



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2024:12



Uppföljning allmännyttan 2021–2022

Titel: Uppföljning allmännyttan 2021–2022
Rapportnummer: 2024:12
Utgivare: Boverket, april 2024
ISBN pdf: 978-91-89581-55-5
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 4290/2023

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 framtagen av juristen Emelie Hemström och nationalekonomen Roger Gustafsson.

Karlskrona april 2024

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1 Det svenska bostadsbeståndet.....	6
1.1 Hur fördelar sig ägandet över bostadstyper.....	6
1.2 Övriga kommunala bostadsföretag.....	8
2 Det allmännyttiga bostadsbeståndet.....	9
2.1 Förändringar i det allmännyttiga bostadsbeståndet.....	9
2.2 Flera olika skäl för att sälja.....	12
2.3 Ägardirektiv med bostadssocial inriktning.....	14
3 Direktägda bostäder.....	17
3.1 Bostäder "vid sidan" av allmännyttan.....	17
3.2 Utvecklingen kring de direktägda bostäderna.....	17
3.3 Jämförelser med den sekundära marknaden.....	19
3.4 Direktägda bostäder som inte hyrs ut enligt socialtjänstlagen 20	
4 Hyresutvecklingen.....	21
4.1 2011 års reform verkar inte ha drivit upp hyrorna.....	21
4.2 Nominell och real hyresutveckling.....	21
4.3 Tvistelösningsförfarande för det privata hyreshusbeståndet	23
4.4 Trepartsöverenskommelsen.....	24
4.5 Svea hovrätts beslut gällande förändringar av presumtionshyror.....	25

Sammanfattning

Sedan lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag trädde i kraft 2011 har Boverket, genom förordning (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, haft i uppdrag att årligen följa de allmännyttiga och kommunala bostadsaktiebolagens utveckling och roll på bostadsmarknaden. I denna rapport inleder Boverket med en redogörelse över det svenska bostadsbeståndet i stort. I det följande kapitlet beskrivs förändringarna i de kommunala allmännyttiga bostadsföretagens bestånd i jämförelse med andra – privata eller offentliga – aktörers bostadsbestånd. Den sammanlagda bilden är att allmännyttans bestånd ökar nominellt men att de privata hyresvärdarnas bestånd ökar ännu mer och har sedan 2019 passerat de allmännyttiga bolagen vad avser antalet lägenheter i flerbostadshus. Trenden får sägas vara tydlig och utvecklingen kan bli att de privata fastighetsägarna fortsätter att öka sina marknadsandelar.

Även om de allmännyttiga bostadsbolagen de senaste fem åren – t.o.m. 2022 – producerat en betydande mängd nya bostäder så har det även sålts ett antal allmännyttiga bostäder. Detta har medfört att nettoökningen av antalet allmännyttiga bostäder inte hållit jämna steg med den privata fastighetsägarnas expansion. Bostadsrätterna är emellertid den ägarkategori som ökat mest.

För att få en bild av hur kommunerna hanterar direktägda bostäder, det vill säga bostäder som kommunerna äger utanför det allmännyttiga bostadsbolaget, görs en redogörelse för antalet direktägda bostäder och hur stor del av dessa som används för boenden som är beroende av biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Slutligen beskrivs hyresutvecklingen under den period som lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag funnits till. Vi redogör också för förändringarna i hyresutvecklingen under de senaste åren som snarast är en följd av händelser i omvärlden än av 2011 års reform.

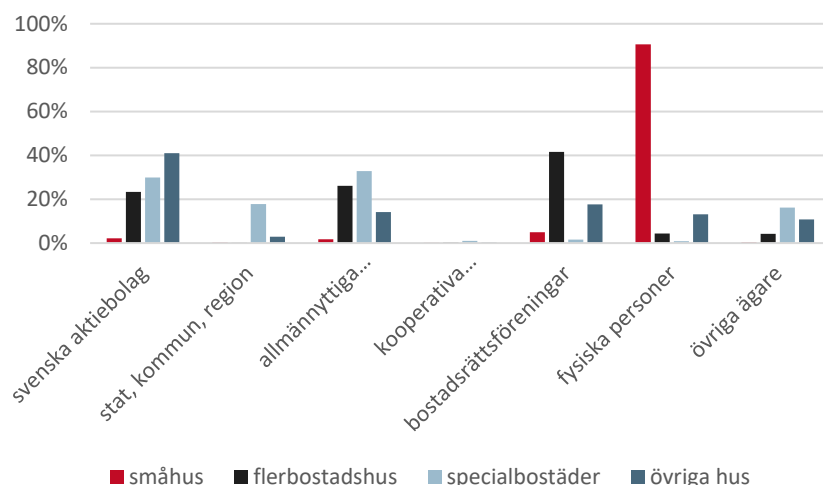
1 Det svenska bostadsbeståndet

De kommunala allmännyttiga bostadsbolagen verkar på en i övrigt växande bostadsmarknad. Årliga förändringar i bostadsbeståndet berör både upplåtelseformer och ägarkategorier. I detta kapitel bygger statistiken över bostadsbeståndet på uppgifter från Statistiska centralbyrån¹ och används för att se hur de allmännyttiga bostadsbolagens andel av den totala hyresbostadsmarknaden har förändrats.

1.1 Hur fördelar sig ägandet över bostadstyper

Totalt finns knappt 5,2 miljoner bostäder av olika slag i Sverige. För att skapa en bild av de olika typer av bostäder som finns och hur ägarförhållandena fördelar sig kan nedanstående figur 1 och tabell 1 användas för att visa fördelningen.

Figur 1: Olika ägarkategoriernas andel av respektive bostadstyp.



Källa: Statistiska centralbyrån siffror avseende 2022 med bearbetning av Boverket.

Figur 1 ovan visar att merparten av flerbostadshusen ägs av svenska aktiebolag, bostadsrättsföreningar samt allmännyttiga bostadsföretag. Närmare 91 procent av småhusen ägs av fysiska personer. Specialbostäderna är relativt jämnt fördelade mellan svenska aktiebolag, allmännyttiga bostadsföretag samt staten, kommuner och regioner. Se tabell 1 för en utförligare redovisning.

¹ Bostadsbeståndet en registerprodukt som bygger på uppgifterna i lägenhetsregistret. Registret uppdateras av kommunerna som ansvarar för ajourhållningen med hjälp av information från landets fastighetsägare.

Tabell 1: Ägarkategoriernas andelar av olika bostadstyper samt totalt antal bostäder av respektive bostadstyp.

Ägarkategori	Småhus: 2,1 milj.	Specialbostäder: 0,3 milj.	Övriga hus: 0,08 milj.	Flerbostadshus: 2,7 milj.
Svenska aktiebolag	2,1%	29,8%	41,0%	23,3%
Staten, kommuner samt regioner	0,2%	17,8%	2,9%	0,2%
Allmännyttiga bostadsföretag	1,7%	32,8%	14,2%	26,0%
Kooperativa hyresrättsföreningar	0,0%	1,0%	0,3%	0,3%
Bostadsrättsföreningar	4,9%	1,6%	17,7%	41,5%
Fysiska personer	90,6%	0,9%	13,1%	4,4%
Övriga ägare	0,4%	16,2%	10,8%	4,2%
Uppgift saknas	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%

Källa: Statistiska centralbyråns siffror avseende 2022 med bearbetning av Boverket.

Syftet med denna redovisning är att visa hur de olika bostadstyperna – främst småhus och flerbostadshus – fördelar sig på ägarkategorierna. ”Övriga ägare” i tabellen är bland annat handelsbolag, stiftelser (som inte är allmännyttiga), ekonomiska- eller ideella föreningar och trossamfund.

1.1.1 Småhus

Fysiska personer är den helt dominerande ägarkategorin vad gäller småhus. Den andel om knappt 5 procent som ägs av bostadsrättsföreningar överstiger dessutom de sammantagna fyra återstående kategorierna varav de allmännyttiga företagens ägande representerar 1,7 procent.

