

RAPPORT 2020:30



Allmännyttan 2018–2019

Årlig uppföljning

Allmännyttan 2018–2019

Årlig uppföljning

Titel: Allmännyttan 2018–2019 – Årlig uppföljning.
Rapportnummer: 2020:30.
Utgivare: Boverket, december, 2020.
ISBN tryck: 978-91-7563-734-1.
ISBN pdf: 978-91-7563-735-8.
Diarienummer: 3.4.1 5806/2020.

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 § förordningen (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bland annat 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 är skriven av jurist Assar Lindén.

Karlskrona december 2020

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Övergripande bild – byggande och ägande	6
Privata ägare bygger något mer.....	6
Privata har gått om allmännyttan	6
Flerbostadshusen 2013 till 2019	8
2 De allmännyttiga bostadsföretagen	10
Försäljningar av allmännyttiga bostäder	10
3 Kommunalt direktägda bostäder	16
4 Kommunernas bostadsbolag och AKBL	20
Kommunala bostadsaktiebolag och AKBL	20
Självcostnadsprincipen	23
Utanför AKBL: EU-regler och självcostnadsprincipen.....	25
Några ord om övriga förutsättningar enligt AKBL	29

Sammanfattning

I denna rapport gör Boverket en genomgång av förändringar i de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens bestånd. Genomgången görs till stor del utifrån de svar som Boverket får in genom den årliga bostadsmarknadsenkäten.

Boverket har även gjort jämförelser mellan andra ägarkategorier och de allmännyttiga bostadsföretagen. Den sammanlagda bilden är att allmännyttan ökar nominellt men att de privata hyresvärdarna ökar ännu mer och har – under 2019 – gått om de allmännyttiga bolagen vad avser lägenheter i flerbostadshus. Skillnaden är inte så stor men däremot är trenden tydlig och fortsätter den så kommer de privata fastighetsägarna att få en allt större marknadsandel.

Huruvida det är en trend eller ej är svårt att sja om men de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har under de senare åren sålt allt färre lägenheter och ombildningar till bostadsrätter utgör en blygsam del av försäljningarna. Även om allmännyttan bygger en hel del så är de allt färre försäljningarna ett av de viktigaste skälen till att allmännyttan växer nationellt.

I ambitionen att se om och hur kommunerna hanterar behovet av bostäder som de av ett eller annat skäl vill kunna ha tillgång till utan att blanda in sitt allmännyttiga bostadsföretag försöker Boverket kartlägga de lägenheter som kommunerna ”direktäger” genom någon enstaka fråga i bostadsmarknadsenkäten. Detta ägande har visat sig ganska stabilt och förändringarna är små. Men det finns en tendens att detta ägande minskar – om än svagt.

Slutligen har Boverket valt att titta närmare på hur en kommun kan bedriva sin bostadsförsörjning i aktieföretagsform utan att detta görs med stöd av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktieföretag. Företeelsen är i viss mån förutsedd i förarbetena till nämnda lag men hur det skulle kunna se ut i praktiken har varit en fråga som lämnats obesvarad. Boverket för därför ett resonemang kring förutsättningar med mera.

1 Övergripande bild – byggande och ägande

Privata ägare bygger något mer

Under de år som förflutit sedan 2011 års reformer har bostadsbyggandet ökat såvitt avser hyresrätter. För att tydligare se trenden väljer vi här att bortse från de relativt få småhus som byggs för uthyrning och enbart utgå från statistik avseende flerbostadshus som byggs av allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare.¹ Det visar sig då att sedan 2011 har antalet lägenheter som byggs (färdigställda) stigit påtagligt för vart år – med undantag av en smärre nedgång 2014. Andelen som byggs av privata aktörer har dessutom ökat, se nedan i tabell 1.2. I senare delen av redovisad period är de privata ägarnas andel av nyproducerade hyresrätter ungefär två tredjedelar. Allmännyttan har – även om de byggt mindre – byggt mer för varje år sedan 2011 med undantag för 2014. Å andra sidan har de allmännyttiga bostadsföretagen hittills varit den största hyresvärden sett över hela riket. Som vi ska se nedan är den ledarpositionen inte längre självklar.

Tabell 1.1 Nyproduktion hyresrätter (färdigställda lägenheter i flerbostadshus) fördelad på privata fastighetsägare och allmännyttan

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
Privata ägare	3 127	4 541	5 591	5 639	7 815	10 625	11 086	13 747	14 926	62 171
Allmännyttan	2 230	2 876	4 312	4 104	4 832	5 388	5 873	8 046	8 542	37 661
Totalt	5 357	7 417	9 903	9 743	12 647	16 013	16 959	21 793	23 468	99 832
Andel privata	58%	61%	56%	58%	62%	66%	65%	63%	64%	62%
Andel allmännyttan	42%	39%	44%	42%	38%	34%	35%	37%	36%	38%

Källa: SCB

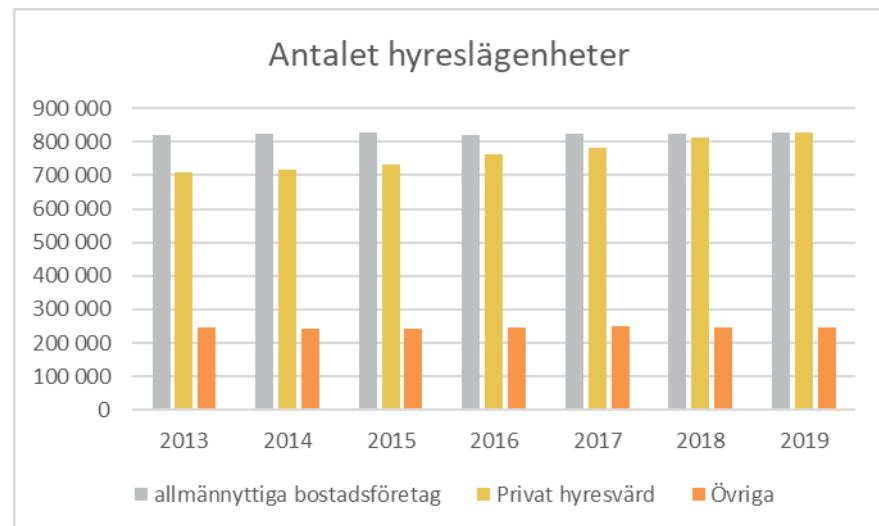
Privata har gått om allmännyttan

Vad gäller frågan om hur de olika ägarkategoriernas andel av hela beståndet har utvecklats sedan reformen är inte helt tydlig vad gäller de första två åren, dvs. 2011–2012 då lägenheternas fördelning på ägarkategorierna beräknades utifrån fastighetsdataregistret. Från och med år 2013 bygger SCB:s redovisning på lägenhetsregistret, vilket troligtvis ger en bättre jämförelse, se diagram 1.1 och 1.2 nedan. Dessa diagram inkluderar

¹ "Övriga enskilda ägare" i SCB:s definition.

nyproduktion. Förändringarna är större för de privata hyresvärdarna än vad som kan hänföras till nyproduktion vilket i sin tur förklaras av att de privata hyresvärdarna dessutom förvärvar ytterligare flerbostadshus från framförallt de allmännyttiga bostadsföretagen. De allmännyttiga bostadsföretagens nyproduktion kompenserar nätt och jämnt för försäljningarna under den redovisade perioden 2013–2019 då det allmännyttiga bostadsbeståndet i riket ökade med marginella 0,6 procent (ca 5 300 bostäder). De privata fastighetsägarna ökade under samma tid sitt innehav med 17 procent (ca 122 000 bostäder). Övriga ägare – kommuner, regioner, stiftelser m.fl. – har ökat sitt innehav med en knapp procent (ca 2 200 bostäder).

