

Uppföljning av allbolagen och förändringar i hyreslagen

Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030

Juni 2016

Allmännyttan mot år 2030

De allmännyttiga bostadsföretagen äger idag drygt 800 000 bostäder och är sedan många år en viktig del av det svenska välfärdssamhället. Men omvärlden – såväl nationellt som internationellt – och bostadsmarknaden förändras. SABO ska därför i dialog med medlemsföretagen utarbeta ett framtidsprogram som tar sikte på år 2030. Syftet med programmet är att diskutera nyttan med allmännyttan liksom dess roll och uppgifter i ett långsiktigt perspektiv.

Programmet ska vara en inspirationskälla för medlemsföretagens strategiska arbete när det gäller att utveckla företaget och boendet utifrån de lokala förutsättningarna samt utgöra ett stöd i dialogen med ägaren. Programmet blir också ett stöd för SABOs strategiska planering, prioriteringar och ställningstaganden.

Som ett led i programarbetet har SABO låtit göra sex delstudier som diskuterar allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd, boende med livskvalitet, ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling samt framtidens boende. Varje delstudie har letts av en verkställande direktör i ett av SABOs medlemsföretag.

SABO har också gjort en uppföljning av effekterna av den nya Allbolagen och ändringarna i hyreslagen som trädde i kraft 2011. Därutöver har Tyréns på SABOs uppdrag gjort en nulägesbeskrivning av de omvärldsfaktorer som påverkar bostadsbranschen mest och en framtidsinriktad analys av hur dessa faktorer kan komma att utvecklas och påverka allmännyttan i framtiden.

Dessa rapporter kan laddas hem som PDF-filer från webbplatsen sabo.se:

- Allmännyttans bidrag till tillväxt och välfärd
- Allmännyttans bidrag till boende med livskvalitet
- Allmännyttans bidrag till ekonomiskt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till socialt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till ekologiskt hållbar utveckling
- Allmännyttans bidrag till framtidens boende
- Uppföljning av Allbolagen och ändringar i hyreslagen
- Omvärldsanalys - bostadsmarknaden

Arbetet med ett nytt framtidsprogram – Allmännyttan mot år 2030 – avslutas på SABOs kongress i april 2017.

SABO välkomnar synpunkter på allmännyttans roll och uppgifter i ett långsiktigt perspektiv. Skicka dina synpunkter till framtidsprogrammet@sabo.se

Förord

De andra delstudierna i framtidsprojektet är samtliga framåtblickande. På min lott föll att titta bakåt och göra en uppföljning av allbolagen för att undersöka vilka effekter lagen har inneburit för SABOs medlemsföretag, för privata fastighetsägare och för hyresgäster.

Rapporten är relativt kort till sin omfattning och jag gör inte några anspråk på att den på något sätt skulle vara fullständig. Av såväl tids- som resursskäl har jag varit tvungen att avgränsa mitt arbete. Jag tror ändå att det jag kommit fram till kan vara till nytta i arbetet med SABOs framtidsprogram. Mina slutsatser visar – i stort - att allbolagen har uppfyllt sitt syfte och att den ger den flexibilitet som behövs för att den ska kunna tillämpas i bolar av olika storlek med skiftande förutsättningar.

I arbetet med denna rapport har jag haft förmånen att få ta del av tankar av de som var med och tog fram förslaget som kom att bli underlaget till allbolagen. Jag har dessutom kunnat fråga och bolla med experter på olika områden som finns här på SABO. Till skillnad från de andra delstudierna har jag varit ensam ansvarig för arbetet men det har inte känts särskilt ensamt. Tack alla som hjälpt till och bidragit i arbetet och tack för att jag fick förmånen att arbeta i det här spännande projektet.

Stockholm i maj 2016

Helena Henriksson, jurist SABO

Innehåll

Sammanfattning	5
Metod och avgränsning.....	6
Bakgrund – hur började det?	7
Allmänt om kommunala aktiebolag framförallt i förhållande till ABL och särskilt om det allmännyttiga uppdraget.....	8
Den nya lagen, bakgrund och översiktligt innehåll.....	9
I allmännyttigt syfte	10
Affärsmässiga principer	10
Värdeöverföringar.....	11
Redovisningsskyldighet	12
Regeringsuppdrag	13
Ändringarna i hyreslagen	13
Allbolagens syfte och motiv - övergripande	14
Lagens konsekvenser	15
För de kommunala bostadsbolagen.....	15
Ägaren, värdeöverföringar och ägardirektiv	18
Vad anser de privata fastighetsägarna?	24
Hyresutvecklingen och hyresgästerna.....	26
Referenser	31
Bilaga: Uppdraget avseende uppföljning av Allbolagen och ändringar i hyreslagen	33

Sammanfattning

Syftet med den här delstudien i projektet Allmännyttan mot 2030 är att göra en uppföljning av vilka effekter lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, allbolagen, har haft för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen, (i fortsättningen kommunala bostadsbolag), deras ägare, de privata bostadsbolagen samt i viss mån för hyresgästerna. Lagen trädde i kraft 1 januari 2011 och har således varit i kraft i drygt fem år när detta skrivs. Samtidigt som allbolagen trädde ikraft reformerades hyreslagen något. De kommunala bostadsbolagens hyresnormerande roll ersattes med samtliga kollektivt förhandlade hyror, dvs. även privata bostadsbolags hyror ingår numera i jämförelseunderlaget. En skyddsregel mot kraftiga och snabba hyreshöjningar infördes också.

Rapporten är baserad på de uppföljningar som Boverket och länsstyrelserna genomfört. En stor del referensmaterial framtaget av bl.a. SABO ligger också till grund för analyser och slutsatser. Som komplement har intervjuer genomförts med verkställande direktörer i allmännyttiga bolag, med företrädare för Hyresgästföreningen, för Sveriges Kommuner och Landsting och för Fastighetsägarna Sverige. Studien utgår från ett juridiskt perspektiv.

Allbolagen är ingen omfattande reglering sett till antalet paragrafer. Den anses av många vara oprecis och därmed svår att tolka. Samtidigt ska lagen tillämpas av bolag vilka har mycket varierande storlek och olika förutsättningar. Som lagen är utformad finns den flexibilitet som behövs, både regionalt men också över tid eftersom lagstiftaren är tydlig med att perspektivet ska vara långsiktigt. Ett alternativ kunde ha varit en mer detaljerad lagstiftning men en sådan lagstiftning hade blivit avsevärt mer komplex och krävt en längre utredningstid. Huruvida en sådan detaljerad lagstiftning hade hållit över tid är ytterligare något att beakta. Det är av naturliga skäl mycket svårt att sja om vilka effekter en sådan tänkt lag kunde ha haft.

Uppföljningen visar att konsekvenserna av allbolagen för SABOs medlemsbolag inte varit så omfattande som vissa befarat. De privata fastighetsägarnas förhoppningar om högre hyror har inte uppnåtts. Hyresgästföreningens farhågor om kraftiga hyreshöjningar och stor påverkan på bruksvärdessystemet har inte besannats. Den senaste förhandlingsomgången har dock varit mer konfliktbetonad än tidigare år. Fler förhandlingar har strandat både på den privata och den allmännyttiga sidan. Skyddsregeln mot kraftiga hyreshöjningar ska enligt domstolspraxis tillämpas på så sätt att den största delen av höjningen ska göras första året och infasning ske så fort som möjligt. Om hyresgästerna har lämnat godkännande till de standardhöjande åtgärderna ska trappningsregeln inte tillämpas.

Samtliga aktörer som intervjuats håller med om att effekter och konsekvenser av allbolagen är mycket svåra att isolera från andra beslut och händelser som skett under tiden. Under perioden har en ny avskrivningsmetod införts, s k komponentredovisning (K3) vilket har påverkat såväl balans- som resultaträkning för majoriteten bostadsbolag. Den stora flyktingströmmen, bostadsbristen, det allmänna ränteläget och ny politisk majoritet i flera ägarkommuner har också påverkat de kommunala bostadsbolagen.

Inte någon av parterna har vid intervjuer fört fram att affärsmässiga principer skulle stå i konflikt med det samhällsansvar som är förenat med att vara ett allmännyttigt kommunalt

bostadsbolag. Uppfattningen är snarast att det är en självklarhet och att sådant arbete ökar fastigheternas värde, leder till större kundnytta och höjer bostadsbolagets värde totalt sett. Lagen har inneburit ett större fokus på ekonomi i kommunala bostadsbolag och att ägarna, dvs. kommunerna behöver motivera de åtgärder som de vill att bostadsbolaget ska genomföra. Ägare har behövt se över och i många fall ta fram nya ägardirektiv och bolagsordningar. Hyresgästföreningen menar att det inledningsvis var alltför stort fokus på affärsmässiga principer och ser positivt på att diskussionen det senaste året kommit att handla mer om bostadsbolagens allmännyttiga uppdrag.

Beträffande värdeöverföringar så har dessa varierat mycket under åren allbolagen varit i kraft. År 2012 fördes 3,6 miljarder över från de kommunala bostadsbolagen till ägarna mot knappt 2,3 miljarder 2014. Storstäderna, och då framförallt Stockholm skiljer ut sig stort. Det var Stockholm som stod för 96 procent av värdeöverföringarna 2012. Den förändrade politiska majoriteten i Stockholms kommun har påverkat statistiken i hög grad. Majoriteten av de kommunala bostadsbolagen har inte överfört några medel till ägarna under åren.

I förarbetena till lagen antogs att praxis skulle ge vägledning till hur allbolagen kan och bör tillämpas. Domstolsavgörandena har varit få och i huvudsak i underrätt. Det innebär att någon ytterligare ledning om hur lagen ska tillämpas inte har erhållits. Att allbolagen inte innehåller någon sanktion är en av förklaringarna till detta. Inte någon aktör har dock ansett detta förhållande vara problematiskt.

Metod och avgränsning

Det bör noteras att det i många fall inte är möjligt att komma fram till vad som är en konsekvens av allbolagen och vad som orsakats av andra politiska beslut eller omvärldsfaktorer vilket också kommer att framgå av redogörelsen nedan. Under den tid allbolagen varit i kraft har stora omvälvningar skett bl.a. genom den stora flyktingströmmen vilket i sin tur fått stora effekter för de kommunala bostadsbolagen i hela Sverige. Bolag som tidigare hade problem med vakanser har numera kö och beslut om rivning av bostäder har skjutits på framtiden. På grund av bostadsbristen byggs det också nya hyresbostäder på många håll. Detta innebär dock inte att det inte finns svaga bostadsmarknader. Förutsättningarna skiljer sig åt betydligt på de olika marknaderna som kommunerna utgör. Storkommunerna, särskilt Stockholm, har mycket lite med övriga Sverige att göra. Att Stockholms kommun fick förändrad politisk majoritet har t.ex. satt stora spår i statistiken beträffande värdeöverföringar. Andra händelser som påverkat bostadsbolagen är att räntenvåerna sjunkit betydligt och nya bestämmelser om komponentredovisning som påverkat såväl privata som kommunala bolag. Det innebär att det är svårt att dra generella slutsatser som kan gälla för alla kommunala bostadsbolag.

Den här rapporten är framförallt baserad på de uppföljningar av allbolagen som Boverket och länsstyrelserna har genomfört på uppdrag av regeringen. SABOs forskningsprojekt Nyttan med allmännyttan ingår också. Övrigt referensmaterial framgår av förteckningen i slutet av rapporten. Vidare har intervjuer skett med fyra verkställande direktörer vilka re-

presenterar både stora och små allmännyttiga bostadsbolag, med en representant för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med en företrädare för de privata fastighetsägarna samt med en representant för Hyresgästföreningen Sverige. Avsikten med intervjuerna har varit att ytterligare belysa och tydliggöra konsekvenser och effekter av allbologen. De frågor som ställts framgår under respektive avsnitt.

Det bör vidare noteras att rapporten är skriven utifrån ett juridiskt perspektiv. Hur allbologen påverkat aktörerna ur ett ekonomiskt perspektiv berörs därför inte i någon större omfattning.

Bakgrund – hur började det?