1.1.2 Specialbostäder och övriga hus

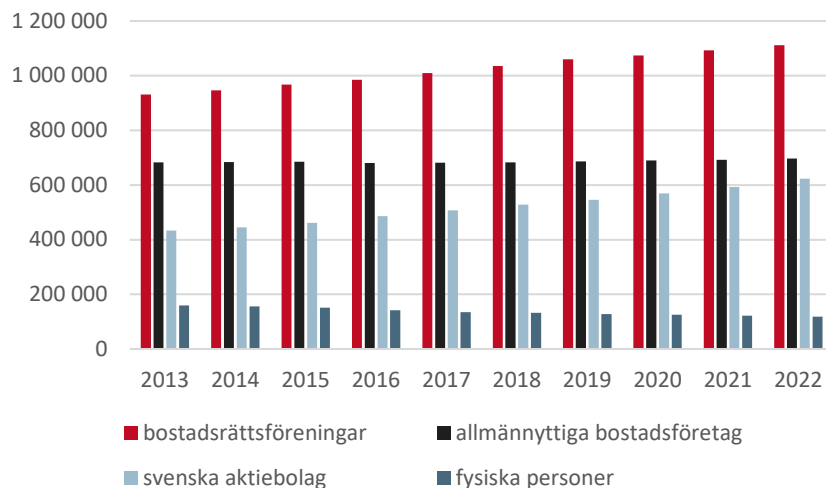
De närmare 280 000 specialbostäderna avser bostäder för äldre eller personer med funktionsnedsättning, studentbostäder och övriga specialbostäder. Övriga hus avser byggnader som inte huvudsakligen är avsedda för bostadsändamål men ändå innehåller vanliga bostadslägenheter, till exempel byggnader avsedda för verksamhet eller samhällsfunktion. Specialbostäder och övriga hus är till antalet betydligt färre än flerbostadshus och småhus.

1.1.3 Flerbostadshus

Bostadsrättsföreningarnas andel av bostadslägenheterna i flerbostadshusen har stadigt växt de senaste åren och den trenden håller i sig även för året 2022. Samtidigt kan utläsas att de privata bostadsaktiebolagen och de

fysiska personerna sedan 2019 tillsammans äger fler bostadslägenheter i flerbostadshus än vad de allmännyttiga bostadsföretagen gör. Som framgår av figur 2 nedan fortsatte denna trend under 2022.

Figur 2: Bostädernas förändrade fördelning på ägare - hela riket.



Källa: Statistiska centralbyrån (SCB) med bearbetning av Boverket. På grund av förändrat statistikuttag hos SCB är siffror före 2013 svåra att jämföra med tiden därefter.

1.2 Övriga kommunala bostadsföretag

Det förekommer att kommuner äger bostäder via aktiebolag som inte är att betraktas som allmännyttiga. I den årliga bostadsmarknadsenkäten finns en fråga till kommunerna huruvida detta förekommer eller ej. För 2022 svarar 23 kommuner att det förekommer samtidigt som det i 17 av dessa även finns minst ett allmännyttigt bostadsbolag.

Sex kommuner som inte har något allmännyttigt bostadsaktiebolag eller stiftelse ägde aktiebolag som byggde och/eller förvaltade bostäder under 2022; Lidingö, Vaxholm, Sjöbo, Tjörn, Grästorp och Lilla Edet. Dessa bolag bedriver sannolikt sin verksamhet i enlighet med huvudreglerna i kommunallagen (2017:725). Det innebär att självkostnadsprincipen bör gälla för verksamheten i dessa bolag.

2 Det allmännyttiga bostadsbeståndet

Det allmännyttiga bostadsbeståndet i Sverige är stort, men vilket antytts i första kapitlet förändras det över tid. Under 2000-talet har förändringar skett som är direkta följder av politiska beslut medan andra förändringar främst har ekonomiska orsaker.

2.1 Förändringar i det allmännyttiga bostadsbeståndet

Utifrån svaren i Boverkets bostadsmarknadsenkät kan det konstaterats att allmännyttan de senaste fem åren vuxit stadigt sett över hela riket, se nedan i tabell 2. Det finns dock tydliga skillnader i nettotillskottet olika kommungrupper emellan. Det mest påtagliga är att gruppen mindre högskoleorter (mindre än 75 000 invånare) har en relativt sett låg tillväxt sett över hela perioden.

Tabell 2: Nettoförändringar i allmännyttans bestånd per kommungrupp. I siffrorna ingår nyproduktion, inköp, ombyggnader, försäljningar samt rivningar.

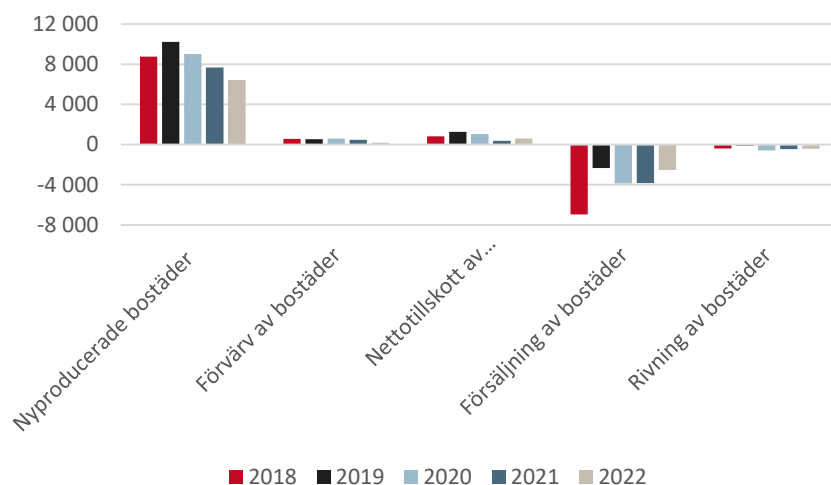
Kommungrupp	2018	2019	2020	2021	2022	5 år
Storstockholm	696	2 083	49	453	764	4 045
Storgöteborg	819	1 490	1 251	1 295	879	5 734
Stormalmö	1 088	896	1 283	860	758	4 885
Högskoleorter >75 000	-259	2 326	751	333	1 458	4 609
Högskoleorter <75 000	-319	985	755	172	48	1 641
Övriga kommuner >25 000	506	164	816	537	446	2 469
Övriga kommuner <25 000	1 184	1 623	1 299	709	-122	4 693
Totalsumma	3 715	9 567	6 204	4 359	4 231	28 076

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

Samtidigt är det tydligt att nettosiffrorna varierar betydligt mellan olika år. En hög siffra kan bero på att ett antal större nybyggnadsprojekt färdigställs under ett och samma år samtidigt som större försäljningar får en motverkande effekt.

Under förutsättning att kommunerna vill öka allmännyttans bostadsbestånd så är det relationen mellan nybyggnad och försäljningar som avgör om ett sådant önskat nettotillskott kommer till stånd, se figur 3 nedan. Övriga förändringar såsom förvärv, nettotillskott genom ombyggnad samt rivningar har i sammanhanget betydligt mindre betydelse.

Figur 3: Relationen mellan de fem senaste årens nyproduktion, köp, nettotillskott genom ombyggnad, försäljningar samt rivningar av allmännyttiga bostäder.

