. Mot bakgrund av det anförda gör kammarrätten bedömningen att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt 5 § punkt 1 AKBL. Kammarrätten finner därför, i likhet med förvaltningsrätten, att Stockholms kommuns beslut inte strider mot 5 § punkt 1 AKBL.”

Sedan kammarrättens dom överklagats har Högsta förvaltningsdomstolen den 8 september 2014 beslutat att inte meddela prövningstillstånd.⁸⁶ Kammarrättens avgörande står därmed fast.

Kammarrättens dom, som blir vägledande för länsstyrelsernas och Boverkets bedömningar av vilka åtgärder som ryms inom 5 § punkt 1 AKBL, visar att kommunerna har en omfattande handlingsfrihet i användandet av överskott enligt denna bestämmelse.

Såvitt Boverket känner till har ytterligare en domstolsprövning av reglerna kring värdeöverföringar gjorts. Domstolens beslut kom dock att handla om huruvida AKBL var tillämplig på ett bolag vars bostadsfastigheter – såväl till antal som till yta – utgjorde en mindre del av beståndet. Domstolen fann att bolaget inte huvudsakligen förvaltade bostadsfastigheter med hyresrätt och att det därför inte omfattades av AKBL.⁸⁷

⁸⁴ Mål nr. 52-13 och 163-13 hos Kammarrätten i Stockholm.

⁸⁵ prop. 2009/10:185 s. 88-89 och Civilutskottets betänkande 2009/10:CU24 s. 11.

⁸⁶ Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 8 september 2014, mål nr. 7832-13 och 8490-13.

⁸⁷ Förvaltningsrätten i Falun, mål nr. 5739-13 meddelad den 2014-05-30.

9.3 Affärsmässiga principer

I ett mål⁸⁸ 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 var inte heller uppenbart att det fanns positiva sidoeffekter som sammantaget 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.⁸⁹ 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 högre instans. I ”Betänkandet av utredningen EU och kommunernas bostadspolitik” som kom först i juni 2015 sägs⁹⁰ att ”Vår bedömning är att endast projekt som kan räknas hem genom att de skapar tillräckligt stora mervärden för företaget och som går att beskriva på ett trovärdigt sett i någon form av dokumentation, exempelvis i en affärsplan, kan anses vara ett affärsmässigt agerande i lagens mening. Om andra mål som är samhällsekonomiskt eller socialt motiverade och som föranleder kostnader som inte kan förväntas stärka företagets ekonomiska ställning ska uppnås måste dessa mål definieras av kommunen och finansieras av kommunen.” Det restriktivare förhållningssättet – det vill säga att det inte räcker med att se verksamheten som en helhet – vinner även stöd i Lind och Nordlund (2016) där de på sid 31 sammanfattar ”Att det kan uppstå positiva synergieffekter är enligt vår uppfattning inget tillräckligt motiv för att överge avkastningskrav på enskilda projekt/investeringar till förmån för att endast ha ett avkastningskrav på företagsnivå.” Var gränserna går förblir otydligt – åtminstone till dess att fler domstolsavgöranden gett ytterligare ledning.

⁸⁸ Mål nr. 1428-14.

⁸⁹ 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.”

⁹⁰ Se SOU 2015:58, s.320.

9.4 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.⁹¹

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 kan låna utan borgen. I kommuner med viktande bostadsmarknad kan det – å andra sidan – uppstå en situation där det överhuvudtaget blir svårt att få några lån utan kommunal borgen.

⁹¹ Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr. 15481-11.

10 Avslutande kommentarer

Boverkets övergripande bild är således att de kommunala bostadsaktiebolagen inte påverkats i så stor utsträckning av AKBL. Slutsatsen är att ett allmännyttigt syfte och affärsmässighet inte nödvändigtvis står i motsatsförhållande till varandra. Dessa slutsatser dras bland annat även i SABO (2016).