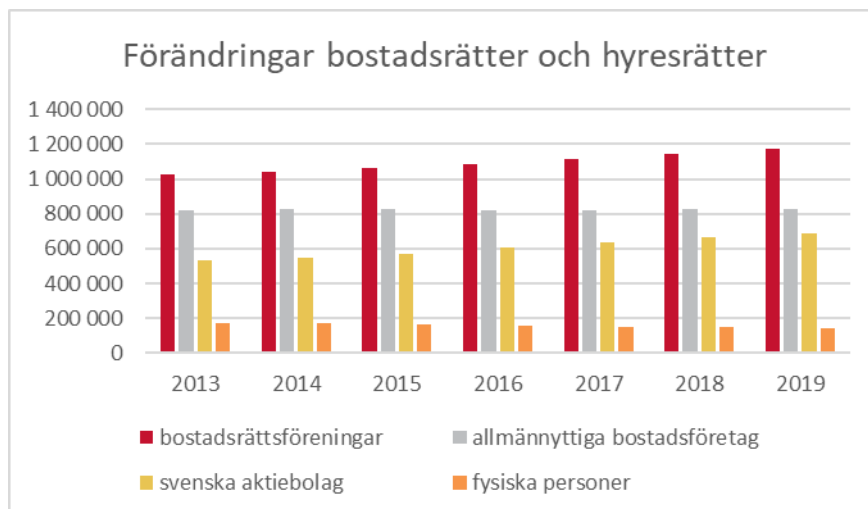
Diagram 1.1 Antal hyreslägenheter i flerbostadshus



Källa: SCB

Det kan dock även konstateras att det finns fler noterbara tendenser vad gäller förändringarna av vem som äger bostäderna i olika ägarkategorier. Av diagram 1.2 framgår att bostadsrättsföreningarnas bostadsinnehav växt med 14 procent under perioden. Det framgår även att de hyresrätter som ägs av aktiebolag ökat med 29 procent medan de som ägs av fysiska personer minskat med 19 procent under perioden. Övriga ägarkategorier uppvisar inte tydliga förändringar och har därför inte tagits med i diagrammet. Det gör i och för sig inte de allmännyttiga bostadsföretagen heller men det är ändå intressant att se hur de övriga stora ägarkategorierna förhåller sig till de allmännyttiga bostadsföretagen. De senare får då tjäna som riktmärke.

Diagram 1.2 Flerbostadshus: förändring av fördelningen på vissa ägarkategorier



Flerbostadshusen 2013 till 2019

I nedanstående tabell 1.2 redovisas hur ägarkategorierna för flerbostadshusen förändrats från 2013. De i någon mån stabila trenderna är att bostadsrättsföreningarna och de svenska aktieföretagen ökar sin andel av flerbostadshusen. De allmännyttiga bostadsföretagen tappar någon procent under perioden. Vidare ser man en tydlig förändring avseende fysiska personer vars andel av beståndet minskat även om takten lugnat sig något. En reflektion som kan göras utifrån tendenserna är att de privata bostadsaktieföretagen som agerar på hyresmarknaden hitintills visat ett stabilt intresse för den.

Tabell 1.2 Lägenheter i flerbostadshus i beståndet fördelade på kategori av ägare

År	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stat, kommun, lands- ting	5 299	5 046	5 168	5 474	6 508	5 808	5 731
Andel stat, kommun och landsting	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%
Allmännyttiga bo- stadsföretag	682 453	684 183	685 282	681 038	681 484	682 467	686 310
Andel allmännyttiga bostadsföretag	29%	29%	29%	28%	28%	27%	27%
Kooperativa hyres- rättsföreningar	7 821	7 824	8 045	8 306	8 362	8 345	8 436
Andel kooperativa hy- resrättsföreningar	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Bostadsrättsför- eningar	930 835	946 926	967 953	985 410	1 009 733	1 035 599	1 060 467
Andel bostadsrättsför- eningar	40%	40%	41%	41%	41%	41%	42%
Fysiska personer	159 705	155 476	151 085	142 107	134 604	132 601	128 215
Andel fysiska perso- ner	7%	7%	6%	6%	5%	5%	5%
Svenska aktiebolag	433 155	445 361	461 797	486 300	507 313	528 570	545 586
Andel svenska aktie- bolag	19%	19%	19%	20%	21%	21%	21%
Övriga ägare	111 938	110 574	109 141	115 343	114 874	115 069	113 694
Andel övriga ägare	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4%
Uppgift saknas	1 047	1 441	100	135	94	220	91
Andel uppgift saknas	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totalt	2 332 253	2 356 831	2 388 571	2 424 113	2 462 972	2 508 679	2 548 530

Källa: SCB.

2 De allmännyttiga bostadsföretagen

Med föregående redovisning över hur den allmänna utvecklingen för bostadsföretag och bostadsrättsföreningar varit de senaste åren som bakgrund koncentrerar vi oss i det följande på de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens utveckling mer i detalj.

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. tillståndslagen² enligt vilken länsstyrelsen skulle ge sitt tillstånd till försäljningar. När bestämmelserna upphävdes, till följd av ändrad riksdagsmajoritet 2006, steg antalet sålda lägenheter dramatiskt och låg på en jämförelsevis hög nivå under några år för att sedan variera mellan cirka 6 400 och 10 000 till och med 2013, se diagram 2.1 nedan. Dessa upp- och nedgångar var i allt väsentligt beroende av politiska beslut om försäljningar i framförallt Stockholms stad.

De senaste åren är dock utveckling en annan. En betydande orsak är 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 enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät inga allmännyttiga bostäder sålts för ombildning i Stockholms stad – trots att den politiska majoriteten³ i Stockholm stadshus öppnat för ombildningar under nuvarande mandatperiod. Omsvängningarna har satt tydligt avtryck i statistiken, se diagram 2.1 nedan. Efter 2014 är det huvudsakligen utanför Storstockholm som de flesta försäljningarna har skett.

Nettot för det allmännyttiga beståndet 2018–2019 var positivt

Sammantaget var – enligt bostadsmarknadsenkäten – den totala förändringen av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd positiv. För 2018 var det totala nettot drygt 3 700 lägenheter varav nyproduktion (8 739), köp (557), ombyggnader (820)⁴, försäljningar (6 024) och rivningar (377).

För 2019 visar bostadsmarknadsenkäten att det allmännyttiga bostadsbeståndet ökade ännu mer: Knappt 9 600 bostäder tillkom under 2019 vilket

² Egentligen delar av lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. I debatten användes även begreppet ”stopplagen”.

³ Efter valet 2018.

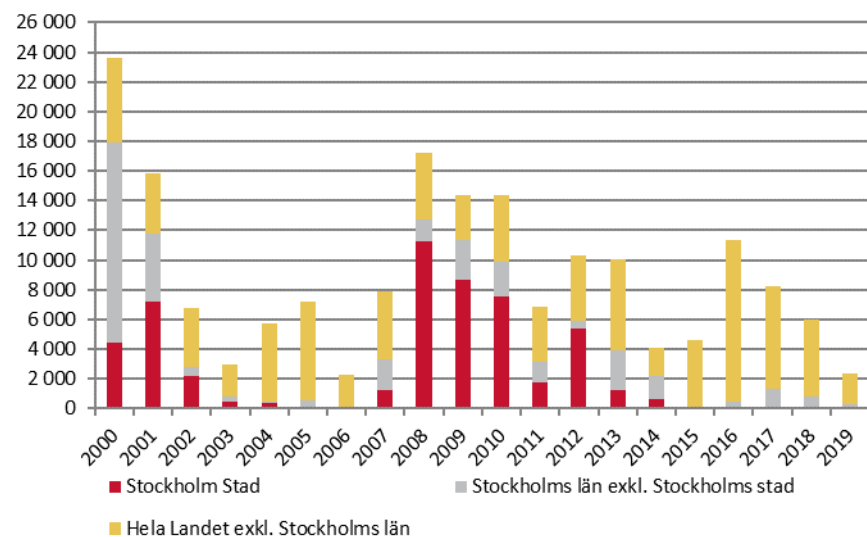
⁴ I ombyggnader ingår både reduktioner t.ex. genom sammanslagningar av lägenheter och nytillkomna lägenheter.

är nästan 3,5 gånger mer än vad som uppgavs av kommunerna under 2018. Ökningen beror på att det är fler bostäder som har tillkommit genom framförallt nybyggnation (10 200) än som har försvunnit genom försäljning (2 350). Förvärv (523) och ombyggnationer (1 260) respektive rivningar (100) påverkar också denna förändring men i mindre omfattning. Bortsett från 2016 – då det totala allmännyttiga bostadsbeståndet minskade till följd av större försäljningar – har det allmännyttiga bostadsbeståndet ökat varje år sedan 2014.⁵

70 kommuner sålde under 2018 – men färre under 2019

Som fram går av diagram 2.1 nedan är det försäljningar utanför Storstockholms län som dominerar.

