



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017: 2



Allmännyttan samt hyres- lagstiftning

Två uppföljningar

Allmännyttta samt hyres- lagstiftning

Två uppföljningar

Titel: Allmännyttan samt hyreslagstiftning

Rapportnummer: 2017:2

Utgivare: Boverket, februari, 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-437-1

ISBN pdf: 978-91-7563-438-8

Sökord: Allmännyttiga kommunala bostadsföretag, kommunala bostadsstiftelser, allmännyttan, boendeflytande, hyresgäster, sociala frågor, allmännyttiga aspekter

Diarienummer: 135/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har ett regeringsuppdrag att följa upp tillämpningen av lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i hyreslagen respektive hyresförhandlingslagen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Effekterna och konsekvenserna av denna omreglering ska följas av Boverket med sikte på en framtida utvärdering¹. Boverket ska följa hur förändringarna tillämpas av de olika aktörerna på bostadshyresmarknaden, men också rättstillämpningen. Analysen ska göras mot bakgrund av motiven till omregleringen och till hur bostadshyresmarknaden påverkats. Boverket ska också uppmärksamma regeringen på eventuella omedelbara problem till följd av brister i lagstiftningen eller i tillämpningen av lagen.

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

Rapporten är således en samredovisning av de ovan nämnda uppdragen. Den är därför uppdelad i två delar: Del I avser de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen. Del II avser hyreslagstiftningen. Rapporten och är skriven Assar Lindén, jurist, på enheten för boende och stadsutveckling. I arbetet med uppföljningen kring hyreslagstiftningen har konsulten Emma Karlsson bidragit. Nationalekonomen Roger Gustafsson har lämnat värdefulla synpunkter.

Karlskrona, februari 2017

Janna Valik
generaldirektör

¹ Enligt regeringens regleringsbrev till Boverket för 2017 har Boverket fått i uppdrag att genomföra denna utvärdering. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 november 2017.

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning och läsanvisning	7
Del I Allmännyttans roll sedan 2011	9
1 De privata bostadsbolagen.....	9
1.1 Ekonomi	9
1.2 Konkurrens rörande byggande och ägande.....	11
1.3 De tio största privata hyresrättsägarna	13
1.4 Utländskt ägande	15
2 De allmännyttiga bostadsbolagen.....	17
2.1 Ekonomi	17
2.2 Försäljningar.....	19
2.3 Ägardirektiv och avkastningskrav	22
2.4 Direktägda bostäder i kommunerna.....	24
Del II Hyressättningsystemet	28
1 Utvecklingen sedan 2011 års reform	28
1.1 Hyrorna.....	28
2 Hyresförhandlingar och rättstillämpningar.....	36
2.1 Hyresförhandlingarna	36
2.2 Förhandlingarna – motiv och verklighet	42
2.3 Rättstillämpningar	45

Sammanfattning

Rapporten avser att svara på två uppdrag till Boverket. Dels ett ”stående” uppdrag att följa de allmännyttiga bolagen,² dels ett regeringsuppdrag enligt regleringsbrevet till Boverket för 2016³ att följa förändringar i hyreslagstiftningen. Den gemensamma nämnan är den reform som genomfördes 2011 då en ny lag för de kommunala allmännyttiga bostadsbolagens trädde ikraft och som samtidigt medförde förändringar i 12 kap. jordabalken (Hyreslagen).

Genom reformen 2011 så ålades de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen att agera affärsmässigt. För att kunna bedöma detta ska man enligt förarbetena utgå från jämförbara privata bostadsbolag. Vidare ska avkastningen var marknadsmässig. Utifrån en jämförelse mellan de avkastningskrav som gäller för de större privata bostadsbolagen och de som gäller för de större kommunala koncernerna så går det inte att säga att de allmännyttiga bostadsbolagen inte lever upp till kraven.

Efter ett halvt decennium med den nya respektive förändrade lagstiftningen kan konstateras att skillnaden mellan de allmännyttiga bolagens och de större privata bolagens ekonomiska ställning inte förändrats dramatiskt. De privata bolagen har behållit sin intäktsnivå men även sina – jämfört med de allmännyttiga bolagen – lägre kostnader.

Däremot kan Boverket se en trend som innebär att de större privata bolagens andel av den svenska hyresrättsmarknaden ökar och att de allmännyttiga bolagens andel minskar. I absoluta tal har dock allmännyttans bestånd ökat under 2014 och 2015.

Reformen 2011 innebar också att de privata fastighetsägarna inte längre var underordnade den hyresnormerande roll allmännyttan dittills haft. Trots vissa farhågor om motsatsen har hyresförhandlingarna under åren efter 2011 slutat med måttliga eller t.o.m. små hyreshöjningar. Samtidigt finns en viss tröghet i förhandlingarna mellan Fastighetsägarförbundet och Hyresgästförbundet som delvis grundar sig på att Fastighetsägarförbundet ser ytterligare reformer av hyressättningssystemet som nödvändiga.

² Enligt 4 § förordning (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

³ Uppdrag 9. ”Uppföljning och analys av effekter av förändringar i hyreslagstiftningen m.m.” Regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik (dnr N2015/08892/SUBT, N2015/08630/KLS (delvis), N2015/01953/PUB) från den 17 december 2015.

Vad gäller allmännyttans ställning vid hyresförhandlingar så finns det tecken på att allmännyttan i viss utsträckning har behållit sin hyresnormerande roll. Inte på grund av ett eget agerande utan på grund av att Hyresgästföreningen – åtminstone regionalt – verkar vilja förhandla hyrorna med allmännyttan först innan man gör det med de privata fastighetsägarna. Det finns dock ingen regel som förhindrar sådant agerande men det är en öppen fråga om dessa tendenser rimmar väl med intentionerna bakom reformen. Det mest intressanta är att företeelsen verkar var mer eller mindre påtaglig i olika delar av landet.

Inledning och läsanvisning

Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, i fortsättningen kallad AKBL, har gällt från och med den 1 januari 2011. Avsikten med lagen är att den ska förtydliga definitionen av bolagen men också ställa nya krav på hur verksamheten bedrivs och vilka ekonomiska överföringar som kan göras till ägaren, det vill säga kommunen. Att reformen ansetts nödvändig berodde på att den svenska bostadspolitiska modellen varit ifrågasatt utifrån EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

De kommunala bostadsföretagen skulle enligt den tidigare lagstiftningen⁴ drivas utan vinstsyfte. Lagstiftningen hade även regler om utdelningsbegränsning vars effekter motsvarade självkostnadsprincipen. Genom att drivas utan vinstsyfte och avstå från normal avkastning ansågs allmännyttiga bostadsföretag få en ekonomisk fördel i förhållande till andra bostadsföretag. Denna fördel var selektiv till de allmännyttiga bostadsföretagens fördel, dvs. den berörde endast vissa bostadsföretag, och påverkade därmed konkurrensen på marknaden.

Den nya lagen kan sammanfattas i följande tre punkter:

- ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande,
- bolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga⁵ principer med normala avkastningskrav, och
- de utdelningsbegränsningar som fanns i den lag⁶ som föregick AKBL. De regler som tidigare gällde för utdelning från allmännyttiga bostadsföretag är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag. Dock kan ett kommunalt bostadsaktiebolags överskott från ett år i sin helhet överföras från bolaget till kommunen om det görs för att finansiera åtgärder inom ramen för kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Hela överskottet kan även överföras till andra allmännyttiga kommunala bostadsbolag i samma koncern.

⁴ Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

⁵ I prop. 2009/10:185 anges affärsmässighet bl.a. som att "Kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett jämförbart privat bostadsbolag. Avkastningen måste vara marknadsmässig utifrån den valda risknivån, i vart fall på lång sikt"

⁶ Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

Som en följd av målsättningen att ge de ovan nämnda förändringarna genomslag ändrades vid samma tidpunkt ”hyreslagen” (se SFS 2010:810 och SFS 2010:811), dvs. 55 och 55e § i 12 kap. jordabalken. Motivet var att allmännyttans hyresnormerande roll skulle tas bort som en konsekvens av allmännyttans nya roll.

Enligt 55 § andra stycket ska hyror som förhandlats fram kollektivt vara normerande oavsett vilka som är parter i förhandlingen. Före 2011 gällde att om det uppstod en tvist om hyran så skulle hyresnämnden använda hyressättningen i de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen för en likvärdig lägenhet i sin prövning. Detta innebar i praktiken att allmännyttans hyror blev normerande för hyresförhandlingarna. Från och med 2011 gäller istället att även hyror som en hyresgästförening har förhandlat fram med en fastighetsägare – oavsett om denne är privat eller allmännyttig – eller en organisation som företräder privata fastighetsägare, blir normerande vid en tvist och därför i praktiken även för hyresförhandlingarna.

Av propositionen framgår att någon ytterligare lagreglering av hyressättningen inte var aktuell. En uttalad förväntan på hyresmarknadens parter fanns dock och formulerades bl.a. ”att motiverade förändringar även fortsättningsvis kan åstadkommas av hyresmarknadens parter.”⁷

Dessutom infördes i 55 § femte stycket en ny skyddsregel mot kraftiga hyreshöjningar – den så kallade trappningsregeln. Den avser att dämpa effekten av kraftiga hyreshöjningar ifall den nya hyran blir väsentligt högre i förhållande till den gamla hyran.

Läsanvisning

Rapporten är upplagd i två delar så att den i görligaste mån motsvarar de uppdrag som redovisats i förordet till rapporten. Del I avser de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen medan del II avser hyreslagstiftningen.

⁷ Prop. 2009/10:185 sid. 68

Del I Allmännyttans roll sedan 2011

1 De privata bostadsbolagen

Lagstiftningsreformen från 2011 påverkade direkt de allmännyttiga bostadsbolagen. De förväntades ”verka som normala och långsiktiga aktörer”.⁸

Men reformen fick både direkta och indirekta konsekvenser för de privata aktörerna. Den direkta skillnaden i förhållande till hur det var före 2011 bestod i att hyrorna i allmännyttan inte längre var normerande utan de privata fastighetsägarna själva kunde förhandla om hyrorna – företrädesvis med en hyresgästförening – utan att ta hänsyn till hur utfallet blev för allmännyttans lägenheter. Nedan i del II, kapitel 2 nedan behandlas denna fråga.

De indirekta effekterna förväntades följa av lagkravet på att allmännyttan drivs affärsmässigt genom att t.ex. hyrorna skulle bli högre än tidigare. På sikt borde det – utifrån hur marknader normalt sett fungerar – också kunna locka nya aktörer att träda in på marknaden. Det låg en förvänta om detta i förarbetena.⁹

1.1 Ekonomi

Ser vi någon direkt effekt på de privata företagens ekonomi? I skrivande stund har siffror som Boverket tidigare använt från SCB inte uppdaterats längre fram än t.o.m. 2013.¹⁰ Som framgår av tabell 1.1 ökade de privata fastighetsägarnas nettointäkter under 2012 och 2013 med 37 respektive 20 kronor per kvadratmeter, vilket motsvarar 3,8 respektive 2,0 procent. Det ska ställas mot att de genomsnittliga nettointäkterna de senaste fem åren har varit 2,8 procent per år och exempelvis 2008 var ökningen 4,6 procent.

⁸ Prop. 2009/10:185, sid 49

⁹ Prop. 2009/10:185, sid 25 näst sista stycket

¹⁰ Enlig SCB kommer en uppdatering den 1 mars 2017

Tabell 1.1 Intäkter och kostnader i kronor per kvadratmeter – privata bolag

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Intäkter netto	868	908	916	936	970	1007	1027
Räntebidrag	-2	-2	-1	-1	0	0	..
Underhållskostnader	149	142	137	132	138	142	153
Driftskostnader	294	293	308	330	340	347	346
Fastighetsskatt	28	23	21	23	24	25	23

Källa: SCB

För att ställa förändringarna på intäktsidan i proportion till t.ex. driftskostnaderna så kan man se att under 2012 steg de med 7 kronor men föll med en krona under 2013. I genomsnitt har driftskostnaderna ökat med 2,8 procent under 2008 till 2013. Men variationen är större än för intäkterna – som högst var ökningen 7,1 procent 2010. Från 2011 till 2013 är kostnadsökningarna avtagande. Ett jämförande resonemang med underhållskostnaderna är mindre lämpligt. De är beroenda av beslut på ett helt annat sätt än driftskostnaderna. Dessutom kommer sannolikt det s.k. K3 regelverket att ha viss påverkan under 2014 och framåt eftersom kostnader för mer omfattande underhåll i högre grad då ska redovisas som investeringar som årligen skrivs av istället för att bokföras som underhållskostnader.

På en aggregerad nivå syntes således inga större effekter hos de privata fastighetsägarna under de närmaste åren efter 2011.