Under en längre tid hade olika aktörer framfört kritik rörande hur verksamheterna bedrevs i kommunala bostadsföretag. De privata fastighetsägarna menade att kommunala bostadsföretag bedrev verksamhet på ett sätt som ledde till konkurrenssnedvridande effekter. Vid två tillfällen, 2002 och 2005 anmälde Fastighetsägarna genom European Property Federation svenska staten till EU-kommissionen av dessa skäl. I sammanhanget ifrågasattes om den svenska bostadspolitiken var förenlig med EU-reglerna, och då särskilt de som rör statsstöd. Med statsstöd avses stöd från stat, kommun eller landsting, till en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad och som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna.¹ Statsstöd är som huvudregel otillåtet.

Hyresgästföreningen hade kritiserat att kommuner inte tillämpade självkostnads- och likställighetsprinciperna i sina bostadsbolag. Föreningen menade att hyresgästerna inte ska svara för kostnader som det finns ett kollektivt ansvar för, det vill säga som samtliga medborgare i kommunen bör stå för. Den svenska modellen med en allmännytta för alla och ett starkt besittningsskydd uppfattades föreningen vara hotad.

Regeringen svarade med att tillsätta en utredning med uppdrag att se över villkor och regleringar för allmännyttiga och kommunala bostadsföretag.² När utredningens direktiv togs fram fanns inte några särskilda föreskrifter gällande allmännyttiga bostadsföretag – förutom förbudet för kommuner att driva företag med vinstsyfte och begränsning av vilken utdelning kommunen kunde ta ut ur sitt bolag. Utredningen fick under 2007, dvs. av alliansregeringen, två tilläggsdirektiv varav det senare bl.a. angav att restriktionen som utredaren haft gällande att självkostnadsprincipen skulle behållas inte längre gällde.³ I mars 2008 överlämnade utredaren sina förslag om förändring av hyressättningsreglerna och två alternativa förslag om hur de kommunala bolagen skulle bedriva sin verksamhet.⁴ Enligt det ena förslaget skulle bolagen bedriva sin verksamhet affärsmässigt och enligt det andra enligt en självkostnadsmodell. Remissinstansernas inställning var i huvudsak kritisk.

¹ Artiklarna 107 – 109 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt.

² Kommittédirektiv till Allmännyttans villkor och förutsättningar M 2005:116.

³ Tilläggsdirektiv 2007:73 samt 2007:18

⁴ SOU 2008:38 EU, allmännyttan och hyrorna.

SABO och Hyresgästföreningen tog därefter fram ett gemensamt förslag vilket Fastighetsägarna accepterade och som presenterades för regeringen.⁵ Regeringen mottog förslaget positivt. En promemoria och en departementspromemoria arbetades fram.⁶ Delar av SABOs och Hyresgästföreningens förslag till lösning kom att ingå i det slutliga lagförslaget.

Allmänt om kommunala aktiebolag framförallt i förhållande till ABL och särskilt om det allmännyttiga uppdraget

Det ligger inom det kommunala uppdraget att ansvara för bostadsförsörjningen i kommunen. Det framgår av lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. I lagen anges att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer som minst ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utvecklingen av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Länsstyrelserna ska ge kommunerna råd och underlag i detta arbete. Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska kommunen anordna bostadsförmedling men det finns inga krav på att kommunen måste tillhandahålla bostadslägenheter med hyresrätt till sina medlemmar som ägs av kommunen eller av ett bolag som kommunen är ägare till, dvs. ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag. Hur en kommun tillgodoser behovet av bostadslägenheter med hyresrätt är således upp till varje kommun att bestämma. Ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen kan kommunen inte överföra till någon annan. Lagen saknar sanktioner.

Flertalet kommuner har ett helägt aktiebolag som syftar till att framförallt tillhandahålla hyresbostäder till kommunmedlemmarna.⁷ Skälet till att välja aktiebolagsformen kan vara att aktiebolag är en reglerad organisationsform med tydligt utpekat ansvar och befogenheter för bolagsorganen vilka gäller för alla typer av aktiebolag oavsett verksamhetsområde.⁸ Det är också enkelt för en utomstående att kontrollera vem som företräder aktiebolaget genom att begära ut ett registerutdrag från Bolagsverket där alla sådana uppgifter finns registrerade. Att tillhandahålla bostäder med hyresrätt är vidare näringsverksamhet och det anses mer lämpligt att bedriva sådan verksamhet i bolagsform än i nämnddito. Kommunallagens (1991:900), KL, syfte är att bl.a. säkerställa en demokratisk förvaltning av en kommun och inte att bedriva näringsverksamhet. Varje kommun bestämmer utifrån principer i kommunallagen hur den ska vara organiserad och det kan vara besvärligt för

⁵ EU, allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning, promemoria 2009-03-31.

⁶ Ds 2009:60 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och Ju 2009/10489/L1 Förslag till ny skyddsregel i hyreslagen.

⁷ I några kommuner finns stiftelser som kommunen grundat. Stiftelser omfattas inte av allbolagen och omfattas således inte av denna uppföljning.

⁸ Kastberg, Patrik, *Kommunala aktiebolag – en handbok*, Jure förlag 2015, s. 22.

utomstående att ta reda på vem som har befogenhet att företräda kommunen i olika frågor.

En stor skillnad mellan ett kommunalt bolag och en kommun är att den senares beslut kan överklagas genom laglighetsprövning till förvaltningsrätt vilket inte är möjligt med beslut som fattas i ett aktiebolag även om det är helägt av en kommun. Det är aktiebolagslagen (2005:551), ABL, som reglerar bolagsorganens befogenheter och ansvar. För det fall en kommun bestämt sig för att överföra en kommunal angelägenhet⁹ till ett aktiebolag måste fullmäktige i kommunen vidta vissa åtgärder vid bildandet av bolaget. Kommunfullmäktige ska enligt 3 kap. 17 § KL bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Det sistnämnda innebär dock inte att kommunfullmäktige får fatta beslut i bolaget eller har någon form av vetorätt i bolaget. Att fatta beslut i angelägenheter som rör bolagets förvaltning tillkommer styrelsen enligt 8 kap. 4 § ABL. Genom att låta kommunfullmäktige ta ställning till frågor innan beslut fattas så ger man möjligheter till kommunmedlemmarna att få kommunfullmäktiges beslut prövat genom laglighetsprövning. Aktiebolagets beslut kan alltså inte prövas på det sättet. Det kommunala ändamålet och att kommunen ska utse styrelseledamöterna ska tas in i bolagets bolagsordning. Vidare kan ägaren anta ägardirektiv, dvs. anvisning av bolagsstämman.¹⁰ Styrelsen i bolaget och den verkställande direktören ska följa antagna ägardirektiv så länge de inte står i strid med bolagsordningen, aktiebolagen eller tillämplig lag om årsredovisning. De styrmedel ägaren förfogar över är således att tillsätta respektive avsätta styrelsen, fastställa bolagsordningen samt att ta fram ägardirektiv. Dessa åtgärder ska garantera att bolaget bedriver verksamheten på ett transparent sätt¹¹ som är förenligt med ägarens principer och direktiv. Allbolagen gäller kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag och innehåller ingen sanktion. En kommunmedlem som anser att ett kommunalt bolag inte följer allbolagen kan alltså inte klaga på bolagets beslut utan endast på sådana beslut som styrelsen sett till att fullmäktige fått ta ställning till. Det är således genom de få laglighetsprövningarna vi känner till hur domstolarna tolkat allbolagen, se vidare nedan.

Den nya lagen, bakgrund och översiktligt innehåll

Allbolagen innehåller endast sex paragrafer varav den första motsvaras av de första fyra som fanns i lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsbolag, den äldre allbolagen. Lagen från 2002 gällde alla allmännyttiga bostadsföretag till skillnad från dagens regler som endast gäller för allmännyttiga *kommunala* bostadsaktiebolag. Stiftelser omfattas således inte av den nya lagen. Lagen inleds med att definiera ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag: ett aktiebolag som en kommun eller flera kommuner gemensamt har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte huvudsakligen förvaltar fastigheter med hyresrätt, som främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som

⁹ Se 2 kap. 1 § KL, 7 kap. 1 § ellagen, lag om vissa kommunala befogenheter m.fl.

¹⁰ 8 kap. 41 § 2 st ABL.

¹¹ Kommunala bolag är underställda reglerna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet.

äger bolaget och som erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget. Ett bolag kan således ha lokaler och ändå vara ett bolag som omfattas av lagen. Lokalinslaget får dock inte bli så stort att det inkräktar på vad som lagstiftaren menar är den primära uppgiften för bolaget, dvs. att förvalta hyresfastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts.¹²

I allmännyttigt syfte

De kommunala bostadsbolagen som omfattas av allbolagen ska i allmännyttigt syfte främja bostadsförsörjningen.¹³ Det innebär att erbjuda bostäder till alla kommuninvånare och tillgodose olika bostadsbehov som invånarna i kommunen har. Bolagen ska också erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande. I förarbetena preciseras boendeinflytandet med att det avser frågor som berör hyresgäster tillsammans t.ex. trygghetsfrågor.

Affärsmässiga principer

Den andra paragrafen innehåller bestämmelser om att verksamheten i det allmännyttiga kommunala bostadsbolaget ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Det förtydligas att bestämmelsen är ett undantag från självkostnadsprincipen och även från förbudet mot att bedriva företag i vinstsyfte som finns i KL. Vidare anges i andra stycket att bolaget får ta emot stöd om det har godkänts av EU-kommissionen eller har lämnats inom ramen för någon av de godkända stödordningarna eller om förutsättningarna för ett gruppundantag är uppfyllt. Ett bolag som tar emot ett stöd under någon av dessa förutsättningar åsidosätter inte kravet på affärsmässiga principer.

Affärsmässiga principer innebär att verksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att marknadsmässiga avkastningskrav ställs på bolaget. I förarbetena till lagen resoneras kring marknadsmässiga avkastningskrav och där redogörs för några exempel men regeringen ansåg att det saknades anledning att reglera vilket eller vilka mått som ska användas.¹⁴ Lagstiftaren trycker också på vikten av att ägaren, dvs. kommunen har ett långsiktigt perspektiv i förhållande till sitt bolag. Regeringen menade att kommunen ska ställa ett avkastningskrav på sitt bostadsbolag som tar hänsyn till den aktuella marknadssituationen, beståndets belägenhet, ålder, underhållsstatus samt den risk man är beredd att ta. Detta var något som både SABO och Hyresgästföreningen ansåg var viktigt och därför gemensamt förde fram. Vidare anges att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen omfattas av lokaliseringsprincipen vilket innebär att de till skillnad från motsvarande privata inte kan minska sina risker genom att sprida sina investeringar geografiskt.

SABO förde vidare fram att ägarens avkastningskrav ska ställas på bostadsbolaget som helhet och inte på enskilda investeringar. Lagstiftaren menade att en ägares krav rör företagsnivån men att det är företagsledningen som fattar beslut om enskilda investeringar som de sedan kan ha olika avkastningskrav på.

Att begreppet affärsmässiga principer valts och inte affärsmässiga grunder som finns i andra lagar som rör kommunal företagsverksamhet har att göra med att lagstiftaren velat undvika att praxis från andra områden som har andra förutsättningar ska kunna påverka allmännyttiga bostadsbolag. Bostadshyresmarknaden kännetecknas av investeringar som

¹² Prop. 2009/10:185 s. 83.

¹³ A. prop. s. 83.

¹⁴ A. prop. s. 45.

kräver ett särskilt långsiktigt förhållningssätt och dessutom finns det ett krav på att erbjuda bostadshyresgästerna inflytande.¹⁵

Värdeöverföringar

I den upphävda lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag, den äldre allbolagen, fanns föreskrifter om utdelningsbegränsning. Utdelningen från ett allmännyttigt bostadsbolag fick högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet.¹⁶ Utdelningen fick dock inte överstiga bostadsföretagets resultat för föregående räkenskapsår. I den nya allbolagen har begreppet utdelning ändrats till begreppet värdeöverföring vilket är det begrepp som används i ABL. Med värdeöverföring avses enligt 17 kap. 1 § ABL vinstutdelning, förvärv av egna aktier med vissa undantag, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna och annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för bolaget.

Allbolagen innehåller tre bestämmelser om värdeöverföringar. Den första i 3 § överensstämmer till viss del med den som fanns i den äldre allbolagen förutom att det dels talas om det vidare begreppet värdeöverföring istället för endast utdelning, dels att det anges vad räntan ska beräknas på. Det anges att värdeöverföringar i ett kommunalt bostadsaktiebolag under ett räkenskapsår inte får överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen eller kommunerna vid föregående räkenskapsårs utgång har skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Räntesatsen är den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår med tillägg av en procentenhet. Dessutom finns ytterligare en begränsning i att det anges att värdeöverföringen under ett räkenskapsår inte får överstiga hälften av bolagets resultat för föregående räkenskapsår.