Inte någon av parterna har vid intervjuer fört fram att affärsmässiga principer skulle stå i konflikt med det samhällsansvar som är förenat med att vara ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag. Uppfattningen är snarast att det är en självklarhet och att sådant arbete ökar fastigheternas värde, leder till större kundnytta och höjer bostadsbolagets värde totalt sett. Lagen har inneburit ett större fokus på ekonomi i kommunala bostadsbolag och att ägarna, det vill säga kommunerna behöver motivera de åtgärder som de vill att bostadsbolaget ska genomföra.

Med detta sagt vill Boverket avslutningsvis, helt kort, reflektera kring några detaljer.

- Diskussioner kring affärsmässighet vid försäljning förekommer emellannåt. Man kan troligen alltid diskutera huruvida ett visst beslut om försäljning är strikt affärsmässigt, men vid en jämförelse med privata bostadsbolag kan konstateras att allmännyttiga bostadsaktiebolag gör förhållandevis få transaktioner. De större privata bostadsbolagen genomför så gott som samtliga ett antal större och mindre transaktioner årligen. Men det kan också konstateras att då försäljningar görs för att frigöra kapital för nybyggnation betyder det – allt annat lika – att bostadsbeståndet ökar. Detta kan man se som att bolaget uppfyller ett allmännyttigt syfte – att bidra till bostadsförsörjningen. Här skulle kunna uppträda fall då man kan komma till slutsatsen att man måste diskutera vilken av AKBL:s huvudprinciper som har företräde – det allmännyttiga syftet eller affärsmässiga principer.
- Enligt 1 § första stycket punkt 3 AKBL ska hyresgästerna bland annat ha möjlighet till inflytande i bolaget. Här skiljer sig kraven på ett allmännyttigt bostadsaktiebolag från en privat hyresvärd.⁹² Såvitt Boverket kan se har kravet på inflytande i bolaget följt med från den gamla Allbolagen. Mot bakgrund av hur lite hyresgästrepresentation det finns i bolagens styrelse samt mot bakgrund av den affärsmässighet bolagen förväntas ha i bland annat hyresförhandlingar väcks frågan om hur ett hyresgästinflytande i bolaget bör se ut. Utan att på något

⁹² Men det finns även andra skillnader, till exempel att de kommunala bostadsaktiebolagen lyder under lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

sätt ifrågasätta boendeinflytandet i allmänhet anser Boverket att frågan bör ställas om det inte borde vara upp till bolagen att bestämma om man vill ha inflytande i bolaget och hur det i så fall ska se ut.

- Vid sidan om de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen äger Sveriges kommuner drygt 7 900 bostäder, i form av bostadsrätter eller småhus, i fortsättningen omnämnda som ”direktägda bostäder”.⁹³ Det är viktigt att förtydliga att dessa bostäder inte ägs av de allmännyttiga bostadsbolagen, utan är registrerade med kommunens organisationsnummer. Denna grupp av bostäder kan ses som ett alternativ för kommunen att – vid sidan av allmännyttan – ha ett bostadsbestånd som inte lyder under AKBL. Även om det inte är en ny företeelse så har det under 2016 funnits mediauppgifter⁹⁴ om att kommuner köper alltmer bostadsrätter för att få fram bostäder till framförallt nyanlända. Om detta sätt att äga bostäder växer i omfattning och – som man får anta – beror på att de allmännyttiga bolagen inte kan bistå kommunen för att täcka det bostadsbehov som finns för vissa grupper så blir effekten ett större bestånd bostäder av social karaktär. Det vore i så fall en utveckling som inte förutsågs i förarbetena till AKBL.
- Boverket anser sig ha observerat några viktiga otydligheter när det gäller hur hyressättningen ska fungera mot bakgrund av den nya lagstiftningen. I innevarande uppdrag har Boverket getts mandat att föreslå förändringar, men Boverket är av uppfattningen att denna fråga är för omfattande för att hanteras inom ramen för detta uppdrag. Detta mot bakgrund av att detta är en för många människor central fråga samtidigt som det finns starka intresseorganisationer och att frågan är politiskt känslig.