Diagram 2.1 Antal sålda allmännyttiga lägenheter Stockholm – riket 2000–2018.



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Stockholms län

Under 2018 sålde Fastighets AB Förvaltaren i Sundbybergs kommun 344 bostadslägenheter – ca fem procent av beståndet – för ombildning till bostadsrätter. Det innebär att försäljningarna var mer än dubbelt så omfattande som året innan. Därutöver kan noteras att Södertälje sålde 258 bostäder och att Huddinge kommun sålde 196 bostäder under 2018. Därutöver fanns fyra kommunerna i Stockholms län som genomförde marginella försäljningar för ombildning under 2018.

⁵ 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. Utifrån kommunernas inrapportering 2018 års siffra över nettotillskottet 2 791. För 2019 var siffran 9 567.

Under 2019 såldes drygt 300 allmännyttiga bostäder i Stockholms län. Det var tre kommuner, Sollentuna (150), Stockholm (84) och Huddinge (82) som stod för nästan alla försäljningarna. Av de allmännyttiga lägenheter som såldes i länet omvandlades tre fjärdedelar till bostadsrätter.

Tillsammans stod kommunerna i Stockholms län för mellan 10–15 procent av samtliga försäljningar i landet under 2018–2019 vilket inte är en historisk lägstanivå eftersom 2006 och 2015 hade färre. Men sedan 2014 är trenden med få försäljningar i länet stabil. Nivåerna de senaste åren har endast setts tidigare för Stockholms län under den ovannämnda tiden då ”tillståndslagen” gällde, dvs. åren 2002–2007, men då berodde nivåerna på att prövningsreglerna höll tillbaka försäljningarna.

Övriga riket säljer rekordfå lägenheter

Vad gäller försäljningar utanför Stockholms län under 2018–2019 så uppvisar dessa ett fallande antal försäljningar men framförallt att omfattningen av varje försäljning är – med ett fåtal undantag – liten.

2018

Under 2018 var det fåtal försålda lägenheter i Stormalmö respektive Storgöteborg. Två kommuner i Stormalmö, Trelleborgs och Eslövs kommun, sålde 96 respektive 18 lägenheter medan högst marginella 15 lägenheter har rapporterats som sålda från kommunerna i Storgöteborg. De fyra kommuner som sålt fler än 500 lägenheter är Gävle 803, Västerås 749, Ronneby 642 samt Borlänge 511. I intervallet från 500 ner till 100 sålda lägenheter finns fem kommuner i riket utanför storstadsområdena; Lindsberg 279, Karlskrona 267, Växjö 237, Falun 158 samt Kumla 120. De övriga 47 kommunerna utanför storstadsområdena har sammanlagt sålt knappt 900 lägenheter.

2019

Det totala antalet sålda lägenheter (2 027) under 2019 utanför Stockholms län är det lägsta sedan år 2000. Det sedan tidigare lägsta värdet är från 2006 då 2 278 såldes. Räknas Stockholms län med så är 2006 fortfarande det år sedan millennieskiftet då lägsta antalet allmännyttiga lägenheter sålts. Under 2019 var dessutom försäljningarna totalt sett färre (i 60 kommuner) än 2018 (i 70 kommuner). Ingen kommun har sålt 500 eller fler lägenheter. Endast fem kommuner utanför Stockholms län har sålt fler än hundra lägenheter; Kävlinge 407 (Stormalmö), Sandviken 385, Enköping 207, Gällivare 188 samt Höganäs 156.

Större ombildningarna endast i Stockholms län

Av diagram 2.2 nedan framgår att försäljningen av allmännyttiga lägenheter för ombildning till bostadsrätter fortsätter att ligga på låga nivåer. Under 2018 var det endast i sju kommuner som det såldes för ombildning vilket omfattade sammanlagt 780 bostadslägenheter. Under 2017 sålde Sundbybergs kommun flest lägenheter för ombildning och det upprepadades under 2018 (344). Därefter följer Huddinge (196) och Södertälje (117). I övrigt är det mindre än 60 lägenheter. Av alla lägenheter som sålts för ombildning under 2018 fanns 87 procent, dvs 670 av 780, i kommuner i Storstockholm men dock inte i något fall i Stockholms stad. Jämfört med 2017 var dock försäljningar av allmännyttiga lägenheter i hela riket där köparen varit en bostadsrättsförening jämförbara, 13 procent år 2018 mot 11 procent för 2017.

Under 2019 var försäljningarna för ombildning till bostadsrätt i absoluta tal nere på en av de lägsta nivåerna sedan millennieskiftet med drygt 330 bostäder. Andel i förhållande till totalen av sålda lägenheter är ungefär på samma nivå som under 2018. Knappt tre fjärdedelar av försäljningarna gjordes i Stockholms län.

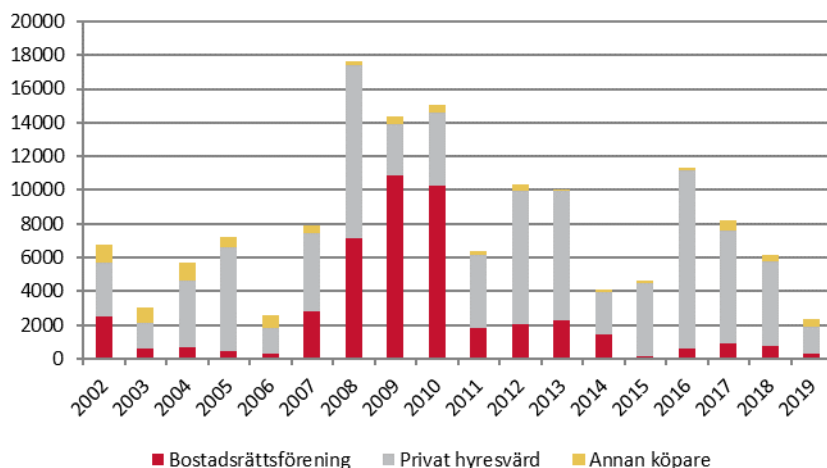
Försäljning till privat hyresvärd

De senaste åren har försäljningarna till privata hyresvärdar dominerat. Drygt 6 500 lägenheter såldes under 2018–2019 till denna kategori köpare. Nivån för andelen av försäljningarna från allmännytta till privata fastighetsägaren var lika hög 2018 som 2017 (81 procent) men det rör sig inte om något rekord då antalet lägenheter var knappt 5 000. För 2019 var andelen två tredjedelar men samtidigt var antalet lägenheter väsentligt lägre (1 533). Även om totalsiffrorna varierat påtagligt går det inte att säga vilken nivå som är normal avseende denna typ av försäljningar. Det har dock hittills visat sig rimligt att anta att det finns ett långsiktigt intresse hos de privata fastighetsägarna till att förvärva lägenheter av de allmännyttiga bostadsföretagen.

Av de 70 kommuner som sålde allmännyttiga bostäder under 2018 var det 38 kommuner som sålde sammanlagt 4 859 lägenheter till privata hyresvärdar. Av dessa kommuner stod åtta för 80 procent av de sålda lägenheterna till aktuell kategori: Gävle (803), Västerås (749), Ronneby (642), Borlänge (511), Norrköping (392), Växjö (237), Lindesberg (279) och Karlskrona (267). Det kan noteras att dessa kommuner inte ingår i något av de tre storstadsområdena. Av de 60 kommuner som sålde under 2019 var det 27 kommuner som sålde till privata hyresvärdar. Fyra kommuner stod för drygt 71 procent av dessa: Kävlinge 407, Sandviken 385,

Enköping 207 och Höganäs 156. Kävlinge ingår i Stormalmö men i övrigt ligger nämnda kommuner utanför storstadsområdena.

Diagram 2.2 Antal sålda allmännyttiga lägenheter per köpare 2002–2018.



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Varför säljer kommunerna bostäder?

De övervägande motiven till kommunernas försäljningar under 2018 hänger samman med ett behov att stärka ekonomin och skapa ekonomiska förutsättningar för att genomföra olika uppgifter. De två vanligaste skälen – som angavs vardera 26 gånger av kommunerna – är att möjliggöra nyproduktion samt att ge bättre ekonomiskt utrymme för underhåll och upprustning. Det är dock endast i några enstaka kommuner som dessa anges som de enda skälen. I regel finns det ytterligare ekonomiska skäl till försäljningarna, till exempel att effektivisera förvaltningen eller förbättra bostadsföretagets soliditet. Det förekommer även policybetonade motiv till försäljning såsom att göra det möjligt för fler att äga sin bostad eller uppnå större variation i upplåtelseformer.

