



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2019:17



Allmännyttan 2017-2018 – årlig uppföljning

Allmännyttan 2017-2018 – årlig uppföljning

Titel: Allmännyttan 2017-2018 – årlig uppföljning
Rapportnummer: 2019:17
Utgivare: Boverket, april, 2019
Upplaga: 50 ex
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-642-9
ISBN pdf: 978-91-7563-643-6
Diarienummer: 953/2019

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 genom 4 § förordning (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bl.a. i uppdrag att årligen följa de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden inklusive de förändrade förutsättningarna för bostadsaktiebolagen när det gäller konkurrens, valfrihet, segregation samt modernisering och underhåll av beståndet.

Rapporten och är skriven Assar Lindén, jurist.

Karlskrona, April 2019

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Försäljningar av allmännyttiga bostäder	7
Lidingö kommuns bolagsförändringar	11
Direktägda bostäder i kommunerna	12

Sammanfattning

I denna rapport lyfter Boverket fram några iakttagelser och konsekvenser utifrån Bostadsmarknadsenkäten avseende 2017.

- Under 2017 har de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen sålt betydande mängder lägenheter till privata hyresvärdar. Antalet sålda lägenheter är lägre än föregående år men andelen som sålts till privata hyresvärdar av det totala antalet sålda lägenheter är väl i nivå med andra år då försäljningar till privata hyresvärdar varit betydande. Sedan lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL) trädde ikraft 2011 har denna köparkategori dominerat stort till skillnad från tidigare då försäljningar av lägenheter för ombildning till bostadsrätter periodvis dominerat. Försäljningar av lägenheter för ombildning till bostadsrätter ligger sedan 2011 på en låg nivå. Att detta främst skulle bero på regleringarna i AKBL är dock inte Boverkets uppfattning. Beaktar man nyproduktion, förvärv, försäljningar, nettotillskott genom ombyggnader, rivningar så landar allmännyttan på en nettoökning – sett över hela riket – om 2 200 bostäder under 2017.
- Med anledning av att Lidingö kommun beslutade att likvidera sitt kommunala allmännyttiga bostadsbolag, Lidingöhem AB, har en situation av principiell betydelse uppkommit. Lidingö kommun har dels sålt vissa bostäder till en privat hyresvärd, dels överfört återstående bostäder till ett antal dotterbolag under moderbolaget Lidingö Stads Fastighets AB. Kommunen anser att dotterbolagen inte är allmännyttiga aktiebolag i AKBL:s mening. De nya bolagen har bildats som fastighetsbolag med ändamål att bedriva verksamhet åt ägaren och i ägarens ställe. Enligt kommunen har de inte getts det ansvar för bostadsförsörjningen som ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska ha, något boendeinflytande eller inflytande i bolaget för hyresgästerna i AKBL:s mening är inte heller avsett och de har inte till syfte att gå med vinst.

Boverket anser att Lidingö kommun mycket väl kan ha fog för sin inställning att detta är förenligt med lagstiftningen men att detta i sin tur öppnar för resonemang kring, bland annat, vad som är lagstiftningens syfte tillämpningsområde.

- Sveriges kommuner äger – utöver de bostäder som ägs av de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen – drygt 6 750 bostäder. I kommuner som saknar allmännyttigt kommunalt bostadsföretag är det inte ovanligt att bostäder ägs på detta sätt. Men även i kommuner som har allmännyttigt bostadsföretag kan detta ägande vara betydande. Jämfört med de två andra år som Boverket har statistik över hamnar 2017 års siffra (6 750) mellan 2015 (5 900) och 2016 (7 900) års siffror. Den framtida utvecklingen av detta bostadsbestånd är oviss.