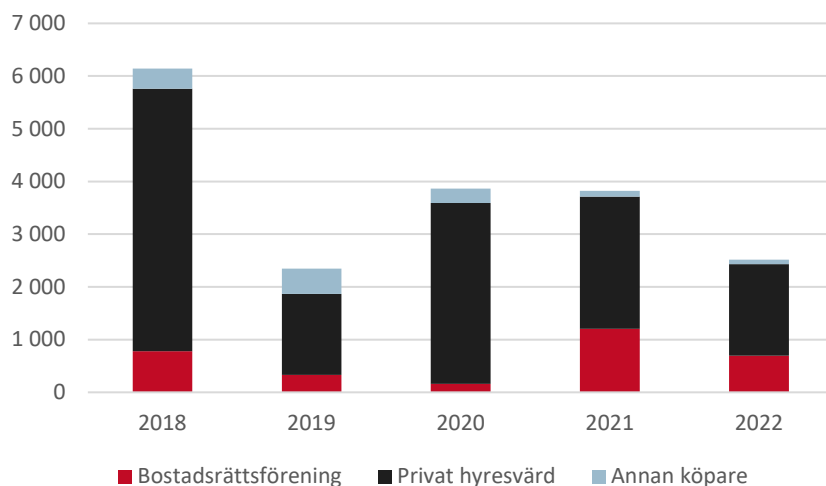


Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

Stora försäljningar under 2018 gjorde att nettotillskottet av bostäder blev det lägsta den senaste femårsperioden. 2019 blev å andra sidan ett positivt år för allmännyttan då de små försäljningarna skapade det största nettotillskottet under perioden. I genomsnitt ökade allmännyttans bostadsbestånd med drygt 5 600 bostäder årligen under perioden 2018–2022.

Boverket har sedan en lång tid tillbaka redovisat försäljningarna av allmännyttiga bostäder per köpare framför allt för att åskådliggöra hur pass omfattande ombildningarna till bostadsrätter varit.

Figur 4: Försäljningar av allmännyttiga bostäder fördelat på köpare.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

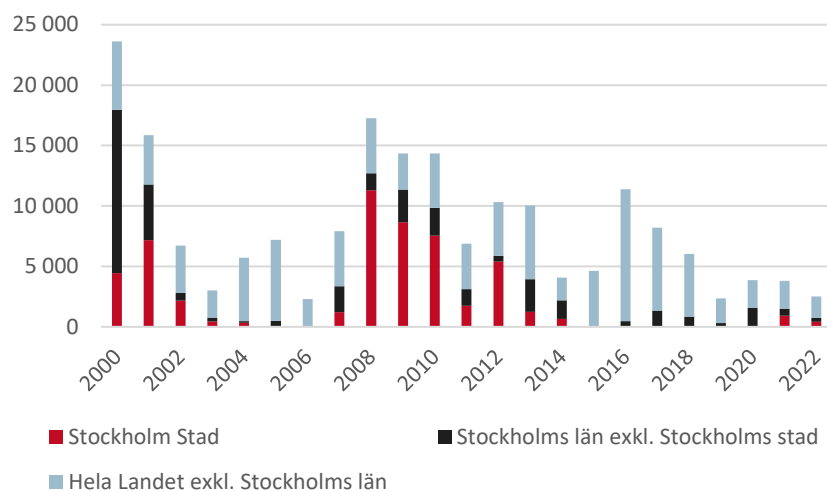
Under 2021 och 2022 kom relationen mellan de olika köparkategorierna som förvärvade allmännyttiga bostäder att avvika från hur det sett ut de senaste åren. Andelen allmännyttiga bostäder som såldes för ombildning till bostadsrätter ökade från omkring en tiondel, eller därunder, till nästan

en tredjedel år 2021 och knappt 30 procent år 2022. Av dessa såldes under 2021 nästan nio av tio i Storstockholm och under 2022 skedde samtliga försäljningar av allmännyttiga bostäder till bostadsrätt i Storstockholm. Sett över de senaste decennierna är detta inget ovanligt. Det kan möjligen tyckas något anmärkningsvärt att kommunerna i övrigt – och särskilt i tillväxtområdena – inte ombildar i samma utsträckning.

Boverket har även redovisat en geografisk fördelning med fokus på utvecklingen i Stockholms stad, Storstockholm exklusive Stockholms stad och övriga riket. Under perioden 2015–2019 skedde endast ett mindre antal försäljningar, motsvarande 10 procent av alla försäljningar, i Stockholms län. Detta kan jämföras med åren före, 2008–2014, då siffran var 60 procent. År 2020 ökade dock siffran återigen till drygt 40 procent. Stockholms stad sålde under en lång rad av år endast ett fåtal allmännyttiga bostäder. Perioden 2015–2020 såldes i genomsnitt endast 16 bostäder årligen. Under 2021 och 2022 har dock Stockholms stad gjort avtryck i statistiken i det att 917 respektive 412 hyreslägenheter sålts för ombildning till bostadsrätter. Dessa försäljningar sker till följd av kommunala beslut.

Figur 5 visar hur historiken ser ut för försäljningar i Stockholms stad, Storstockholm exklusive Stockholms stad samt övriga riket. Generellt kan sägas att gällande försäljningar i Stockholms stad har det i mycket stor utsträckning varit fråga om försäljningar för ombildning till bostadsrätt. Såvitt avser hela landet exklusive Stockholms län har det omvända förhållandet gällt, där har det i stället varit fråga om försäljning till privat hyresvärd för vidare uthyrning. Stockholms län exklusive Stockholms stad har mer intagit en mellanställning.

Figur 5. Försäljningar av allmännyttiga bostäder uppdelat på Stockholm, Storstockholm samt övriga riket.



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

2.2 Flera olika skäl för att sälja

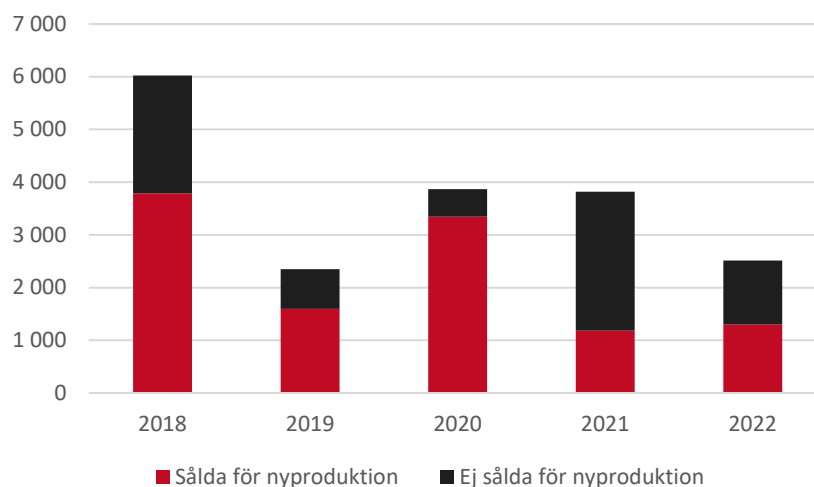
Att kunna konstatera hur många bostäder som säljs av de allmännyttiga bostadsföretagen är i sig intressant. Men det kan vara minst lika intressant att undersöka skälen till att bostäder säljs. Åtminstone ett av skälen till försäljningarna, enligt de svarsalternativ som finns i BME – vid sidan av ett fritextsvar – är till exempel att möjliggöra nyproduktion. Som framgått av figurerna ovan uppgick försäljningarna av kommunala allmännyttiga bostadslägenheter till drygt 2 500 under 2022 sett över hela riket. Det var vidare 36 kommuner som sålde allmännyttiga bostäder.

Det vanligast förekommande svaret på varför kommunerna valt att sälja allmännyttiga bostäder var år 2022 för att ”förbättra det kommunala bostadsföretaget ekonomi”. De två nästkommande vanligaste skälen var att ”möjliggöra nyproduktion i det kommunala bostadsföretagets regi” och att ”göra det möjligt för fler att äga sin bostad”.