Om vi istället jämför utfallet för de privata ägarna med de allmännyttiga bostadsbolagen (se vidare tabell 3.1 i nästa kapitel) för åren 2011 till 2013 så är det – i genomsnitt – marginell skillnad eftersom de privata företagens nettointäkter var 0,1 procent lägre än de allmännyttiga bostadsbolagens. Vad gäller driftskostnader är det svårt att dra några generella slutsatser för 2011 till 2013. De privata fastighetsägarna hade 23 procent lägre driftskostnader jämfört med allmännyttiga bostadsbolag under 2013 men genomsnittet för perioden 2007–2013 var 24 procent. Att de privata fastighetsägarna har ett lägre kostnadsläge för driftskostnader är således ett förhållande som verkar bestå efter 2011. Men skillnaden har i vart fall inte ökat fram till 2013.

1.2 Konkurrens rörande byggande och ägande

Privata ägare bygger något mer

Under de år som förflutit sedan 2011 års reformer har bostadsbyggandet ökat såvitt avser hyresrätter. För att se trenden väljer vi här att bortse från småhus och enbart utgå från statistik avseende flerbostadshus som byggts av allmännyttiga bostadsföretag och privata fastighetsägare.¹¹ Det visar sig då att sedan 2011 har andelen som byggts (färdigställda) av privata aktörer ökat något, se nedan i tabell 1.2. Även om det finns en tydlig nedgång 2009 som har med 2008 års ekonomiska kris att göra så hävdar sig den privata sidan sig väl. I slutet av perioden ligger de privata ägarna med en andel som ligger stabilt över hälften. För tiden dessförinnan var andelen lägre än hälften.¹²

Tabell 1.2 Nyproduktion hyresrätter (färdigställda lägenheter i flerbostadshus) fördelad på privata fastighetsägare och allmännyttan

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totalt
Privata ägare	3 447	6 000	2 708	2 580	3 127	4 541	5 591	5 639	7 815	41 448
Allmännyttan	4 849	3 402	3 302	2 369	2 230	2 876	4 312	4 104	4 832	32 276
Totalt	8 296	9 402	6 010	4 949	5 357	7 417	9 903	9 743	12 647	73 724
Andel privata	42 %	64 %	45 %	52 %	58 %	61 %	56 %	58 %	62 %	56 %
Andel allmännyttan	58 %	36 %	55 %	48 %	42 %	39 %	44 %	42 %	38 %	44 %

Källa: SCB

Det är öppet för spekulation huruvida fördelningen i ovanstående tabell å ena sidan är en följd av förväntningar kring hur hyrorna kan tänkas utvecklas eller, å andra sidan, om allmännyttan skulle ha producerat ännu fler lägenheter om man inte haft kravet enligt AKBL om affärsmässighet gällt dem. I det första fallet skulle det i så fall vara en av de indirekta effekter som reformen från 2011 skulle få på de privata aktörerna. I det andra fallet skulle det visa på att kravet på affärsmässighet gjort de allmännyttiga bolagen mer försiktiga. Problemet är att det samtidigt uppstått en alltmer tydlig brist på bostäder som i sin tur har inneburit ett incitament att möta efterfrågan. De olika beståndsdelarna i resonemanget gör att fördelningen – i vart fall inte enbart – kan förklaras med reformen 2011.

¹¹ ”övriga enskilda ägare” i SCB:s definition

¹² Åren 2001 till 2006 var andelen i genomsnitt 47 procent enligt SCB.

Privata bolag ökar sitt ägande

Vad gäller frågan om hur privata bolags ägande har utvecklats sedan reformen är den något svårbedömd eftersom statistiken från SCB före och från och med år 2013 bygger på olika data och beräkningar. Men för att tolka utvecklingen – i generella termer – de senaste åren utgår Boverket från hur flerbostadshusägandet har utvecklats, se tabell 2.3 nedan.

Tabell 1.3 Lägenheter i flerbostadshus i beståndet fördelade på kategori av ägare – notera skillnaden i grunddata mellan 2012 och 2013, se källhänvisning

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stat, kommun, landsting	17 281	16 407	16 039	5 299	5 046	5 168
Andel stat, kommun och landsting	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Allmännyttiga bostadsföretag	761 714	755 977	751 432	682 453	684 183	685 282
Andel allmännyttiga bostadsföretag	30,3 %	30,0 %	29,6 %	29,3 %	29,0 %	28,7 %
Kooperativa hyresrättsföreningar ¹³	*	*	*	7 821	7 824	8 045
Andel kooperativa hyresrättsföreningar	*	*	*	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Bostadsrättsföreningar	926 598	940 807	954 882	930 835	946 926	967 953
Andel bostadsrättsföreningar	36,9 %	37,3 %	37,6 %	39,9 %	40,2 %	40,5 %
Fysiska personer	192 730	187 631	182 457	159 705	155 476	151 085
Andel fysiska personer	7,7 %	7,4 %	7,2 %	6,8 %	6,6 %	6,3 %
Svenska aktiebolag ¹⁴	*	*	*	433 155	445 361	461 797
Andel svenska aktiebolag	*	*	*	18,6 %	18,9 %	19,3 %
Övriga juridiska personer	611 835	618 815	630 674	111 938	110 574	109 141
Andel övriga juridiska personer ¹⁵	24,4 %	24,5 %	24,9 %	4,8 %	4,7 %	4,6 %
Kategoriuppgift saknas	971	1 520	901	1 047	1 441	100
Andel uppgift saknas	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Totalt	2 511 129	2 521 157	2 536 385	2 332 253	2 356 831	2 388 571

Källa: SCB: Åren 2010 -2012 är beräknade utifrån fastighetsdataregistret. För åren 2013-2015 bygger tabellen på nationella lägenhetsregistret

* Uppgiften kan inte redovisas då den ingår i tidigare statistik som

¹³ Ingår i bostadsrättsföreningar 2010 -2012

¹⁴ Ingår i Övriga juridiska personer 2010 -2012

¹⁵ Från och med 2013 är, enligt SCB (M. Verhage) den absoluta merparten av lägenheterna (56 procent) redovisade under "Övriga juridiska personer" ägda av handelsbolag eller kommanditbolag. Näst största grupp (24 procent) är "övriga stiftelser och fonder, inklusive pensionsstiftelser och personalstiftelser".

De i någon mån stabila trenderna är att bostadsrättsföreningarna och de svenska aktiebolagen ökar sin andel av flerbostadshusen. Vidare ser man också en tydlig förändring avseende allmännyttiga bostadsföretag och fysiska personer. För båda dessa kategorier minskar andelen av beståndet. En reflektion utifrån tendenserna är att aktiebolagen på hyresmarknaden har ökat sitt intresse för hyresrättsägande.

1.3 De tio största privata hyresrättsägarna

Som nämndes under inledningen skade allmännyttiga bostadsbolagen ”verka som normala och långsiktiga aktörer” enligt den nya lagstiftningen. Det är givetvis svårt att dra några slutsatser utifrån denna formulering men ett sätt är att jämföra allmännyttorna med de största privata aktörerna på hyresbostadsmarknaden och vilka finansiella mål dessa har. Utifrån officiella dokument – företrädesvis årsredovisningar – går det att identifiera finansiella mål, framför allt vad gäller vilka mål som satts för avkastningen.

De tio största fastighetsbolagen¹⁶ för hyresrätter (i Sverige) var den sista december 2015 (i storleksorning): Rikshem AB, Akelius Fastigheter AB, Stena Fastigheter AB, Willhem AB, D. Carnegie & Co AB, Heimstaden AB, Fastighets AB Balder, Victoria Park AB, Wallenstam AB, Fastighets AB L E Lundberg. Dessa tio företag ägde vid utgången av 2015 tillsammans ungefär 150 000 hyresrätter i Sverige 2015¹⁷, det vill säga ungefär en femtedel av det privata hyresbeståndet. Detta är en ökad andel sedan 2011 då de tio största privata bolagen vid utgången av det året tillsammans ägde ungefär 130 000 hyresrätter vilket då motsvarade ungefär 15 procent av det privata hyresbeståndet.¹⁸ Nedan redovisas även direktavkastningskrav som används vid värdering av fastigheter. Skälet är att det ibland saknas preciserade avkastningskrav och då kan det vara av intresse att åtminstone se vad bolagen utgår ifrån vid fastighetsvärderingar. Utgångspunkten är årsredovisningar avseende 2015 om inget annat anges.

- Rikshem AB – Ingen uttalat krav men direktavkastningskrav för värdering av bostäder varierar mellan 2,8 och 5,8 procent med ett genomsnitt på 4,2 procent. Antal lägenheter är 24 200.
- Akelius Fastigheter AB: ”Det övergripande uppdraget från ägarna är en långsiktigt hög och stabil avkastning.” Vid värdering

¹⁶ Kooperativa bolag, såsom HSB och SKB som i och för sig är stora hyresrättsägare, räknas inte in här.

¹⁷ Enligt årsredovisningarna

¹⁸ Boverkets rapport 2013:15 ”Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning”

är direktavkastningskrav satt till 4,3 procent (avser fastigheter i Sverige) Antal lägenheter är 23 500.

- Stena Fastigheter AB: Inget uttalat avkastningskrav men bolaget räknad vid värdering med direktavkastningskrav på mellan 2,5 och 5,5 procent. Antal lägenheter är 22 800.
- Willhem AB: Det övergripande långsiktiga målet är en årlig totalavkastning på minst 7,0 procent, sett över rullande tioårsperioder. Vid marknadsvärderingar har viktat genomsnittligt direktavkastningskrav om 4,5 procent använts. Antal lägenheter är 18 500.
- D. Carnegie & Co AB: Målet är att ha en totalavkastning om 10 procent. För värdering används direktavkastningskrav från 4,10 procent till 8,00 procent med ett totalt snitt på 4,84 procent. Antal lägenheter är 16 400.
- Heimstaden AB: Visionen är att leverera marknadens mest attraktiva riskjusterade avkastning till aktieägare och investeringspartners. Det genomsnittliga initiala avkastningskravet under 2015 uppgick per bokslutsdagen till i genomsnitt 4,16 procent för hela portföljen. Antal lägenheter var 7 700 vid utgången av 2015. Sedan halvårskiftet 2016 äger Heimstaden AB över 15 600 lägenheter i Sverige efter förvärv av Nordhalla AB.
- Fastighets AB Balder: Balders målsättning är att ha en stabil och god avkastning på eget kapital samtidigt som soliditeten över tid ska vara lägst 35 % och räntetäckningsgraden lägst 2,0 gånger. För värdering bostadsfastigheter använder man sig av ett genomsnittligt direktavkastningskrav om 5,4 procent. Antal lägenheter är 14 000.
- Victoria Park AB: Kravet är att generera en tillväxt i förvaltningsresultatet som över tid i genomsnitt uppgår till minst 12 procent per år (beslutat i september 2016). Det vägda direktavkastningskravet uppgick till 4,9 procent den 31 december 2015. Antal lägenheter är 8 600.
- Wallenstam AB: Under pågående affärsplan har bolaget definierat två finansiella nyckeltal – realiserad räntetäckningsgrad som på rullande helår inte ska understiga 2,0 gånger, samt en soliditet på minst 30 procent. Det genomsnittliga

direktavkastningskravet för bostadsfastigheter vid värdering är 3,5 procent. Antal lägenheter är 7 300.

- Fastighets AB L E Lundberg: Lundbergs målsättning är att över tid skapa avkastning som med god marginal överstiger avkastningen på riskfria räntebärande placeringar. För värdering av bostadsfastigheter används ett direktavkastningskrav som i vägt genomsnitt uppgår till 4,76 procent. Antal lägenheter är 6 700.

I skenet av hur det sett ut bland de tio största bolagen under tidigare år¹⁹ har fler av dessa bolag preciserade och tydliga avkastningskrav. Men det finns ändå påtagliga skillnader i hur man formulerat sina krav på avkastning.

Boverket betraktar de ovan redovisade ägarna av bostäder som i förarbetenas mening ”normala och långsiktiga aktörer” – åtminstone inom överskådlig tid. I vart fall blir det annars svårt att hitta lämpliga jämförelseobjekt för allmännyttan när jämförelser av affärsmässighet ska göras. En del av företagen har växt tämligen snabbt de senaste åren och det är naturligtvis värt att notera.

1.4 Utländskt ägande

Boverket har under det senaste året fått signaler om att det utländska ägandet vad avser hyresfastigheter ökat. Det skulle kunna bero på förväntningar om att den affärsmässighet som förväntas av de allmännyttiga företagens skulle generera allt högre hyror och påtagligt ökade vinster för ägare till hyresfastigheter. Det skulle t.o.m. vara så att det kunde finnas ett spekulativt inslag i detta ökade utländska ägande med s.k. riskvilligt kapital utan långsiktighet.

Där är utan tvivel så att ett bolag som Heimstaden AB till väldigt stor del (86,2 procent) ägs av ett utländskt bolag, nämligen det norska Fredensborg AS. På den norska bostadsmarknaden är bolaget det största hyresbostadsbolaget med 4 000 lägenheter.²⁰ Det kan tyckas litet men på den norska bostadsmarknaden är hyresrätten allt annat än framträdande och mestadels är det lägenheter i villor som hyrs ut.