Inledning

I denna rapport koncentreras uppföljningen på tre ämnen:

- Försäljningarna m.m. av allmännyttiga bostäder,
- frågor som väcks med anledning av Lidingö kommuns bolagsförändringar samt
- en sammanställning av antalet bostäder som kommuner äger vid sidan av sitt – eller istället för ett – bostadsbestånd i ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag, samt

Försäljningar av allmännyttiga bostäder

Sedan millennieskiftet har antalet sålda allmännyttiga bostäder varit starkt beroende av politiska beslut. Det har både handlat om lagar och om kommunalt beslutade ägardirektiv. Under åren 2002 till 2007 gällde den s.k. tillståndslagen¹ enligt vilken länsstyrelsen skulle ge sitt tillstånd till försäljningar. När bestämmelserna upphävdes, till följd av ny riksdagsmajoritet 2006, steg antalet sålda lägenheter dramatiskt och låg på en jämförelsevis hög nivå under några år för att sedan variera mellan ca 6 400 och 10 000 till och med 2013, se diagram 1 nedan. Även denna uppgång – och nedgång – var i allt väsentligt beroende av politiska beslut om försäljningar i framförallt Stockholms stad.

Sedan 2011 har dock denna utveckling gått i en annan riktning. Till stor del beror det på att inställningen till försäljningar omprövats av Stockholms stad – i vart fall vad gäller vilka stadsdelar som försäljning för ombildning kan ske i. Och från och med 2015 har inga allmännyttiga bostäder för ombildning i Stockholms stad sålts. Dock har den nya majoriteten² i Stockholm stadshus öppnat för ombildningar under kommande år. Omsvängningarna har satt tydligt avtryck i statistiken, se diagram 1 nedan. Efter 2014 är det huvudsakligen utanför Storstockholm som de flesta försäljningarna har skett.

Nettot för det allmännyttiga beståndet 2017 var positivt

Sammantaget var den totala förändringen av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd positiv. Nettot av nyproduktion (9 047), köp (699), om-

¹ Egentligen delar av lagen 2002:102 om allmännyttiga bostadsföretag

² Efter valet 2018

byggnader (739)³, försäljningar (8 211) och rivningar (90) positiv och uppgick till knappt 2 200 lägenheter. Det är ett omvänt förhållande jämfört 2016 då det totala allmännyttiga bostadsbeståndet minskade. De dessförinnan föregående två åren, 2014 och 2015, ökade dock bostadsbeståndet.⁴

I 55 kommuner såldes allmännyttiga bostäder under 2017

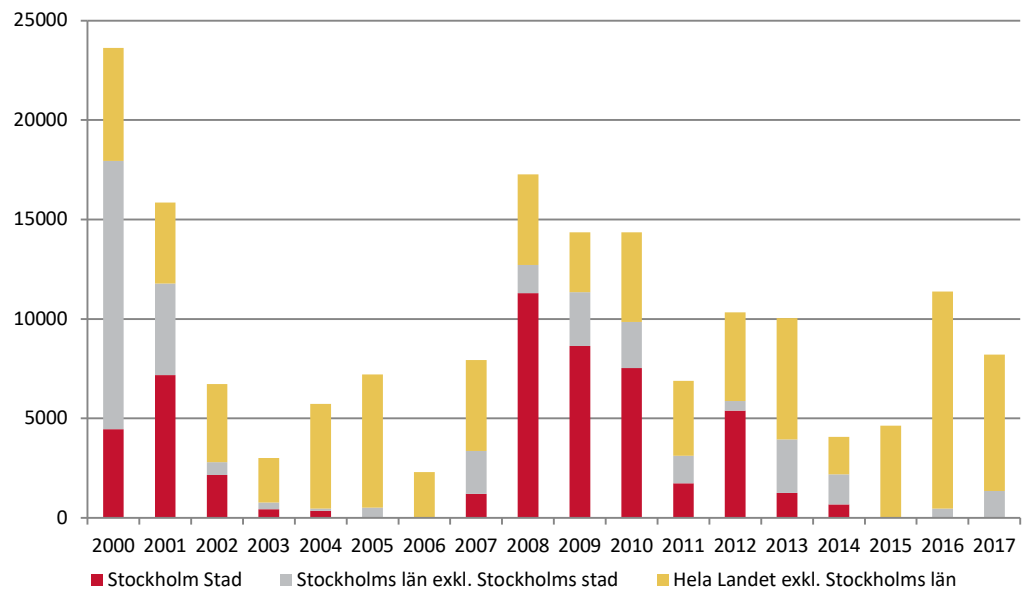
Även om det säljs relativt få allmännyttiga lägenheter i Storstockholm så sålde emellertid Lidingö kommun under 2017 sina allmännyttiga lägenheter – med avsikten att avveckla sitt allmännyttiga bolag Lidingöhem AB. Därav såldes dels 92 lägenheter till privat hyresvärd, dels fördes övriga 439 lägenheter (varav många äldre bostäder) in i ett flertal dotterbolag som ägs av det kommunala moderbolaget Lidingö Stads Fastighets AB.