I 4 § allbolagen finns ett undantag som medger högre värdeöverföring om bolaget har avyttrat en fastighet under föregående räkenskapsår. Om fastighetsförsäljningen gav ett nettoöverskott¹⁷ så medger bestämmelsen en värdeöverföring som motsvarar hälften av detta. Ett ytterligare krav är att kommunfullmäktige ska ha fattat ett beslut i frågan. Här har lagstiftaren valt att tydliggöra att det är fråga om ett sådant beslut i verksamheten som enligt 3 kap. 17 § KL är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som styrelsen i bolaget ska låta kommunfullmäktige ta ställning till. Det är emellertid ABL som reglerar hur beslut om värdeöverföringen ska göras i bolaget. Fram tills 1 juli 2007 gällde att det i vissa fall krävdes tillstånd från länsstyrelsen för att överlåta fastigheter eller aktier och andelar i allmännyttiga kommunala bostadsföretag.¹⁸ Något sådant tillstånd krävs alltså inte längre.

Den tredje bestämmelsen om värdeöverföringar finns i 5 § allbolagen. Stadgandet ger ett ytterligare undantag från huvudregeln i 3 § och medger värdeöverföring för överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår om medlen används för sådana åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social

¹⁵ A. prop. s 48.

¹⁶ 1 § förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag, upphävd.

¹⁷ Med nettoöverskott avses skillnaden mellan fastighetens försäljningspris och dess bokförda värde med tillägg för försäljningskostnader.

¹⁸ Tillstånd krävdes t.ex. inte om kommunen även fortsatt skulle ha ett bestämmande inflytande över bolaget eller om köparen var ett annat allmännyttigt bolag, 2 kap. 6 § den äldre allbolagen.

sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Med överskott avses bolagets resultat. Undantaget medför möjligheter att ta ut överskott som inte kunnat överföras enligt 4 § pga. begränsningen om hälften av nettoöverskottet, under förutsättning att det handlar om överskott och att värdeöverföringen inryms inom ABL och årsredovisningslagen. Lagstiftaren anför att ändamålet med undantaget är att ge kommunen möjligheter att verka för bostadsförsörjningen inte bara i bostadsbolaget utan även på andra sätt. Man påpekar också att undantaget indirekt är ett verktyg för att motverka överkonsolidering i bostadsbolaget.¹⁹ Förarbetena innehåller några exempel på vilka åtgärder som kan omfattas av undantaget, dvs. främja integration och social sammanhållning, men lagstiftaren är tydlig med att de utgör just exempel och att det inte är en uttömmande lista. Kommunerna, poängteras det, ska utgå från lokala behov och förutsättningar. Lagstiftaren har angett några exempel på vad som kan inrymmas i undantaget. Ägaren kan enligt förarbetena använda medlen till att finansiera lokaler eller fritidsanläggningar vilka kan användas som mötesplatser, eller vidta åtgärder som ökar variationen inom ett bostadsområde genom att se till att det finns olika former av boenden att välja mellan. Enligt 5 § allbolagen gäller begränsningen i 3 § inte värdeöverföringar mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.

ABL:s bestämmelser om värdeöverföringar finns i 17 kap. och om vinstutdelning i 18 kap. och dessa gäller alla aktiebolag, även de som omfattas av allbolagen. I korthet innebär dessa regler att en värdeöverföring inte får äga rum om det inte finns full teckning för bolagets bundna egna kapital och att olagliga värdeöverföringar ska återbäras till bolaget, den s k beloppsregeln. Ett bolag får bara genomföra en värdeöverföring till aktieägare eller annan om den framstår som försvarlig med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet och bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Är bolaget ett moderbolag ska hänsyn också tas till de krav som koncernverksamhetens art, omfattning och risker ställer på koncernens egna kapital samt till koncernens konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt, den s k försiktighetsregeln. Enligt 18 kap 4 § ABL ska till förslaget om vinstutdelning fogas ett motiverat yttrande från styrelsen om den föreslagna vinstutdelningen är försvarlig med hänsyn till vad som anges i 17 kap. 3 § andra och tredje styckena ABL.²⁰ Dessutom finns bestämmelserna om kontrollbalansräkning i 25 kap. 13 § ABL vilken innebär att styrelsen ska upprätta en sådan och låta bolagets revisor granska den när det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet eller när det visat sig att bolaget saknar tillgångar vid en utmätning. Det är styrelsen som enligt ABL lämnar förslag till hur räkenskapsårets vinst eller förlust ska disponeras. Det är sedan bolagsstämman som fastställer resultat- och balansräkning.

Redovisningsskyldighet

Regeringen bedömde att begränsningen om värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsbolag behövde följas upp löpande och utvärderas för att avgöra effekterna för bostadsbolagen, för hyrorna och för konkurrensen på hyresmarknaden. Enligt 6 § allbolagen ska därför alla allmännyttiga kommunala bostadsbolag skriftligen varje år lämna

¹⁹ Prop. 2009/10:185 s. 88f.

²⁰ Bestämmelsen syftar till att skydda bolagets borgenärer och kan inte åsidosättas ens med samtliga aktieägares samtycke, se prop. 2004/05:85 s. 750.

uppgifter om beslutade värdeöverföringar och hur de har beräknats. Uppgifterna ska lämnas till länsstyrelsen som sedan ställer samman uppgifterna i en rapport till Boverket. Boverket lämnar årligen en rapport till regeringen.

Regeringsuppdrag

Boverket har i uppdrag att löpande följa upp tillämpningen av allbolagen och de ändringar i hyreslagen och hyresförhandlingslagen som trädde ikraft samtidigt.²¹ Boverket ska följa effekter och konsekvenser av ändringarna, hur de olika aktörerna tillämpar lagen samt följa rättstillämpningen. Den första rapporten överlämnades redan i mars 2013²² och den har följts av flera rapporter varje år. Den senaste kom i mars 2016 och gäller uppföljning av kommunala bostadsbolag förutsättningar för konkurrens.²³

Länsstyrelserna fick ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2015 att stödja kommunerna i arbetet med att underlätta för personer som har svårt att komma in på bostadsmarknaden, att motverka hemlöshet och att förebygga avhysningar.²⁴ I uppdraget sägs att länsstyrelserna i arbetet ska föra fram behovet av att i ägardirektiv betona de kommunala bostadsbolagens sociala och allmännyttiga roll. Uppdraget redovisades genom två rapporter varav en innehåller en kartläggning av kommunernas ägardirektiv till sina kommunala bostadsbolag.²⁵

Ändringarna i hyreslagen

Samtidigt som allbolagen trädde i kraft ersattes allmännyttans hyresnormerande roll med en normerande roll för alla hyror som omfattas av en förhandlingsöverenskommelse. Eftersom de kommunala bostadsbolagens hyror hittills bestämts utifrån en självkostnadsprincip krävdes en förändring.²⁶ Skälen till ändringen var framförallt den osäkerhet som rådde om vad EU-rätten tillåter, och då särskilt statsstödsreglerna. När bolagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer och inte enligt självkostnadsprincipen så menade regeringen att den normerande rollen som bolagen tidigare haft för att hålla nere hyrorna skulle förlora sin betydelse.²⁷ I förarbetena anges att det redan fanns ett utrymme för hyresnämnden att vid sin bedömning bortse från jämförelselägenheter om dessa inte är korrekt prissatta.²⁸ Förändringen till kollektivt förhandlade hyror som underlag bedömdes inte medföra någon förändring av rättsläget. SABO och Hyresgästföreningen var positiva till förslaget i sina remissvar. Även Fastighetsägarna menade att kollektivt förhandlade hyror borde vara normerande om inte särskilda skäl föreligger.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket N2015/08892/SUBT, N2015-08630/KLS (delvis) och N2015-019353/PUB.

²² Boverket, *Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning*, Rapport 2013:15.

²³ Boverket, *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2014 och 2015*, Rapport 2016:7.

²⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna S 2014/8870/SAM (delvis).

²⁵ Länsstyrelsen Skåne, *Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*, 2015.

²⁶ Prop. 2009/10:185 s. 64.

²⁷ A. prop. s. 64f.

²⁸ A. prop. s. 65.

I förarbetena diskuterades också vilken betydelse det geografiska läget borde ha vid fastställande av skälig hyra.²⁹ SABO liksom Hyresgästföreningen framhöll att hyresmarknadens parter på flera håll i landet redan arbetade med att ta fram systematiska modeller för hyressättning och att det bästa vore om detta arbete kunde fortsätta. I förarbetena anges särskilt att regeringen såg positivt på detta arbete. Regeringen bedömde att det saknades anledning att i lagtext ange vilka faktorer som ska ha betydelse vid en bruksvärdesprövning. Ansvaret skulle även fortsättningsvis vila på de lokala parterna på hyresmarknaden.

I hyreslagen, dvs. 12 kap. JB, infördes samtidigt trappningsregeln genom ett femte stycke i 55 §. Motivet till trappningsregeln var att söka skydda hyresgästerna mot kraftiga hyreshöjningar som eventuellt kunde bli följden av att allmännyttan inte länge skulle vara hyresnormerande. Om hyrorna kom att höjas mycket skulle det begränsa värdet av det direkta besittningsskyddet som lagstiftaren önskade behålla. I SABOs och Hyresgästföreningens förslag fanns en skyddsregel med ett liknande innehåll. Trappningsregeln innebär att väsentliga hyreshöjningar ska fasas in under en skälig tid. Det är hyresnämnden som ska tillämpa bestämmelsen på ansökan av en hyresgäst. För att regeln ska användas krävs det att den nya hyran är väsentligt högre än den tidigare hyran. I förarbetena anges att en hyreshöjning på några procent inte anses vara väsentlig men en höjning på runt tio procent i normalfallet anses vara det.³⁰ Trappningsregeln ska vidare enligt 55 § hyreslagen inte tillämpas om särskilda skäl talar emot det även om hyreshöjningen är väsentlig. Lagstiftaren räknar i förarbetena upp tre exempel på vad som kan anses vara särskilda skäl.³¹ Om lägenhetens bruksvärde har höjts på grund av att det genomförts standardhöjande åtgärder som hyresgästen har lämnat sitt godkännande till eller om hyresnämnden lämnat tillstånd är ett exempel. Ett annat är om hyresvärden och hyresgästen kommit överens om tillval som höjt lägenhetens bruksvärde. Det sista exemplet är att trappningsregeln inte är tillämplig om den tidigare hyran är särskilt låg, till exempel på grund av att hyresvärden under flera år inte har anpassat den efter den allmänna hyresutvecklingen.

Allbolagens syfte och motiv - övergripande

Den dåvarande regeringens motiv för allbolagen var att bostadshyresmarknaden inte motsvarade regeringens målsättning om en väl fungerande bostadsmarknad med ett utbud som svarar mot behoven. Regeringen förde fram två huvudsakliga skäl till en ny lag: lagstöd för att skydda hyresgästerna och kommunernas behov av att ett verktyg för att fullgöra det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Vidare ansåg regeringen det viktigt att öka förutsättningarna för att utöka utbudet av hyreslägenheter genom att skapa utrymme för redan verksamma men även nya företag på bostadsmarknaden. Den svenska modellen, med allmännyttiga kommunala bostadsföretag för alla typer av hyresgäster såväl med låga som höga inkomster, ville regeringen värna. Man önskade inte längre att de kommunala bostadsföretagen skulle vara hyresnormerande men om detta inneburit en

²⁹ A. prop. S. 66f.

³⁰ Prop. 2009:10:185, s. 91.

³¹ A prop. s. 91f.

överföring av offentliga medel till kommunala bolag eller inte tog regeringen inte ställning till. Skälet till att reformera hyressättningssystemet uppgavs ändå vara EUn rätten, dvs. statsstödsreglerna, men också att behålla kommunernas möjligheter att använda sina bolag som verktyg för bostadsförsörjningen. Skyddsregeln som infördes mot höga hyreshöjningar ansågs bromsa alltför höga hyreshöjningar.