⁹³ Enligt kommunernas uppgifter i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät

⁹⁴ <http://www.di.se/artiklar/2016/8/26/kommuner-koper-bostadsratter-for-nyanlanda/>
<http://www.sydsvenskan.se/2016-12-05/268-bostadsratter-kopta-for-skattemiljonernodlosningarna-har-blivit-permanenta>

Referenser

- Boverket (2008) *Nytan med allmännyttan*, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2011) *Konkurrens på bostadsmarknaden*, rapport 2011:15 Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013a) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2011*, rapport 2013:1, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2013b) *Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning*, rapport 2013:15, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014a) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*, rapport 2014:1, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014b) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2012 och 2013*, rapport 2014:6, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014c) *Det svenska hyressättningssystemet*, rapport 2014:13, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2014d) *Allmännyttans erbjudande till hyresgäster om boendeinflytande och inflytande i bolaget*, rapport 2014:28, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015a) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013*, rapport 2015:1, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015b) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2013 och 2014*, rapport 2015:11, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015c) *2011 års lagstiftning på hyresbostadsmarknaden – tredje uppföljningen*, rapport 2015:19, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2015d) *Allmännyttan – de boendes inflytande, sociala frågor och allmännyttiga aspekter*, rapport 2015:38, Boverket, Karlskrona.

- Boverket (2016a) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2014*, rapport 2016:4, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2016b) *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2014 och 2015*, rapport 2016:7, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2017a) *Allmännytta samt hyreslagstiftning – två uppföljningar*, rapport 2017:2, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2017b) *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2015*, rapport 2017:9, Boverket, Karlskrona.
- Boverket (2017c) *Hyresvärdars krav på blivande hyresgäster*, rapport 2017:30, Boverket, Karlskrona.
- Domstolsverket (2017) *Domstolsstatistik 2016*
- Fastighetsägarna (2016) *Varför är det så svårt att komma överrens? En rapport om hyresförhandlingarnas systemfel*, Fastighetsägarna, Stockholm.
- Grander, M. (2015) Samhällsansvar på affärsmässiga villkor – tolkningar och konsekvenser av lagen om kommunala bostadsaktiebolag, i Salonen, T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Holmqvist, E. (2015) Spelar ägandet någon roll? Lokalpolitiska perspektiv på allmännyttans funktion och framtid, i Salonen, T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Hyresgästföreningen (2016) *Bostadspolitisk vägvisare*
- Kjellström, A. (2015) EU:s inre marknad och den svenska allmännyttan, i Salonen, T. (red.), *Nyttan med allmännyttan*, Liber, Stockholm.
- Lind, H. och B. Nordlund (2016) *Rapport med vägledning avseende tänkbara synergieffekter vid nyproduktion av bostäder*, Stockholm.
- Lind, H. och S. Lundström (2011) *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar*, rapport 2011:11, Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2013) *Ägardirektiv i allmännyttan – vad har ändrats sedan lagen trädde i kraft?*, rapport 2013:1, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholm.

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

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

Proposition 2009/10:185 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.*

SABO (2011) *Hur ett affärsmässigt bostadsbostadsföretag agerar – en kommentar från SABO.*

SABO (2016) *Uppföljning av Allbolagen och förändringar i hyreslagen. Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030, SABO, Stockholm.*

SABO (2017a) *Lönsamt att bygga? Synergieffekter vid förtätning, SABO, Stockholm.*

SABO (2017b) *Nedskrivning av fastighetsvärden. En analys av K3-regleverket, SABO, Stockholm.*

Salonen T. (red.) (2015) *Nyttan med allmännyttan, Liber, Stockholm.*

SKL, SABO och Kommuninvest (2012) *En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag.*

SOU: 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna.*

SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik.*

Bilaga 1 – Olika bostadsmarknadstyper

Det finns ingen självklar definition av vad som kännetecknar en svag bostadsmarknad. Sedan begreppet användes för första gången i Utredningen om kommunala bostadsföretag (SOU 1997:81) har ett antal definitioner använts.