Vidare sålde Fastighets AB Förvaltaren i Sunbybergs kommun 733 lägenheter för ombildning till bostadsrätter vilket motsvarade en knapp tionedel av det totala beståndet. Därutöver står ett fåtal av kommunerna i Stockholms län för några marginella lägenhetsförsäljningar under 2017. Tillsammans står kommunerna i Stockholms län för drygt 16 procent av samtliga försäljningar. Det är inte en historiskt låg nivå för ett endstaka år men sedan 2014 är den en del av trenden.

³ I ombyggnader ingår både reduktioner t.ex. genom sammanslagningar av lägenheter och nytillkomna lägenheter.

⁴ Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät nettoökade det allmännyttiga bostadsbeståndet med 2 400 under 2014 och med 3 600 under 2015 men minskade under 2016 med 1 500 lägenheter. Under 2017 var netto positivt och uppgick till 2 184. Enligt SCB var dock ökningen 2017 inte lika stor; 1 343 lägenheter.

Diagram 1. Antal sålda allmännyttiga lägenheter Stockholm – riket 2000–2017.



Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät

Vad gäller försäljningar utanför Stockholms län så är det två universitetstäder; Umeå och Linköping, som står för de största försäljningarna under 2017 med 1 600 respektive 1 100 sålda lägenheter. Därefter kommer Gotland med drygt 920 lägenheter. Endast en av de återstående kommunerna, Helsingborg, sålde mer än 500 lägenheter (drygt 580). Sju kommuner sålde mellan 100 och 500 lägenheter; Falun, Borlänge, Örebro, Hallsberg, Landskrona, Eksjö samt – vilket är värt att notera – Göteborg.

För första gången på många år sålde Göteborg stad under 2017 lägenheter i ett av sitt allmännyttiga bostadsbolag. Det rör sig dock om en relativt marginell del om 117 lägenheter varav 19 stycken avses bli ombildade till bostadsrätter och medan de övriga sålts till privat hyresvärd för fortsatt uthyrning. Som skäl till försäljningen angav kommunen att ”Det här är en affär som på sikt gynnar trygghetsarbetet i hela Göteborg, då det möjliggör för Bostadsbolaget att ta ett helhetsgrepp i Norra Biskopsgården.”

Ombildningarna domineras av en kommun – Sundbyberg

Vore det inte för Sundbybergs kommuns försäljning av 733 lägenheter för ombildning till bostadsrätt så hade 2017 varit i nivå med 2015 års rekordlåga antal ombildningar. Av diagram 2 nedan framgår att försäljningen av allmännyttiga lägenheter för ombildning till bostadsrätter fortsätter att ligga på låga nivåer. Under 2017 är det drygt 11 procent (926 stycken) av samtliga försäljningar av allmännyttiga lägenheter i hela riket där köparen varit en bostadsrättsförening. Ombildningar har gjorts i åtta

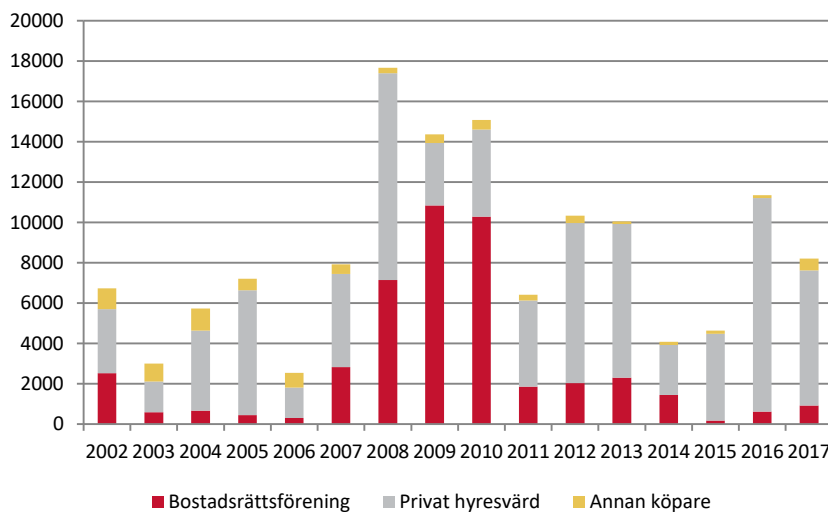
kommuner vilket – historiskt sett – inte är ett ovanligt antal kommuner. De försäljningar som omfattade mer än 50 lägenheter var dock enbart de i Sundbyberg (733) och Tyresö (59) kommuner.