¹⁹ Boverkets rapport 2013:15 ”Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden - en första uppföljning”

²⁰ <http://www.fredensborg.no/om-oss/>

Genom det nationella lägenhetsregistret²¹ går det att se hur gruppen av utländska juridiska personer har utvecklats under 2013 – 2015, se nedan tabell 1.4. Det visar sig då att det är ett fåtal lägenheter i flerbostadshus som ägs av utländska juridiska personer. Det är dessutom så att denna grupp ägare som mest funnits i tio län men att detta ägande minskat så att endast fyra län återstår. Flest var antalet lägenheter under periodens första år, 2013, då de uppgick till 682. Under 2014 var siffran 374 och under 2015 hade siffran sjunkit till 88.

Utifrån den ställda frågan om antalet utländska juridiska personer som äger lägenheter i flerbostadshus så saknas det belägg för de signaler som nämndes inledningsvis.

Tabell 1.4 Antal lägenheter i flerbostadshus som ägs av utländska juridiska personer

År	2013	2014	2015
Stockholms län	92	71	28
Östergötlands län	250	250	0
Blekinge län	4	4	0
Skåne län	20	20	20
Västra Götalands län	8	11	10
Värmlands län	86	18	30
Dalarnas län	178	0	0
Västernorrlands län	8	0	0
Jämtlands län	32	0	0
Västerbottens län	4	0	0
Summa	682	374	88

Källa: SCB

Däremot kan det finnas anledning att under 2017 återkomma i frågan med hjälp av andra verktyg. Ambitionen skulle i så fall vara att kartlägga större fastighetsaffärer med svenska bolag som tidigare inte setts som aktörer på hyresfastighetsmarknaden och vars aktieägare i stor utsträckning är utländska juridiska personer.

²¹Uppgifterna har sammanställts av SCB (M. Verhage).

2 De allmännyttiga bostadsbolagen

2011 års reform innebar att det var de allmännyttiga bostadsaktiebolagen som påverkades direkt. Dels genom lagen om allmännyttiga bostadsbolag men även genom förändringar i hyreslagen.

I inledningen av detta kapitel ges en kort beskrivning av de allmännyttiga bolagens ekonomi, därefter belyser vi kortfattat försäljningar m.m. av allmännyttiga bostäder. Slutligen redovisas de större koncernernas avkastningskrav.

2.1 Ekonomi

Då de allmännyttiga bostadsbolagen ska drivas enligt affärsmässiga principer kan detta givetvis påverka såväl företagets intäkter som kostnader. I denna rapport kommer vi bara att översiktligt titta på utvecklingen på aggregerad nivå.

2.1.1 Intäkter och kostnader²²

Som synes i nedanstående tabell 3.1 ökade nettointäkterna under 2012 och 2013 med 38 respektive 30 kronor per kvadratmeter, vilket motsvarar 4,0 respektive 3,0 procent. Det är väsentligt mer än för åren dessförinnan där genomsnittet var 1,54 procent.

Värt att notera är att driftskostnaderna under 2012 och 2013 ökade med 13 respektive 12 kronor per kvadratmeter, motsvarande 3,2 respektive 2,9 procent. Om det exceptionella året 2011²³ inte beaktas så är detta en lägre ökningstakt än de föregående årens genomsnitt.

Den lägre kostnadsutvecklingen kan vara tecken på att kraven på affärsmässighet – men även konkreta avkastningskrav – påverkat utvecklingen. Eftersom intäktssidan styrs av förhandlingar och inte av fri hyressättning så är kostnadssidan den del som kan ge större påverkan på avkastningen när hyresökningarna är måttliga, se nedan i del II under kapitel 1.

²² Som påpekats ovan under avsnitt 2.1.har SCB:s siffror inte uppdaterats längre fram än t.o.m. 2013

²³ 2011 minskade kostnaderna med 19 kronor men det ska dock inte övertolkas då 13 av dessa kronor berodde på minskade värmekostnader. Men det var första gången på 2000-talet som driftskostnaderna, exklusive värmekostnader, i de allmännyttiga bostadsbolagen minskade jämfört med föregående år.

Tabell 2.1 Intäkter och kostnader i kronor per kvadratmeter – allmännyttiga bolag

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Intäkter netto	892	887	913	924	948	986	1016
Kapitalkostnader räntor m.m.	236	252	231	221	247	251	253
Räntebidrag	-4	-3	-3	-2	-1	0	0
Underhållskostnader	203	202	215	234	244	253	253
Driftskostnader	365	374	399	421	402	415	427
Fastighetsskatt	20	18	19	20	21	21	19
Summa kostnader	820	842	861	894	913	940	952

Källa: SCB

2.1.2 Värdeöverföringar²⁴

När 2011 års reform av lagstiftningen för allmännyttan infördes kom också nya regler för vilka vinstuttag ägarna, det vill säga kommunerna, får göra från de allmännyttiga bostadsbolagen.

Huvudregeln är att värdeöverföringar från ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag under ett räkenskapsår inte får överstiga ett belopp som motsvarar den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår, med ett tillägg på en procentenhet räknat på det kapital som kommunen eller kommunerna skjutit till i bolaget som betalning för aktier. Värdeöverföringarna får emellertid inte överstiga hälften av bolagets resultat. Det ges dock påtagliga undantag från huvudregeln; undantag för vinster från fastighetsförsäljning, undantag för vissa bostadsförsörjningsåtgärder (vilket kan ges en vid tolkning) samt undantag för värdeöverföring till andra bostadsbolag inom samma koncern. Undantagen kan medföra att betydande belopp överförs till kommunen.

Nivån på överföringarna har varierat över åren och de i särklass största överföringarna har gjorts från de allmännyttiga bostadsbolagen till Stockholms stad. För åren 2011–2013 var Stockholmsbolagens överförda belopp – enligt undantagen för de begränsningar som gäller i övrigt – betydande och uppgick till sammanlagt 5,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 88 procent av det totalt överförda beloppet för hela riket under dessa år.

²⁴ Underlag till detta avsnitt är Boverkets trappport 2016:4 ”Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2014”

Under det senast uppföljda räkenskapsåret 2014 avseende 257 bostadsbolag²⁵ har

- 61 procent inte lämnat någon värdeöverföring (vilket är en nivå som visat sig vara stabil de senaste åren),
- 36 procent lämnat värdeöverföringar med tillåtet belopp motsvarande 217,2 miljoner kronor och
- 3 procent lämnat värdeöverföringar utöver tillåtet belopp med 11,8 miljoner kr.

Det totala överförda beloppet uppgick till 229 miljoner vilket kan jämföras med 2013 då det totala beloppet var nästan 1,2 miljarder kronor vilket motsvarar en 80 procentig minskning. Orsaken är i allt väsentligt att överföringarna till Stockholms stad minskat påtagligt.

2.2 Försäljningar

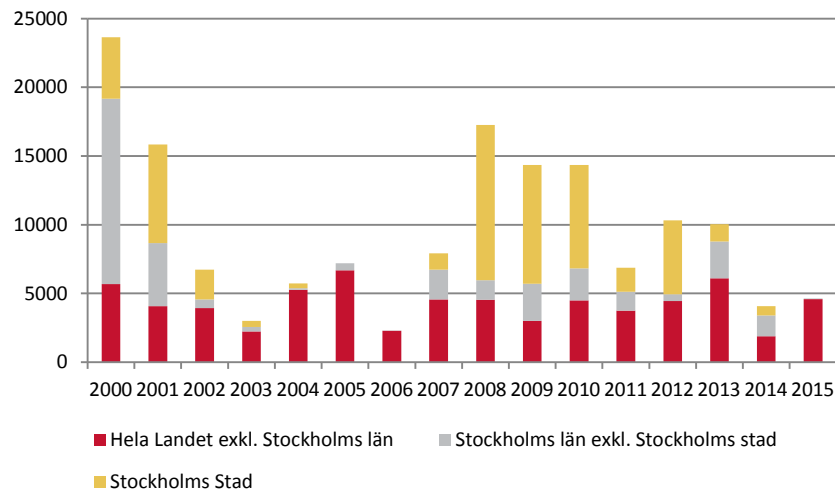
Ombildningar

Sedan millennieskiftet har antalet sålda allmännyttiga bostäder varit starkt beroende av politiska beslut – i vid mening – vare sig det handlat om lagar eller om kommunalt beslutade ägardirektiv. Under åren 2002 till 2007 gällde den s.k. tillståndslagen²⁶ enligt vilken länsstyrelsen skulle ge sitt tillstånd till försäljningar. När sedan bestämmelserna upphävdes steg försäljningarna dramatiskt för att sedan plana ut fram till och med 2013, se figur 2.1 nedan. Även denna uppgång – och nedgång – var i allt väsentligt beroende av politiska beslut såvitt avser antalet lägenheter. Det hänger i mycket stor utsträckning samman med Stockholms stads inställning till försäljningar för ombildning till bostadsrätter då staden tidigare ansett det vara bra att de boende äger sina bostäder. Från 2011 har dock denna inställning omprövats av Stockholms stad vad gäller vilka stadsdelar som försäljning för ombildning kan ske i och från 2014 säljs det i princip inga allmännyttiga bostäder för ombildning i Stockholms stad. Omsvängningarna har satt tydligt avtryck i statistiken – se figur 2.1 nedan.

²⁵ Fem bolag lämnade inte uppgift.

²⁶ Egentligen delar av lagen 2002:102 om allmännyttiga bostadsföretag

Diagram 2.1 Antal sålda allmännyttiga lägenheter Stockholm – riket 2000–2015.



Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät år 2016

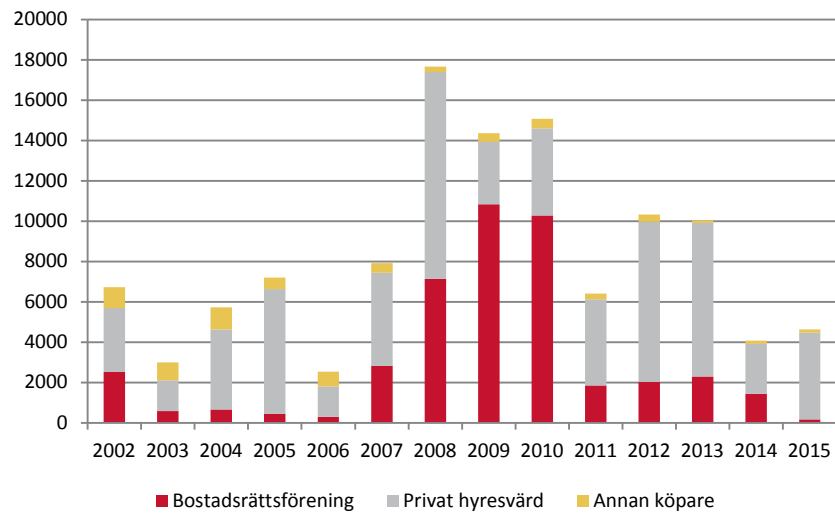
Försäljning till annan hyresvärd

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

Under 2014 och 2015 har försäljningarna av allmännyttiga lägenheter hamnat på nivåer som inte synts sedan den ovannämnda tillståndslagen gällde och ligger mellan ca 4 100 och 4 600 stycken. Det är det lägsta antalet sedan 2006, se nedan diagram 2.2.

Det var knappt 60 kommuner som sålde allmännyttiga bostäder under 2015. Sex kommuner sålde mer än 100 bostäder och stod för 86 procent (3 995) av alla sålda lägenheter: Luleå (1 648), Skellefteå (1 043), Gävle (742), Oskarshamn (242), Söderhamn (201) samt Partille (119). Tre kommuner sålde mer än 50 men mindre än 100: Sundsvall 99, Jönköping (74) samt Hammarö (58).

Diagram 2.2 Antal sålda allmännyttiga lägenheter per köpare 2002-2015.



Källa: Boverkets Bostadsmarknadsenkät år 2016

Under 2015 såldes nästan alla (93 procent) lägenheter till privata fastighetsägare för fortsatt uthyrning. Endast sex procent såldes för ombildning till bostadsrätter.²⁷ Övriga såldes till annan ägare.²⁸

Kommunernas motiv till att sälja allmännyttiga bostäder är företrädesvis ekonomiska. Det förekommer dock även mer policybetonade motiv till försäljning. De tre vanligaste förklaringarna till 2015 års försäljningar var, enligt de 45 kommunerna som besvarade frågan, att möjliggöra nyproduktion, effektivisera kommunens bostadsförvaltning samt att öka det ekonomiska utrymmet för underhåll och upprustning. Svartsfördelningen mellan motiven till försäljning är snarlika föregående års enkät, då samma tre motiv var de mest återkommande.

Sammantaget är det dessutom så att det totala nytillskottet i allmännyttan genom nyproduktion, köp, eller ombyggnader minus försäljningar och rivningar slutar med ett positivt resultat.²⁹ Därmed inte sagt att allmännyttan inte skulle behöva bygga mer.

²⁷ Partille (98), Hammarö (58) samt Höganäs (12)

²⁸ Enligt uppgift i Boverkets Bostadsmarknadsenkät

²⁹ Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät nettoökade det allmännyttiga bostadsbeståndet med 2 400 under 2014 och med 3 600 under 2015.