Under 2019 var att effektivisera förvaltningen i det kommunala bostadsföretaget det vanligaste skälet till försäljning. Ofta kombinerat med ett annat alternativ av de ovannämnda avseende 2018. Även att möjliggöra nyproduktion i det kommunala bostadsföretagets regi var ett relativt vanligt skäl, men det var ofta bara ett av flera skäl.

Nyproduktion av bostäder 2018

Nyproduktionen av bostäder i de allmännyttiga bostadsföretagen har, som ovan nämnts, medfört att nettot är positivt för de allmännyttiga företagen – sett över hela riket. På plussidan finns i och för sig även ett antal förvärv av bostäder om sammanlagt 560 bostäder varav drygt hälften gjorts i

tre mindre kommuner i Värmlands län. Vidare tillkom även ett netto på 820 bostäder genom ombyggnader som fördelar sig på 72 kommuner. Men överskottet och underskott fördelar sig något olika beroende på storstadsområde eller andra kommunkategorier, se nedan tabell 2.1. Både de större och mindre grupperna av högskoleorter minskar sina totala innehav. De hör till stor del samman med Gävles och Västerås försäljningar vad avser de större högskoleorterna respektive Borlänges och Karlskronas försäljningar avseende de mindre.

Tabell 2.1 Nyproducerade och sålda bostäder i allmännyttan under 2018

Kommungrupp	Nybyggda	Sålda	Diff.
Storstockholm	1 462	839	623
Storgöteborg	809	15	794
Stormalmö	1 213	114	1 099
Högskoleorter fler än 75 000 invånare	2 217	2 381	-164
Högskoleorter färre än 75 000 invånare	675	1 032	-357
Övriga kommuner fler än 25 000 invånare	1 002	808	194
Övriga kommuner färre än 25 000 invånare	1 361	835	526
Totalt	8 739	6 024	2 715

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät

Nyproduktion av bostäder 2019

Under 2019 har nyproduktionen varit större än föregående år samtidigt som försäljningarna varit mindre vilket i sin tur gör att nettot mellan byggt och sålt blivit nästan tre gånger större än 2018. Det var 22 kommuner som gjorde inköp av bostäder och förvärvade totalt 523 lägenheter. De dominerande förvärven gjordes av Stockholm (168), Falun (117) samt Kungälv (80). Därutöver har även 1 260 bostäder tillkommit genom ombyggnader i 62 kommuner.

Tabell 2.2 Nyproducerade och sålda bostäder i allmännyttan under 2019

Kommungrupp	Nybyggda	Sålda	Diff.
Storstockholm	2 155	321	1 834
Storgöteborg	1 241	23	1 218
Stormalmö	1 180	412	768
Högskoleorter fler än 75 000 invånare	2 214	73	2 141
Högskoleorter färre än 75 000 invånare	908	90	818
Övriga kommuner fler än 25 000 invånare	910	864	46
Övriga kommuner färre än 25 000 invånare	1 626	565	1 061
Totalt	10 234	2 348	7 886

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

3 Kommunalt direktägda bostäder

Utifrån uppgifter från Boverkets bostadsmarknadsenkät ägde Sveriges kommuner sammanlagt 6 750 (7 800 år 2018 och 6 750 år 2017) bostäder under 2019 i form av lägenheter i hyreshus, bostadsrätter eller småhus, i det följande refererade till såsom ”kommunalt direktägda bostäder”⁶. Det är viktigt att förtydliga att dessa bostäder inte ägs av de allmännyttiga bostadsföretagen, utan de är registrerade med kommunens organisationsnummer. Kommunerna anser sig uppenbarligen behöva dessa lägenheter för olika bostadsändamål och – i förekommande fall – vid sidan av sitt allmännyttiga bostadsföretag. I ett tiotal av dessa kommuner finns det inte ett kommunalt allmännyttigt bostadsföretag och där får de kommunalt direktägda bostäderna antas vara det huvudsakliga sättet för kommunen att lösa bostadsförsörjningen i den mån privata hyresvärdar inte gör det. De kommunalt direktägda bostäderna återfanns 2018 i sammanlagt 136 (120 år 2017) av Sveriges 290 kommuner. För 2019 var siffran 135 kommuner. Genom att de ägs direkt av kommunerna omfattas dessa bostäder inte av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolags. Det gör inte, det relativa fåtalet, kommunala bostadsstiftelser⁷ heller men dessa stiftelsers verksamhet vilar på en annan grund – dvs. en stiftelseförordnande med stadgar – som reglerar verksamheten på ett långsiktigt sätt.

När det gäller kommunalt direktägda bostäder finns det nu fem års siffror i följd från Boverkets bostadsmarknadsenkäter, se diagram 3.1 nedan. Den totala mängden är inte densamma år från år. Under 2015 var siffran 5 900 bostäder vilken ökade till 7 900 för 2016 men sjönk sedan tillbaka till 6 750 för 2017. Siffran steg åter under 2018 och landade på drygt 7 800 för att återigen sjunka ner till 6 750 för 2019.

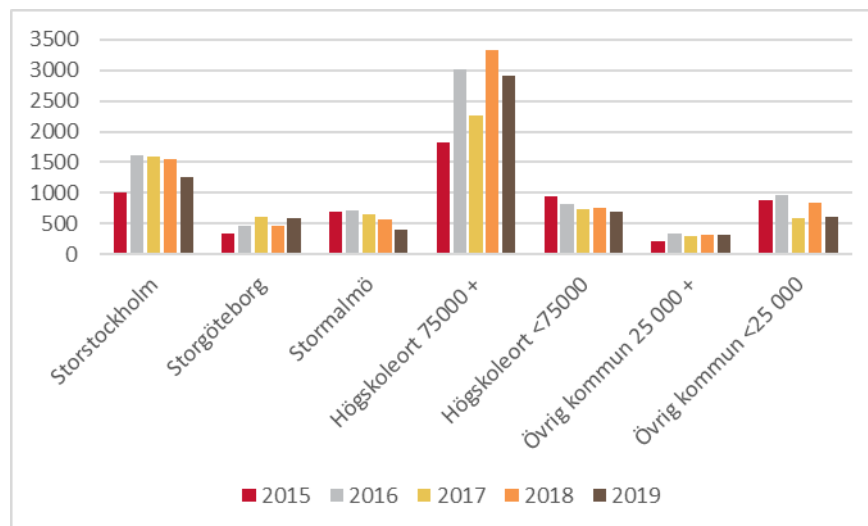
Det är en tydlig tendens att kommunernas direktäggande inte är statistiskt utan förändrar sig år från år. Det hänger dels ihop med en ojämnhet i rapportering, dels med att definitionerna kring olika bostadskategorier varit oklar. Men det är ändå påtagligt hur vissa kommuners innehav är stabila samtidigt som andra varierar i sina innehav. Under 2018 ökade högskolekommunerna påtagligt sina innehav. Men för 2019 är tendensen sjunkande. Det mest påtagliga är att nästan alla kommunkategorier har

⁶ Enligt kommunernas uppgifter i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät.

⁷ Enligt bostadsmarknadsenkäten avseende 2019 uppgår dessa till totalt 35 stycken fördelade på 31 kommuner, det vill säga i någon kommun finns mer än en stiftelse.

minskat sitt innehav av kommunalt direktägda bostäder. Endast Storgöteborg ökar något.