En svag bostadsmarknad var enligt utredningens definition kommun en som uppvisat en befolkningsminskning åren 1990-1996, minskning en av hushållens löneinkomster med mer än 5 procent åren 1990-95 samt en arbetslöshet på mer än 10 procent i januari 1997.

Statens bostadskreditnämnd har sedan i ett antal rapporter använt priser på egnahem som indikator på bostadsmarknaden styrka. Man grupperade sedan kommunerna i fyra grupper; mycket svaga, svaga starka och mycket starka.

Denna metodik och indelning användes även i SOU 2015:58 "EU och den kommunala bostadspolitiken. I denna utredning beräknades för år 2012 105 bostadsmarknader vara mycket svaga, 52 svaga, 35 starka och 98 mycket starka.

Då syftet i innevarande rapport inte är att hitta den ultimata definitionen och avgränsningen mellan olika typer av marknader har vi valt en mycket enkel definition som dock även den bygger på priserna på egnahem. Vi har utgått från priserna år 2015 och gjort följande indelning:

- Medelpris över 2 000 000 kronor → Stark
- Medelpris mellan 1 000 000 kronor och 2 000 000 kronor → Mellan
- Medelpris under 1 000 000 kronor → Svag

Denna definition resulterar i följande indelning:

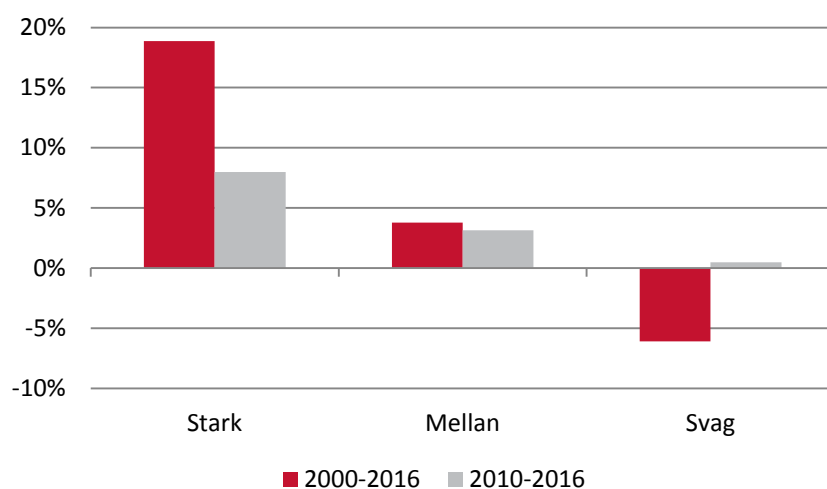
	Stark	Mellan	Svag
Antal kommuner	94	107	89

Denna indelning kan säkerligen diskuteras och eventuellt ifrågasättas. Skälet till att vi gjorde på detta sätt är att vi ville ha en mycket enkel definition och få tre relativt lika stora grupper. Denna indelning medför att de

svar vi erhöll i enkäten till de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen (127 stycken) fördelade sig på 44 starka 51 mellan och 32 svaga. Man skulle möjligen kunna argumentera för att helt enkelt dela upp enkätsvaren i tre lika stora grupper men vi ville göra en definition först för att inte låta enkätsvaren styra indelningen.

Som nämndes inledningsvis har en tidigare definition av en svag bostadsmarknad innehållit befolkningsutveckling som en parameter. Det kan därför vara av intresse att titta på hur befolkningsutvecklingen sett ut i vår indelning.

Figur B.1 Befolkningsutveckling 2000-2016



Källa: SCB

Som synes från ovanstående figur ser vi under perioden 2000-2016 en stark koppling mellan bostadsmarknadens styrka och befolkningsutvecklingen.

Vilket vi noterade i kapitel 2 har den kraftiga befolkningstillväxten den senaste inte varit begränsad till fåtal regioner. Som synes från figuren har samtliga delmarknader under perioden 2010-2016 haft en positiv befolkningstillväxt.