Lagens konsekvenser

För de kommunala bostadsbolagen

I förarbetena förutspåddes att allbolagen skulle leda till att de kommunala bostadsbolagen fick en mer solid ekonomisk bas att stå på. Kommunala bostadsbolag som tillhör koncerner bedömdes behöva göra mer långsiktiga bedömningar av sitt framtida kapitalbehov för att kunna lämna underlag för ägarnas beslut om utdelning än vad som hittills gällt. En ytterligare konsekvens som lagstiftaren såg positivt på var att konkurrenssituationen som antogs bli en följd av lagen borde öka kraven på de kommunala bostadsbolagens effektivitet. Lagstiftaren menade vidare att införandet av marknadsmässiga avkastningskrav skulle leda till att såväl ägare som bostadsbolag konsekvent måste beakta hur verksamheten bedrivs. SABOs liksom Hyresgästföreningens mening var att de kommunala bostadsbolagen arbetat affärsmässigt under lång tid innan lagen trädde i kraft. Denna ståndpunkt framkommer även vid de intervjuer som genomförts. För många allmännyttiga bostadsbolag har därför inte allbolagen inneburit de stora förändringar som lagstiftaren antog. De förändringar som skett kan ha andra orsaker än nämnda lag.

Hur affärsmässiga principer ska tillämpas i bostadsbolagen framgår inte av förarbetena. Denna fråga har diskuterats sedan allbolagen trädde i kraft. En tolkning som förts fram har varit att vara affärsmässig är detsamma som vinstmaximering.³² SABO har hävdat att det viktiga är att kommunen ställer upp ett marknadsmässigt avkastningskrav och att företagsledningen utifrån företagets förutsättningar och marknadssituationen gör allt man kan för att uppnå detta krav. Några ytterligare krav, till exempel vinstmaximering, anser SABO inte ska läggas på bostadsbolaget. Det har också diskuterats hur avkastningskravet bör formuleras. En uppfattning har varit att kravet ska formulerats som ett nominellt avkastningskrav på totalt kapital. SABOs uppfattning är att det är bättre att fokusera på bostadsbolagets totalavkastning, dvs. summan av direktavkastning och värdeförändring.³³ Vilka avkastningskrav som de allmännyttiga bolagen har varierar mycket stort. Det har att göra med att bolagen har olika förutsättningar men också att ägaren har valt olika förhållningssätt till sina bolag. Även värdeöverföringarna varierar stort. Nästkommande avsnitt innehåller redogörelse över ägardirektiv och värdeöverföringar samt de få domstolsavgöranden som fanns när denna rapport skrevs.

Det övergripande syftet med allbolagen är att göra förutsättningarna lika mellan kommunala och privata bostadsbolag. Kommunala bostadsbolag har till skillnad från privata dito

³² Lind, Hans och Lundström, Stellan, *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar, Intuitionen för Fastigheter och Byggande*, KTH, rapport 2011:1.

³³ SABO, *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – En kommentar från SABO*, promemoria 2011.

ett allmännyttigt syfte. I det allmännyttiga uppdraget ingår även en skyldighet att ge hyresgästerna inflytande. Privata hyresvärdar har inte denna lagstadgade skyldighet.

Vad som ytterligare skiljer allmännyttiga från privata bostadsbolag är att allmännyttan omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar samt beträffande inköp av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Dessa regelverk innebär att handlingar, avtal, affärsplaner och annat som har med verksamheten att göra som huvudprincip är allmänna och därmed möjliga för alla svenska medborgare att ta del av och att alla inköp – förutom i LOU särskilt uppräknade undantag – ska genomföras enligt LOU vilket innebär att de ska annonseras så att alla leverantörer som önskar kan lämna anbud. Med LOU följer också regler om överprövning av upphandlingar. Framförallt anses LOU leda till att de kommunala bostadsbolagen måste avsätta mer resurser till upphandling än de privata. Att tillämpa LOU vid inköp upplevs inte alltid som att bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer.

Allmännyttiga kommunala bostadsbolag anses vara upphandlande myndigheter och därmed omfattas av LOU pga. att de skapats för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål och detta ändamål är överordnat andra aspekter vilket innebär att det huvudsakliga syftet inte är att ge vinst.³⁴ SABO har i ett antal remissvar påpekat att kommunala bostadsbolag i och med allbolagens ikraftträdande ska drivas enligt affärsmässiga principer, att de inte längre har en hyresnormerande roll samt att de verkar på en konkurrensutsatt marknad med lika villkor som de privata vilket innebär att de inte borde omfattas av LOU. SABO har dock inte erhållit gensvar för denna uppfattning.³⁵

I mångt och mycket är förutsättningarna lika för privata och kommunal hyresvärdar, t.ex. beträffande regler mellan hyresgäst och hyresvärd, men det finns alltså en hel del som skiljer dem åt vilket gör att det inte är rimligt att ställa samma avkastningskrav på en privat som en kommunal aktör. Allmännyttiga kommunala bostadsbolag verkar vidare på sina egna lokala marknader med egna förutsättningar vilket ger att det inte alltid finns en privat aktör att jämföra med.

Förändrade redovisningsregler

Boverket har i en rapport som publicerades i mars 2016 undersökt hur kommunala bostadsbolag anpassat sig till de nya komponentavskrivningsreglerna.³⁶ Reglerna innebär att en byggnad ska delas upp i komponenter som t.ex. stomme, stammar och fasad och varje komponent är en tillgång som skrivs av var för sig.³⁷ Undersökningen avser utvecklingen under 2014 och 2015. De nya bestämmelserna ger enligt Boverket ledning till huruvida de bolag som omfattas av dem är konkurrenskraftiga. Boverket har jämfört verkliga värden med bokförda värden. Avsikten med jämförelsen var att se hur nära varandra dessa värden ligger. Drygt hundra bolag undersöktes och det visade sig att bolagen, och även några stiftelser, som ingick i studien inte övervärderat sina fastigheter. En jämförelse gjordes också genom att ställa långfristiga skulder mot verkliga värdet. De bolag som har

³⁴ Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 5419-11 avseende Järnet Smide Stockholm AB och AB Familjebostäder.

³⁵ Förslaget från SABO och Hyresgästföringen innehöll en sådan skrivning. I yttrande till Upphandlingsutredningen 2010 och remissvar på betänkandet SOU 2008:38 likaså.

³⁶ Boverket, *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2014 och 2015*, Boverket, rapport 2016:7.

³⁷ Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2012:1.

bokförda värden som ligger nära de verkliga värdena var enligt rapporten relativt högt belånade. Boverket undersökte också vilka försäljningar som planerades under 2015, omställningen av lägenheter, vakansgrad och hur många bostäder som rivits under 2014. De regionala skillnaderna är stora. Boverket menar i rapporten att hyresmarknaden står inför ett slags skifte. Nivån på försäljningarna är den lägsta sedan 2006 och allmännyttans bestånd ökar igen. Att de kommunala bolagen i Stockholms kommun har upphört med försäljningarna och beslutat att öka sitt bestånd påverkar stort enligt Boverkets rapport.

Boverkets uppfattning är att deras studie visar att de allmännyttiga bolagen är konkurrenskraftiga. Några jämförelser med privata aktörer har man dock inte gjort. Boverket har genomfört undersökningen som en del i sitt uppdrag att följa upp allbolagen. Avskrivningsbestämmelserna saknar emellertid koppling till allbolagen varför Boverkets slutsatser i rapporten inte är enkla att följa. De nya avskrivningsbestämmelserna ger nya möjligheter till jämförelser och uppföljning men det är svårt att dra några slutsatser beträffande bostadsbolagens konkurrenskraft. Boverket nämner också den stora regionala variationen.

Intervjuer

Intervjuer skedde under vårvintern 2016 med fyra verkställande direktörer i allmännyttiga kommunala bostadsbolag från Skåne i söder till Skellefteå i norr. De företräder kommunala bostadsbolag av varierande storlek. Det största företaget, AB Stångåstaden, Linköping, äger och förvaltar ungefär 18 500 lägenheter, varav ca 4 200 studentlägenheter och har ca 26 procent av marknaden i kommunen. Det minsta, Burlövs Bostäder AB som har knappt 2 500 bostäder, är dominerande i kommunen. AB Ängelholmshem har drygt 3 000 lägenheter och är en av de största hyresvärdarna i kommunen. Skelleftebostäder AB hade vid tidpunkten för intervjun ca 5 800 lägenheter, inklusive studentbostäder och var också den största hyresvärderna i kommunen.

Den övergripande frågan som diskuterades var vad som blivit annorlunda efter det att allbolagen trätt ikraft. Vidare dryftades vad införandet av affärsmässiga principer inneburit på ett konkret plan, dvs. har det påverkat den dagliga driften, redovisningen, beslut om investeringar och strategier. Om affärsmässiga principer står i konflikt med det samhällsansvar som bolaget har, eller om dessa mål går att förena var också föremål för diskussion. Ytterligare frågor om ägarstyrning ställdes, om lagen påverkat ägarstyrningen och i så fall hur. Förhållandet med eventuella privata aktörer på marknaden avhandlades också.

De verkställande direktörerna i de fyra bolagen som tillfrågats i denna studie har samtliga påpekat att de regionala förutsättningarna skiljer sig åt och respektive ägare, dvs. kommunens, förhållningssätt till sitt helägda bolag likaså. Bolagsstyrelsens kompetens har också stor betydelse var något som framhölls.

Lagen har i flera fall lett till en mer medveten ägare än tidigare. Det har blivit tydligare vilka frågor som ska diskuteras och det anses bra att ägaren ställer krav på avkastning på insatt kapital. Någon påpekar att lagen har fått en otydlig utformning och att det innebär att det är svårt att avgöra på vilket sätt den ska tillämpas i bolagen. I de större bolagen har allbolagen lett till en annan syn internt i bolagen t.ex. beträffande på vilka platser som det är möjligt att bygga på vilket inte diskuterats i någon särskild omfattning tidigare. Ekono-

mifrågor har över lag kommit mer i fokus. Fastigheternas driftnetto har t.ex. blivit mer intressant nu än tidigare enligt en av intervjupersonerna. Det poängterades också att det är kunderna, dvs. hyresgästerna som står i fokus i det löpande arbetet.

Att det skulle finnas någon konflikt mellan samhällsansvar och affärsmässiga principer har inte framkommit vid intervjuerna. Det ingår i arbetet och påverkar i stället fastighetsbeståndet i positiv riktning. Att samhällsansvar är lönsamt är en uppfattning som delas av de intervjuade och även att det ingår som ett naturligt inslag i allmännyttans verksamhet. Någon önskar i stället tala om hållbarhet i stället för samhällsansvar och menar att det är ett mycket viktigt arbete som bolaget tjänar på och som är långsiktigt lönsamt. Det är vidare möjligt att i ekonomiska termer beräkna vad samhällsansvaret ger för bolagets resultat. Ett exempel på positiva effekter av att ta samhällsansvar som nämnts är att det är direkt lönande på så sätt att det allmännyttiga bolaget inte har eller haft någon skadegörelse på mycket lång tid. Andra aktörer på samma marknad som inte arbetar aktivt med sociala frågor har däremot problem med skadegörelse och klotter. En annan aspekt som förts fram är att ägaren visst kan trycka på att det helägda bolaget ska vidta vissa åtgärder men att bolaget kan ställa motkrav och begära att åtgärden i sig ska ha en positiv effekt för bolaget inklusive dess hyresgäster och inte kommunmedlemmarna i stort. Det ställs således krav på ägarens argument.

De privata aktörerna, där sådana finns, har i allmänhet inte några synpunkter på hur det kommunala bolaget bedriver sin verksamhet. De första åren genomförde de privata aktörerna på vissa håll en del åtgärder för att kontrollera att det kommunala bolaget följde affärsmässiga principer men det ledde inte till någon kritik. I en kommun menar de privata hyresvärdarna att det kommunala bolaget är mer affärsinriktat än vad de privata är.

Det framfördes också att under den tid som allbolagen varit i kraft har det hänt andra saker som påverkat bolagen mycket vilket innebär att det inte är lätt att se vad som är en effekt av allbolagen och vad som är en effekt av något annat. Omställningen till komponentavskrivning är ett exempel som lett till stora förändringar för de bolag som omfattas av dem. Dessa regler har lett till att bolagen behöver göra mer noggranna bedömningar vid investeringar. Tidigare var det resultaträkningen som intresserade ägare och styrelse men nu har de insett att balansräkningen är minst lika viktig. Att revisorerna har mer fokus på att värdera tillgångarna och också ifrågasätter bolagets värdering är något som skett de senaste åren. Räntenedgången är en annan faktor som påverkat branschen stort.