Om man bortser från antalet kommuner som anger ett visst skäl och i stället ser till de skäl som representerar flest antal sålda bostadslägenheter blir fördelningen dock något annorlunda. Flest såldes för att ”möjliggöra nyproduktion i det kommunala bostadsföretagets regi” – nämligen drygt 1 300 lägenheter. Som nästa skäl angavs att ”förbättra möjligheterna till underhåll och upprustning av kommunens bostadsbestånd”, vilket avsåg drygt 1 240 sålda lägenheter. Både att ”göra det möjligt för fler att äga sin bostad” och att ”förbättra det kommunala bostadsföretaget ekonomi” gavs som svar för cirka 1 185 lägenheter. Att ”få in fler privata hyresvärdar och andra aktörer på hyresmarknaden angavs som skäl rörande knappt 1 000 sålda lägenheter. Övriga skäl är inte lika väl representerade antalsmässigt men de är som följer: ”uppnå större variation av upplåtelseformer för att få ett mer varierat bostadsutbud i kommunen” (knappt 500) och effektivisera förvaltningen i det kommunala bostadsföretaget (drygt 430). Därutöver finns fritextsvar som motsvarade drygt 130 sålda bostadslägenheter. Det är viktigt att notera resultaten kan inte adderas eftersom kommunerna ofta angivit flera alternativa skäl – något som i sig inte är orimligt. Det kan även konstateras att svarsalternativen ”bostadsförvaltning tillhör inte kommunens kärnområden” och ”möjliggöra för det kommunala bostadsföretaget att köpa in fastigheter” inte angavs vid någon försäljning.

Boverket har under ett antal år ställt svarsalternativet ”möjliggörande av nyproduktion” i relation till andra skäl till försäljningar. År 2021 föll denna andel till endast 31 procent. Siffran för 2022, 52 procent, var mer i linje med tidigare års svar. Under 2018–2020 låg andelen på mellan 63 och 87 procent.

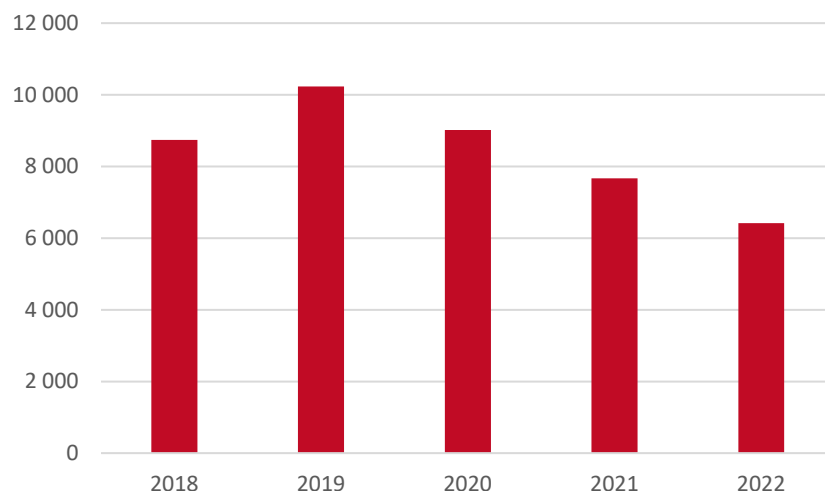
Figur 6: Försäljningar av allmännyttiga bostäder där åtminstone ett av skälen till försäljningen var att möjliggöra nyproduktion.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

Det är inte orimligt att anta att det finns en fördröjning mellan försäljning (se ovan figur 6) av bostäder å ena sidan och – å andra sidan – färdigställande av nya bostäder (se nedan figur 7). Det är inte tänkt att diagram 6 och 7 ska korrespondera med varandra i detalj utan de ska endast tjäna som en översiktlig beskrivning. Att nyproduktionen visar sig vara jämnare fördelad över tid än försäljningarna ligger i sakens natur eftersom produktion av bostäder tar påtagligt längre tid än försäljning av bostäder. Med det sagt kan de mindre omfattande försäljningarna under 2019–2022 hålla tillbaka nyproduktionen. Men det är naturligtvis inte den enda faktorn som är av betydelse.

Figur 7: Antal nyproducerade bostäder i allmännyttiga bostadsföretag.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

2.3 Ägardirektiv med bostadssocial inriktning

För att ett allmännyttigt bostadsaktiebolag ska uppfylla kraven i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bolaget bland annat – i ett allmännyttigt syfte – främja bostadsförsörjningen. I bostadsmarknadsenkäten avseende verksamhetsåret 2022 har kommunerna kunnat lämna uppgift om ägardirektiven² innehåller ett eller flera av åtta alternativa punkter;

- A. en precisering av det allmännyttiga syftet,
- B. bolagets ansvar när det gäller bostäder avsedda för särskilda målgrupper, som studenter, äldre personer eller personer med funktionsnedsättning,
- C. bolagets ansvar när det gäller bostäder för ungdomar/unga vuxna,
- D. bolagets ansvar när det gäller bosättningen av nyanlända som anvisats kommunen med stöd av bosättningslagen
- E. bolagets ansvar när det gäller bostäder för hushåll som har svårt att klara sig på marknadens villkor,
- F. hur bolagets uthyrningskriterier ska vara utformade,
- G. bolagets roll i en socialt hållbar bostadsförsörjning,
- H. ingen av dessa frågor behandlas i ägardirektiven samt
- I. annat

Tabell 3. Ägardirektiv avseende allmännyttiga och sociala syften i kommuner med allmännyttigt bostadsbolag eller allmännyttig bostadsstiftelse.

Vilka punkter behandlas i ägardirektiven	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Storstockholm	16	11	8	7	12	4	13	1	1
Storgöteborg	9	5	-	1	3	1	6	-	4
Stormalmö	5	2	1	-	-	-	6	1	3
Högskoleorter >75 000	14	12	6	2	8	-	11	-	4
Högskoleorter <75 000	11	8	4	2	2	-	9	-	5
Övr. kom. >25 000	27	20	10	8	15	3	21	-	2
Övr. kom. <25 000	119	65	21	24	38	12	77	10	13
Totalsumma	201	123	50	44	78	20	143	12	32

Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät (BME).

Ovanstående tabell 3 kan ge en indikation på vad kommunerna i olika kommungrupper prioriterar vad gäller bostadsföretagets verksamhet.

² Det bör i sammanhanget påpekas att det inte finns något krav på att det ska finnas ett ägardirektiv, det är dock det vanligaste sättet för kommunerna att styra sina allmännyttiga bolag.

Antalet kommuner som svarat att de har ägardirektiv uppgår till 248 kommuner. Det har varit möjligt att ange flera punkter vilket medfört att kommunerna i genomsnitt angivit 3 av de 9 punkterna. Dock har två kommuner som säger sig ha givit sina respektive bolag ägardirektiv inte angivit någon enda punkt. Svaren redovisades även avseende år 2020 och 2021 och förändringarna kan mestadels ses som marginella vilket i sig inte är konstigt eftersom ägardirektiv oftast är dokument med ett långsiktigt perspektiv.

Punkt **A**. Preciseringsen av det allmännyttiga syftet har fortfarande högst andel. Över fyra femtedelar av kommunerna som har ägardirektiv anger att det allmännyttiga syftet preciseras i direktivet. I de fall denna precisering saknas är i stället någon av de andra punkterna valda utom i 14 kommuner varav 12 uppger att ingen av de uppräknade punkterna behandlas i ägardirektiven. De återstående 2 – samma antal som förra året – har inte lämnat någon uppgift alls.

Punkterna **B** – **D** avser bolagens ansvar för olika grupper. Antalet svar huruvida dessa punkter finns med i ägardirektiven har rört sig i olika riktningar jämför med föregående år. Ansvar när det gäller bostäder avsedda för särskilda målgrupper, som studenter, äldre personer eller personer med funktionsnedsättning (**B**) har ökat från 112 år 2021 till 123 år 2022. Ansvar när det gäller bostäder för ungdomar/unga vuxna (**C**) har minskat från 59 år 2021 till 50 år 2022. Slutligen, bolagets ansvar när det gäller bosättningen av nyanlända som anvisats kommunen med stöd av bosättningslagen (**D**) har minskat från 48 år 2021 till 44 år 2022.