2.3 Ägardirektiv och avkastningskrav

2.3.1 Ägardirektiv

För de kommunala bostadsbolagen blev det aktuellt att se över ägardirektiven – om inte förr – så i och med den 2011 års reform. Det visar sig att ägardirektiven generellt är tämligen nya. Av 243 kommuner har drygt hälften ägardirektiv från 2014 eller senare.³⁰ Endast 26 kommuner hade äldre direktiv än från 2011 och 20 av dem hade mindre än 25 000 invånare.

Det är viktigt att påpeka att det inte finns något krav på att det ska finnas ett ägardirektiv – det är dock det vanligast använda dokumentet för kommunerna att styra sina kommunala bolag.³¹

2.3.2 De 25 största kommunala koncernernas avkastningskrav

För att göra en jämförelse med de större privata bolagen som redovisades under kapitel 1.3 redovisas de 25 största kommunala hyresbostadsägande koncernerna (mätt som antal hyresbostäder i koncernen). Genom att studera dessa 25 koncerner studerar vi samtidigt 39 enskilda kommunala bostadsaktiebolag, från det minsta med ett knappt hundratal lägenheter till det största som äger ca 27 000 lägenheter. Det är givetvis ingen heltäckande genomgång men vi täcker med detta urval in någonstans mellan 50 och 55 procent av alla allmännyttiga bostäder.

Genomgången syftar till att undersöka huruvida det klart anges att bolaget ska drivas enligt affärsmässiga principer och huruvida det finns preciserade avkastningskrav. Som tidigare nämnts är det inte lagstadgat att det ska finnas ett ägardirektiv. En översiktlig blick på tabell 2.3 visar att alla företag har preciserade avkastningskrav – med undantag för Malmös allmännyttiga bostadsbolag MKB – och de allra flesta har även formuleringar om affärsmässighet..

³⁰ Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät (uppgifterna kommer från januari 2016)

³¹ Ägardirektivet är vad man kallar ett frivilligt formellt styrinstrument. Det behöver inte finnas något ägardirektiv, men om det finns är det juridiskt bindande.

Tabell 1.2 Avkastningskrav i de 25 största allmännyttiga koncernerna. A: Bolaget ska drivas efter affärsmässiga principer, B: Preciserat direktavkastningskrav, C: Annat preciserat avkastningskrav, D: Inga preciserade avkastningskrav

Bolag	A	B	C	D	Avkastningsmått
AB Svenska bostäder	X		X		Bestämt belopp: 150 mnkr (2015)
AB Stockholmshem	X		X		Bestämt belopp: 330 mnkr (2015)
AB Familjebostäder	X		X		Bestämt belopp: 339 mnkr (2015)
Micasa Fastigheter i Stockholm AB	X		X		2,8 % avkastning totalt kapital (2015)
Bostads AB Poseidon				X	5,1 % avkastning på totalt kapital (2016)
Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag				X	5,0 % avkastning på totalt kapital (2016)
Familjebostäder i Gbg AB				X	5,0 % avkastning på totalt kapital (2016)
Gårdstensbostäder AB				X	7,4 % avkastning på totalt kapital (2016)
ÖrebroBostäder AB				X	3,75 % av det synliga egna kapitalet
MKB Fastighets AB	X			X	
AB Stångåstaden	X	X			Lägst 3 % i direktavkastning (2015)
Uppsalahem AB	X	X			Driftnetto 6 % konc.markn. värde (2015)
Uppsala Kommuns Fastighets AB				X	Marknadsv. ska stiga realt 5 % per år (2015)
AB Bostaden i Umeå	X	X			Lägst 4 % direktavkastning 2015-17
AB Gavlegårdarna	X	X			5,0 % direktavkastning (2015)
Växjöbostäder AB	X		X		4,4 % avkastning på totalt kapital (2015)
Vidingehem AB	X		X		4,0 % avkastning på totalt kapital (2015)
Helsingborgshem AB	X	X			Direktavkastning 2,5 - 3 % (2015)
Bostads AB Mimer	X	X			Direktavkastning lägst 3,5 % 2015 -19
Telge Bostäder AB	X		X		5 % WACC ³² (2016)
Telge Hovsjö AB	X		X		5,7 % WACC (2016)
AB Bankerydshem	X	X			Direktavkastning 5,5 % (2016)
Bottnaryds Bostads AB	X	X			Direktavkastning 5,5 % (2016)
AB Grännahus	X	X			Direktavkastning 5,5 % (2016)
AB Norrahammars Komm. Bostäder	X	X			Direktavkastning 4,5 % (2016)
Visingsöbostäder AB	X	X			Direktavkastning 5,5 % (2016)
Bostads AB Vätterhem	X	X			Direktavkastning 4 % (2016)

³² WACC betyder ”Weighted Average Capital Cost” eller ”Genomsnittlig vägd kapital-kostnad”. Det är alltså ett vägt värde på pengar, vilket kan sägas innebära det avkastningskrav som behövs för en verksamhet och för att ägarna skall vara nöjda.
<http://www.foretagsvardering.org/definition/wacc/>

Bolag	A	B	C	D	Avkastningsmått
AB Botkyrkabyggen	X	X			Direktavkastning minst 5 % (2015)
Karlstads Bostadsaktiebolag	X	X			Direktavkastning 5,2 % (2016)
Halmstads Fastighets AB	X		X		Avkastn. på tot kap. lägst 4 % (2015)
AB Kristianstadsbyggen	X		X		Minst 4 % av det egna kapitalet (2013)
Hyresbostäder i Norrköping AB	X		X		6 % avkastning på eget kapital (2015)
Lulebo AB	X		X		10 % räntabilitet på eget kapital
Lunds Kommuns Fastighets AB	X	X			Direktavkastning mer än 6 % (2015)
Huge Fastigheter AB			X		Direktavkastning lägst 4 % (2015)
AB Bostäder i Borås	X	X			Direktavkastning 5 % (2015)
Fastighets AB Förvaltaren	X	X			Direktavkastning 3,5 % +/- 1 % (2015)
Eskilstuna Kommunfastigheter AB	X		X		statslåneräntan + 1 % på bolagets aktiekapital
Kopparstaden AB	X	X			Direktavkastning 6 % (2015)

Källa: SCB, Boverkets Bostadsmarknadsenkät år 2016, ägardirektiv, styrdokument samt årsredovisningar

Vid en jämförelse med de större privata bolagen under avsnitt 1.3 ovan går det inte att säga att de ovan redovisade allmännyttiga bolagen skiljer ut sig på något avgörande sätt. Det är tydligt att variationen är ganska stor inom båda ägarkategorierna men mellan dem är inte skillnaden så stor att det utifrån ägardirektiv och avkastningskrav går att säga att de nämnda allmännyttiga bostadsbolagen inte lever upp till förväntningarna i AKBL på affärsmässighet.

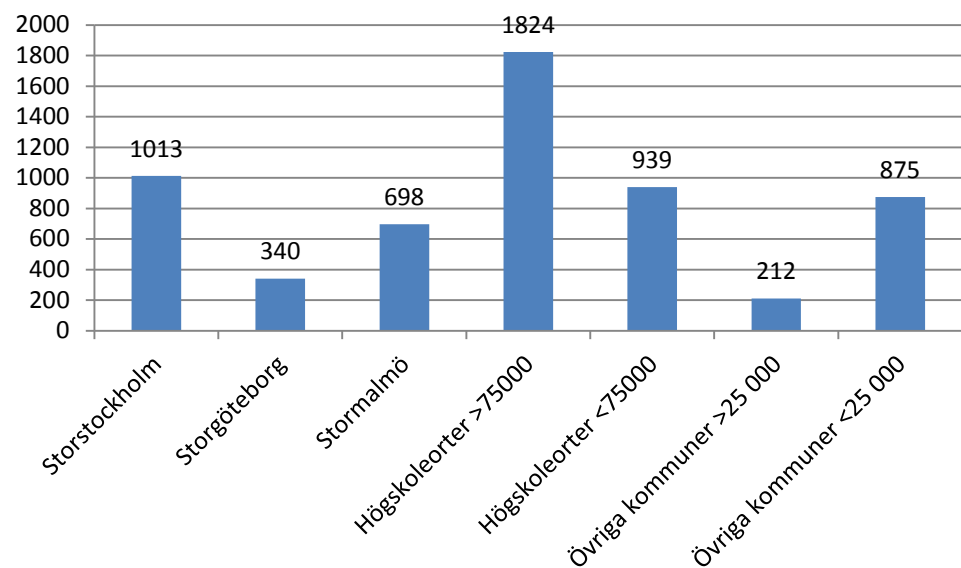
2.4 Direktägda bostäder i kommunerna

Vid sidan om de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen äger Sveriges kommuner drygt 5 900 bostäder, i form av bostadsrätter eller småhus, i fortsättningen omnämnda som ”direktägda bostäder”. Det är viktigt att förtydliga att dessa bostäder inte ägs av de allmännyttiga bostadsbolagen, utan är registrerade med kommunens organisationsnummer. Tyvärr saknas en tidsserie från Boverkets årliga bostadsmarknadsenkäter som visar utvecklingen. Dock ställdes en enkätfråga som enbart avsåg bostadsrätter under början av 2013 och resultatet blev knappt 1 200 bostadsrätter. I den statistik som kom från bostadsmarknadsenkäten från 2016 är antalet väsentligt större (som ovan nämnts drygt 5 900) men innehåller å andra sidan även andra typer av bostäder, t.ex. småhus.

Det finns skäl att undersöka denna grupp av bostäder eftersom den kan ses som ett alternativ för kommunen att – vid sidan av allmännyttan – ha ett bostadsbestånd som inte lyder under AKBL. Även om det inte är en ny företeelse så har det under 2016 funnits mediauppgifter³³ om att kommuner köper alltmer bostadsrätter för att få fram bostäder till framförallt nyanlända. Siffran avseende 2015 om 5 900 kan dock inte ses som en del av flyktingkrisen. Men det kan antas att utvecklingen under 2016 kommer att fortsätta under 2017. Om detta sätt att äga bostäder växer i omfattning och – som man får anta – beror på att de allmännyttiga bolagen inte kan bistå kommunen för att täcka det bostadsbehov som finns för vissa grupper så blir effekten ett större bestånd bostäder av social karaktär. Det vore i så fall en utveckling som inte förutsågs i förarbetena 2011.

Som nämnts ovan uppgick det kommunala direktägandet under år 2015 till dryga 5 900 bostäder och direktägda bostäder återfinns i sammanlagt 110 av Sveriges 290 kommuner.

Diagram 2.3 Fördelningen av antal kommunalt direktägda bostäder på kommuntyper



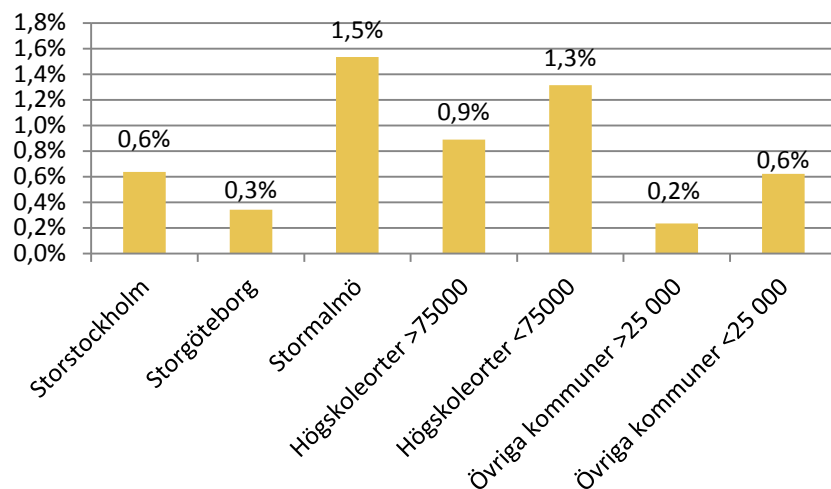
Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2016

³³<http://www.di.se/artiklar/2016/8/26/kommuner-koper-bostadsratter-for-nyanlanda/>
<http://www.sydsvenskan.se/2016-12-05/268-bostadsratter-kopta-for-skattmiljoner-nodlosningarna-har-blivit-permanenta>

Det är noterbart att det i 102 (93 procent) av kommunerna med direktägda bostäder även finns ett allmännyttigt bostadsbolag, stiftelse eller båda alternativen.

Man kan även reflektera över vilken andel av totalen som de direktägda bostäderna representerar, se diagram 2.4 nedan. Då ändras staplarna – i vilket i sig inte är så märkligt – eftersom en del kommuntyper omfattar ett större antal kommuner.

Diagram 2.4 Kommunalt direktägda bostäder som andel av allmännyttiga bostäder per kommuntyp



Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2016

I diagram 2.4 kan vi utläsa att tre kommungrupper har en förhållandevis stor andel direktägda bostäder jämfört med övriga regioner.

Stormalmös bestånd av direktägda bostäder återfinns huvudsakligen i regionens två största kommuner, Malmö och Lund. Tillsammans innehar de närmare 86 procent av det totala beståndet i kommungruppen som omfattar tolv kommuner.