Bilaga 2 – Boverkets enkät till de allmännyttiga bostadsaktiebolagen

Boverkets enkät för utvärdering av allmännyttan

Boverket har fått ett regeringsuppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) som började gälla 2011. I uppdraget ingår även att utvärdera de förändringar i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som samtidigt trädde i kraft. Boverket ska redovisa utvärderingen i en rapport till regeringen den 30 november 2017.

Både innan lagen trädde i kraft och därefter har fokus ofta hamnat på hur läget är i våra större städer. Det är naturligtvis bara en del av sanningen. Vi vill därför betona att vi väldigt gärna vill ha en mera heltäckande bild. Alla enkätsvar är därför av största värde för oss.

Vi är tacksamma om Ni kan besvara enkäten **senast den 31 augusti 2017**.

Eventuella frågor besvaras av Assar Lindén tel, 0455-35 30 23
assar.linden@boverket.se eller Roger Gustafsson tel, 0455-35 32 35
roger.gustafsson@boverket.se.

Tack så mycket för att Ni tar er tid att besvara enkäten!

A) Det allmännyttiga syftet att främja bostadsförsörjningen samt samhällsansvar

1. Är det lättare eller svårare att främja bostadsförsörjningen efter att AKBL infördes?

☐ Varken lättare eller svårare

☐ Lättare

☐ Svårare

På vilka sätt märks det?

2. Gäller svaret på fråga 1 både vid normal förvaltning samt vid ny- eller ombyggnad?

☐ Både vid normal förvaltning samt vid ny- eller ombyggnad

☐ Enbart vid normal förvaltning

☐ Enbart vid ny- eller ombyggnad

3. Hur upplever ni att ert allmännyttiga samhällsansvar ser ut? Vilka anser ni är de tre främsta prioriteterna?

B) Enligt 1 § AKBL ska bolagen erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget

4. Är hyresgästernas inflytande i boendet större i och med införandet av AKBL än tidigare?

Frågan gäller det mera allmänna boendeinflytande som finns i AKBL och inte det hyresgästinflytande som följer av hyreslagens bestämmelser kring ombyggnader och renoveringar.

☐ Ja

☐ Nej

Om ja, på vilka sätt?

5. Har ni ett hyresgästinflytande i bolaget?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja, hur ser det ut?

6. Vad anser ni om kravet på hyresgästinflytande i bolaget i AKBL?

C) Affärsmässigheten och värdeöverföringar

7. Har kravet i AKBL att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer påverkat er?

☐

Ja

☐

Nej

Om ja, på vilka sätt?

8. Hur upplever ni att de andra aktörerna på er lokala bostadsmarknad ser på hur ni hanterar kravet på affärsmässighet?

9. Upplever ni att lånevillkoren eller villkoren för kommunal borgen förändrats sedan 2011?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja, på vilket sätt?

10. Är de värdeöverföringar som görs till kommunen rimliga utifrån ert bolags behov av reinvesteringar m.m.?

☐ Ja

☐ Nej

Eventuella kommentarer:

D) Hyressättningen

11. Upplever ni att allmännyttans hyresnormerande roll i praktiken har förändrats?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja, på vilket sätt?

12. Brukar ni sluta förhandlingsöverenskommelser om nya hyror innan någon privat fastighetsägare gör det?

☐ Ja

☐ Nej

Om nej, brukar det variera eller är det alltid de privata som sluter överenskommelsen först?

13. Anser ni att hyresförhandlingssystemet och bruksvärdesystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Om nej, på vilket sätt fungerar de inte?

E) Omvärldsförändringar

14. Har de senaste årens ökade migration påverkat hur bolaget hanterar kraven på främst samhällsansvar och affärsmässighet?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Om ja, på vilka sätt?

15. Har de senaste årens ökade migration påverkat hur kommunen använder sig av det allmännyttiga bostadsbolaget?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja, på vilka sätt?

16. Hur ser ni på lagens påverkan på bolaget jämfört med omvärldsförändringar som exempelvis ränteläge, migration, bostadsbrist, och politiska beslut? Påverkar AKBL ert agerande i stor utsträckning eller är andra faktorer av större vikt?



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