Ägaren, värdeöverföringar och ägardirektiv

Den nya lagen ansågs av lagstiftaren inte medföra några nya åligganden för kommunerna och därmed inte heller några nya kostnader.³⁸ Ett visst merarbete bedömdes allbolagen betinga för de kommuner som inte redan tydliggjort rollfördelningen mellan kommunen och bolaget i bolagsordning eller i ägardirektiv. Reglerna om värdeöverföring ansågs underlätta kommunernas arbete att genomföra sina åtgärder för bostadsförsörjningen på ett konkurrensneutralt sätt. En viss begränsning av den kommunala självstyrelsen ansågs bestämmelserna om värdeöverföringsbegränsning ändå innebära. Den bedömdes dock vara både rimlig och proportionerlig i förhållande till syftet med bestämmelserna.

³⁸ Prop. 2009/10:185 s. 81.

Värdeöverföringar åren 2010 - 2014

De uppgifter som länsstyrelserna samlar in angående gjorda värdeöverföringar sänds till Boverket som i sin tur tar fram en årlig rapport. Den senaste rapporten rör räkenskapsåret 2014 och publicerades i februari 2016.³⁹ Nedan följer en sammanställning över rapporterade siffror under de år som allbolagen varit ikraft och som jämförelse året innan dess.

Räkenskapsår	Räntesats ⁴⁰	Totalt (tkr)	Otillåtet (tkr) ⁴¹	Överföringar enligt undantagen ⁴²
2014	2,62	229124	11456	142429
2013	3,01	1185521	8846	1054110
2012	2,52	3658328	8500	3552173
2011	3,57	1658768	17873	1513399
2010	3,76	411800	27946	-

Källa Boverket

Året innan allbolagen trädde i kraft lämnade 59 procent av bolagen inte någon utdelning eller koncernbidrag, 23 procent lämnade utdelning eller koncernbidrag med tillåtet belopp och 18 procent av bolagen utdelning utöver tillåtet belopp.⁴³ Beträffande de otillåtna utdelningarna så var det fråga om aktieutdelning i 14 fall och koncernbidrag i 38 fall. Det bör poängteras att med otillåtet avses att stöd för värdeöverföringen inte kunnat hittas i den äldre allbolagen eller den nu gällande allbolagen, det behöver dock inte betyda att densamma skulle stå i strid med ABL. Vidare hade två företag lämnat utdelning som översteg bolagets resultat och ett bolag utdelning som översteg företagets grundkapital. Huruvida dessa överföringar står i strid med ABL är inte heller utrett.

Det första året då allbolagen varit tillämplig visade Boverkets rapport bl.a. att färre bolag, 5 procent eller 13 bolag, genomfört otillåtna överföringar och att antalet som inte lämnat någon värdeöverföring låg kvar på ungefär samma nivå.⁴⁴ Förklaringen till minskningen av de otillåtna värdeöverföringarna menade Boverket kunde bestå i att innehållet i den nya lagen är tydligare än den tidigare och att fler kommuner och bolag därför följt bestämmelserna. Det var tillsammans 14 bolag som använt sig av något av undantagen i allbolagen. Av dessa hade fyra kommuner⁴⁵ beslutat om värdeöverföringar av överskott från fastighetsförsäljningar enligt 4 § allbolagen. Sju kommuner⁴⁶ hade beslutat att använda undantaget i 5 § allbolagen, dvs. överföra medel från bostadsbolaget för åtgärder som

³⁹ Boverket, *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2014*, rapport 2016:4.

⁴⁰ Genomsnittlig statslåneränta för föregående år plus en procentenhet, 3 § allbolagen för 2010 gällde samma skrivning men enligt förordningen (2003:348) om skälig utdelning från allmännyttiga bostadsföretag.

⁴¹ Dvs. värdeöverföringen kan inte hänföras till någon av bestämmelserna i allbolagen.

⁴² Dvs. 4 eller 5 §§ allbolagen.

⁴³ Boverket, *Utdelningar från allmännyttiga bostadsbolag för räkenskapsåret 2010*, rapport 2011:18.

⁴⁴ Boverket, *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsbolag för räkenskapsåret 2011*, rapport 2013:1.

⁴⁵ Stockholm, Södertälje, Linköping och Partille kommuner.

⁴⁶ Stockholm, Upplands Väsby, Norrköping, Jönköping, Hässleholm, Lysekil och Gävle kommuner.

främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. De åtgärder som räknades upp var för åtgärder inom ”Järvalyftet” i Stockholms kommun, bostadssamordning, kvarboende, stödboende, åtgärder för att förebygga hemlöshet, uppsökande verksamhet för barnfamiljer som riskerar att förlora sin bostad, akutboende, inköp av bostadsrätter för att hjälpa personer med särskilda behov, upprustning av idrottsplats och lekplats, standardförbättring av idrottshall, utveckling av parker, anläggning av fotbollsplaner samt integrationsskapande projekt. Två kommuner hade inte specificerat vilka åtgärder eftersom arbetet ännu inte nått dithän att det var möjligt.

Beträffande räkenskapsåret 2012 låg antalet bolag som inte lämnat någon värdeöverföring kvar på ungefär samma nivå och antalet bolag som lämnat otillåten värdeöverföring hade minskat ytterligare till 4 procent, vilket motsvarar tolv bolag.⁴⁷ De totala värdeöverföringarna hade ökat från drygt 1,6 miljarder kronor till drygt 3,6 miljarder kronor. Ökningen kan framförallt förklaras med att de tre allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholms kommun överförde mer medel än tidigare. De svarade för 96 procent av den totala summan. Det var 17 bolag som använt sig av något av undantagen, således en ökning med tre bolag från året innan. Tre kommuner⁴⁸ använde sig av undantaget rörande fastighetsförsäljning i 4 § allbolagen och elva⁴⁹ av undantagen i 5 § allbolagen om bostadsförsörjningsåtgärder. I flera fall angavs samma skäl som för år 2011 men följande var nya för 2012: trygghetskapande åtgärder som klottersanering och belyningsprojekt, anläggning av olika typer av aktivitetsytor, uppförande av idrottshall, områdesprogram för att förbättra levnadsvillkoren och öka tryggheten i vissa områden i Malmö där välfärden är som lägst, förebyggande åtgärder för att motverka hemlöshet i form av kostnader för t.ex. härbärgen och dygnsboende. Fem bolag hade också lämnat värdeöverföring med 74 miljoner kronor till annat allmännyttigt kommunalt bostadsbolag i samma koncern.

Räkenskapsåret 2013 minskade värdeöverföringarna till knappt 1,2 miljarder kronor. Antalet bolag som inte lämnat någon värdeöverföring ökade något medan antalet bolag som lämnat otillåtna värdeöverföringar låg kvar på samma låga nivå. Ett av bolagen som fört över otillåten värdeöverföring hade använt sig av fel statslåneränta, ett bolag återbetalade aktieägartillskott och ett annat förvärvade ett dotterbolag. I tre kommuner⁵⁰ användes undantaget rörande fastighetsförsäljning, I elva kommuner⁵¹ överfördes medel med stöd av bostadsförsörjningsundantaget. Särskilda boendelösningar, allaktivitetshus för att främja integration var exempel på nya åtgärder som angavs som skäl för dessa värdeöverföringar.

Som framgår av tabellen ovan minskade värdeöverföringarna för räkenskapsåret 2014 betydligt. Endast sju bolag lämnade värdeöverföringar med för högt belopp men summan steg med 2,6 miljoner kronor. Ett bolag stod för merparten av beloppet med en otillåten överföring om 7,5 miljoner kronor. Förklaringen till den stora minskningen för år 2014

⁴⁷ Boverket, *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*, rapport 2014:1.

⁴⁸ Stockholm, Ekerö och Linköping kommuner.

⁴⁹ Stockholm, Upplands Väsby, Älvkarleby, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Burlöv, Hässleholm, Malmö, Karlstad och Gävle kommuner.

⁵⁰ Stockholm, Norrtälje och Falkenberg kommuner.

⁵¹ Stockholm, Sollentuna, Upplands Väsby, Eskilstuna, Norrköping, Eslöv, Hässleholm, Malmö, Kristianstad, Klippan och Karlstad kommuner.

var att de tre kommunala bostadsbolagen i Stockholms kommun inte förde över några medel enligt undantagen. De största värdeöverföringarna stod istället Malmö, Halmstad, Södertälje, Norrköping, Karlstad och Örebro kommuner för med sammanlagt 106 miljoner kronor. Endast en kommun använde undantaget rörande fastighetsförsäljning. Hur stora värdeöverföringar som gjordes räkenskapsåret 2015 var inte känt vid tidpunkten för den här rapporten.

Värdeöverföringarnas storlek har varierat under åren. De minskade betydligt 2014 jämfört med 2013 än mer jämfört med 2012. Det framgår inte av den kortfattade tabellen ovan men de regionala skillnaderna är stora. Den ändrade politiska majoriteten i Stockholms kommun efter valet 2014 påverkade statistiken i hög grad. Om man tittar på antalet bolag så är det fortfarande så att en majoritet inte för över några medel till sin ägare. Undantagen har använts i relativt stor omfattning av både stora och små kommuner. Några har använt bostadsförsörjningsundantaget flera gånger och andra en gång. Vilka åtgärder som anförs som skäl för undantaget gällande bostadsförsörjningsåtgärder är mångskiftande precis så som förutsågs i förarbetena till lagen. Vidare är det viktigt att minnas att värdeöverföring som är otillåten enligt allbolagen inte behöver vara otillåten enligt ABL.

Domstolsavgöranden om värdeöverföringar

Det finns ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm från december 2013 som är av intresse.⁵² Det rör kommunfullmäktiges i Stockholm beslut från den 28 maj 2012 om värdeöverföring om ca 1,26 miljarder kronor från de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen Familjebostäder, Stockholmshem och Svenska bostäder avseende räkenskapsåret 2011. Av beslutet framgår att värdeöverföringen om 670 miljoner kronor gjordes med stöd av 5 § p 1 allbolagen, åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar och värdeöverföringen om 595 miljoner kronor med stöd av 4 § allbolagen, överföring av nettoöverskott vid avyttring av fastigheter. De klagande menade att besluten stred mot allbolagen dels eftersom de ansåg att värdeöverföringarna överskred den högst tillåtna gränsen, dels för åtgärderna som beskrevs som bostadsförsörjningsåtgärder med stöd av 5 § inte inrymdes inom undantaget. De klagande menade att pengarna borde stanna kvar i bolagen och användas bl.a. för upprustning och för nyproduktion.

En fråga som Kammarrätten hade att besvara var om det var tillåtet att utnyttja både 4 och 5 § i allbolagen för att göra undantag från huvudregeln i 3 § samma lag. I förarbetena till allbolagen anges att nettoöverskottet som vid en fastighetsförsäljning inte kan tas ut enligt 4 § allbolagen får överföras enligt 5 § under förutsättning att det handlar om överskott från föregående räkenskapsår.⁵³ Mot bakgrund av detta uttalande och att värdeöverföringarna beloppsmässigt överensstämde med lagen var beslutet därför inte olagligt enligt Kammarrätten. Den andra frågan rörde om de syften och ändamål med värdeöverföringarna med stöd av 5 § p 1 som kommunen beslutat om var sådana som främjar integration och social sammanhållning eller om de som den klagande anförde var så svepande och saknade en anknytning till bestämmelsens ändamål och därmed riskerade att åsidosätta bostadsförsörjningsändamålen. Kammarrätten fann att kommunens redovisning av syften och ändamål inte var tydliga eller preciserade på ett sådant sätt att det konkret framgick

⁵² Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 52-13 och 163-13.

⁵³ Prop. 2009/10:185 s. 88.

vilka slags åtgärder överskottet skulle användas till. Kommunen hade i vaga ordalag beskrivit åtgärderna och de var tänkta att genomföras relativt långt fram i tiden. Eftersom förarbetena till allbolagen anger att varje kommun ska utgå från sina lokala behov och förutsättningar och således ger dem en omfattande handlingsfrihet samt att förarbetenas uppräknings av vilka slags åtgärder endast är exempel och inte uttömmande bedömdes beslutet inte stå i strid med 5 § allbolagen. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen men fick inte prövningstillstånd.