Bland de större högskolekommunerna, 17 kommuner, sticker bland annat Luleå ut med närmare 300 direktägda bostäder. Antalet drivs även upp av kommuner som Helsingborg och Örebro, som båda två har över 300 direktägda bostäder men har betydligt högre folkmängd än Luleå. Uppsala kommun, med högst folkmängd i gruppen, uppgav i Boverkets bostadsmarknadsenkät att det helt saknades direktägda bostäder.

I kommungruppen mindre högskolekommuner, 18 kommuner, ser vi att två kommuner tillsammans står för cirka 70 procent av det totala

innehavet av direktägda bostäder. Flest finns i Kiruna med 335, tätt följt av Östersund med 320 direktägda bostäder.

Då nya data blir tillgängliga under 2017 blir det intressant att se i vad mån utvecklingen följer den bild som media förmedlat.

Del II Hyressättningsystemet

1 Utvecklingen sedan 2011 års reform

Boverket ska följa hur förändringarna från 2011 tillämpas av de olika aktörerna på bostadshyresmarknaden, men också rättstillämpningen. Analysen ska göras mot bakgrund av motiven till omregleringen och till hur bostadshyresmarknaden påverkats. Vi tar upp hyresförhandlingarna och rättstillämpningen i nästa kapitel och koncentrerar oss här på hyressättningen.

Det har nu gått nästan fem år med nya hyror – 2011 års hyror var i allt väsentligt förhandlade under den äldre lagstiftningen regler – och det sjätte året är i skrivande stund under förhandling. De huvudsakliga frågorna är hur parterna agerat sedan 2011 utifrån de ändrade förutsättningarna, hur detta satt avtryck hyressättningen samt om detta agerande följer intentionerna i lagen.

1.1 Hyror

Det mest uppenbara att följa – i vart fall ur hyresgästens perspektiv – är hyror. I bl.a. förarbetena till reformen fanns farhågor för kraftiga hyreshöjningar till följd av att de allmännyttiga bostadsbolagen skulle drivas affärsmässigt men också till följd av att allmännyttans hyresnormerande roll togs bort.

1.1.1 Hyresnivån

Vi har nu ett antal års hyresstatistik från SCB som ger ett ”före-och-efter” perspektiv i förhållande till reformen 2011, se nedan tabell 1.1. En första reflektion är att skillnaderna i hyreshöjningar mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata bostadsföretagen är mindre än före reformen – tvärtom de farhågor som fanns. Dessutom är hyreshöjningarna, totalt sett, någotsånär likvärdiga. Det är dock värt att notera att SCB:s siffror bygger på urvalsundersökningar, vilket står i viss kontrast till siffror som figurerar i de förhandlingsöverenskommelser som sluts. De senare är regelmässigt lägre än SCB:s – i vart fall efter 2011.

Tabell 1.1 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter beroende på ägarkategori

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totalt	824	832	857	898	915	937	967	991	1 015	1 036
Höjning (%)	1,3	0,9	2,7	3,3	1,6	2,4	2,8	2,2	1,7	1,3
Allmännyttan	804	812	838	876	890	910	940	962	987	1 006
Höjning (%)	1,1	0,9	2,7	3,3	1,6	2,6	2,9	2,1	1,8	1,3
Privata	846	854	880	925	945	969	995	1 022	1 042	1 066
Höjning (%)	1,5	0,9	2,8	3,3	1,6	2,3	2,8	2,2	1,6	1,3
Inflation (%)	1,4	2,2	3,4	-0,3	1,3	2,6	0,9	0,0	-0,2	0,0
Total enl. HGF ³⁴	0,4	1,6	2,3	3,0	1,4	2,2	2,45	1,91	1,64	1,11

Källa: SCB och Hyresgästföreningen (kursiv = ungefärliga värden)

Boverket konstaterar att det är svårt att se att hyresgästkollektivet skulle ha drabbats av stora hyreshöjningar beroende på den nya lagstiftningen.

Även om vi istället tittar på samma statistik på regional nivå ser vi inte heller där några större skillnader gentemot tidigare år, se nedan. De mönster som funnits sedan tidigare, t.ex. att mindre orter har lägre hyreshöjningar, består i stort sett.

Tabell 1.2 Genomsnittlig årshyra per kvadratmeter, per region

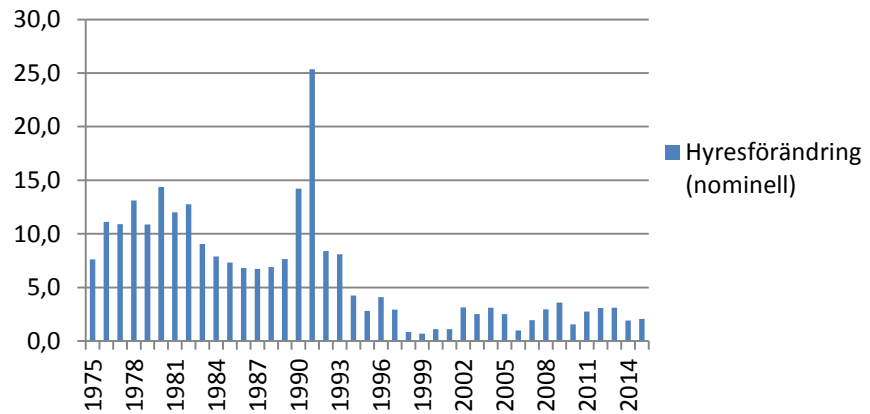
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Storstockholm	916	927	952	1002	1022	1 054	1 091	1 120	1 150	1 170
Höjning (%)	1,7	0,3	2,6	3,3	2,1	2,6	2,9	2	1,6	1,3
Storgöteborg	871	877	895	942	961	981	1 013	1 044	1 071	1 090
Höjning (%)	1,6	0,6	1,6	2,9	1,2	2	2,7	2,4	1,8	1,2
Kommuner med > 75 000 inv.	818	827	856	895	910	936	963	987	1 007	1 040
Höjning (%)	1,3	1,3	3,6	3,4	1,4	2,7	3,1	2,2	1,8	1,5
Kommuner med < 75 000 inv.	749	757	783	818	833	851	877	896	916	930
Höjning (%)	0,9	1,1	2,5	3,3	1,4	2,3	2,7	2,2	1,6	1,3

Källa: SCB

Givetvis bör hyresutvecklingen ses i längre perspektiv och relateras till andra faktorer, t.ex. inflation och inkomstutveckling. I ett längre perspektiv – sett över 40 år – är de senaste årens nominella hyreshöjningar måttliga eller t.o.m. väldigt låga, se diagram 1.1.

³⁴ Hyresgästföreningens årsredovisningar

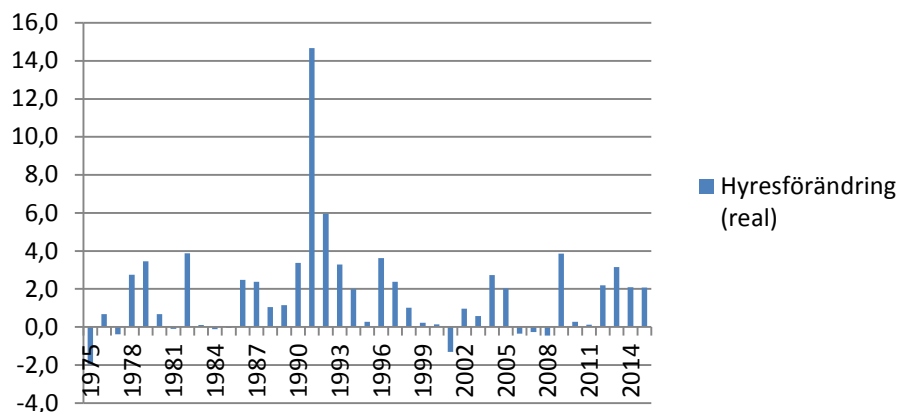
Diagram 1.1 nominell hyreshöjning i procent



Källa: SCB

Tar man hänsyn till inflationen blir bilden mer jämn med undantag för inledningen av 1990-talet då en skattereform fick stora följder, se diagram 1.2 nedan. De senaste åren efter 2011 års reform kan – åtminstone på ett nationellt plan – inte anses ha haft rekordlåga hyreshöjningar när man jämför med inflationen.

Diagram 1.2 real hyreshöjning (dvs. justerad för inflation) i procent

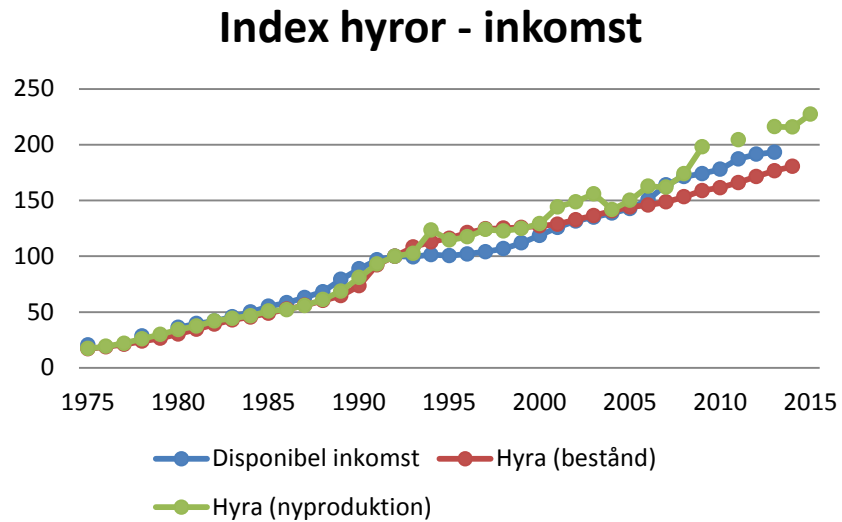


Källa: SCB och egen bearbetning

Sett ur de flesta hyresgästers perspektiv har hyresutvecklingen följt ökningen av disponibel inkomst. Det är dock så att hyrorna i nyproduktionen steg påtagligt under slutet av 2010-talet. Men det är svårt

att se att 2011 års reform har haft någon dramatisk betydelse för relationen mellan disponibel inkomst och nybyggnadshyrorna.

Diagram 1.3 Bestånds- och nybyggnadshyror relativt disponibel inkomst



Källa: SCB och egen bearbetning

Sammanfattningsvis finns det således inget som tyder på att genomsnittshyrorna ökat mer – jämfört med disponibel inkomst – än tidigare år *på grund av* den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden.

1.1.2 Hyresdifferentiering

I SOU 2008:38 ("EU, allmännyttan och hyrorna" som låg till grund för reformen 2011) föreslogs att lägesfaktorn skulle tillmätas större betydelse. Diskussionen kring detta var omfattande. I de slutgiltiga förändringarna i hyreslagstiftningen gjordes dock inga revideringar på denna punkt (se prop. 2009/10:185, s. 66-68). Regeringen bedömde att "frågan om vilken betydelse det geografiska läget och andra bruksvärdesfaktorer bör ha vid fastställande av skälig hyra bör inte anges i lag utan hanteras av hyresmarknadens parter". Med andra ord så innebar detta att 2011 års reform inte ändrade på de lagliga förutsättningarna för lägesfaktorn. I praxis har dock ortsbegreppet kommit att påverkas³⁵.

Då hyresdifferentiering – vilket det de facto handlar om – fortsatt att diskuteras är det dock av intresse att se hur utvecklingen ser ut, framförallt för allmännyttan. Samtliga aktörer på hyresbostadsmarknaden är överens om att det även ska finnas en differens mellan hyror i olika

³⁵ Se nedan under rubriken 2.3.1.3 Pilotfall i hyresnämnden – resning avslogs i HD

lägen. Stötestenarna är utifrån vilka grunder skillnaderna ska beräknas och hur stor differensen bör vara.

Boverket har i tidigare rapporter i ämnet konstaterat att det redan före 2011 fanns en betydande differentiering av hyrorna beroende på läge och standard. Om utvecklingen sedan 2011 medfört att differentieringen svarar mot hyresgästernas värderingar kan alltid diskuteras.

1.1.2.1 Systematisk hyressättning – större allmännyttiga bolag

När 2011 års reform skulle införas så ansåg lagstiftaren att det fanns ”goda skäl att anta att motiverade förändringar även fortsättningsvis kan åstadkommas av hyresmarknadens parter” när det gällde systematisk hyressättning. Det fungerar på många håll men det har ändå kommit till strandningar på orter med systematiserad hyressättning. Systematiserad hyressättning är således ingen garant för att det inte ska bli strandningar. Men det kan heller inte förväntas när konflikterna gäller den allmänna hyresnivån.

Enligt Sabo omfattas 54 procent av medlemsbeståndets ca 800 000 lägenheter av någon form av systematiserad hyressättning.³⁶ Det återstår således ännu en försvarlig del av det allmännyttiga beståndet som skulle kunna ingå.

Systematisk hyressättning går under många namn men det handlar i grund och botten om samma sak: hyresvärden, oftast tillsammans med hyresgästerna, gör en värdering av vad olika boendefaktorer är värda. Boendefaktorerna ges därefter poäng som i slutändan räknas om till ett pris på faktorerna vilket leder till en viss hyra för en viss lägenhet.