Punkt **E**. Denna punkt behandlar bolagets ansvar när det gäller bostäder för hushåll som har svårt att klara sig på marknadens villkor. Även om denna punkt har ökat med en kommun är det en formulering i direktiven som möjligen kan tyckas vara underrepresenterat. Det är dock tänkbart att kommunerna anser att de övriga punkterna till stor del kompenserar för dessa hushåll.

Punkt **F**. Hur bolagets uthyrningskriterier ska vara utformade har gått ned från 27 till 20 kommuner under 2022.

Punkt **G**. Bolagets roll i en socialt hållbar bostadsförsörjning är den näst mest representerade formuleringen i direktiven. Antalet har dessutom ökat med 8 kommuner sedan 2022.

Punkt **H**. Endast 12 kommuner anger att deras ägardirektiv helt saknar något av de valbara alternativen vilket är ungefär i nivå med såväl 2020 som 2021.

Punkt **I**. 32 kommuner har svarat att ägardirektivet innehåller ”annat” vilket är en ökning med 7 kommuner sedan 2021. Utifrån de fritextsvar kommunerna gett visar sig denna punkt i de flesta fall innehålla

preciseringar eller tolkningar i av de övriga punkterna. Andra fritextsvar som anges rör i relativt stor utsträckning miljöfrågor och ekonomiska frågor.

Det är självfallet inte Boverkets uppgift att tolka och värdera innehållet i kommunernas ägardirektiv. Men resultatet utifrån vad kommunerna redovisat i Boverkets bostadsmarknadsenkät får på det hela taget anses indikera att det allmännyttiga syftet – enligt 1 § första stycket 2 lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – om att ”främjar bostadsförsörjningen” iakttas av kommunernas ägardirektiv till de allmännyttiga bostadsbolagen.

2.3.1 Gestaltad livsmiljö

2023 års bostadsmarknadsenkät innehöll ett nytt svarsalternativ rörande ägardirektiven som formulerades ”bolagets ansvar och förvaltning avseende de gestaltade livsmiljöerna”. Då det var första året detta svarsalternativ fanns med går det inte att dra några slutsatser, men det kan konstateras att 41 kommuner svarade att ägardirektiven innehåller skrivningar angående detta.

3 Direktägda bostäder

3.1 Bostäder ”vid sidan” av allmännyttan

Kommunerna har genom aktiemajoriteter och stiftelseordningar kontroll över sina allmännyttiga aktiebolag och stiftelser. En hel del kommuner äger därutöver även småhus, bostäder som upplåts med bostadsrätt och i några fall även flerbostadshus med kommunen som direkt ägare. Det vill säga bostäderna är registrerade med kommunens organisationsnummer och inte med något kommunalt bostadsaktiebolags eller kommunal bostadsstiftelses organisationsnummer. Fortsättningsvis benämns de därför som ”direktägda bostäder”.

3.2 Utvecklingen kring de direktägda bostäderna

Orsaken till att de direktägda bostäderna kan vara av intresse är att kraven på affärsmässighet i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag kan ha gjort det svårare för kommunen att nyttja sitt bostadsbolag för till exempel mer akuta och kortvarigare bostadsbehov. Det faktum att en kommun har både ett allmännyttigt bostadsbolag och direktägda bostäder kan tyda på att dessa behov är lättare att lösa vid sidan av det allmännyttiga bostadsbolaget. Enligt vad kommunerna uppgivit i bostadsmarknadsenkäten avseende 2022 uppgår det sammanlagda antalet direktägda bostäder till drygt 8 350 bostäder vilket är en marginell minskning jämfört med 2021. Av de 8 350 bostäderna ägdes 89 procent, knappt 7 450 bostäder, av kommuner som dessutom ägde ett kommunalt allmännyttigt bostadsföretag.

De ovan nämnda 8 350 bostäderna ägs i form av lägenheter i ett hyreshus, bostadsrätter eller småhus. I tabell 4 nedan redovisas de av kommunerna lämnade uppgifterna i Boverkets bostadsmarknadsenkäter för åren 2015–2022.

Tabell 4: Antalet direktägda bostäder.

År	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	5 900	7 900	6 750	7 800	6 750	7 350	8 400	8 350

Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

Som synes från tabell 4 varierar antalet direktägda bostäder en hel del över åren. Variationerna åren emellan kan åtminstone delvis förklaras med avgränsningsproblem rörande vilka typer av boenden som ska räknas som bostäder. Dock verkar antalet direktägda bostäder uppvisa en svagt uppåtgående trend.

I nedanstående figur 8 illustreras fördelningen av direktägda bostäder mellan olika kommungrupper. Med tanke på variationerna över åren och

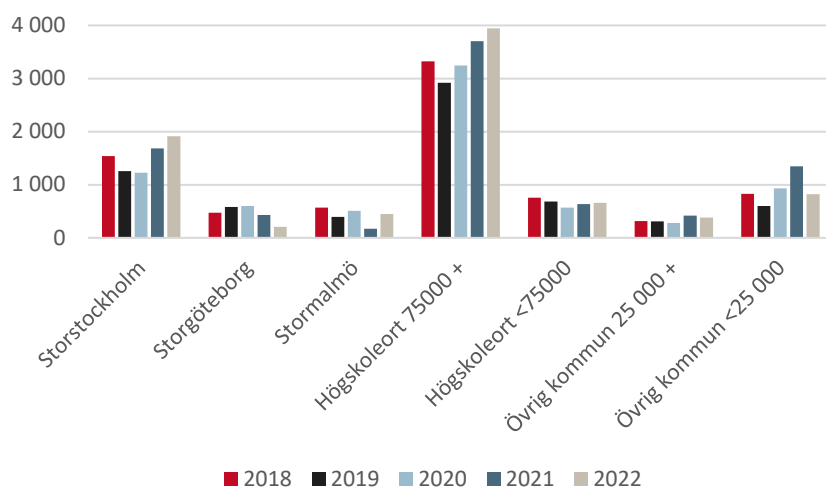
de eventuella avgränsningsproblemen bör man vara än mer försiktig att dra slutsatser då man kommer ner på kommungruppsnivå.

Vid en jämförelse mellan de olika kommungrupperna i diagrammet är förändringarna under 2022 större i några av kommungrupperna medan de är marginella i andra. De mest utmärkande ökningarna återfinns i Storstockholm och i större högskoleorter.

Efter förra årets kraftiga minskning i Malmö respektive kraftiga ökning i övriga kommuner med mindre än 25 000 invånare tycks antalen ha återgått till tidigare nivåer. Om det beror på de tidigare nämnda avgränsningsproblemen kan inte bedömas.

I Storgöteborg tycks dock en nedåtgående trend kunna skönjas. I övriga kommungrupper är förändringarna ganska små.

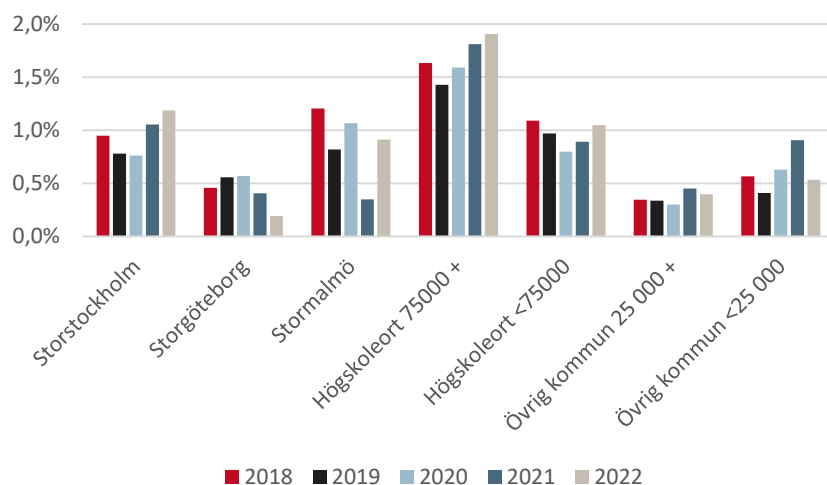
Figur 8: Antal kommunalt direktägda bostäder fördelat på kommungrupper.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

Kommunernas direktägande av bostäder förekommer ofta – om än inte alltid – parallellt med ett ägande av bostäder i allmännyttiga bostadsföretag. Det kan därför vara av intresse att se hur relationen mellan dessa två typer av ägande ser ut på ett övergripande plan. Nedanstående figur 9 illustrerar detta genom en jämförelse där antalet direktägda bostäder per kommungrupp ställs i relation till det totala antalet allmännyttiga bostäder i respektive kommungrupp. Det är således inte en detaljerad jämförelse kommun för kommun. Det avtecknar sig ett liknande mönster för de procentuella delarna som för antalet direktägda bostäder. De kommungrupper som har ett stort antal direktägda bostäder har även en förhållandevis stor andel i förhållande till allmännyttiga bostäder.