Ett avgörande av Förvaltningsrätten i Falun är också av betydelse beträffande vilka bolag som omfattas av allbolagen.⁵⁴ Domen överklagades såväl till kammarrätt som till Högsta förvaltningsdomstolen vilka inte lämnade prövningstillstånd. Beslutet som var föremål för laglighetsprövning var kommunfullmäktiges i Avesta beslut om värdeöverföring från Gamla byn AB till Avesta Industristad AB genom koncernbidrag om 60 – 65 miljoner kronor för att täcka det sistnämnda bolagets nedskrivningsbehov av en fastighet. Klaganden anförde att beslutet stred mot 5 § p 2 allbolagen, dvs. undantaget gällande koncernbidrag. Kommunen menade att Gamla Byn AB inte omfattades av allbolagen eftersom bolaget inte huvudsakligen förvaltade bostadsfastigheter utan lokalfastigheter. Den totala ytan Gamla Byn AB förvaltade uppgick till 188 773 m² varav 67 089 m² avsåg bostäder. Av Gamla Byn AB:s bolagsordning och ägardirektiv framgick visserligen att bolaget skulle eftersträva en hyressättning som motsvarar vad som gäller enligt allbolagen samt att bolaget ska ha ett allmännyttigt syfte men det förändrade inte att bostadsfastigheterna såväl till antal som till yta utgjorde en mindre del av beståndet. Därmed förvaltade Gamla Byn AB således inte huvudsakligen bostadsfastigheter med hyresrätt och omfattades inte av allbolagen.

Det som går att utläsa ur rättsfallen är att de beslut som respektive kommunfullmäktige fattat inte varit olagliga. I en laglighetsprövning enligt KL är det vad som är föremål för domstolens prövning. Huruvida ett beslut är lämpligt eller inte är inte föremål för domstolens bedömning. Det ställs vidare relativt höga krav på överklagandehandlingens innehåll eftersom det inte är möjligt att komma in med ytterligare omständigheter senare i processen även om den klagande skulle finna en ny grund. Det framgår nämligen av 10 kap. 4 § KL att de omständigheter som den klagande stöder sig på ska finnas med i den ursprungliga överklagandeskrivelsen. Kammarrättsavgörandet rörande Stockholmsbolagen har varit föremål för en hel del kritik från Hyresgästföreningens sida. Det står dock klart att beslutet inte var olagligt utan förenligt med allbolagen. Efter valet 2014 blev det en ny majoritet i Stockholms kommun och de stora värdeöverföringarna samt försäljningarna har därefter upphört.

Domstolsavgöranden rörande affärsmässiga principer

Ett domstolsavgörande av intresse rör kommunfullmäktige i Karlstads kommuns beslut att godkänna en investeringskostnad om 60,3 miljoner kronor avseende det kommunala bostadsbolaget Karlstad Bostads AB:s (KBAB) nybyggnadsprojekt i kvarteret Flöjten. Den klagande anförde att beslutet inte var förenligt med affärsmässiga principer eftersom det skulle kosta betydligt mer att bygga än vad fastigheten skulle vara värd när den var klar och därmed inte var förenligt med allbolagen. Förvaltningsrätten i Karlstad hänvi-

⁵⁴ Mål nr 5739-13 meddelad den 2014-05-20.

sade till uttalandena i förarbetena där det anges att frågan om en investering är affärsmässig inte ska avgränsas till enbart ett objekt, vilket inte heller behöver vara lönsamt omgående, utan ska ses med utgångspunkt i verksamheten som helhet och över tid.⁵⁵ Kommunala bostadsbolag är långsiktiga aktörer som inte har tillkommit för att skapa vinster utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål med ett affärsmässigt förhållningssätt. Beslutet stod mot bakgrund av detta inte i strid med allbolagen. Förvaltningsrättens dom överklagades inte. Avgörandet är förvisso på underrättsnivå vilket innebär att några långtgående slutsatser knappast kan dras av det. Det visar ändå på den flexibilitet som allbolagen ger bolagen.

Vidare finns några underrättsavgöranden som rör borgensavgifter. I ett avgörande menade de klagande att eftersom borgensavgiften fördubblats mot tidigare år kunde den inte vara affärsmässig.⁵⁶ Domstolen ansåg däremot inte att klaganden visat att kommunens beslut inte var marknadsmässigt eller innebar en otillåten värdeöverföring. Inte i något fall har domstolen underkänt borgensavgiftens storlek.

Innehållet i ägardirektiv

Länsstyrelserna hade i regleringsbrevet för 2015 bl.a. ett regeringsuppdrag att föra fram behovet av att i ägardirektiv betona de kommunala bostadsaktiebolagens sociala och allmännyttiga roll. Under detta år undersöktes därför 241 allmännyttiga bostadsbolags ägardirektiv.⁵⁷ Huvudsyftet med undersökning var att se hur bostadsbolagens sociala och allmännyttiga roll kommer till uttryck i ägardirektiven men man har även i viss mån undersökt på vilket sätt ekonomiska aspekter tas upp i dem. Av rapporten framgår att de ägardirektiv man undersökt varierar stort i utformning, omfattning och innehåll samtidigt som tio bolag saknade ägardirektiv vid tidpunkten för granskningen. I flertalet – nio av tio – beskrivs på något sätt vilken roll bostadsbolaget ska ha beträffande bostadsförsörjningen. Vissa direktiv saknar skrivningar om bostadsbolagets allmännyttiga och sociala roll men ungefär hälften innehåller något om relationen mellan allmännytta och affärsmässiga principer. De allra flesta ägardirektiv som undersökts innehåller vilka ekonomiska krav som ägaren har på sitt bostadsbolag. 31 ägardirektiv saknade vid tidpunkten för länsstyrelsernas undersökning avkastningskrav. Vilka avkastningskrav som ställs och hur de utformats skiftar stort. I några ställs krav på full kostnadstäckning, i andra anges att kommunfullmäktige årligen anger vilka avkastningskrav som ska gälla i ett särskilt beslut, i andra anges ett absolut tal, eller i procent av det egna kapitalet. De direktiv som innehåller ekonomiska utgångspunkter innehåller ofta skrivningar om soliditet t.ex. i procent eller anger att ekonomin ska vara god och i balans eller dylikt. Krav på soliditet saknades i 61 ägardirektiv men fanns på en övergripande nivå i 66 stycken och på en detaljerad nivå i 110 stycken. Några få innehåller en gräns för bolagets belåningsgrad. I flera direktiv, 34 stycken, anges detaljerat hur upplåning ska genomföras men 89 ägardirektiv anger detta på en mer övergripande nivå. Ett antal direktiv innehåller skrivningar om hyresnivå och hyressättning. Det vanligaste utformningen är ”rimliga hyresnivåer” men också uttryck som stabila och prisvärda och konkurrenskraftiga hyresnivåer används. Ett direktiv anger

⁵⁵ Mål nr 1428-14 meddelad den 2014-10-10.

⁵⁶ Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 15481-11.

⁵⁷ Länsstyrelsen Skåne, *Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*, 2015.

att hyressättningen ska utgå från SABOs och Hyresgästföreningens handledning för systematisk hyressättning.

Av rapporten framgår inte hur ägardirektiven arbetats fram eller hur ofta de revideras. Vad som framgår av rapporten är att ägardirektiven har mycket olika utformning.

Intervju

Intervju skedde med Per Henningsson, SKL, i mitten av februari 2016. Frågorna som ställdes rörde lagens konsekvenser gällande ägarförhållanden. Har den nya lagen enligt SKL:s uppfattning påverkat beslut om investeringar, om ägaren upplever att det finns en konflikt mellan att arbeta affärsmässigt och att ta samhällsansvar, om SKL får mycket frågor om ägarstyrning av bostadsbolag, vilka slags frågor det i så fall handlar om samt om frågornas karaktär förändrats sedan allbolagen trädde ikraft var ytterligare frågor som ställdes. Vidare efterfrågades om ägaren anser att det finns samma behov av ett allmännyttigt bostadsbolag nu som före reformen.

När lagen kom tog SKL fram en del material och stöd till sina medlemmar. Kommunerna hade en del frågor rörande hur de skulle arbeta i förhållande till sina bolag. Från ägarens sida uppfattade man det som att det var bostadsbolagen som i många fall lyfte det affärsmässiga i relationerna. Tidigare var det lättare för ägaren att argumentera för att bostadsbolaget skulle arbeta med och finansiera olika projekt medan det efter lagens ikraftträdande krävs fler argument från kommunen. Bolagen menar att projekt som de ska finansiera måste bära sig för att vara förenliga med affärsmässiga principer vilket ägarna inte uppfattade krävdes tidigare. I och med allbolagens ikraftträdande blev det tydligare vad som behöver diskuteras. Nu får SKL inte särskilt många frågor rörande allbolagen utan de frågor som SKL får rörande bostadsförsörjning handlar om flyktingkrisen, dvs. hur kommunen ska kunna tillgodose bostäder till de nyanlända och hur de kan använda bostadsbolaget för att lösa detta. I många fall fungerar samarbetet mellan ägarna och bolagen mycket bra i dessa frågor är SKL:s uppfattning.

Det är vidare stora skillnader mellan kommunerna och deras bolag. De verkar på marknader som ser mycket olika ut och deras förutsättningar skiftar så mycket att det är svårt att uttala sig allmänt.

Vad anser de privata fastighetsägarna?

Lagstiftaren menade att lagen för de privata bostadsbolagen skulle leda till att de eventuella otillbörliga fördelar som de kommunala bostadsbolagen haft undanröjdes och att konkurrensen mellan aktörerna skulle ske på jämlika villkor. Vidare förutsågs antalet konkurrensutsatta upphandlingar att öka och att marknaden – den som rör bostadsförsörjningsåtgärder – skulle komma att bli mer tillgänglig för privata företag. Varför lagstiftaren ansåg att allbolagen skulle leda till fler upphandlingar framgår emellertid inte, möjligen var det en förhoppning. Om det blivit så har inte följts upp.⁵⁸

En fråga är om allbolagens införande har lett till konkurrens på lika villkor. Med konkurrens på lika villkor avses förhållandet mellan de kommunala bostadsbolagen och de pri-

⁵⁸ Boverket, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, rapport 2012:12 genomfördes på uppdrag av regeringen men innehåller inte något om upphandling av bostadsförsörjningsåtgärder.

vata bostadsbolagen. Det finns ett flertal utredningar och rapporter där man undersökt hyresmarknaden i förhållande till andra upplåtelseformer⁵⁹ men få som undersökt konkurrensen mellan offentligt/privat på hyresmarknaden. Boverket har undersökt hyresmarknaden ur ett konsumentperspektiv vari bl.a. framgår att Sverige inte är en hyresbostadsmarknad utan flera lokala.⁶⁰ Storstäderna och de små kommunerna är inte jämförbara. Stockholm intar något av en särställning även på detta område. På vissa lokala marknader finns det flera privata hyresvärdar av olika storlek, andra har en större privat aktör och andra marknader har privata aktörer av liten omfattning. Detta innebär att det är svårt att säga något om konkurrens som gäller på alla hyresbostadsmarknader. Syftet med att avskaffa allmännyttans hyresledande roll var alltså att göra spelplanen lika för samtliga aktörer. Konsekvensen av förändringen av denna ändring bedömdes därmed innebära ökad konkurrens på lika villkor.⁶¹

Intervju

Intervju genomfördes med Reinhold Lennebo, VD för Fastighetsägarna Sverige i slutet av februari 2016. Även han fick frågan om vilka övergripande konsekvenser den nya lagen lett till för föreningens medlemmar. Har deras förhoppningar på lagen infriats? Vidare önskades svar på om de privata fastighetsägarna är nöjda med hur lagen tillämpas och vilka typer av eventuella problem som de upplever.