Diagram 3.1 Fördelningen av antal kommunalt direktägda bostäder på kommuntyper



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Den sekundära bostadsmarknaden

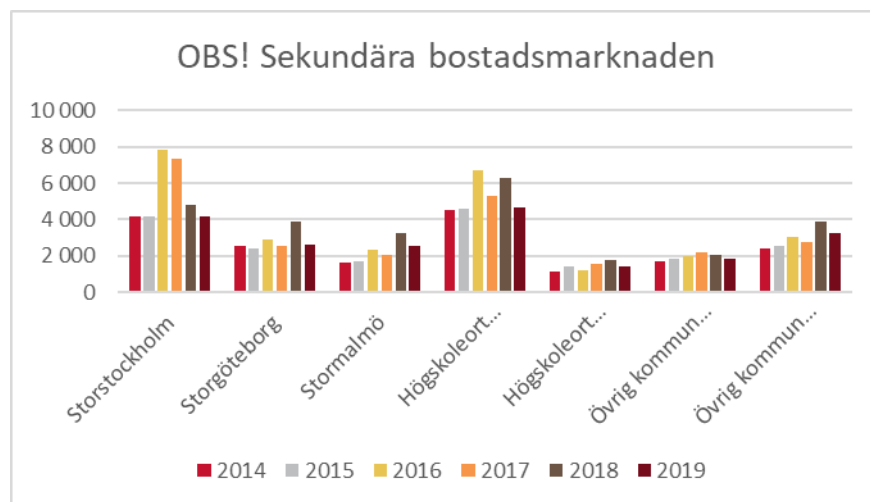
I sammanhanget finns det skäl att beakta utvecklingen av den sekundära marknaden i kommunerna, dvs. där kommunen har förstahandskontraktet på lägenheterna och sedan hyr ut dem i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden, se diagram 3.2 nedan. Det är en hög andel av alla kommuner, 86 procent av dem, som uppger att de har denna kategori bostäder.

Många av de kommunalt direktägda bostäderna är samtidigt en del av den sekundära bostadsmarknaden. Man kan därför inte utan vidare addera dem för att göra olika jämförelser, till exempel hur direktägda bostäder förhåller sig till den sekundära bostadsmarknaden. Även detta bestånd av bostäder varierar år från år och 2018 hade beståndet ökat med ca 2 300 enligt kommunerna till ca 26 100. Men under 2019 har antalet minskat till knappt 20 600 vilket är det lägsta värdet sedan 2016.

Tendensen för de senaste åren är att i storstadsområdena har man i större utsträckning löst behovet av bostäder för den sekundära bostadsmarknaden med andrahandsuthyrning av hyresrätter. Mindre kommuner har i betydande utsträckning även kommunalt direktägda bostäder – vid sidan av andrahandsuthyrda hyresrätter – för att lösa bostadsbehoven inom den sekundära bostadsmarknaden. Men det kan konstateras att nedgången mellan 2018 och 2019 fördelat sig så att alla kommunkategorier minskat

sina andrahandsuthyrningar. I så måtto avviker den sekundära bostadsmarknaden inte från tendenserna som vi sett ovan rörande de direktägda bostäderna.

Diagram 3.2 Den sekundära bostadsmarknaden; kommuners uthyrning i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät.

Kommunalt direktägda bostäder och allmännyttan

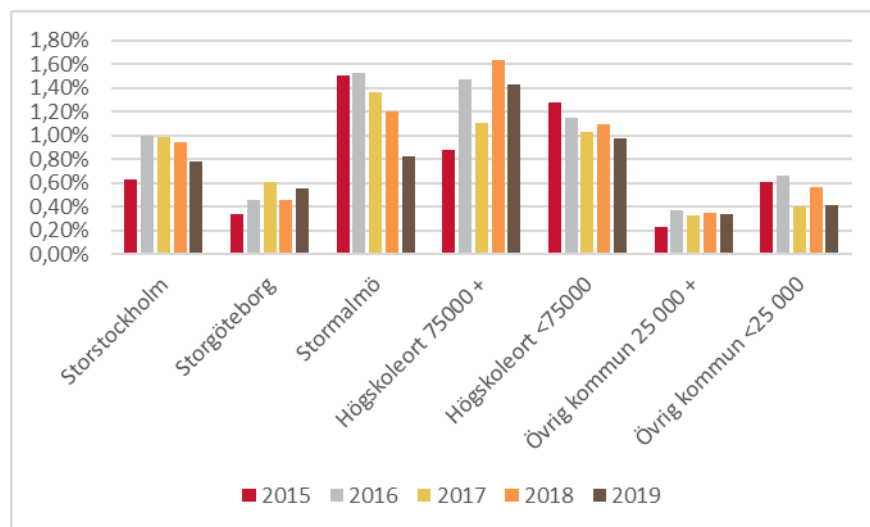
Det kan noteras att utifrån bostadsmarknadsenkäten avseende 2019 så säger sig 135 kommuner ha kommunalt direktägda bostäder. Samtidigt säger sig 123 av dessa, över 90 procent, att det samtidigt finns ett allmännyttigt bostadsbolag, allmännyttig stiftelse eller både och. Det får således antas finnas behov i kommunerna att lösa vissa bostadsfrågor på annat sätt än genom det allmännyttiga bostadsföretaget.

De 12 kommuner som har kommunalt direktägda bostäder men saknar allmännyttigt bostadsföretag sönderfaller i princip i endera av två kategorier: antingen är de delar av ett storstadsområde som till exempel Danderyd, Täby, Lomma och Staffanstorps eller så är det kommuner som är av glesbyggdkaraktär såsom Ljusnarsberg, Bräcke och Ragunda.

Andelen kommunalt direktägda bostäder i kommunerna i relation till deras allmännyttiga bostadsbolag framgår av diagram 3.3 nedan. Skillnaden mellan staplarnas höjd mellan de olika kommungrupperna minskar jämfört med diagram 3.2 ovan. Det är i och för sig inte så märkligt eftersom antalet kommunalt direktägda lägenheter ställs i förhållande till det totala allmännyttiga innehavet.

I sex av de sju kommungrupperna så följer de procentuella förändringarna ganska väl de faktiska förändringarna i diagram 3.1 ovan. Men i Stormalmö är de procentuella förändringarna påtagliga.

Diagram 3.3 Kommunalt direktägda bostäder som andel av allmännyttiga bostäder aggregerat per kommuntyp



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät jämfört med SCB:s statistik.

Kommungruppen Stormalmö – som omfattar tolv kommuner – består av kommunalt direktägda bostäder domineras av gruppens två största kommuner, Malmö och Lund. Båda har minskat sitt innehav påtagligt under 2018 och 2019 och de har nu mindre än 80 procent av de kommunalt direktägda bostäderna inom kommungruppen från att åren dessförinnan legat mellan 80 och 86 procent. Det medför i sin tur att det minskade innehavet får påtaglig betydelse för hela kommungruppen.

4 Kommunernas bostadsbolag och AKBL

Boverket noterade i rapporten 2019:17 ”Allmännyttan 2017–2018 – Årlig uppföljning” att Lidingö kommun likviderat sitt allmännyttiga bostadsaktiebolag Lidingöhem AB. Kommunen sålde därvid av en stor del av lägenheterna samtidigt som man förde över en del av lägenheterna till nya bostadsaktiebolag. Detta har Boverket bedömt som intressant dels på grund av uppdraget att följa tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (AKBL), dels för att kommunerna har olika behov och därför söker olika lösningar när de ska axla sitt bostadsförsörjningsansvar. Boverket har sedan dess – på ett ytligt plan – konstaterat att Lidingö kommun är ett konkret exempel på när förutsättningar förändrats och det blir mindre självklart vilka lagstiftningar som blir tillämpliga. Några ytterligare bedömningar av Lidingö kommuns agerande görs inte i det fortsatta.

Avgränsning

Boverket vill mot ovannämnda bakgrund föra ett principiellt resonemang kring hur en kommun och dess bolag kan agera i enlighet med AKBL, kommunallagen (2017:725) samt i samklang med EU:s statsstödsregler. Först som sist ska det betonas att huruvida en kommun agerar korrekt eller ej enligt nämnda lagar och regler är något som Boverket inte har mandat att slutligt bedöma. En sådan bedömning kan bara göras vid en domstolsprövning.

Kommunala bostadsaktiebolag och AKBL

I det följande redovisas det rättsliga ramverk som bör ligga till grund för ett ställningstagande om en kommuns bostadsaktiebolag ska betraktas som allmännyttiga eller ej.

Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag enligt lag

Legaldefinitionen av ett allmännyttigt bostadsaktiebolag framgår av 1 § AKBL:

”1 § Med allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag avses i denna lag ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Med bestämmande inflytande avses att en kommun eller flera kommuner gemensamt äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget och också förfogar över så många röster.

Det inflytande som utövas av ett bolag över vilket en kommun eller flera kommuner har ett bestämmande inflytande ska anses utövat av kommunen eller flera kommuner gemensamt.”