Figur 9: Fördelningen av andelen kommunalt direktägda bostäder i relation till allmännyttiga bostäder på kommungrupper.

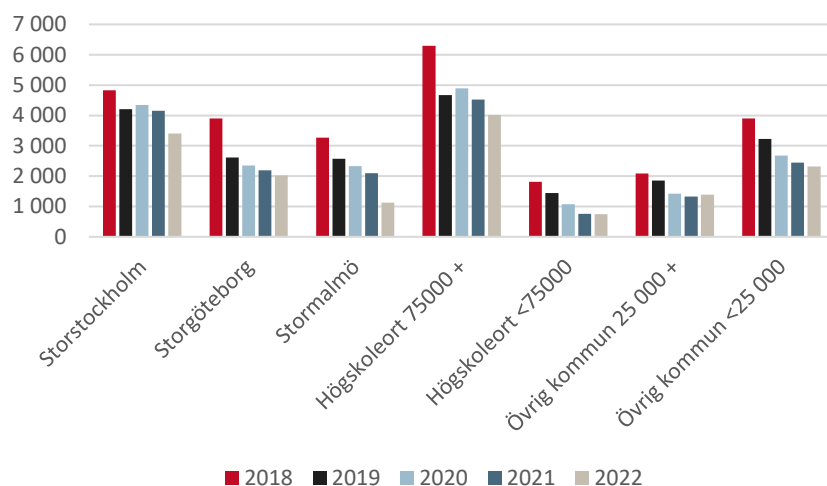


Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

3.3 Jämförelser med den sekundära marknaden

De direktägda bostäderna kan även jämföras med de bostäder som hyrs ut i andra hand efter kommunala biståndsbeslut till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden, se figur 10 nedan. Dessa uthyrningar kallas även för den sekundära bostadsmarknaden. Under de senaste åren är trenden vikande för samtliga kommungrupper.

Figur 10: Uthyrda bostäder i andra hand efter biståndsbeslut till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostadsmarknaden. Uppdelat på kommungrupper.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

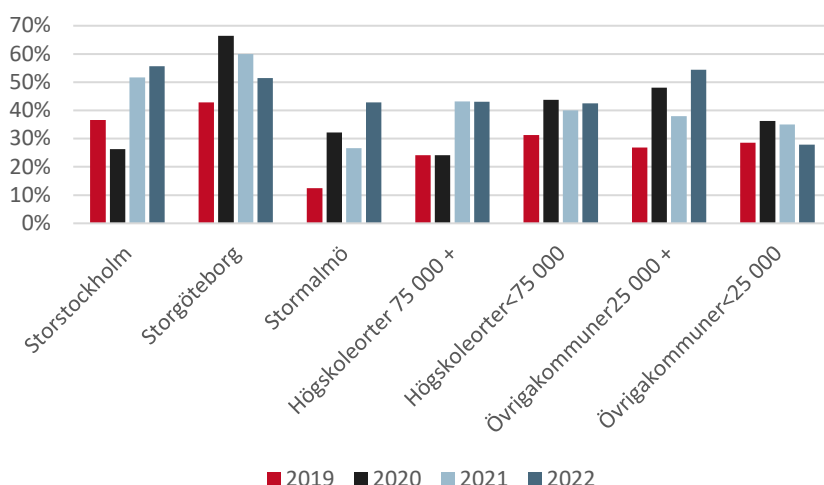
Det bör understrykas att kommunerna i många fall använder de direktägda bostäderna för de behov som den sekundära bostadsmarknaden har. Men oftast är det hyresbostäder som kommunen är förstahandshyresgäst till som hyrs ut i andra hand.

3.4 Direktägda bostäder som inte hyrs ut enligt socialtjänstlagen

En annan jämförelse som kan vara värd att göra är hur stor andel av de direktägda bostäderna som används för boende som är beroende av biståndsbeslut enligt 4 kap. Socialtjänstlagen (2001:453) – fortsättningsvis kallad 4 kap. SoL – och hur stor andel som inte används för detta ändamål.

I de fyra senaste bostadsmarknadsenkäterna har frågan ställts hur stor andel av de direktägda bostäderna som använts till personer som inte är berättigade till en bostad enligt 4 kap. SoL. Avsikten med frågan är att få kommunerna att försöka redovisa antalet direktägda bostäder som löser ett problem som – i vart fall i teorin – borde kunna lösas av kommunens allmännyttiga bostadsföretag eller privata hyresvärdar. Det är dock långt ifrån säkert att det – givet omständigheterna – är ett praktiskt alternativ. Med hjälp av figur 11 nedan går att göra en bild av hur stor andel av de direktägda bostäderna i kommungrupperna som används för annat ändamål än 4 kap. SoL. Nedan redovisas fyra års BME-uppgifter från kommunerna. Det verkar som om svaren innebär att nivåerna på antalet direktägda bostäder som används för boende – som inte är beroende av biståndsbeslut enligt 4 kap. SoL – varierar så pass att de bör tolkas försiktigt och mera ses som trender och inte som precisa siffror. Dessa variationer till trots tycks andelen i riket som helhet trendmässigt öka. Det kan dock antas att de direktägda bostäderna i stor utsträckning löser andra bostadsproblem åt kommuner än de som hänger samman med biståndsbeslut enligt 4 kap. SoL.

Figur 11: Procent av direktägda bostäder som inte hyrs ut till ändamål enligt 4 kap. SoL.



Källa: Boverket bostadsmarknadsenkät (BME).

4 Hyresutvecklingen

4.1 2011 års reform verkar inte ha drivit upp hyrorna

Som en del av 2011 års reform – då lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag infördes – ändrades även vissa regler i 12 kap. jordabalken (1970:994). Huvudregeln som fanns dessförinnan innebar att allmännyttans hyror var normerande för de privata hyresvärdarna. Genom reformen förändrades denna regel på så sätt att kollektiva hyror som bestämts genom förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) blir hyresnormerande oavsett om det är allmännyttan eller en privat hyresvärd som varit den förhandlande parten.