Försäljning till privat hyresvärd

De senaste åren har försäljningarna till privata hyresvärdar dominerat. Nivån för andelen av försäljningarna från allmännytta till privata fastighetsägaren var även hög (81 procent) under 2017 men inte rekordbetonad. Nästan 6 700 lägenheter såldes till denna kategori köpare. Siffrorna för åren 2014 och 2015 avseende försäljningarna av allmännyttiga lägenheter var totalt sett låga men som andel av totalen, stod sig försäljningar till privat hyresvärd ganska väl under hela tiden sedan 2011, se diagram 2 nedan.

Totalt var det var knappt 55 kommuner som sålde allmännyttiga bostäder under 2017 och av dessa var det 35 kommuner som sålde till privata hyresvärdar. Av dessa stod fyra kommuner för drygt 50 procent av sålda lägenheter till privata hyresvärdar. Umeå (1 601), Linköping (1 088), Gotland (924) samt Helsingborg (582).

Diagram 2 Antal sålda allmännyttiga lägenheter per köpare 2002-2017.



Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät

Varför säljer kommunerna bostäder?

De övervägande motiven till kommunernas försäljningar hänger samman med ett behov att stärka ekonomin i bolagen. Den enskilt viktigaste orsaken är försäljning för att möjliggöra nyproduktion. Det förekommer dock även mer policybetonade motiv till försäljning.

De tre vanligaste förklaringarna till 2017 års försäljningar var – enligt de 47 av 55 kommuner som besvarade frågan – att möjliggöra nyproduktion, effektivisera kommunens bostadsförvaltning, förbättra soliditeten samt att öka det ekonomiska utrymmet för underhåll och upprustning. Svarsfördelningen mellan motiven till försäljning är snarlik de som framgått av de närmast föregående årens enkäter. När soliditetsförbättring anges som skäl är det regelmässigt knutet till ett annat skäl och oftast till nyproduktion och underhåll och upprustning.

Lidingö kommuns bolagsförändringar

Som nämnts ovan och som framgår av ovanstående diagram 2 såldes under 2017 den absoluta merparten av lägenheterna till privata fastighetsägare för fortsatt uthyrning. Men en jämförelsevis stor andel – relativt de senaste föregående åren – således till andra köpare. Den huvudsakliga anledningen (439 av totalt 597 lägenheter) är dock att Lidingö kommun avvecklat Lidingöhem AB, vilket redan nämnts ovan, och överfört merparten av lägenheterna till ett antal mindre dotterbolag under moderbolaget Lidingö Stads Fastighets AB.

Efter kontakter med Lidingö kommun och dess juridiska ombud i frågan framgår följande. De nya bolagen har bildats som fastighetsbolag med ändamål att bedriva verksamhet åt ägaren/i ägarens ställe. De har inte getts det ansvar för bostadsförsörjningen som ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska ha och de har inte till syfte att gå med vinst. Kommunen anser inte att bolagen uppfyller kraven i 1 § första stycket 2 och 3 AKBL. Vad avser frågan i punkten 2 om att i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen i kommunen så är de mindre bolagen huvudsakligen avsedda att tillgodose behovet av bostäder för äldre och nyanlända och avser att stå till socialförvaltningens förfogande. Avsikten är inte att bolagen ska främja bostadsförsörjningen på annat sätt och inte heller bygga bostäder. Vad avser punkten 3 så erbjuder inte kommunen hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget i AKBL:s mening. Vidare, vad gäller 2 § första stycket dvs. att ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen (2017:725) så ska – enligt Lidingö kommun – bolagen enligt sina bolagsordningar inte bedriva sin verksamhet enligt affärsmässigt principer vilket är en ytterligare grund till varför bolagen inte omfattas av AKBL. Att självkostnadsprincipen gäller som utgångspunkt kommer dock inte i konflikt med 12 kap jordabalken eftersom principen, enligt kommunen, undantar ut-

hyrningsverksamhet och bolagen kan därmed tillämpa bruksvärdesprincipen vid sin hyressättning.