Grundtanken är att en hyra som sätts utifrån systematisk hyressättning ska upplevas som mer rättvis och begriplig när hyresgästen själv kan ta reda på vilka beståndsdelar hyran är uppbyggd av. Förhoppningsvis har hyresgästen samma uppfattning som dem som förhandlade fram prislapparna på vad de olika beståndsdelarna är värda.

1.1.2.2 Stockholm

Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och de allmännyttiga bostadsföretagen utvecklade tillsammans den så kallade Stockholmsmodellen under 2009. I praktiken tillämpades den inte eftersom parterna inte kunde uppnå en slutlig samsyn. Under årens lopp har det funnits tecken på att arbete skulle komma igång igen. I

³⁶ Samtal med Chris Österlund, Sabo

inledningen av 2016 lämnade dock Fastighetsägarna samtalen kring Stockholmsmodellen.

Under mars 2016 gav regeringen ett uppdrag åt en medlare³⁷ att – på nationell nivå – ta fram förslag om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas som alla parter kunde ställa sig bakom. I maj 2016 lämnade emellertid Fastighetsägarna även arbetet kring nämnda uppdrag. För allmännyttan och Hyresgästföreningen innebar arbetet att de på central nivå åtog sig att fortsätta arbetet. De kom överens om att gemensamt identifiera i vilka kommuner det saknas en systematisk hyressättning för att ge stöd till dessa med att ta fram konkreta handlingsplaner för en fungerande hyressättningsmodell. Detta arbete pågår i Stockholm men då utan Fastighetsägarföreningens medverkan.

I exempelvis Stockholms allmännyttiga bostadsföretag finns redan viss hyresdifferentiering även utan att en överenskommelse finns på plats, se nedan. Värt att notera är dock att de högsta värdena är knutna till nyproduktion från 2013 och senare.

Tabell 1.3 Årshyra kronor per kvadratmeter

	Medelhyra	Lägsta	Högsta	Differens
Svenska bostäder	1 147	672	2 259	71-97%
Stockholmshem	1 161	876	2 044	33-76%
Familjebostäder	1 239	817	2 226	52-80%

Källa: Respektive företags årsredovisning 2015.

Genom att utgå från årsredovisningar tas här inte hänsyn till eventuella skillnader i kvalitet, till exempel vad gäller byggår och allmän standard. Eftersom det totalt sett är så många lägenheter borde dessa eventuella skillnader inte genomsnittligt vara alltför stora.

Även om arbetet med systematisk hyressättning ännu inte krönts med framgång så finns det differenser mellan hyror även i Stockholm även om det i det enskilda fallet kan te dig lite märkligt. Det får t.ex. antas att det lägsta värdet i allmännyttan om 672 kr i årshyra per kvadratmeter på centrala Södermalm beror på att standarden är påtagligt låg.

³⁷ Utredaren Claes Stråth lämnade sin rapport den 11 maj 2016.
<http://www.regeringen.se/rapporter/2016/05/rapport-om-hur-dagens-system-for-hyressattning-kan-utvecklas>

1.1.2.3 Göteborg

I Göteborg används sedan 2004 så kallad kvalitetshyra. Detta projekt initierades av Fastighetsägarna GFR och Hyresgästföreningen Region Västra Sverige men omfattar även allmännyttan i Göteborgs stad.

Förvaltnings AB Framtiden använder sig av Göteborgs Stads indelning i 10 stadsdelar när de redovisar sitt bostadsbestånd. I årsredovisningen för 2015 står det att det område som har de högsta genomsnittshyrorna är Lundby, med 1 866 kronor (nybygge 2011) per kvadratmeter och år medan de lägsta hyrorna finns i Södra Skärgården, med 753 kronor per kvadratmeter. Genomsnittet i koncernen är 1 061 kronor per kvadratmeter. Skillnaden är således mellan 76 och 41 procent jämfört med medelvärdet

Inte heller här har Boverket tagit hänsyn till eventuella kvalitetsskillnader. Det är dock återigen fråga om så många lägenheter att dessa eventuella skillnader inte genomsnittligt borde vara så stora.

1.1.2.4 Malmö

År 2005 kom Malmö Kommunala Bostadsbolag, MKB, tillsammans med Hyresgästföreningen överens om att en ny variant för hyressättning, den så kallade Malmömodellen. Modellen används även av de privata fastighetsägarna.

En förenklad beräkning ger att lägenheter i så kallade A-lägen i genomsnitt har en hyra som är i storleksordningen 25 procent högre än lägenheter i C-lägen. I januari 2016 var den genomsnittliga hyran i MKB:s bestånd 1 203 kronor per kvadratmeter. I lägenheter i A-lägen låg snitthyrororna på mellan 1 128 och 1 171 kronor medan de i C-lägen låg på 998 till 1 224 kronor. Men även här är det – enligt MKB:s årsredovisning – en del oväntade värden såsom att det högsta var 1 952 kronor per kvadratmeter och år i ett s.k. B- läge.

Även inom respektive område kan (A–C) kan hyrorna variera betydligt.

1.1.2.5 Några andra kommunala bostadsbolag år 2015

Här följer en kort genomgång av hyresdifferentieringen i de åtta största kommunala bostadsbolagen efter de ovan nämnda.

Notera att nedanstående tabell bara innehåller en enkel beräkning av de differenser som finns. Ingen hänsyn har tagits till eventuella standardskillnader mellan olika områden.

Tabell 1.4 Allmännyttiga bostadsbolag med mer än 10 000 lägenheter

	Genomsnittshyra	Differens gentemot medelhyran	Områden	Lägenheter
Örebrobostäder	978	20- 40%	11	22 687
Stångstålen	1 078	25-44 %	6	18 640
Uppsalahem	1 188	36-93 %	10	15 814
AB Bostaden	1 022	32-61 %	*	15 674
Gavlegårdarna	949	32 -140 %	*	14 445
Helsingborgshem	1 081	26-67 %	30	11 866
Bostads AB Mi- mer	1 001		*	11 369
Botkyrkabyggen	991	20-41 %	10	10 551

Källa: Respektive företags årsredovisning för 2015 samt egna beräkningar. Där student bostäder särredovisats hade de – på grund av sin ytsnålhet – inte beaktats vid differensberäkningen.

*Ingen uppgift

I jämförelse med tidigare undersökning³⁸ som Boverket har gjort är det tydligt att differenserna ökat. Det beror sannolikt på att de högre hyrorna som finns i nyproduktionen eller efter omfattande renoveringar drar upp högstanivån. Att det skulle bero på reformen från 2011 är mindre troligt.

Sammanfattningsvis kan sägas att det existerar hyresspridning i hela landet. De senaste årens nyproduktion har accentuerat det. Den stora frågan är om hyresspridningen är tillräckligt stor i beståndet för att spegla hyresgästernas värderingar enligt bruksvärdesprincipen. Detta kan vi på Boverket inte belägga bl.a. eftersom nyproduktionen ofta inte kan användas som jämförelse när s.k. presumtionshyra används eller när fastighetsägaren har satt hyran utan förhandling.³⁹

³⁸ Boverket rapport 2013:15 Den nya lagstiftningen på hyresbostadsmarknaden – en första uppföljning, tabell 4.4

³⁹ 12 kap. 55 c § jordabalken

2 Hyresförhandlingar och rättstillämpningar

2.1 Hyresförhandlingarna

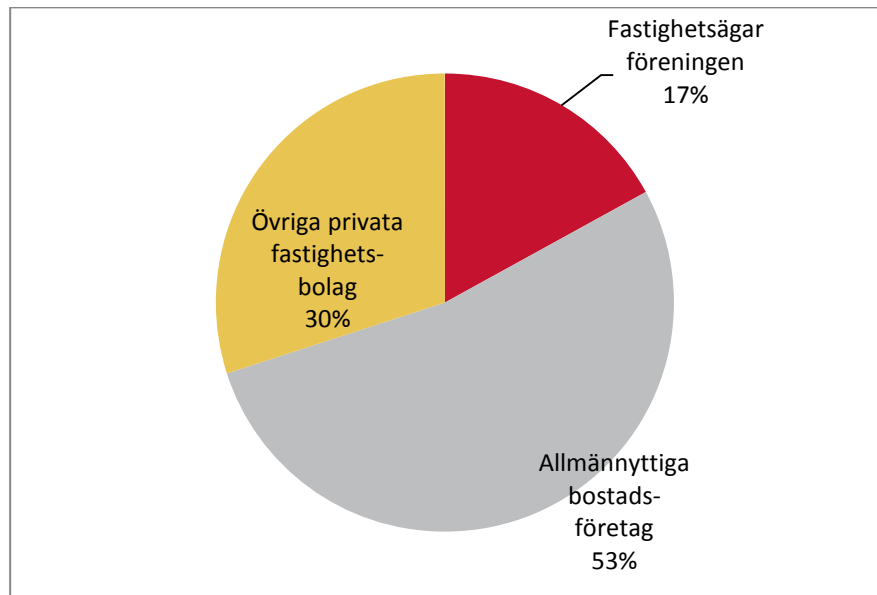
Under de år som gått sedan allmännyttans hyresnormerande roll togs bort har tonläget kring förhandlingarna varit ansträngt – åtminstone under de flesta årens förhandlingar. Det är främst mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen som detta har kommit till uttryck. Stridningar mellan allmännyttiga bolag och Hyresgästföreningen (i den meningen att allmännyttan och hyresgästföreningen gått till tvistelösning inför Hyresmarknadskommittén) än så länge ligger på en generellt högre nivå än före 2011 års förändringar.⁴⁰

En förväntad effekt av den nya lagen var att Hyresgästföreningens förhandlingar med privata fastighetsägare inte längre – mer eller mindre automatiskt – skulle kopplas till överenskommelser med de allmännyttiga bostadsbolagen. Det får ses som en konsekvens av att allmännyttans hyresnormerande roll tagits bort ur lagen. Men det är värt att notera att det därutöver inte finns några regler för i vilken ordning parterna ska förhandla med varandra. Det finns således möjlighet för allmännyttan att inta en avvaktande hållning för att se resultaten av andra förhandlingar och överenskommelser. Något som, i princip, inte var möjligt före 2011.

Aktörerna på hyresmarknaden kan i huvudsak delas upp i fyra parter. Hyresgästföreningen, de allmännyttiga bolagen, Fastighetsägarföreningen som oftast representerar mindre fastighetsägare samt till sist de större fastighetsbolagen som oftast väljer att förhandla direkt med Hyresgästföreningen. Enligt uppgift från Hyresgästföreningen förhandlas 53 procent av alla lägenheter med allmännyttan som motpart, med Fastighetsägarföreningen som representant, s.k. trepartsförhandling, förhandlas 17 procent av alla lägenheter. Slutligen förhandlas 30 procent av lägenheterna med de övriga privata fastighetsbolagen.

⁴⁰ Rapport om hur dagens system för hyressättning kan utvecklas, Claes Stråth, 2016 sid 18

Diagram 2.1 Hyresgästföreningens förhandlingar - motparter



Källa: Hyresgästföreningen

Åtminstone i teorin kan Hyresgästföreningen antingen välja att förhandla med en av dessa kategorier åt gången eller alla samtidigt. Men det finns även förutsättningar för att göra det i viss ordning.

Tidigare år har Boverket sett hur hyresförhandlingarna har förlöpt. Nedan följer en sammanfattning.

2.1.1 Förhandlingar om 2011 års hyror – allt som vanligt

Inför förhandlingarna angående 2011 års hyror var både förväntningarna och farhågorna stora. Många hyresgäster fruktade kraftigt höjda hyror, många SABO-företag föreföll snarast lättade över att slippa den hyresledande rollen och förväntningarna hos många privata fastighetsägare tycktes stora. Dock uteblev dramatiken – krav och förhandlingar såg ut ungefär som tidigare år. Hyresförhandlingarna angående 2011 års hyra tycks således inte i någon större utsträckning påverkats av att lagstiftningen trätt ikraft eller varit på väg att träda ikraft.

Samtliga parter tycks vara överens om att skillnaderna i förhandlingarna gentemot tidigare år inte var särskilt stora. Detta kanske inte är särskilt förvånande då alla aktörer sökte sina nya roller i en förändrad förhandlingssituation. Utfallet av förhandlingarna gav inte några uppseendeväckande resultat. I snitt blev utfallet hyreshöjningar på cirka 2,3 procent både hos de allmännyttiga bostadsbolagen och hos de privata fastighetsägarna.

Noterbart är också att antalet ärenden hos Hyresmarknadskommittén var det lägsta sedan början på 2000-talet, 16 stycken.⁴¹

2.1.2 Förhandlingar om 2012 års hyror – skärpt ton i debatten

Hyresförhandlingarna angående 2012 års hyror kännetecknades inledningsvis av en trög start. Mot slutet av november 2011 hade endast en tredjedel av de allmännyttiga bostadsbolagen lämnat sina yrkanden, vilket är betydligt senare än vanligt. Förhandlingarna drog också ut på tiden, vilket kan antas hänga samman med att Hyresgästföreningen nu parallellt skulle förhandla med de allmännyttiga bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna.