Vidare sägs följande i 2 § AKBL om hur verksamheten ska bedrivas:

”2 § Ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer trots 2 kap. 6 och 7 §§ kommunallagen.

Första stycket hindrar inte att det lämnas sådant stöd till ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag som

1. har godkänts av Europeiska kommissionen, eller
2. har lämnats enligt sådana förordningar som Europeiska kommissionen beslutat enligt artikel 108.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
3. har lämnats enligt villkor för stöd som har fastställts av Europeiska kommissionen och som anses förenligt med den gemensamma marknaden samt är undantaget från kravet på anmälan i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

Avgränsningar i förarbetena

I den proposition som ligger till grund för lagen förklaras att det är möjligt för en kommun att bedriva bostadsförvaltning i bolagsform utan att AKBL är tillämplig:

”Några remissinstanser, bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det ska förtydligas var gränsen går för att ett bostadsaktiebolag ska betraktas som allmännyttigt. Även om det av olika skäl skulle vara önskvärt så finns det skäl som talar emot att strikt definiera en sådan gräns, inte minst eftersom det skulle kunna verka hämmande på kommunernas möjligheter att organisera sin verksamhet i enlighet med vad som lokalt bedöms vara mest lämpligt. Det väsentliga är att bolaget i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt och att detta framgår av bolagsordning och ägardirektiv. Ett kommunalt aktiebolag som bedriver bostadsförvaltning och inte omfattas av föreslagen lag ska följa kommunallagens reglering, bl.a. förbudet mot att driva företag i vinstsyfte, varvid den av såväl utredningen som departementspromemorian behandlade statsstödsproblematiken aktualiseras.”⁸

Som synes avslutas stycket med ett påpekande om konsekvenserna för det fall en kommun väljer att inte hantera sitt bostadsbolag i enlighet med AKBL. Vidare sägs i inledningen av författningskommentaren till lagen att:

”Lagen är ny. Emellertid motsvarar lagen i stora delar 1 kap. 1–4 §§ lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag (allbolagen). Den nya lagen innehåller dock endast regler för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. För att lagen ska bli tillämplig krävs att ett kommunalt aktiebolag uppfyller samtliga kriterier i 1 och 2 §§ på hur verksamheten ska bedrivas.”⁹

Det kanske mest intressanta med denna skrivning och särskilt hänvisningen till 2 § är att en kommun helt enkelt kan agera så att dess

⁸ Prop. 2009/10:185, s. 41 f.

⁹ Prop. 2009/10:185, s. 83.

bostadsaktiebolag faller utanför AKBL. Om bolaget inte kan anses bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer innebär detta samtidigt att det undantag från självkostnadsprincipen (se nedan) som AKBL erbjuder väljs bort av kommunen. Och så länge kommunen bedriver verksamheten enligt självkostnadsprincipen så skulle det sakna betydelse huruvida bolaget i övrigt uppfyller de förutsättningar som anges i 1 § AKBL.

Sammanfattningsvis får förarbetena till AKBL anses utgå från att kommunerna som regel vill driva sitt bostadsaktiebolag på ett sätt som stämmer överens med lagen. Men det innebär inte att det inte kan finnas alternativa sätt att driva ett bostadsaktiebolag för en kommun som så önskar.

Avgrensningar enligt 2015 år utredning

I utredningen som lade fram betänkandet: EU och kommunernas bostadspolitik, SOU 2015:58, tas frågan upp om vilka gränser som AKBL sätter för kommunernas bostadsverksamhet.

”Allbolagen (härmed avses AKBL, Boverkets anm.) har dock inte inskränkt kommunernas befogenhet att bedriva annan bostadsverksamhet eller förändrat de kommunalrättsliga förutsättningarna för sådan bostadsverksamhet.”¹⁰

Vidare sägs att:

”Eftersom denna utredning delvis föranletts av frågor som uppstått mot bakgrund av att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska agera enligt affärsmässiga principer vill vi påpeka att det inte behöver vara någon statsstödsrättslig skillnad mellan ett agerande enligt självkostnadsprincipen och ett agerande i enlighet med affärsmässiga principer. Marknadsmässiga beslut kan tas både i en självkostnadsstyrd verksamhet och i en verksamhet som drivs enligt affärsmässiga principer.

Det finns dock anledning att anta att sannolikheten för att en verksamhet som drivs enligt affärsmässiga principer får eller ger statligt stöd är mindre än i en verksamhet som drivs utan vinstkrav eftersom de incitament som skapar affärsmässighet inte nödvändigtvis är lika framträdande i en verksamhet som inte strävar efter långsiktig vinst. Att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedrivas enligt affärsmässiga principer har alltså inte inneburit någon förändring när det gäller vilka transaktioner som innefattar statligt stöd i EU-rättslig mening. Däremot har lagstiftningen skapat bättre förutsättningar för kommuner och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag att göra marknadsmässiga val såväl i kommunens roll som ägare som i företagens beslut om den löpande driften och investeringar i verksamheten.”¹¹

Uttalandet är inte helt lättolkat men det får anses vara ett antagande om att ett bostadsföretag som drivs enligt affärsmässiga principer – typiskt sett – löper mindre risk att erhålla statsstöd som står i strid med EU:s regler. Men att driva ett kommunalt allmännyttigt bostadsbolag enligt affärsmässiga principer utgör samtidigt ingen garanti mot att bolaget inte bryter mot EU:s statsstödsregler. En transaktion som stat eller kommun genomfört kan vara otillåten oavsett om mottagaren är ett allmännyttigt

¹⁰ SOU 2015:58, s. 54.

¹¹ SOU 2015:58 s. 174.

bostadsbolag enligt AKBL eller ett kommunalt bolag som drivs enligt självkostnadsprincipen.

Den kanske mest centrala meningen i ovan redovisade stycke från utredningen är ”Marknadsmässiga beslut kan tas både i en självkostnadsstyrd verksamhet och i en verksamhet som drivs enligt affärsmässiga principer.” Om man antar att alla beslut som ett kommunalt, icke vinstdrivande, bostadsbolag fattar är marknadsmässiga: Kan bolaget ändå anses bedriva verksamheten enligt självkostnadsprincipen? Svaret borde bli att så länge bolaget inte tar ut högre hyresintäkter än vad som behövs för att verksamheten ska gå ihop – i princip utan vinstmarginal – så följer bolaget självkostnadsprincipen. Men omvänt är det troligtvis inte tillräckligt att det kommunala bostadsbolaget har en marknadsmässig avkastning för att avgöra om bolaget ska betraktas som allmännyttigt enligt AKBL. Det måste i princip framgå att övriga förutsättningar i 1 § AKBL är uppfyllda. Dessa tas i korthet upp i slutet av detta avsnitt under rubriken ”Några ord om övriga förutsättningar enligt AKBL”.

Självkostnadsprincipen

Som framgått ovan är självkostnadsprincipen central i sammanhanget. I författningskommentaren¹² till 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) behandlas huvudregeln för kommunal verksamhet i allmänhet och som därför även gäller för en kommun som väljer att bedriva bostadsverksamhet utanför för det undantag som AKBL innebär, nämligen självkostnadsprincipen. Här följer delar av författningskommentaren:

6 § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

I paragrafen regleras självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet och är tillämplig såväl mot medlemmar som mot andra. Självkostnadsprincipen hänför sig dock till rätten att ta ut avgifter och är inte tillämplig på t.ex. enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär eller i fråga om förvaltning av kommunal egendom såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom (prop. 1993/94:188 s. 82f). Inte heller kommunernas och landstingens medelsförvaltning omfattas av självkostnadsprincipen, se 11 kap. 2 §.

Om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen. Finns det särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som reglerar avgiftsuttaget för viss verksamhet gäller däremot de reglerna i stället för den allmänna självkostnadsprincipen. Som exempel kan nämnas 2 § lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Flera undantag finns också i 1 kap. 3 § i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹² Prop.2016/17:171 sid 302ff

...

Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärs-
mässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till
grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader
som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver ex-
terna kostnader och intäkter ska även alla relevanta interna eller kalkylerade poster tas
med. Beroende på hur olika verksamheter är organiserade varierar det från fall till fall
vilka kostnader som är externa eller interna eller om de kan betraktas som direkta eller
indirekta.

...