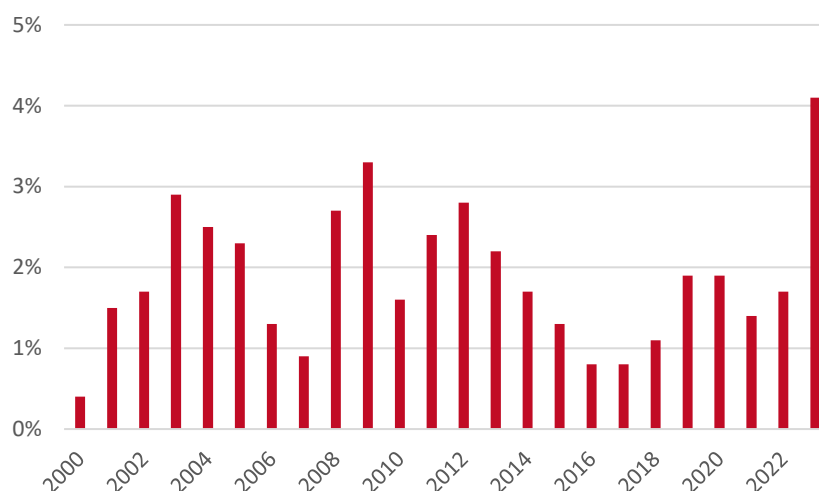
Vid reformens införande framfördes det från vissa aktörer farhågor att denna förändring skulle kunna medföra kraftiga hyreshöjningar. Figur 12 och 13 nedan visar att de genomsnittliga hyresförändringarna inte har varit dramatiska sedan reformen 2011. Undantagen är givetvis de senaste åren, med de höga nominella hyreshöjningarna under 2023 och de stora fallen i realhyrorna under såväl 2022 som 2023. Utvecklingen under dessa två år kan givetvis inte härledas till 2011 års reform utan är följderna av händelser i vår omvärld. Störningar till följd av coronapandemin ledde till ett minskat utbud av många varor. Samtidigt bedrevs en expansiv politik vilket sammantaget ledde till ett stort efterfrågeöverskott. Utbudsstörningarna fortsatte i spåren av Rysslands invasion av Ukraina och de efterföljande restriktionerna med ytterligare stigande priser som följd. Detta ledde till tvåsiffriga inflationssiffror i många länder inklusive Sverige, vilket i sin tur fick såväl Riksbanken som centralbanker världen över att snabbt övergå till en mycket stram penningpolitik med kraftigt höjda styrräntor.

4.2 Nominell och real hyresutveckling

I figur 12, 13 och 14 som illustrerar utvecklingen av hyror och andra priser mellan 2000 och 2023 har Boverket använt statistikunderlag från Statistiska centralbyrån (SCB). I underlaget angående hyresutvecklingen ingår inte objekt där det under året har skett en större ombyggnad eller förändring och där hyresförändringen är tio procent eller större mellan föregående års decemberhyra och årets nya månadshyra. Statistiken är därför mest relevant för att visa vilka genomsnittliga hyresändringar som de årliga hyresförhandlingarna har resulterat i under angiven tidsperiod.

Det är således centralt att hålla isär denna statistik från de ofta påtagliga hyresförändringarna som inte sällan drabbar hyresrättslägenheter som genomgår standardhöjande renoveringar.

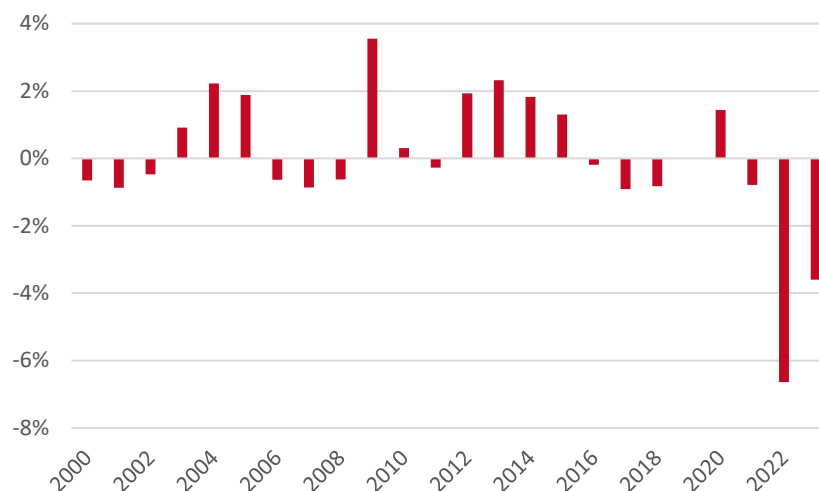
Figur 12: Nominella hyresförändringar åren 2000–2023.



Källa: SCB.

Riksgenomsnittet för de nominella hyresförändringarna ligger i genomsnitt årligen under två procent sedan år 2000. De reala hyresförändringarna är beroende av hur inflationen varit under perioden. Det reala riksgenomsnittet under samma period är 0,0 procent. Att de reala hyresförändringarna varit så låga beror till stor del på utvecklingen år 2022 och år 2023 då hyrorna i reala termer föll med 6,6 respektive 3,6 procent. Om man bortser från dessa två år har den reala hyresutvecklingen i genomsnitt varit 0,3 procent årligen under 2000–2021. Noterbart är dock att hyrorna i reala termer fallit under 6 av de senaste 8 åren.

Figur 13: Reala hyresförändringar åren 2000–2023.

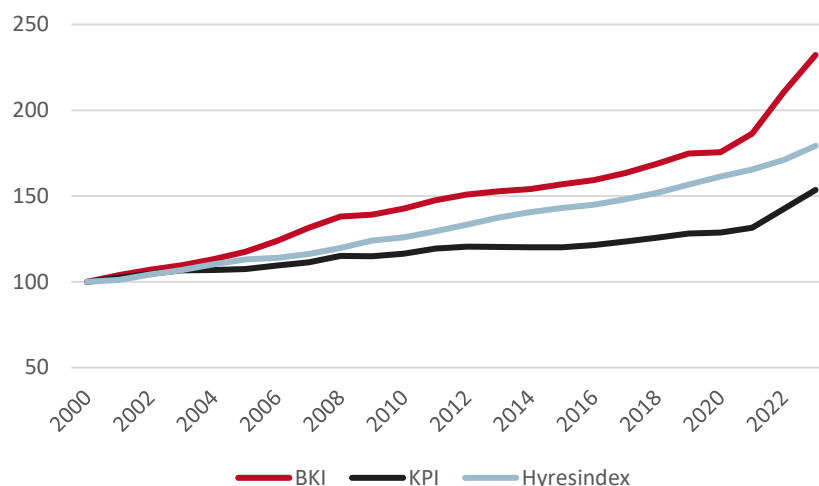


Källa: SCB med bearbetning av Boverket.

I figur 14 illustreras utvecklingen av byggkostnader (BKI), konsumentpriser (KPI) och de nominella hyrorna (Hyresindex) sedan millennieskiftet. Här går det tydligare att se hur hyresutvecklingen står i relation till den allmänna prisutvecklingen och prisutvecklingen för produktionsfaktorer i bostadsbyggande. Figuren visar att priserna för

produktionsfaktorer ökat kraftigt sedan 2020. Från 2020 till 2023 ökade byggkostnaderna med en bit över 30 procent. Om hyresvärdarna bibehåller samma nivå av drift och underhåll, och antagandet görs att priset för dessa utvecklats snarlikt BKI, pekar det mot att överskotten i verksamheterna minskar. För hyresgästerna kan effekten av detta tyckas positiv på kort sikt då hyran, i förhållande till annat, blir billigare. Dock kan konsekvenserna på längre sikt vara negativa då hyresvärdarna kan se sig tvungna att minska på underhåll och andra förvaltningskostnader.

Figur 14: Byggkostnadsindex, konsumentprisindex och hyresindex, 2020–2023.



Källa: SCB med bearbetning av Boverket.

4.3 Tvistelösningsförfarande för det privata hyreshusbeståndet

Vad gäller det privata hyreshusbeståndet infördes ett nytt oberoende tvistelösningsorgan för de årliga hyresförhandlingarna den 1 januari 2023.³ Parterna kan i förhandlingsordningen avtala om att en tvist ska lösas av en särskild skiljeman. Skiljemannen ska vara opartisk, oberoende och i övrigt lämplig för uppdraget. Efter att hyresnämnden har utsett en skiljeman ska tvisten avgöras efter senast sex veckor. Skiljemannen avgör sedan tvisten genom en att ge en skriftlig rekommendation om hyreshöjningen vartefter parterna sedan ska ingå en förhandlingsöverenskommelse inom två veckor i enlighet med rekommendationen. En part som inte medverkar till att omsätta rekommendationen ska vara skyldig att ersätta motparten för skada som uppstår till följd av detta. Parterna är, trots ett avgörande, dock alltid fria att komma överens lokalt – om parterna är eniga om detta.