Frågor som väckts

Lidingö kommuns val att likvidera Lidingöhem AB och att delvis föra över lägenheterna i andra mindre bolag vilka i sin tur inte ska ses som allmännyttiga är något som Boverket inte träffat på under tiden som AKBL varit gällande. Hittills har Boverket utgått ifrån att kommunerna kommer att förvalta de bostäder – som de äger via bolag som i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt⁵ – såsom bostäder i allmännyttiga bostadsbolag.

Ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag som redan fanns vid ingången av år 2011 då AKBL trädde ikraft kan med stöd av uttalanden i förarbetena anses falla in under AKBL per automatik⁶. Det är däremot inte tydligt vilka krav som kan ställas på kommunen då ett kommunalt bostadsbolag nybildas.

Det är heller inte tydligt vad som blir konsekvensen av om ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag ändrar bolagsordningen där t.ex. ändmålen skrivs om så att 1 § första stycke 2 och 3 AKBL inte längre är uppfyllda.

Slutligen kan det diskuteras om formuleringen i författningskommentaren⁷ är ändamålsenlig. Den innebär – såvitt framgår – att en kommun kan välja att låta kraven i 1 § AKBL vara uppfyllda men samtidigt inte anse sig bunden av kravet i 2 § första stycket på att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

Direktägda bostäder i kommunerna

Sveriges kommuner ägde drygt 6 750 bostäder under 2017 i form av bostadsrätter eller småhus, i fortsättningen omnämnda som ”direktägda bostäder”⁸. Det är viktigt att förtydliga att dessa bostäder inte ägs av de allmännyttiga bostadsföretagen, utan de är på ett eller annat sätt registrerade

⁵ I enlighet med 1 § första 1 i AKBL

⁶ Se prop. 2009/10:185, sid 37: ”Regeringens förslag att en lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska införas och att allbolagen ska upphävas innebär att kommunala bostadsaktiebolag, som uppfyller kraven i lagen, ska tillämpa den nya lagen och att kommunala bostadsstiftelser upphör att vara allmännyttiga bostadsföretag.” Samt prop. sid 83: ”För att lagen ska bli tillämplig krävs att ett kommunalt aktiebolag uppfyller samtliga kriterier i 1 och 2 §§ på hur verksamheten ska bedrivas”.

⁷ Ibid – dvs. sid 83 ”För att lagen ska bli tillämplig krävs att ett kommunalt aktiebolag uppfyller samtliga kriterier i 1 och 2 §§ på hur verksamheten ska bedrivas”.

⁸ Enligt kommunernas uppgifter i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät.

med kommunens organisationsnummer. Kommunerna anser sig uppenbarligen behöva dessa lägenheter för olika bostadsändamål och – i förekommande fall – vid sidan av sitt allmännyttiga bostadsföretag. De direktägda bostäderna återfinns i sammanlagt 120 av Sveriges 290 kommuner. Genom att de ägs direkt av kommunerna omfattas dessa bostäder inte av AKBL. Det gör i och för sig inte det relativa fåtalet kommunala bostadsstiftelser⁹ heller men dessa stiftelsers verksamhet vilar på en annan grund – dvs. en stiftelseurkund med stadgar – som reglerar verksamheten på ett långsiktigt sätt.

Det finns nu tre års siffror i följd – se diagram 3 nedan – av resultat ur Boverkets bostadsmarknadsenkäter vad gäller direktägda bostäder. Under 2015 var siffran 5 900 bostäder vilken ökade till 7 900 för 2016 men sjönk sedan tillbaka till 6 750 för 2017. Det saknas dock en längre tidsserie från Boverkets årliga bostadsmarknadsenkäter. Vid ett tidigare tillfälle, 2013, ställdes en enkätfråga som enbart avsåg bostadsrätter och resultatet blev då knappt 1 200 bostadsrätter. Den statistik som finns för åren 2015–2017 innehåller däremot även andra typer av bostäder, t.ex. småhus.