2012 års förhandlingar tycks till stor del ha kännetecknats av ganska stora tvister kring tolkningen av avkastningskrav och affärsmässighet. Exempelvis strandade förhandlingarna mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen i Stockholm. Detta medförde att något ramavtal om hyresnivån inte kom till stånd och att varje fastighet var tvungen att förhandlas för sig. Förhandlingarna var inte klara förrän än bit in på hösten 2012.

Även i Kalmar strandade förhandlingarna vad gällde hyrorna för cirka 5 500 lägenheter. De privata fastighetsägarna ville sätta lagen på prov i hyresnämnden. Slutligen löstes det dock via förhandlingar. Även i bl.a. Järfällahus och Värmdöbstäder var strandningar på väg till hyresnämnden men de löstes slutligen förhandlingsvägen.

30 ärenden gick till Hyresmarknadskommittén vilket – om än nästan dubbelt så många som föregående år – inte var exceptionellt många. Dock var det färre fall än vanligt som gick att medla.

⁴¹ De flesta SABO-företag har inskrivet i förhandlingsordningen att hyrestvister ska hänskjutas till Hyresmarknadskommittén (HMK). Det betyder inte att förhandlingen är strandad i formell mening även om förhandlingen avslutas utan att en förhandlingsöverenskommelse träffas, eftersom parterna då kan hänskjuta tvisten. Förhandlingen är formellt strandad först när förhandlingsordningens alla möjligheter är uttömda, dvs. även processen i HMK och en efterföljande förhandling. Först då kan man betrakta förhandlingen som strandad och det går att anmäla tvisten till Hyresnämnden eller försöka komma överens direkt med hyresgästerna. Fram till dess kommer troligen Hyresnämnden att avvisa ärendet, med motiveringen att förhandlingsordningens möjligheter till förhandling inte är uttömda. När en lokal tvist uppstår rekommenderas parterna att som första åtgärd vända sig till sina huvudorganisationer och begära medling. Medlingen är det första steget i processen som innebär att de tvistefrågor som funnits mellan parterna identifierats och att medlarna eller beredarna har kontakt med respektive organisations lokala företrädare. Medlarna sonderar och överlägger och lämnar i regel ett skriftligt medlingsbud till de lokala parterna.

Det slutgiltiga resultatet av förhandlingarna blev dock inte särskilt annorlunda än tidigare år. Yrkanden från de allmännyttiga bostadsbolagen låg på 3,9 procent och från privata bostadsbolag på 4,3 procent. De slutgiltiga hyreshöjningarna blev knappt 2,5 procent i de allmännyttiga företagen och något högre bland de privata hyresvärdarna.

2.1.3 Förhandlingar om 2013 års hyror – pilotmål i Stockholm

Under förhandlingarna 2012 menade Fastighetsägarna att hyressättningen främst ska utgå från läge, standard och förvaltningskvalitet. Ännu större fokus skulle sättas på kundernas önskemål och värderingar. De ansåg att den ändrade lagstiftningen nu skulle tillämpas på bred front över hela landet. Hyresgästföreningen gick samtidigt inför årets förhandlingar ut med devisen ”stopp och belägg”. Även om indikationer finns på att förhandlingarna på vissa håll har varit kärva, tycks förhandlingarna i det stora hela ha fortgått ungefär som vanligt. Det hindrade dock inte att förhandlingarna mellan fastighetsägarna och hyresgästföreningen strandade i Varberg.

Värt att notera är att det trots problematiken i Stockholm under 2012 så slöts, i november 2012, ett ramavtal om nya hyror 2013 mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Dock ska noteras att Fastighetsägarna Stockholm under 2012 förberedde ett så kallat pilotmål för att testa Stockholmsmodellen rättsligt.

Ett 30-tal ärenden gick till Hyresmarknadskommittén.

Utfallet blev höjningar på ungefär 1,91 procent för allmännyttan vilket var i nivå med privatvärdarna.⁴² På årsbasis var höjningen 1,74 procent eftersom viss tid hade hunnit gå innan alla överenskommelser var klara men höjningen med 1,91 procent utgör samtidigt basen för efterföljande års förhandling.

2.1.4 Förhandlingar om 2014 års hyror – pilotmålet avgörs

Konflikterna under 2013 satte spår även i förhandlingarna om 2014 års hyror. Nollbud från hyresgästföreningar i västra Sverige skapade tröghet. För att minska friktionen ingicks ett regionalt ramavtal mellan Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen i Stockholm. Hyresförhandlingarna pågick en bra bit in på första halvåret 2014. Enligt SCB landade hyreshöjningarna i genomsnitt på 1,7 procent varav 1,65 för allmännyttiga företag (enligt SABO).

⁴² Detta enligt statistik från Hyresgästföreningen.

Det så kallade pilotmålet om Stockholmsmodellen avgjordes i maj 2014 och utföll avseende hyressättningen till hyresgästernas fördel.

Avgörandet kan även ha bidragit till att skapa förståelse hos parterna för hur pass begränsade förändringarna i hyreslagen egentligen är i 2011 års lagstiftning.

Vad gäller de kommunala bostadsstiftelserna så har Boverket inte tidigare följt dem då AKBL inte gäller dem. I enlighet med regeringsbrevet för år 2015 gjordes en sådan granskning. Det framkommer där att för tre femtedelar av de 26 stiftelserna ligger hyrorna i nivå med de allmännyttiga bostadsbolagen i sin region. Ibland ligger de lägre men inte alltid. I elva fall saknades uppgift för 2014. I sex av kommunerna finns både bolag och stiftelse.

2.1.5 Förhandlingar om 2015 års hyror – ”mellanår”

Enligt SCB var hyreshöjningarna för allmännyttan 1,3 procent och för de privata hyresvärdarna 1,1 procent. Det ramavtal som tecknades av parterna för Stockholms stad om 1,2 procent underlättade förhandlingarna. Men cirka 7000 lägenheter drabbades av strandningar i Uppsala från större fastighetsbolag, Rikshem, Stena och Heimstaden, som förhandlade direkt med Hyresgästföreningen. Ärendena var anhänggjorda i hyresnämnden men drogs tillbaka efter att överenskommelser tecknats

Enligt SABO kan förhandlingsåret 2015 närmast definieras som ett mellanår för de allmännyttiga bostadsföretagen.⁴³

Hyresmarknadskommittén 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 Hyresmarknadskommitténs arbetsätt och arbetsformer.

2.1.6 Förhandlingar om 2016 års hyror – konfliktfyllt

I förhandlingarna avseende 2016 års hyror stod parterna långt ifrån varandra. Det ledde till strandningar på flera större orter mellan Hyresgästföreningen och de privata fastighetsägarna i Norrköping, Uppsala, Stockholm, Göteborg, Ljusdal och Söderhamn och allmännyttiga bolag. De underliggande konflikterna har inte endast rört 2015 års generella höjningar utan även hyresnivåerna i sig.

⁴³ Uppföljning av allbolagen och förändringar i hyreslagen
Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030 juni 2016

Enligt SCB slutade hyreshöjningarna på i genomsnitt på 0,7 procent för de allmännyttiga bostadsföretagen och 0,9 procent för privata och övriga företag. Enligt Hyresgästföreningen var det de lägsta höjningarna på tio år.⁴⁴ Under Boverkets slutliga arbetet med denna rapport kom Fastighetsägarföreningen och Hyresgästföreningen i Göteborg till slut överens den 30 januari 2017. Utfallet blev dubbelt så högt jämfört med de allmännyttiga bostadsbolagen och medförde 1,0 procent höjning för de flesta hyresgästerna.⁴⁵ Det var en omfattande strandning⁴⁶ som omfattade cirka 43 000 lägenheter och stort antal ärenden i hyresnämnden.⁴⁷ Situationen var mer komplex än vad som varit vanligt eftersom den rättsliga processen kring 2016 års hyror fortfarande pågick samtidigt som parterna försökte att komma överens om 2017 års hyror.

Det blir alltmer tydligt att Fastighetsägarföreningen är missnöjd med hur hyressättningssystemet fungerar och att konflikterna från och med 2015 även handlar om denna system- eller lagstiftningsfråga.

Även de allmännyttiga bolagen och Hyresgästföreningen hade svårt att nå förhandlingsresultat vilket medförde att 36 kommunala bostadsbolag strandade förhandlingarna – i den meningen att de gick till Hyresmarknadskommittén - vilket motsvarade cirka 127 000 lägenheter.⁴⁸

Slutligen slöt allmännyttan 19 tvåårsavtal avseende 2016/17 varav 10 i Stockholms län. Det är flest avtal sedan 2012 men antalet har dessförinnan varierat från 3 till 13.⁴⁹

2.1.5 Förhandlingar om 2017 års hyror

I skrivande stund är förhandlingarna inte avslutade avseende 2017 års hyror och de är inte utan friktion. Fastighetsägarna har bland annat strandat förhandlingarna i Skåne och Blekinge. Förhandlingarna mellan allmännyttan i t.ex. Borås och Hyresgästföreningen har gått till medling i Hyresmarknadskommittén.

2.1.6 Sammanfattande reflektion

Under åren som gått sedan 2011 har det varit mer eller mindre konfliktfyllt parterna emellan. Mot slutet har förhandlingarna även förts

⁴⁴ Hyresgästföreningen pressmeddelande 2016-09-09

⁴⁵ <https://www.hemhyra.se/nyheter/jattestrandningen-klart-med-hyror-33-000-lagenheter/>

⁴⁶ Fastighetsägarna strandade förhandlingarna den 14 januari 2016

⁴⁷ Det sistnämnda har nylige uppmärksammats av tidningen Hem & Hyra, 25 januari 2017.

⁴⁸ Sabo: "Uppföljning av allbolagen och förändringar i hyreslagen

Delstudie till framtidsprogrammet Allmännyttan mot år 2030 juni 2016"

⁴⁹ <http://forvaltarforum.se/2016/11/08/Sabo-valkomnar-flerarsavtal/>

från politiska utgångspunkter.⁵⁰ Ur ett hyresgästperspektiv skiljer sig de flesta överenskommelser inte sig åt på något dramatiskt sätt när man jämför allmännyttiga bostadsföretag med privata företag.

2.2 Förhandlingarna – motiv och verklighet

Boverket har varit i kontakt med både Fastighetsägarna Sverige och Hyresgästföreningens huvudkontor. Båda har sin bild av läget. Såsom Boverket uppfattar det kan följande sammanfattning göras.

Fastighetsägarna Sverige ser inte att motivuttalandena i förarbetena för förändringen i hyressättningssystemet 2011 har satt tillräckliga avtryck i verkligheten. Främst gäller detta att hyresförhandlingarna ska baseras på hyresgästernas och de bostadssökandes allmänna värderingar av boendet. Vidare uppfattar Boverket det som att Fastighetsägarna anser att skillnaden är väldigt liten mellan den hyresnormerande roll som allmännyttan hade till följd av lagreglering före 2011 jämfört med den de facto hyresnormerande roll som allmännyttan har idag. Det skulle – så som Fastighetsägarna Sverige framställer det – bero på att Hyresgästföreningen strävar efter att först avsluta förhandlingarna med allmännyttan innan de avslutar förhandlingarna med de privata fastighetsägarna.

Från Hyresgästföreningens sida uppfattar man – såvitt Boverket förstår det – att förhandlingarna i själva verket är ett växelspel mellan allmännyttan, fastighetsägare och Hyresgästföreningen och att detta ter sig på olika sätt i olika delar av landet. Vidare anser de att konflikterna ligger i att Fastighetsägarna Sverige vill förändra gällande regelsystem istället för att lösa konflikterna inom ramen för det.

2.2.3 Hyresförhandlingarnas ”turordning”

Som vi har uppmärksammat under inledningen under 2.1. innebar förändringarna i hyreslagen från 2011 att de privata fastighetsägarna förhandlingarna inte längre skulle kopplas till överenskommelser med de allmännyttiga bostadsbolagen. Därutöver gavs inte några regler för i vilken ordning parterna ska förhandla med varandra. I media och vid kontakter med Fastighetsägarna – Sverige har det gjorts gällande att Hyresgästföreningen eftersträvar att först nå en överenskommelse med

⁵⁰ <http://www.fastighetsagarbloggen.se/2016/01/darfor-strandar-vi-forhandlingarna-i-goteborg/>

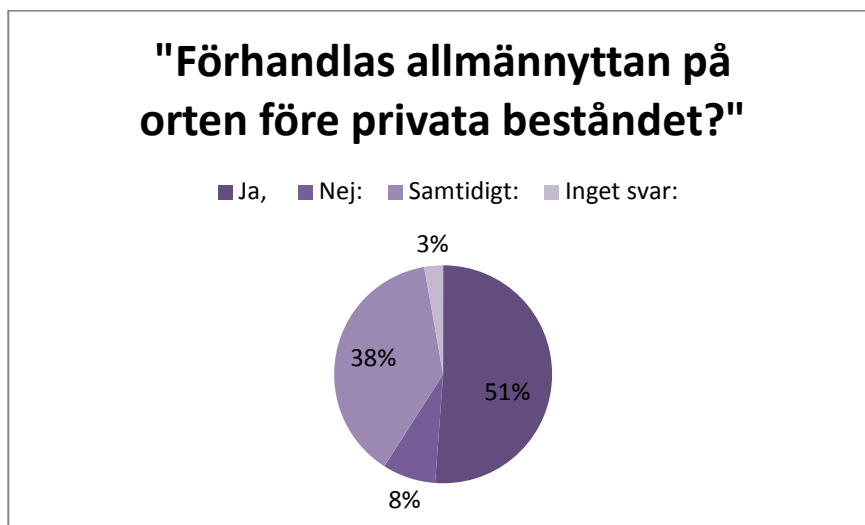
<http://www.fastighetsagarna.se/syd/aktuellt/nyheter/nyheter-2016/hyresforhandlingarna-i-malmo-har-brutit-samman>

det allmännyttiga företaget på orten och först därefter, när hyresnivån därigenom i princip satts, förhandlat med de privata fastighetsägarna. Hyresgästföreningen menar å sin sida, såsom Boverket uppfattat det vid samtal, att förhandlingarna sker växelvis mellan de olika parterna på fastighetsägarsidan.