³ Lag (2022:1657) om tvistelösning inom ramen för vissa kollektiva hyresförhandlingar

4.4 Trepartsöverenskommelsen

Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och Sveriges Allmännyttan träffade i maj 2022 en överenskommelse om rekommendationer för de årliga hyresförhandlingarna; trepartsöverenskommelsen. Förhandlingarna ska bedrivas med utgångspunkt från en sammanvägning i tre steg. Den allmänna kostnadsutvecklingen, lokala förutsättningar och hyresgästens intresse. Trepartsöverenskommelsen specificerar sedan vilka faktorer som bör ligga till grund för förhandlingarna om de årliga hyresjusteringarna.⁴ Faktorerna som ska ingå är:

- Taxebundna avgifter
- Förvaltnings- och underhållskostnader
- Räntor
- BNP per capita och BNP
- KPIF-H (KPI med fast ränta (F) och med fast hyra (H))

De första två faktorerna är ortsspecifika medan de övriga tre är nationella. Den allmänna kostnadsutvecklingen ska först räknas fram och därefter ska hänsyn tas till både fastighetsbolagens och hyresgästernas situation. Faktorerna är i stor utsträckning baserade på historiska data snarare än prognoser. Det är inte bestämt hur parterna direkt ska applicera faktorerna ovan i de årliga förhandlingarna och om någon faktor väger tyngre än andra.

Överenskommelsen kan leda till en större spridning av förhandlingsöverenskommelsen mellan orter än tidigare då underlaget har två lokalt specifika faktorer. De kraftiga ökningarna i priser och räntor som vi ser i nuläget får inte lika stort genomslag på hyrorna – snarare ökar hyrorna i en långsammare takt. Hushåll i hyresrätt drabbas alltså inte nödvändigtvis i samma utsträckning av kostnadschocker kopplade till boendet som hushåll i bostad- eller äganderätt, men på längre sikt kommer deras boendekostnader troligen öka markant.

Trepartsöverenskommelsen kommer att sätta parternas vilja att komma överens på prov. Utifrån ett förenklat ekonomiskt exempel ser riskerna typiskt ut som följer:

Hyresvärdarna kan ha incitament att bryta överenskommelsen i tidigt skede. Detta utifrån antaganden om; att hyresvärderna vill maximera sina vinster, att kostnadsökningar sker i närtid i stället för över längre tid samt att överenskommelsen sprider ut hyreshöjningar över flera år. Om de förväntade vinsterna av att bryta överenskommelsen är större än de som

⁴ För närmare beskrivning av faktorerna och hur de beräknas, se Sveriges Allmännyttas rapport ”Vad händer med hyrorna – och varför?”⁴ från november 2022.

följer av att hålla överenskommelsen så finns det skäl att göra det förstnämnda. Ett annat riskscenario är att hyresvärden kan tänkas välja att bryta överenskommelsen om denne gör bedömningen att Hyresgästföreningen kommer att bryta överenskommelsen längre fram med den följderna som kostnadsökningarna som skett i närtid inte får fullt genomslag på hyran senare. Hyresgästföreningen kan ha större incitament att hålla överenskommelsen i närtid, men att sedan bryta den på längre sikt. Detta om man antar att Hyresgästföreningen vill minimera hyresgästernas boendekostnader och att hyreshöjningarna genom överenskommelsen sprids ut över flera år. Om de förväntade boendekostnaderna som följer av att bryta överenskommelsen är lägre än de som följer av att hålla den så finns det skäl att bryta den. Detta skulle kunna ske om det ekonomiska läget stabiliserat sig och Hyresgästföreningen inte längre vill binda hushållen vid att kompensera hyresvärden för kostnadsökningar långt bak i tiden.

Följden av att överenskommelsen bryts skulle vara att återgå till den gamla ordningen med egensatta hyror och bruksvärdesprövningar vid tvist, men med det nya inslaget av oberoende tvistlösning. För allmännyttans del är det sannolikt hyresmarknadskommittén som blir aktuell.

Trepartsöverenskommelsen är dock ett tecken på att de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata hyresvärdarna tagit ett steg i den riktning som lagstiftaren avsett såvitt gäller att driva de allmännyttiga bostadsföretagen enligt affärsmässiga principer.

Det finns för lite underlag för att analysera vilken effekt som överenskommelsen faktiskt har medfört. Parterna själva har meddelat att en utvärdering ska göras. Det har dock rapporterats att parterna under den senaste förhandlingen inte har varit överens om hur tillämpningen av överenskommelsen ska gå till. Antal ärenden som hänskjutits till hyresmarknadskommittén uppgick till 37 lokala tvister för år 2022.⁵

4.5 Svea hovrätts beslut gällande förändringar av presumtionshyror

2006 infördes nya lagregler om hyressättning för att främja nybyggnationen av hyreslägenheter. Bestämmelserna om presumtionshyra kommer till uttryck i 12 kap. 55 c § jordabalken och innebär att hyresvärdar och en organisation av hyresgäster kan komma överens om hyror för nybyggda lägenheter som är högre än vanliga så kallade bruksvärdeshyror. Enligt bestämmelserna ska hyrorna under 15 år presumeras vara skäliga och alltså inte under denna tid justeras ned till den nivå som gäller för bruksvärdeshyror. Samtidigt infördes en bestämmelse om att

⁵ ”Vad hände med hyrorna - och varför? En marknadsrapport från Sveriges Allmännyttan 2022”

presumtionshyrorna får ändras i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den allmänna hyresutvecklingen på orten.

Svea hovrätt har i två mål⁶ bedömt hur hyran får ändras för lägenheter med presumtionshyra. Hovrätten bedömer att presumtionshyran får höjas i skälig mån under presumptionstiden och har formulerat en närmare modell för skälighetsbedömning. I modellen ska hyreshöjningen av bruksvärdeshyror på orten vara styrande för hur presumtionshyror får ändras. Om hyreshöjningen på orten uppgår till maximalt 3 % får presumtionshyrorna höjas med hälften (1,5 %). Om hyreshöjningen på orten överskrider 3 % får presumtionshyrorna höjas med maximalt tre fjärdedelar av detta. Det är dock inget absolut ställningstagande från hovrätten utan undantag får göras, bland annat får hänsyn tas till presumtionshyrornas nivåer i jämförelse med bruksvärdeshyror. Modellen innebär enligt hovrätten en rimlig avvägning mellan hyresgästers intressen av att den initiala presumtionshyran inte ska sättas för högt respektive hyresvärdars intressen av att under den femtonåriga presumptionstiden kunna ta ut en hyra som möjliggör en satsning på nyproduktion.

Hovrättens bedömning av hur presumtionshyrorna får ändras gör att alla variationer i ortsspecifika höjningar som följd av trepartsöverenskommelsen också får effekt på presumtionshyrornas höjningar. Beslutet kan också leda till att hyresvärdar ser sig behöva högre nivåer bland de kommande projekt med presumtionshyror – i vart fall om det är så att hovrättens avgörande förändrar de antaganden om framtida hyresutveckling hyresvärden hade från början. Om hyresvärden får en lägre hyresutveckling än vad som tidigare var trott måste hyresvärden sannolikt försöka kompensera detta genom att sätta en högre hyra från första början. Frågan är om presumtionshyrorna, efter Svea hovrätts avgöranden, kommer att ses som ett attraktivt alternativ till bruksvärdessatta eller individuellt förhandlade hyror.

Det ska i sammanhanget nämnas att en särskild utredare fått i uppdrag av regeringen att se över reglerna om ändring av presumtionshyror. Detta uppdrag ska redovisas den 2 september 2024.⁷

⁶ Svea hovrätt, mål ÖH 14593-20, ÖH 1854-21

⁷ Se kommittédirektiv 2023:92.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

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