Att dra andra slutsatser av minskningen från 2016 med 1 150 är inte helt enkelt mer än det uppenbara att kommunerna äger färre bostäder nu. Det finns dock skäl att beakta utvecklingen av den sekundära marknaden i kommunerna, dvs. där kommunen har förstahandskontraktet på lägenheterna och sedan hyr ut dem i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden eller som helt enkelt inte kan ordna bostad på annat sätt, se diagram 4 nedan. Det går i vart fall att konstatera att kommungrupperna använder sig av sådana kontrakt och att en påtaglig ökning syns i Storstockholm och i större högskoleorter mellan 2016 och 2017.

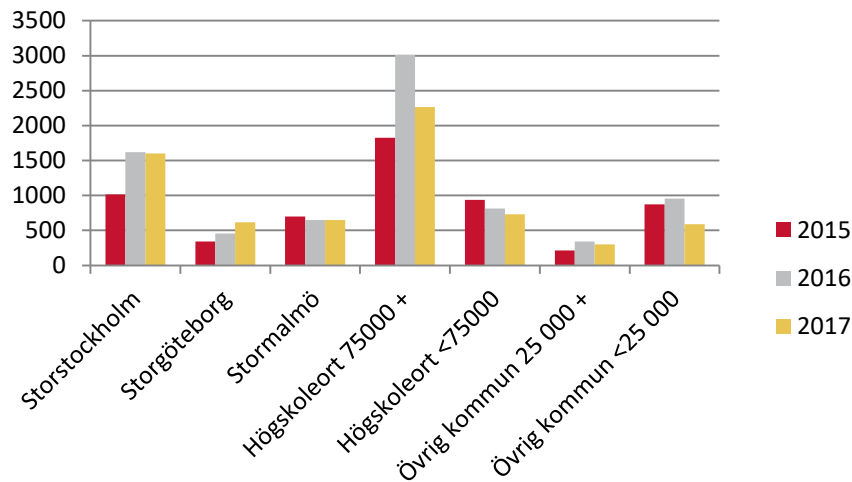
Det är troligen så att många av de direktägda bostäderna är en del av den sekundära bostadsmarknaden. Man kan därför inte utan vidare addera dem för att t.ex. jämföra med antalet bostäder inom det allmännyttiga beståndet. Vad gäller minskningen av direktägda bostäder jämfört med 2016 så framgår det inte av statistiken om bostäderna sålts på öppna markanden eller på annat sätt.

I diagram 3 nedan redovisas antalet direktägda bostäder per kommungrupp. De tydligaste variationerna under den – i sammanhanget – begränsade tidsperioden syns bland de större högskoleorterna och de minsta

⁹ Enligt bostadsmarknadsenkäten avseende 2017 uppgår dessa till totalt 33 stycken fördelade på 30 kommuner.

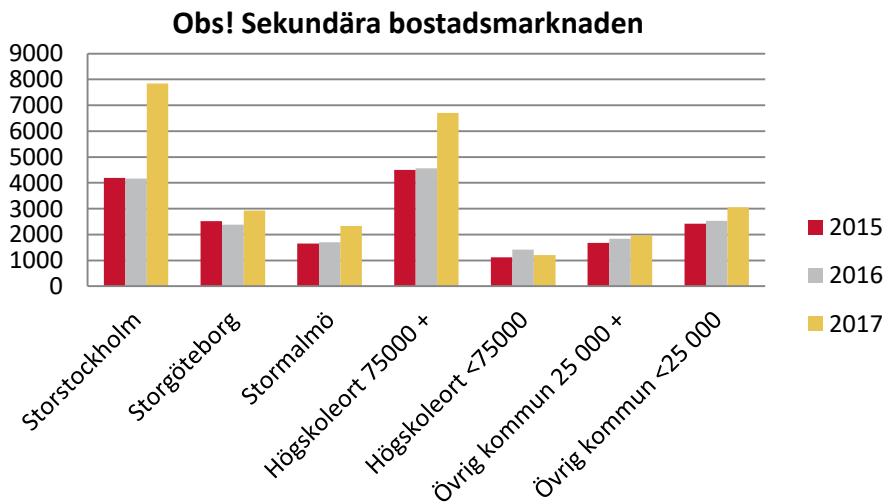
kommunerna. Det finns dock tydliga förändringar inom samtliga med undantag av Storstockholm och Stormalmö.