Fastighetsägarna menar att det i vissa områden har slagit över för långt beträffande affärsmässigheten. De privata hyresvärdarna i vissa regioner menar att de ibland tar ett större socialt ansvar än vad allmännyttan gör. Samtidigt har vissa kommuner ännu inte förstått att de inte kan besluta att det kommunala bolaget kan genomföra vilka åtgärder som helst. En del lokala politiker tror att de kan bestämma över det kommunala bolaget precis som de kan över en kommunal nämnd. Dessa ägare har således ännu inte förstått innebörden av allbolagen, vad affärsmässiga principer är eller på vilken nivå avkastningskraven borde ställas. På andra håll är kommunen bättre på ägarstyrning. De regionala skillnaderna är således betydande. Enligt Fastighetsägarna var förväntningarna stora på vad allbolagen skulle ge i hyresförhandlingarna. Men uppfattningen är att allbolagen har haft liten sådan effekt. Det kan ha sin förklaring i att lagens innehåll inte riktigt stämmer överens med förhoppningarna om vilka resultat som den kan ge. I vart fall finns ett informationsgap beträffande vad lagen verkligen innehåller och vad vissa tror att den innehåller. En aspekt är att Hyresgästföreningen t.ex. utnyttjar sin möjlighet att förhandla med de allmännyttiga bolagen först. På så sätt får den nya bestämmelsen om underlaget för bruksvärdesberäkningen mindre betydelse. Förhoppningarna om att förändringarna skulle innebära höjda hyror kom således inte att infrias.

⁵⁹ Se t.ex. Hyresbostadsutredningens betänkande SOU 2012:88, Utredningen EU & kommunernas bostadspolitik betänkande SOU 2015:58 samt Konkurrensverket, *Åtgärder för bättre konkurrens*, rapport 2009:4.

⁶⁰ Boverket, *Konkurrens på bostadsmarknaden*, rapport 2011:15.

⁶¹ Prop. 2009/10:185 s. 82.

Hyresutvecklingen och hyresgästerna

Lagstiftaren förutsåg att den nya lagen i kombination med förändringen till en ny hyresmodell skulle kunna leda till hyreshöjningar på en del orter men att det var mycket osäkert i vilken grad det skulle ske. SABOs inställning var och är att lika villkor för kommunala och privata aktörer bidrar till att utveckla hyresrätten vilket i sin tur är till nytta för hyresgästerna. När bara en av aktörerna står för förhandlingar som den andra blir bunden av utan att lägga ner några resurser eller blir granskad är villkoren inte lika. Det var en av anledningarna till att SABO förordade att allmännyttan inte längre borde vara ensamt hyresnormerande.

Kort om hyresförhandlingarna 2011 till och med 2016

När förhandlingar skulle ske för första gången med de nya förutsättningarna var många hyresgäster oroliga över höjda hyror samtidigt som de privata fastighetsägarna hade förhoppningar om ökade intäkter. Det visar sig att hyresgästernas oro inte var riktigt befogad. Det förändrade hyressättningssystemet kom inte att beröra de årliga förhandlingarna detta första år. Boverket skrev i sin första uppföljning att 2011 års hyresförhandlingar såg ut ungefär som tidigare år och att de inte påverkats i någon större utsträckning av den nya lagstiftningen.⁶² Hyresmarknadskommittén (HMK) hade också det lägsta antalet ärenden sedan många år. Flertalet rörde medling. Under förhandlingarna mellan allmännyttan och Hyresgästföreningen framkom att parterna hade olika uppfattningar avseende tolkningen av affärsmässiga principer, vilka avkastningskrav som var lämpliga och vilken nivå borgensavgifterna borde ligga på. I snitt landade hyreshöjningarna på 2,3 procent hos både allmännyttan och de privata hyresvärdarna det första året.

I hyresförhandlingarna för 2012 fortsatte parterna att debattera avkastningskrav och affärsmässiga principer och på flera håll strandade förhandlingarna, bl.a. i Stockholm och Kalmar.⁶³ Hos HMK fördubblades antalet ärenden. Hälften var medlingsärenden. Resultatet för året blev en höjning på knappt 2,5 procent för de allmännyttiga företagen och något högre för de privata företagen.

Inför 2013 års hyresförhandlingar gick både Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen ut med uttalanden. De förra menade att nu måste hyressättningen utgå från läge, standard och förvaltningskvalitet, ett ökat fokus på kundernas önskemål och värderingar och inte som tidigare låta byggåret avgöra.⁶⁴ Hyresgästföreningen menade att bostadsbolagens ekonomi var så stabil att de inte behöver något mer tillskott från hyresgästerna.⁶⁵ Även detta år diskuterades avkastningskraven. HMK behandlade ungefär lika många ärenden som för 2012, dvs. ett trettiofem ärenden varav övervägande andel utgjordes av medlingsärenden. Antalet avgöranden i hyresnämnderna i ärenden enligt hyresförhandlingslagen minskade under året 2013 till 652 från 2012 års 968 stycken.⁶⁶ Den genomsnittliga hyreshöjningen uppgick till 1,9 procent för både privata och allmännyttiga bolag.

I hyresförhandlingarna för 2014 landade hyreshöjningarna i genomsnitt på 1,7 procent totalt, men 1,65 procent för de allmännyttiga bolagen. Under detta år prövades ett par s k

⁶² Boverket, *Den nya lagstiftningen – en första uppföljning*, rapport 2013:15, s 36.

⁶³ A.a. s. 36 f.

⁶⁴ Uttalanden på Fastighetsägarnas hemsida 2012-10-03.

⁶⁵ Kampanjen kallades ”stopp och belägg”, debattartikel i Dagens Industri 29 september 2012 bl.a.

⁶⁶ Domstolsverket, *Domstolsstatistik 2015*, officiell statistik 2015.

pilotmål av Svea hovrätt, vilka redogörs för under nästkommande avsnitt. Antalet avgöranden i hyresnämnderna enligt hyresförhandlingslagen sjönk till 535 mål.

Förhandlingsåret 2015 kan närmast definieras som ett mellanår. I genomsnitt höjdes hyran med 1,13 procent i SABO-företagen. HMK behandlade ett tjugotal ärenden varav hälften var medlingsärenden. Det nya detta år var att Hyresgästföreningen vägrade medling i ett antal områden. Som ett resultat av det startades ett arbete med att reformera HMK:s arbetssätt och arbetsformer. Hyresnämnderna avgjorde något fler ärenden, 577 stycken, enligt hyresförhandlingslagen detta år.

Förhandlingarna rörande 2016 års hyror har hittills innehållit fler konflikter än tidigare år med allbolagen. I april 2016 hade förhandlingarna strandat beträffande 75 000 lägenheter på den privata sidan och för 36 kommunala bostadsbolag vilket motsvaras av ca 127 000 lägenheter. Riksnittet för de som landat förhandlingarna låg i april på 0,6 procent i snitt.

Sedan allbolagen trätt i kraft har således fem hela förhandlingsomgångar genomförts och en pågår. Det tar en stund innan ett nytt arbetssätt sätter sig och det framgår att det varit relativt turbulent vissa år. Några större skillnader i förhandlingsresultatet, dvs. mellan hyreshöjningarna för de privata hyresvärdarna och allmännyttan kan emellertid inte utläsas.

Förändringarna i hyressättningssystemet i praxis

Våren 2014 prövade Svea hovrätt om förändringarna i hyressättningssystemet kunde innebära att lägenheternas geografiska läge skulle ges betydelse i bruksvärdesbedömningen.⁶⁷ Den privata fastighetsägaren menade att den aktuella fastigheten låg i ett attraktivt område och återopade en modell som de menade hade tagits fram av hyresmarknadens parter i Stockholm. Enligt fastighetsägaren skulle inte lägenheter med hyror som bestämts enligt den tidigare lydelsen av 12 kap. 55 § jordabalken, dvs. kommunala bostadsföretag, ligga till grund för bedömningen eftersom det skulle stå i strid med EU-rätten. Hyresgästföreningen bestred dock att det fanns en överenskommelse med hyresmodellens innehåll. Ingen av parterna återopade jämförelselägenheter var direkt jämförbara med de lägenheter som var föremål för hovrättens prövning. Om detta var parterna överens. Hovrätten menade att underprissättning i lägenheter ägda av kommunala bostadsföretag kan stå i strid med EU:s konkurrensregler alternativt statsstödsreglerna men att lagstiftaren har, för att komma till rätta med det ändrat hyressättningsreglerna. Det förhållandet att hyresgästernas värderingar av det geografiska läget inte fått fullt genomslag i de förhandlade hyrorna innebar enligt hovrätten inte att den svenska lagstiftningen stod i strid med EU:s regelverk. Hovrätten menade att en enskild faktor, som t.ex. fastighetens geografiska läge, inte kunde åsättas ett särskilt värde i bruksvärdesbedömningen. Svea hovrätt avlog överklagandet och därmed stod hyresnämndens enhälliga beslut fast.

I förarbetena till allbolagen diskuteras som ovan angivits om fastigheternas geografiska läge skulle ges betydelse vid hyressättningen. Man överlade om det i lag skulle anges att läget eller andra faktorer skulle beaktas på visst sätt vid en bruksvärdesprövning men avstod. Fastighetsägaren menade att det fanns en modell men kunde inte visa att parterna kommit överens om att den skulle gälla. Eftersom det saknades lägenheter som var direkt jämförbara med varandra är avgörandet inte så förvånande.

⁶⁷ RH 2014:43.

I januari 2015 prövade Svea hovrätt om lägenheter i fastigheter belägna på Kungsholmen och Södermalm i Stockholms innerstad var direkt jämförbara med lägenheter i Sundbybergs kommun. I ett tidigare avgörande, vilket återförvisades till hyresnämnden, hade hovrätten tydliggjort att det är möjligt vid en skälighetsbedömning att beakta lägenheter i andra kommuner.⁶⁸ Hyresnämnden hade inte gjort en direktjämförelse utan en allmän skälighetsbedömning i linje med tidigare avgöranden. Hovrätten menade att vad som är en ort inte är synonymt med en kommun eftersom kommuner ser mycket olika ut. Om hyresläget är jämförbart och det i övrigt finns likartade förhållanden är det möjligt med direkt jämförelse fastslog hovrätten. Vidare menade hovrätten att i Stor-Stockholm har de närmaste kommunerna, t.ex. Sundbybergs kommun växt ihop med Stockholms kommun och är knappast sovstäder längre utan kommuner med utbyggda kommunikationer samt med stort utbud av affärer och restauranger. De åberopade jämförelselägenheterna i Sundbyberg var inte direkt jämförbara med provningslägenheterna menade hovrätten vidare. Eftersom provningslägenheterna i Sundbyberg ansågs ha minst lika god tillgänglighet till transporter, restauranger och affärer som de åberopade lägenheterna i Stockholms innerstad samt att det var lika lätt att ta sig till kultur- och nöjesaktiviteter i Stockholm från Sundbyberg som från Kungsholmen och Södermalm bedömde hovrätten att det var möjligt med direkt jämförelse mellan objekten.

Avgörandet har varit föremål för en hel del kritik. Från Hyresgästföreningens sida menar man att samtliga modeller för systematisk hyressättning utgår från förhållanden som gäller i den kommun som modellen avser. Det innebär att förhandlingssystemet kan vara hotat. Från SABO:s sida har framförts att kommungränsen inte alltid är den mest lämpliga avgränsningen men att ett alltför vitt ortsbegrepp kan leda till problem i den praktiska rättstillämpningen. Till skillnad från det första fallet fann alltså fastighetsägaren direkt jämförbara lägenheter.

Svea hovrätt har tillämpat trappningsregeln ett fåtal gånger. I ett mål som överklagades från Hyresnämnden i Västerås var det bl.a. fråga om vilka hyresgäster som omfattades av provningen och om trappningsregeln var tillämplig samt i så fall på vilket sätt trappning skulle ske.⁶⁹ Hyresförhandlingarna hade strandat och vissa hyresgäster betalade den hyra som gällde före renoveringen medan andra betalade den av hyresvärden yrkade hyran. Eftersom de senare betalade den yrkade hyran förelåg ingen tvist och deras överklagande avslogs. Hyreshöjningarna var enligt hovrätten betydande vilket innebar att trappningsregeln var tillämplig. Hovrätten menade att en större del av hyreshöjningen skulle få genomslag i trappans första steg för att undvika en fördröjning av att hyresnivån anpassades till en korrekt bruksvärdeshyra. En riktlinje skulle enligt domstolen vara en höjning som motsvarade ungefär hälften av den totala hyreshöjningen första året. Svea hovrätt fann i likhet med hyresnämnden att den nya hyran skulle fasas in under en period om tre år med 80, 90 respektive 95 procent av den beslutade hyran.

Samma dag prövade Svea hovrätt bl.a. om trappningsregeln är tillämplig på en bostadslägenhet som till en inte obetydlig del används för annat ändamål än bostad.⁷⁰ Drygt 20 pro-

⁶⁸ RH 2013:3.

⁶⁹ RH 2013:9 I.