Även kapitalkostnader ingår i självkostnaderna för en verksamhet. Kapitalkostnaderna
består av avskrivningar på tillgångar och av ränta och får beräknas utifrån god redo-
visningssed. En självkostnads kalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. Det är därför
inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader
och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte
väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör
emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid
(prop. 1993/94:188 s. 86). Har en kommun eller ett landsting tidigare skattesubventio-
nerat viss verksamhet och haft en lägre avgiftsfinansieringsgrad, kan detta inte se-
nare kompenseras genom högre avgiftsuttag.

En fördelning av avgiftsuttaget mellan olika abonnenter eller konsumenter får inte stå i
strid med likställighetsprincipen i 3 §. Likställighetsprincipen kan i fråga om fördel-
ning av avgifter allmänt sägas innebära att lika avgift ska utgå för lika prestation och
att medlemmar som befinner sig i motsvarande läge ska betala samma avgift.

Marknadsmässiga beslut och självkostnadsprincipen

Inledningsvis är det viktigt att klargöra att Boverket lägger följande tolk-
ning – och tillika motssatsslut – av ovanstående författningskommentar
till grund för de fortsatta resonemangen: Det finns en speciallag – AKBL
– som anger förutsättningarna för att en kommun inte ska behöva följa
den allmänna självkostnadsprincipen när de driver sina allmännyttiga
kommunala bostadsaktiebolag. Om förutsättningarna enligt lagen är upp-
fyllda, dvs. att kommunens bostadsaktiebolag är att anse som ett allmän-
nyttigt bostadsaktiebolag, så kan bolagets verksamhet drivas enligt affärs-
mässiga principer och behöver inte följa självkostnadsprincipen. Därmed
är åtminstone grunden lagd för att verksamheten inte ska komma i kon-
flikt med EU:s statsstödsregler. Men – och det är centralt – i konsekvens
därmed så måste övriga kommunala bostadsaktiebolag som inte uppfyller
kraven i AKBL i princip se till så att deras hyressättning följer självkost-
nadsprincipen. Detta får även stöd av formuleringarna i de ovan citerade
förarbetena till AKBL under rubriken ”Avgränsningar i förarbetena”.

Man bör vidare kunna utgå från att ett bolag – som uttryckligen drivs i
enlighet med affärsmässiga principer – strävar efter att ge skälig avkast-
ning¹³. Vidare får det antas att bolaget vill uppnå detta resultat inom

¹³ Det finns olika avkastningsmått men i denna allmänt hållna beskrivning är det inte nöd-
vändig att specificera vilket mått som använts.

överskådlig tid så att tidpunkten då avkastningen genereras inte skjuts så långt på framtiden att avkastningen blir högst osäker. I ett bolag som strävar efter skälig avkastning får det dessutom förutsättas att detta görs genom att fortlöpande fatta marknadsmässiga beslut.

Mot bakgrund av hur självkostnadsprincipen beskrivits ovan finns det därför en motsägelse i de fall ett kommunalt bostadsbolag enligt sin bologsordning, ägardirektiv eller annat kommunalt beslut förväntas ge skälig avkastning men samtidigt anses bedriva sin verksamhet enligt självkostnadsprincipen. Att det något år uppstår betydande vinst i ett kommunalt bolag bör i och för sig inte föranleda att bolaget inte skulle anses bedriva verksamheten enligt självkostnadsprincipen. Men i den mån det går att förutse att de marknadsmässiga beslut som fattas i bolaget kommer att ge fortsatt avkastning – utöver vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som det tillhandahåller – så ska bolaget rimligen sänka sina avgifter (till exempel hyror) så att intäkterna kan antas motsvara kostnaderna.

En grannlaga fråga är hur värdetillväxt ska hanteras. Normalt sett är värdetillväxt en av flera självständiga delar av ett bolags totalavkastning. Antag att en kommuns bostadsaktiebolag i alla avseenden bedriver sin verksamhet enligt självkostnadsprincipen och i övrigt *inte* uppfyller kraven i AKBL. Antag vidare att bolagets fastighetsvärden ständigt stiger på grund av stor efterfrågan på fastigheter i kommunen. Skulle i så fall kommunens bostadsaktiebolag – åtminstone delvis – anses uppfylla förutsättningar för att vara ett allmännyttigt bostadsbolag i AKBL:s mening, givet att denna avkastning i form av värdetillväxt kan anses överstiga vad som följer av självkostnadsprincipen? Riskerar bolaget då att anses bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer men, eftersom det i övrigt inte iakttar vad som gäller enligt AKBL, samtidigt anses bedriva sin verksamhet i konflikt med självkostnadsprincipen? Det kan mycket väl vara så att vi här rör oss i en gråzon.

Utanför AKBL: EU-regler och självkostnadsprincipen

Efter att ha gått igenom de kommunalrättsliga förutsättningarna ovan utgår vi – för den fortsatta diskussionen skull – från en kommun vars bostadsbolag drivs enligt självkostnadsprincipen. Därmed skulle det inte vara ett allmännyttigt bolag i AKBL:s mening. Den efterföljande frågan är då om kommunen och bolaget riskerar att komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. En första pusselbit för att reda ut frågan är att ta reda på

om det finns flera bolag i kommunen. Enligt det s.k. företagskriteriet¹⁴ så ska nämligen stöd till moderbolaget och samtliga dotterföretag räknas ihop då de betraktas som ett och samma företag. Annars vore det relativt enkelt att kringgå statsstödsreglerna, till exempel genom att ge mindre belopp till många små bolag som ingår i samma koncern.

EU-rätten ger ett antal utvägar för att det offentliga ska kunna finansiera bostadsverksamhet utan att det anses som statsstöd. I första hand ges undantag via de s.k. fyra Altmarkkriterierna¹⁵. Vi bortser dock från denna utväg här på grund av att hela det ovan förda resonemanget utgår från att kommunen använder sig av sina egna bostadsbolag utan att någon offentlig upphandling görs av kommunen. Det är nämligen ett av kriterierna som måste vara uppfyllda och därför blir Altmarkkriterierna irrelevanta för det aktuella resonemanget. Hur Altmarkkriterierna används framgår bl.a. av Upphandlingsmyndighetens hemsida.¹⁶

Vi bortser i de fortsatta resonemangen även från huruvida vissa formella krav kan anses utgöra hinder för en kommun. Bland annat krav på att det ska vara möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenzen utan att göra någon riskbedömning. Dvs. om det ekonomiska stödet är genomsynligt (eller transparent) nog för att kunna godtas av EU:s regler.

De minimis-reglerna: 2 relevanta varianter

För relativt små kommuner, eller i vart fall kommuner med små bostadsbolag, finns en öppning via de så kallade ”de minimis”-reglerna och det handlar om stöd till lågt värde som under vissa förutsättningar inte är ett statsstöd.

Europeiska kommissionen har beslutat om fyra olika förordningar rörande de minimis-stöd. Förordningarna består av en allmän förordning om stöd av mindre betydelse, två sektorspecifika förordningar och en särskild förordning om stöd till företag som utför allmännyttiga tjänster. De förordningar som är aktuella för denna diskussion är den allmänna förordningen och den förordning som avser allmännyttiga tjänster.¹⁷

¹⁴ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01) avsnitt 2.1, pkt 11.

¹⁵ EU-domstolen, Altmarkmålet (C-280/00). Se även Upphandlingsmyndigheten: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/tjanster-av-allmant-intresse-sgi/altmark/> Hämtad 2020-12-03.

¹⁶ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/tjanster-av-allmant-intresse-sgi/altmark/> Hämtad 2020-12-03.

¹⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013, samt Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012.

Enligt den allmänna de minimis förordningen

Enligt den allmänna förordningen kan stöd till ett företag i form av ett kontantbidrag ges om det sammanlagt inte överstiger 200 000 euro (cirka 2 miljoner kr) under en period av tre beskattningsår i rad. Stödgivning kan i princip pågå under ett oändligt antal rullande treårsperioder givet att beloppet inte överskrider under någon treårsperiod. Om stödet lämnas som lån eller garantier gäller andra belopp och därtill andra tidsbegränsningar. Det krävs givetvis även att stödet uppfyller övriga villkor i den allmänna förordningen om de minimis-stöd. Om alla förutsättningar är uppfyllda bedöms upp till 200 000 euro vara av så liten betydelse, att konkurrenskriteriet och samhandelskriteriet för vad som utgör statligt stöd inte är uppfyllda. Sådant stöd är då inte att betrakta som otillåtet statsstöd.