Diagram 3 Fördelningen av antal kommunalt direktägda bostäder på kommuntyper



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät

Diagram 4 Den sekundära bostadsmarknaden; kommuners uthyrning i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden



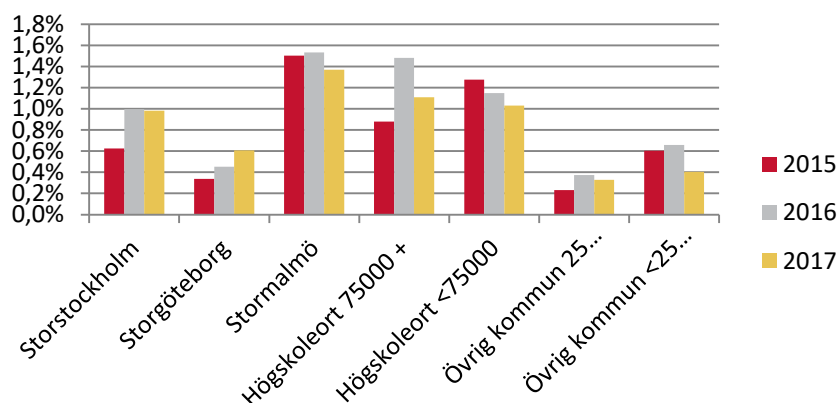
Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät

Det kan noteras att det i 114 kommuner (87 procent) av de 131 kommunerna med direktägda bostäder även finns ett allmännyttigt bostadsbolag, allmännyttig stiftelse eller både och. Den procentuella andelen av totalen som de direktägda bostäderna representerar framgår av diagram 5 nedan.

Då ändras relationen mellan staplarna – vilket i sig inte är så märkligt – eftersom antalet direktägda lägenheter ställs i förhållande till det totala allmännyttiga innehavet. Men det blir tydligare vad de direktägda bostäderna motsvarar – sett som andelar av respektive kommuns totala bestånd i det allmännyttiga bostadsföretaget. De motsvarar en procent eller däröver i Storstockholm, Stormalmö samt på både större och mindre högskoleorter, se diagram 5 nedan. Denna grova indelning står sig trots förändringarna mellan 2016 och 2017.

I Stockholms kommun har andelen varit stabil under alla tre år medan andra kommuner har förändrat sina innehav påtagligt. Nacka kommun – som saknar allmännyttigt bostadsföretag – har förvärvat flest (285) lägenheter. Samtidigt har Järfälla och Huddinge kommuner avyttrat knappt 350 lägenheter tillsammans. En kanske väntad iakttagelse är att de kommuner som saknar allmännyttigt bostadsbolag står för ca 40 % av Storstockholms direktägda bostäder år 2017.

Diagram 5 Kommunalt direktägda bostäder som andel av allmännyttiga bostäder per kommuntyp



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät jämfört med SCB:s statistik

Stormalmös bestånd av direktägda bostäder återfinns huvudsakligen i regionens två största kommuner, Malmö och Lund. På grund av avyttringar i Lund innehar de tillsammans en något mindre andel än under 2016 men fortfarande över 80 procent av det totala beståndet i kommungruppen som omfattar tolv kommuner.

I kommungruppen större högskolekommuner, 17 kommuner, har de största förändringarna skett. Det hänger framförallt samman med avyttringar i de direktägda bostadsbestånden i Uppsala, Norrköping, Helsingborg, Västerås, Umeå samt Luleå om sammantaget knappt 620 bostäder.

I kommungruppen mindre högskolekommuner, 18 kommuner, ser vi att tre kommuner tillsammans står för knappt 90 procent av det totala innehavet av direktägda bostäder. Flest finns i Östersund (343), följt av Piteå (192) samt Kalmar (112).

I de övriga två kommungrupperna är förändringarna marginella med undantag för att i kommungruppen med mindre än 25 000 invånare har en enskilda kommun, Ljusnarsberg, avyttrat 301 bostäder. Kommunen har dock inget allmännyttigt bostadsföretag vilket gör att försäljningen även skulle kunna betraktas utifrån de utgångspunkter som gäller för försäljningar av allmännyttiga kommunala bostäder.