Det finns ingenting i lagstiftningen som hindrar Hyresgästföreningen från att hålla sig med en sådan strategi. Det går inte heller att se att man i förarbetena till lagstiftningen tog ställning till eventualiteten av en sådan strategi. Det kan hänga samman med att man där i någon mån utgår från att det kan finnas flera olika hyresgästorganisationer som agerar på en och samma ort. Däremot var det onekligen en grundtanke att allmännyttan inte längre skulle vara hyresnormerande.

Hur genomförs då förhandlingarna? Boverket har fått statistik från Hyresgästföreningen som svarar på frågan om hur förhandlingarna påbörjats avseende 2016 års hyror. Statistiken omfattar 215 orter med allmännyttiga bostadsföretag. En övergripande reflektion är att det – med Halmstad Fastighets AB som enda undantag – enbart är på mindre orter som hyresgästföreningen *inte* påbörjat förhandlingarna med allmännyttan först. Detta gäller dock endast på 17 orter (8 procent). De orter, 110 stycken (51 procent), där Hyresgästföreningen påbörjat förhandlingarna med allmännyttan först representerar i princip alla typer av orter; stora som små, tillväxorter, glesbygd m.m. Men orterna i de tre storstadsområdena återfinns inte här utan ligger så gott som alla i den grupp om 82 bostadsföretag (38 procent) där hyresförhandlingarna påbörjades samtidigt med både allmännyttan och de privata fastighetsägarna. Även i denna grupp finns en i övrigt rik variation av kommuntyper.

Diagram 2.2 val vid inledandet av förhandlingar – motparter



Källa: Hyresgästföreningen

2.2.4 Fråga till hyresnämnderna

Boverket har även ställt en fråga till hyresnämnderna om de har någon uppfattning om huruvida Hyresgästföreningen har en strävan efter att först avsluta hyresförhandlingarna med allmännyttan innan de privata.⁵¹ Det är stor variation på svaren och även om svaren i sig är intressanta så är – enligt Boverkets mening – variationen det viktigaste att ta fasta på. Ett svar får representera ena ytterligheten: ”Hyresnämndens uppfattning är att Hyresgästföreningen i vårt område ogärna träffar någon överenskommelse med Fastighetsägarföreningen innan en förhandlingsuppgörelse har träffats med allmännyttan.” I en annan hyresnämnd uttrycks delvis motsatt åsikt: ”Mot den bakgrunden anser inte hyresnämnden i (...) att allmännyttan längre har en hyresnormerande roll i den utsträckning som gällde tidigare.”

Andra hyresnämnder problematiserar frågan på intressanta sätt t.ex: ”En förklaring kan vara att allmännyttan oftare diskuterar kostnadshöjningar medan privata hyresvärdar vill diskutera hyresnivåer utifrån jämförelser, vilket är mer komplicerat. HGF (Hyresgästföreningen – vår anm.) kan då

⁵¹ ”Som hyresnämnden väl känner till innebar ovannämnda förändringar i 12 kap. 55 § andra stycket jordabalken bl.a. att de allmännyttiga bolagens hyresnormerande roll togs bort. Vid diskussion med fastighetsägarföreningen kring de senaste årens strandningar och medlingsförsök inför hyresnämnd framkommer att fastighetsägarföreningen upplever det som att den tidigare ordningen ändå – de facto – består. Det skulle i så fall bero på att hyresgästföreningen strävar efter att först uppnå en förhandlingsuppgörelse med allmännyttan och därefter med fastighetsägarföreningens medlemmar samt andra privat hyresvärdar. Till följd av hyresgästföreningens strävan skulle därför allmännyttans hyresnormerande roll – i praktiken – fortfarande bestå eftersom nivån på hyreshöjningarna i allmännyttan blir styrande för övriga hyresvärdar. Har er hyresnämnd någon uppfattning i frågan?”

välja att ta allmännyttan först och hoppas att det ska underlätta diskussionerna med övriga fastighetsägare.”

En faktor som gjorde det svårt att ha en säker uppfattning nämndes av en av hyresnämnderna: ”Eftersom de kommunala bolagen har en skyldighet att först låta HMK (Hyresmarknadskommittén, vår anm.) behandla hyrestvisten har hyresnämnden ingen erfarenhet av de kommunala bolagen utan det är uteslutande fråga om privata fastighetsägare.” Slutligen kan noteras att en av hyresnämnderna ”inte har någon officiell uppfattning i frågan”. En hyresnämnd säger sig sakna erfarenheter som kan utgöra grund för att ha uppfattning i frågan.

Som konstaterades inledningsvis i detta avsnitt är det intressanta spridningen i svaren. Boverket har även tidigare noterat att hyresfrågor hanterats på olika sätt i olika delar av landet.⁵² Den givna frågan är naturligtvis om de olika regionala förhållandena – som synes föreligga – är något som bör bejakas eller som kanske ska harmonieras t.ex. genom en förändrad lagstiftning.

2.3 Rättstillämpningar

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

2.3.1 Hyresnämndsmål

Ett sätt att se om lagstiftningen från 2011 har inneburit problem är att se om många fler fall går till hyresnämnderna. I flertalet av de olika ärendekategorierna ser vi dock inga dramatiska ökningar av antalet fall som gått till hyresnämnden under åren 2009 – 2015. Men av nedanstående tabell framgår att under nämnda år ökade två måltypers påtagligt jämfört med tidigare år. Det rör sig dels om ärenden rörande besittningsskydd⁵³ som stigit något samt om ärenden rörande hyresförhandlingslagen.

Tabell 2.1 avgjorda ärenden hos hyresnämnd

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Medling eller skiljedom i hyrestvist	704	754	749	748	677	717	658
Utan krav på besittningsskydd	14 909	13 982	13 969	15 499	16 604	17 487	19 148
Förlängning av hyresavtal	2 288	2374	2 343	2 232	2 504	2 479	2 623

⁵² Se bl.a. ”Bilaga 2 – Presumtionshyror” i rapporten 2014:13 Det svenska hyressättningsystemet

⁵³ ”Utan krav på besittningsskydd” som enligt underlagsstatistik avser prövning enligt hyreslagen 45 a § 1 stycket såvitt avser bostäder och 56 § 2 stycket såvitt avser lokaler.

Åtgärdsföreläggande, förlängd tid för åtg.	479	559	507	472	454	470	429
Ändring av hyresvillkor	608	530	536	639	666	618	447
Medling om lokalhyresgäst besittningsskydd	3 727	3 571	3 815	3 568	3 669	3 699	3 948
Ärenden enligt hyresförhandlingslagen	438	438	381	968	652	535	577
Övriga ärenden	2 768	2 565	2 444	2 632	2 622	2 454	2 553
Totalt	25 921	24 773	24 744	26 758	27 848	28 459	30 383

Källa: Domstolsverket (2016)

2.3.1.1 Ärenden rörande besittningsskydd

Enligt underlagsmaterial från Domstolsverket är det framförallt i hyresnämnderna i Göteborg, Linköping, samt Umeå som måltypen har ökat. Den genomsnittliga ökningen mellan 2009 och 2015 är 28 procent men de nämnda hyresnämnderna ligger 24 till 41 procent över detta genomsnitt. Totalt sett är uthyrning i andra hand en företeelse som behöver ett stort stöd av hyresnämnderna. Det rör sig dock här om händelser inom ramen för en lagstiftning som inte omfattas av förändringarna 2011. Problematiken faller därför utanför Boverkets uppföljningsuppdrag.

2.3.1.2 Ärenden rörande hyresförhandlingslagen

Vilken effekt har lagstiftningen från 2011 fått för hyresnämnderna när det gäller antalet ärenden som rör strandade hyresförhandlingar. Det ser numera ut som den stora ökningen från 2012 – över 100 procent jämfört med 2009/10 – fallit tillbaka och landat på en nivå om 20 till 30 procent högre än före 2011.

Ökningarna har emellertid en tendens att vara lokalt avgränsade och att enbart se till antalet ärenden ger inte en komplett bild av läget. De skäl som låg till grund för strandningarna 2012 hade t.ex. ett klart samband med de nya reglerna i hyreslagstiftningen. Dessutom var det uttalat att det var den nya lagstiftningen som utgjorde grund för stora delar av strandningarna.⁵⁴

2.3.1.3 Trappningsregeln

Samtidigt med att allmännyttans hyresnormerande roll togs bort infördes en skyddsregel – ”trappningsregeln” – som kom till eftersom regeringen

⁵⁴ <http://www.fastighetsagarna.se/gfr/aktuellt-opinion/nyheter1/hyresforhandlingarna-i-kalmar-2012>

och riksdagen var rädd att förändringen skulle kunna innebära stora hyreshöjningar. De ville därför ge hyresgästerna en möjlighet till skydd mot att höjningarna skulle slå igenom i sin helhet och med omedelbar verkan.⁵⁵

Utfallet är mer eller mindre obetydligt. Tydligt är hyreshöjningarna sällan omfattande⁵⁶ och det är dessutom så att hyresförhandlingarna runt om i landet har landat på relativt låga nivåer under 2011-2015.

2.3.1.3 Pilotfall i hyresnämnden – resning avslogs i HD

Genom 2011 års reform gjordes inga materiella förändringar i hyreslagstiftningen, utöver att allmännyttans hyresnormerande roll togs bort, när det gäller att bestämma hur hyran för en lägenhet ska bestämmas. Men nämnda ”bortkopplande” av allmännyttan förändrade förutsättningarna på ett sätt som måhända inte varit helt uppenbart för de flesta. Tidigare gällde i princip att begreppet ”ort” i lagstiftningen var det samma som kommun. Det innebar att en prövningslägenhet i princip bara jämfördes med jämförelselägenheter i samma kommun. I ett mål⁵⁷ som avgjordes av Svea hovrätt under 2015 var ortsbegreppet centralt. Ortsbegreppet var inte uttryckligen ifrågasatt när hyreslagen ändrades 2011 men Svea Hovrätt konstaterade:

”Det förhållandet att de allmännyttiga bostadsföretagen numera tydligt är undantagna från självkostnadsprincipen och att jämförelse främst ska ske med lägenheter som har förhandlats enligt hyresförhandlingslagen, oavsett om de ägs av kommunala bostadsföretag eller är privatägda, innebär att det är bruksvärdet och inte kommunala taxor, skatter och inkomstunderlag som är avgörande för hyressättningen”.

Utgången av målet var naturligtvis ovälkommen för hyresgästerna och Hyresgästföreningen. Eftersom ett hyresavgörande i Svea Hovrätt inte kan överklagas ansökte två av hyresgästerna om resning i Högsta domstolen biträdda av Hyresgästföreningen. Den 12 maj 2016 meddelande Högsta domstolen i beslut att resningsansökningarna avslås. Som skäl angavs att hyresgästerna inte har visat någon omständighet som kan föranleda resning i målet. Hovrättens avgörande står därmed fast.⁵⁸

⁵⁵ . Enligt 55 § femte stycket hyreslagen gäller att ”om den hyra som är att anse som skälig vid en prövning enligt första stycket är väsentligt högre än den tidigare hyran i hyresförhållandet, ska hyresnämnden, om hyresgästen begär det och inte särskilda skäl talar emot det, bestämma att hyra ska betalas med lägre belopp under en skälig tid”. Det vill säga: om det är en väsentlig höjning så kan hyresnämnden besluta om en stegvis upp-trappning av hyran.

⁵⁶ Trappningsregeln inte är avsedd för större hyreshöjningar efter renoveringar

⁵⁷ Mål nr ÖH 386-14 hos Svea Hovrätt

⁵⁸ Mål nr Ö 3468-15 i Högsta Domstolen

Ortsbegreppet får därmed anses ha slutligt fått en ny innebörd och betyder inte kommun utan ska ges en vidare tolkning.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 00

Webbplats: www.boverket.se