⁷⁰ RH 2013:9 II.

cent av bostadslägenheten användes för näringsverksamhet och den delen hyressattes efter marknadsvärde. Detta utgjorde enligt Svea hovrätt ett särskilt skäl för att inte tillämpa bestämmelsen om trappning på lägenheterna.

I det tredje målet som Svea hovrätt prövade återopade hyresgästerna trappningsregeln först i hovrätten.⁷¹ Hovrätten menade att det rymdes inom hyresgästernas yrkande om lägre hyreshöjning och avslog hyresvärdens avvisningsyrkande på den grunden. Hyrorna skulle i detta fall trappas in under två år, med 90 procent år ett, för att på så sätt anpassas till en korrekt bruksvärdeshyra under år två.

Under våren 2014 prövade Svea hovrätt om trappningsregeln är tillämplig när den nya hyran bestämts i förhandlingsöverenskommelse.⁷² Fastigheten hade genomgått en större renovering. Samtliga boende hade hyreskontrakt med förhandlingsklausul. Förhandlingsöverenskommelse träffades i mars 2012 och resulterade i hyreshöjningar om mellan 35 och 66 procent avseende de fyra aktuella lägenheterna. Hyresgästerna hade godkänt samtliga standardhöjande åtgärder. Hyresnämnden fann att det förelåg särskilda skäl att inte tillämpa trappningsregeln. Hyresgästerna hade betalt den nya hyran och fråga var om hyresgästerna med stöd av trappningsreglerna kunde få tillbaka en del av hyran. Hovrätten menade att det skulle förfela syftet med reglerna och fann i likhet med hyresnämnden att trappningsreglerna inte var tillämpliga.

I det ovan refererade avgörandet från januari 2015 rörande ortsbegreppet avslog hovrätten vidare hyresgästernas yrkande om att tillämpa trappningsregeln med hänsyn till att särskilda skäl förelåg. Hyresgästerna hade inte överklagat hyresnämndens beslut i den delen.

De refererade avgörandena förtydligar att när trappning ska göras så ska hyran höjas ordentligt redan det första året. I förarbetena diskuteras denna fråga inte särskilt mycket utan man överlämnade det till rättstillämpningen. När hyran höjs så pass mycket redan första året kan man fråga sig om bestämmelserna har fungerat på så sätt som lagstiftaren tänkte sig. Vidare har en två-årsperiod ansetts utgöra skälig tid. Frågan är således om trappningsreglerna verkligen utgör ett skydd. Samtidigt har hyreshöjningen varit föremål för förhandling mellan parterna och hyresgästerna har också genom bestämmelserna om hyresgästinflytande i hyreslagen fått möjlighet att påverka.

Intervju

Pär Svanberg, senior bostadspolitisk expert på Hyresgästföreningen, intervjuades i februari 2016. De frågor som ställdes var vad som enligt hans uppfattning som företrädare för hyresgästerna blivit annorlunda efter allbolagens ikraftträdande. Vad slopandet av allmännyttans hyresnormerande roll har fått för konsekvenser och om bruksvärdesystemet påverkats diskuterades också. Om den nya lagen drivit på mot kraftiga hyreshöjningar var ytterligare en fråga som ställdes.

Han menar liksom övriga intervjuade personer att det är svårt att isolera effekterna av införandet av allbolagen från andra politiska beslut. De allmännyttiga bolagen var enligt föreningen affärsmässiga långt innan lagen trädde i kraft. Hyresgästföreningen kan inte nu se något som tyder på att lagen har drivit på mot kraftiga hyreshöjningar. Däremot har

⁷¹ RH 2013:9 III.

⁷² RH 2014:22.

presumtionshyrorna, dvs. möjligheten att ha högre hyror för nyproducerade lägenheter, dragit iväg. Men de har inte med allbolagen att göra utan har mer koppling till bostadsbristen. Det allmänna ränteläget har lett till att hyreshöjningarna är lägre för vart år som allbolagen varit i kraft. Föreningen ser dessvärre att flera privata bolag använder sig av ”saxning” och det är en oroväckande utveckling. Med saxning avses att hyresvärden plockar ut vissa fastigheter med bra läge för ”bruksvärdesförhandling”. Fastighetsägaren åberopar privata lägenheter med högre bruksvärde som jämförelsematerial samt ställer krav på att ”påtaglighetsrekvisitet” ska beaktas.⁷³ Eftersom det finns en risk att hyresnämnden vid en prövning skulle bifalla hyresvärdens talan och med stöd av 55 § hyreslagen medge en hyreshöjning på 5 procent menar föreningen att förhandlarna kan känna sig tvungna att gå med på en högre nivå i dessa fall än vad som egentligen är motiverat. Vidare är Hyresgästföreningens uppfattning att det inte är hyresgästernas som ska subventionera nybyggnation utan att det är statens sak. Hyresgästföreningen önskar att fler bolag ska införa systematisk hyressättning, dvs. att hyresnivån sätts efter ett poängsystem vilket bygger på generella värderingar av olika lägenheters och bostadsområdets kvalitéer och egenskaper. En effekt som förändringarna i hyreslagen lett till är att förhandlingsarbetet har dragit ut på tiden. Hyresgästföreningen måste numer kontrollera bostadsbolagens relationer med ägaren, t.ex. värdeöverföringar och borgensavgifter.

I samband med att allbolagen trädde i kraft låg fokus på affärsmässiga principer, om bolagens verksamhet bedrevs enligt sådana, om avkastningskrav, beräkning av borgensavgifter och dylikt. Det allmännyttiga syftet kom därmed att hamna i bakgrunden. Det senaste året har perspektivet skiftat igen och det allmännyttiga syftet återigen blivit aktuellt vilket föreningen anser är mycket positivt. Hyresgästföreningen menar att en bidragande orsak till att så skett är SABOs projekt Nyttan med allmännyttan.

⁷³ I 55 § hyreslagen anges att hyran inte är skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Referenser

Litteratur

Kastberg, Patrik *Kommunala aktiebolag – en handbok*, Jure Förlag AB, Stockholm 2015

Offentligt tryck

Prop. 2004/05:85 *Ny aktiebolagslag*

Prop. 2009/10:185 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyres-sättningsregler*

Ds 2009:60 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*

Ju 2009/10489/L1 *Förslag till ny skyddsregel i hyreslagen*

SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna*

SOU 2012:88 *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*

SOU 2015:58 *EU och kommunernas bostadspolitik*

Dir. M 2005:116 *Allmännyttans villkor och förutsättningar*

Tilläggsdirektiv till ovanstående utredning 2007:18 och 2007:73

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket N2015/08892/SUBT, N2015-08630/KLS (delvis) och N2015-019353/PUB

Rättsfall

Förvaltningsrätten i Göteborg mål nr 15481-11

Förvaltningsrätten i Falun mål nr 8739-13

Förvaltningsrätten i Karlstad mål nr 1428-14

RH 2013:3

RH 2013:9 I, II och III

RH 2014:22

RH 2014:43

Kammarrätten i Stockholm mål nr 5419-11

Kammarrätten i Stockholm mål nr 52-13 och 163-13

Rapporter och skrivelser

SABO och Hyresgästföreningen EU, *allmännyttan och hyrorna – ett gemensamt förslag till en bred och långsiktigt hållbar lösning*, promemoria 2009-03-31

Konkurrensverket *Åtgärder för bättre konkurrens*, rapport 2009:4

Boverket *Konkurrens på bostadsmarknaden*, rapport 2011:15

Boverket *Utdelningar från allmännyttiga bostadsbolag för räkenskapsåret 2010*, rapport 2011:18

Boverket *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, rapport 2012:12

Boverket, *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2011*, rapport 2013:1

Boverket *Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning*, rapport 2013:15

Boverket *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2012*, rapport 2014:1

Boverket *Det svenska hyressättningssystemet*, rapport 2014:13

Boverket *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2013*, rapport 2015:3

Boverket *2011 års lagstiftning på hyresbostadsmarknaden – tredje uppföljningen*, rapport 2015:19

Boverket *Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2014*, rapport 2016:4

Boverket *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling på bostadsmarknaden 2014 och 2015*, rapport 2016:7

Länsstyrelserna *Ägardirektiv till allmän nytta – Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen*, rapport 2015:40, Länsstyrelsen i Skåne

Lind, Hans och Lundström, Stellan *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar*, Intuitionen för Fastigheter och Byggnade, KTH, rapport 2011:1

SABO, *Remissvar betänkande SOU 2013:12*

SABO, *Remissvar betänkande SOU 2008:38*

SABO *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – En kommentar från SABO*, häfte 2011

Domstolsverket, *Domstolsstatistik 2015*, rapport 2015

Bilaga: Uppdraget avseende uppföljning av Allbolagen och ändringar i hyreslagen

Den nya Allbolagen och vissa ändringar i hyreslagen trädde i kraft den 1 januari 2011. Det nya regelverket har således tillämpats i snart fem år. Syftet med delstudien är att göra en första uppföljning av effekterna av den nya Allbolagen och ändringarna i hyreslagen – vad har hänt och vilka konsekvenser har lagändringarna lett fram till?

Lagändringarnas syfte och effekter

- *Vad har blivit annorlunda efter lagändringarna? I vilken utsträckning har regeringens syfte uppnåtts? I vilken utsträckning har de privata fastighetsägarnas förhoppningar uppnåtts? I vilken utsträckning har Hyresgästföreningens farhågor besannats? I vilken utsträckning har SABOs tolkning av de nya regelverken slagit igenom?*

Lagändringarnas konsekvenser

För bostadsföretagen:

- *Vad har det konkret inneburit att tillämpa affärsmässiga principer? Hur har det påverkat beslut om investeringar, den dagliga driften och redovisningen? Har planer, strategier och tänkande förändrats? Har man avstått från investeringar eller andra åtgärder för att de inte varit affärsmässiga? Upplever man en konflikt mellan att arbeta affärsmässigt och ta samhällsansvar eller går det att förena? Upplever man att lagändringen har medfört svårigheter att göra det man vill? Finns det skillnader mellan tillväxtmarknader och vikande marknader?*

För bostadsföretagens relation till kommunen:

- *Har kommunens (och om sådan finns kommunkoncernens) policy mot bostadsföretaget förändrats? Är det tydligt vad kommunen vill med sitt bostadsföretag? Ser man samma behov av ett allmännyttigt bostadsföretag som före reformen? Hur ser ägarstyrningen ut? Har innehållet i ägardirektiven förändrats och i så fall hur? Vilket avkastningskrav ställer kommunen på företaget – när det gäller mått och nivå? Om kommunen ingår borgensåtaganden, vilken avgift tar kommunen ut av bostadsföretaget? Vilka värdeöverföringar görs enligt huvudregeln? Vilka värdeöverföringar görs enligt undantagsreglerna – avyttring av fastigheter, överföring inom koncern till annat bostadsföretag respektive till åtgärder inom ramen för kommunernas bostadsförsörjningsansvar?*

För konkurrensen på hyresbostadsmarknaden:

- *Har den nya lagstiftningen inneburit att den snedvridning av konkurrens som de privata fastighetsägarna ansåg förelåg nu har upphört? Hur ser konkurrenssituationen ut? Är de privata fastighetsägarna nöjda med implementeringen av det nya regelverket eller upplever man fortfarande problem på något sätt? Har de förhoppningar som de privata fastighetsägarna hade på reformen infriats?*

För hyresutvecklingen och hyresgästerna:

- *Vad har sloandet av allmännyttans hyresnormerande roll fått för konsekvenser? Har bruksvärdesystemet påverkats på annat sätt? Är vi på väg mot en hyresstruktur som bättre motsvarar hyresgästernas värderingar? Hur ofta och med vilken effekt har skyddsregeln tillämpats? Hur har hyresutvecklingen sett ut efter reformen jämfört med innan? Har de farhågor som Hyresgästföreningen hade inför reformen (kraftiga hyreshöjningar) besannats?*

Rättsfall

Studien ska också följa upp och diskutera de rättsfall som förevarit kring nya Allbolagen och de nya reglerna i hyreslagen. Denna genomgång bör vara så fullständig som möjligt, och så långt det är möjligt innefatta mål i förvaltningsrätt och beslut i hyresnämnd.

Analys och diskussion

Studien bör avslutningsvis diskutera de eventuella tillämpningsproblem och tolknings tvister som kunnat identifieras och på vilket sätt de skulle kunna undanröjas.