Om ett kommunalt bolag avstår från avkastning – efter det att de ur företagsekonomisk synpunkt relevanta kostnaderna beaktats – så ska resultatet i princip bli noll. Detta avstående från avkastning riskerar att vara otillåtet statsstöd och är – tillsammans med allmännyttans då hyresnormerande roll – i grund och botten skälet till att Sverige har den aktuella lagstiftningen kring de allmännyttiga bostadsbolagen.

Första frågan är om avståendet kan betraktas som stöd – motsvarande ett kontantbidrag – enligt de allmänna de minimis reglerna. I nästa steg måste man ta ställning till vad som kan anses vara en godtagbar avkastning för ett företag. Mer konkret är frågan: Hur hög måste en fiktiv affärsmässig avkastning vara som bolaget – och i sista hand kommunen – har avstått ifrån för att det är att anse som ett otillåtet statsstöd. Kan kommunen beräknas ha avstått från mer än ca 667 000 kr i genomsnitt per år, dvs. en tredjedel av 200 000 euro, överskrider gränsen för statsstöd. Skulle man – till exempel – komma fram till att en kommun som har 500 lägenheter har för låga hyror men som borde kunna hyras ut till en högre bruksvärdeshyra och som genom höjningen skulle ge en vinst per lägenhet om 1 340 kronor per år eller 112 kronor per månad så har gränsen nåtts för tillåtet statsstöd enligt de aktuella de minimis-reglerna. Om bolaget avstått från en ännu högre bruksvärdeshyra så kan bolaget ha brutit mot statsstödsreglerna. En viktig fråga är dock om det får lov att finnas någon rimlig – men låg – vinst som alltid är godtagbar och som ska bortses ifrån, innan kontantbidraget beräknas enligt de minimis-stödreglerna.

Enligt de minimis förordningen som avser allmännyttiga tjänster

Den rubricerade förordningen gäller för stöd i form av ersättning till företag som utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI de minimis). Exempel på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skulle bland annat

kunna vara sociala tjänster som att tillhandahålla billigare bostäder till privatpersoner som annars skulle ha svårt att få tillgång till en egen bostad, till exempel studenter och äldre personer.

Övervägandena liknar de som ovan gjordes avseende den allmänna de minimis förordningen. Stöd till ett företag får således uppgå till högst 500 000 euro (drygt 5 miljoner kr) under tre beskattningsår i rad. På motsvarande sätt som i den allmänna de minimis förordningen kan stödgivning i princip pågå under ett oändligt antal rullande tre-årsperioder givet att beloppet inte överskrider. Vidare – givet att ett avkastningsavstående på samma sätt som ovan kan ses som ett kontantbidrag – kan gränsen för hur hög den fiktiva affärsmässiga avkastningen för bolaget får vara innan det anses vara statsstöd beräknas på motsvarande sätt. Är den mer än cirka 1,7 miljoner kr i genomsnitt per år, dvs. cirka en tredjedel av 500 000 euro, överskrider gränsen för statsstöd. Men om den fiktiva avkastningen är mindre och om övriga villkor i SGEI de minimis-förordningen är uppfyllda så anses stödet och dess ändamål vara av så liten betydelse, att konkurrens- och samhandelskriteriet inte uppfylls. Detta stöd är då inte heller att betrakta som otillåtet statsstöd.

I en motsvarande beräkning som ovan med 500 lägenheter kan den ur statsstödssynpunkt godtagbara, icke uttagna ”vinsten” per lägenhet beräknas till i genomsnitt 3 400 kr per år eller 284 kr i månaden. Skulle man – på samma sätt – exempelvis komma fram till att lägenheterna borde hyras ut till en bruksvärdeshyra som skulle ge en än större vinst så kan gränsen för statsstöd ha överskridits. Och, återigen, på samma sätt som i den allmänna de minimis förordningen är det en viktig fråga om det får lov att finnas någon rimlig – men låg – vinst som alltid är godtagbar och som man ska bortse ifrån innan värdet av stödet beräknas.

Enligt EU-kommissionens SGEI-beslut

Utifrån EU-kommissionens beslut om SGEI (2012/21/EU) – det s.k. SGEI-beslutet – kan det antas att en kommun kan driva bostadsbolag enligt självkostnadsprincipen, och inte enligt affärsmässiga principer, med syfte att tillhandahålla bostäder utan att det är fråga om statsstöd. Det förutsätter dock att det på en ort finns ett behov av bostäder av visst slag eller för en viss målgrupp men att det samtidigt inte finns någon aktör som är beredd att tillhandahålla dessa bostäder på affärsmässiga villkor. Dessutom ska övriga villkor i SGEI-beslutet vara uppfyllda.

För att säkerställa att stödet, dvs. att tillåta kommunal bostadsförvaltning enligt självkostnadsprincipen, bidrar till att täcka avsett behov och att stödet inte går till projekt som skulle kunna byggas på marknadens villkor är

det troligen nödvändigt att avgränsa verksamheten. Det skulle kunna innebära att till exempel enbart hyresbostäder eller endast vissa lägenhetsstorlekar erbjuds. Det skulle vidare kunna innebära att det ställs krav på att bostäderna tillhandahålls till en viss högsta boendekostnad och/eller att de reserveras för en viss målgrupp, till exempel äldre personer. I SGEI- beslutet uttrycks det som ”subventionerade bostäder åt missgynnade medborgare eller socialt utsatta grupper, som på grund av bristande betalningsförmåga inte kan skaffa sig en bostad på marknadsvillkor”.¹⁸

Stödmetoden, att driva bostadsbolag enligt självkostnadsprincipen, kan också begränsas geografiskt, till vissa lokala bostadsmarknader, till exempel landsbygdskommuner eller orter där marknadsvärdena är betydligt lägre än nyproduktionskostnaden för en bostadsfastighet. Kommunen måste även intyga att det finns ett behov av bostäderna och att detta behov inte kan tillgodoses på marknadens villkor.¹⁹

Till skillnad från i de minimis förordningarna finns det i artikel 5 i SGEI- beslutet en reglering som tillåter viss rimlig vinst.

Några ord om övriga förutsättningar enligt AKBL

Frågorna kring självkostnadsprincipen och statsstödsproblematiken har givits det mesta utrymme i detta avsnitt. Skälet är att även om det saknas sanktionsmöjligheter i AKBL så utgör EU:s statsstödsregler en indirekt möjlighet till sanktioner om ett allmännyttigt bolag inte bedriver verksamheten enligt affärsmässiga principer. Det kan å andra sidan hävdas, såsom Boverket tolkat förutsättningarna, att om inte AKBL följs så måste självkostnadsprincipen följas. Detta kan i sin tur uppfattas som en sanktion för en kommun som vill ha ”fria händer”.

En av avsikterna med att ta fram AKBL var att ge kommunerna regler som hjälpte dem att undvika sådana indirekta EU-sanktioner vid driften av sina allmännyttiga bostadsaktiebolag. Att det kan finnas konsekvenser för en kommun som väljer att göra det omvända och driva sina bostadsaktiebolag enligt självkostnadsprincipen borde vara intressant av flera skäl. Till exempel för resonemang kring hur en kommun kan organisera sin verksamhet för att klara av sitt bostadsförsörjningsansvar.

¹⁸ Om målgrupp och bostäder avgränsas till ”subventionerade bostäder åt missgynnade medborgare eller socialt utsatta grupper, som på grund av bristande betalningsförmåga inte kan skaffa sig en bostad på marknadsvillkor”, så kan stöd lämnas utan beloppsbegränsning. I annat fall får stödet uppgå till högst 15 miljoner euro per företag och år. (SGEI- beslutet p (11) och artikel 2 a.).

¹⁹ Se vidare Upphandlingsmyndigheten: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/villkoren-i-sgei-beslutet/> Hämtad 2020-12-03.

Vad gäller övriga förutsättningar i AKBL så har EU:s lagstiftning inte samma påtagliga inverkan, om ens någon. Men med detta sagt återstår det att konstatera att kommunerna i princip måste leva upp till de övriga kraven i 1 § AKBL som inledningsvis redovisades om de inte vill riskera att vara hänvisade till självkostnadsprincipen.



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